

## Föderalismuskommission II: Ergebnisse und Bilanz

*von Günther H. Oettinger*

Die Föderalismuskommission II hat am 5. März 2009 nach knapp zweijährigen Beratungen mit großer Mehrheit ein Paket von Maßnahmen zur Modernisierung der Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland beschlossen. Damit ist es in wirtschaftlich schwierigen Zeiten gelungen, ein klares Signal für die Zukunftsfähigkeit und Nachhaltigkeit der Finanzpolitik in Deutschland zu geben. Grundlage staatlicher Handlungsfähigkeit ist eine solide und konjunkturell verträgliche Haushaltspolitik, die sich am Leitbild der Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit orientiert. Nur ein finanziell solider Staat, der sich in guten Zeiten durch konsequente Konsolidierung Spielräume schafft, bleibt auch in schwierigen Zeiten handlungsfähig.

Wichtigster Punkt im beschlossenen Maßnahmenpaket ist die Verankerung einer Schuldenbremse im Grundgesetz, die künftig die Möglichkeiten einer Kreditaufnahme für den Bund und die Länder eng begrenzt. Ländern mit besonders schwieriger Haushaltssituation werden ergänzend finanzielle Hilfen angeboten, damit die neuen verfassungsrechtlichen Vorgaben mittelfristig von allen Haushaltsgesetzgebern verlässlich eingehalten werden können. Ein Stabilitätsrat, dem insbesondere die Finanzminister von Bund und Ländern angehören, organisiert ein haushalts- und finanzpolitisches Frühwarnsystem. Daneben soll es Verbesserungen in den Bereichen Steuerverwaltung, öffentliche Informationstechnik und *benchmarking* geben. Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen wird der Bund künftig Finanzhilfen auch ohne eigene Gesetzgebungskompetenz gewähren können. Außerdem soll ein nationales Krebsregister errichtet und eine Neuordnung der Bundesfernstraßen auf den Weg gebracht werden.

Nicht durchsetzbar waren Forderungen einiger Länder nach Stärkung ihrer Steuerautonomie. Die Idee, als Gegengewicht zur Eingrenzung von Fremdfinanzierungsmöglichkeiten durch Kredite sonstige Spielräume der Länder auf der Einnahmenseite zu erweitern, stieß nicht nur beim Bund teilweise auf starke

Ablehnung, sondern war auch auf Länderseite nicht mehrheitsfähig. Gleiches gilt für weitere Vorschläge aus dem Verwaltungsbereich – im Justizwesen etwa eine Option zur Zusammenlegung von Fachgerichtsbarkeiten, mit denen aus Sicht einiger Länder nicht unerhebliche Verbesserungen bei der Aufgabenwahrnehmung hätten erreicht werden können. Umgekehrt blieben einige Vertreter von Bundesseite beispielsweise mit Vorschlägen zur Reform der Auftragsverwaltung mit dem Ziel eines allgemeinen Weisungsrechts des Bundes oder zur Einführung einer Bundessteuerverwaltung erfolglos.

Das Ergebnis der von Bundestag und Bundesrat gemeinsam eingesetzten Kommission soll möglichst rasch und noch in dieser Legislaturperiode des Deutschen Bundestages gesetzgeberisch umgesetzt werden und in Kraft treten. Die Voraussetzungen hierfür sind gut. Auf der Grundlage der breiten Unterstützung, die der Maßnahmenkatalog in der Kommission – teilweise auch über das Regierungslager der großen Koalition in Berlin hinaus – gefunden hat, spricht viel dafür, dass auch in Bundestag und Bundesrat die notwendigen Zwei-Drittel-Mehrheiten zustande kommen.

## **I. Neues Verständnis staatlicher Haushalts- und Finanzpolitik**

Basis der Schuldenbremse ist ein grundlegend neues Verständnis staatlicher Haushalts- und Finanzpolitik. Vor allem für die Haushaltsaufstellung in Bund und Ländern bedeutet dies einen Paradigmenwechsel. Künftig werden nicht mehr in erster Linie die Anmeldungen der Ressorts den Maßstab bilden für das Gesamtvolumen des Haushalts. Vielmehr ergibt sich das konkrete Haushaltsvolumen im Grundsatz unmittelbar aus den verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Vorgaben. Damit ist Leitlinie der Haushaltsaufstellung nicht mehr in erster Linie das Wünschenswerte; im Vordergrund steht künftig vielmehr zunächst die Frage der Finanzierbarkeit. Die neue Schuldenbremse zieht aber nicht nur für die Haushaltsaufstellung einen engeren Rahmen. Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Kreditaufnahme sollen künftig vielmehr auch für den Haushaltsvollzug gelten. Abweichungen im Vollzug und bei Nachtragshaushalten werden zwar nicht grundsätzlich ausgeschlossen (ein entsprechendes Verbot wäre angesichts des Prognoserisikos auch kaum darstellbar). Sie werden aber beim Bund öffentlich nachvollziehbar auf einem Kontrollkonto erfasst und grundsätzlich mit einer konjunkturgerecht ausgestalteten Rückführungspflicht verbunden.

## II. Strukturelle Verschuldung

Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz sieht für den Bund und die Länder unterschiedliche Obergrenzen einer zulässigen strukturellen Verschuldung vor. Danach gilt der grundsätzliche Haushaltsausgleich beim Bund als erreicht, wenn das strukturelle Defizit ein Volumen von 0,35 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts, derzeit also knapp 9 Mrd. €, nicht überschreitet. Dagegen sind bei den Ländern strukturell keine Einnahmen aus Krediten zulässig. Diese Differenzierung, die auch beim Bund erhebliche Konsolidierungsanstrengungen erfordert, trägt einerseits den unterschiedlichen Belastungen in den Haushalten von Bund und Ländern Rechnung, denn die sozialen Sicherungssysteme schlagen vor allem beim Bund zu Buche. Andererseits ist die Differenzierung Ergebnis einer politischen Einigung auf Seiten der Länder. Vor allem bei den Geberländern waren zusätzliche finanzielle Hilfen für Länder mit besonders schwieriger Haushaltssituation nur vermittelbar, wenn damit mittel- bis langfristig strukturelle Defizite auch verlässlich ausgeschlossen werden können. Hilfen und Schuldenrechte auf Dauer wären auf Länderseite nicht mehrheitsfähig gewesen.

## III. Konjunkturbezug

Der Konjunkturverlauf wirkt sich auch auf die öffentlichen Haushalte von Bund und Ländern aus. So bleiben in der Rezession Steuereinnahmen hinter den Erwartungen zurück. Auf der Ausgabenseite sind dann regelmäßig Mehraufwendungen notwendig, zum Beispiel in den sozialen Sicherungssystemen. Bei guter wirtschaftlicher Entwicklung ist die Situation umgekehrt. Solche konjunkturellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte muss eine Schuldenbremse berücksichtigen, wenn sie in der gesellschaftlichen Wirklichkeit Deutschlands politisch umsetzbar und auch volkswirtschaftlich verträglich sein soll. Die Föderalismuskommission hat deshalb ein für den Bund verbindliches, für die Länder freiwilliges symmetrisches Konjunkturbereinigungsverfahren vorgeschlagen. Dieses gewährleistet mittel- bis langfristig, dass Kreditaufnahmen im Abschwung durch Überschüsse im Aufschwung ausgeglichen werden. Die konjunkturelle Rückbindung staatlicher Haushaltspolitik ist damit eines der zentralen Elemente der neuen Schuldenbremse. Der Staat darf in der Rezession nicht durch prozyklisches Verhalten wirtschaftliche Krisen verschärfen. Er muss aber auch Aufschwungsphasen konsequent nutzen, um mittel- bis langfristig eine Schuldenspirale zu verhindern. Beides kann und soll die neue Schuldenbremse leisten.

#### **IV. Ausnahme bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen**

Die neue Schuldenbremse sieht im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, eine konkrete Ausnahmeregelung vor. Aufgrund ihrer Auslegungsbedürftigkeit und Auslegungsfähigkeit war diese Ausnahmeregelung in den Kommissionsberatungen teilweise kritisch kommentiert worden. Tatsache ist jedoch zum einen, dass eine grundgesetzliche Schuldenbremse ohne Ausnahmeklausel nicht auskommt, wenn der Staat in extremen Krisensituationen wie derzeit handlungsfähig bleiben will. Zum anderen erschien der Kommission eine engere tatbestandliche Eingrenzung auch mit Blick auf die Unterschiedlichkeit möglicher Anwendungsfälle nicht sinnvoll. Die Neufassung ist im Vergleich zur bestehenden grundgesetzlichen Regelung, bei der Ausnahmen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig sind, dennoch ein großer Fortschritt. Der nur begrenzt verfassungsgerichtlich überprüfbare Spielraum des Haushaltsgesetzgebers bei der Einstufung einer Situation als Ausnahme dürfte künftig deutlich enger sein als bisher.

#### **V. Tilgungspflichten**

Eine wesentliche, mit dem Vorschlag der Kommission verbundene Neuerung ist die Verankerung von Tilgungspflichten im Grundgesetz. Wird die strukturell und konjunkturell zulässige Verschuldung im Haushaltsvollzug, bei Nachtragshaushalten oder im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen überschritten, müssen zusätzliche Kreditaufnahmen grundsätzlich und verpflichtend auch wieder zurückgeführt werden. Auch wenn es keine verbindlichen Tilgungsfristen gibt und überdies das konjunkturelle Umfeld zu berücksichtigen ist, wird die Rückführungspflicht damit nicht dem Grunde nach in Frage gestellt. Sie wird lediglich in der zeitlichen Perspektive gestreckt. Niemand kann künftig Schulden aufnehmen, ohne damit für sich oder seine Nachfolger zusätzliche Lasten in der Zukunft zu begründen.

#### **VI. Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts**

Eine Modernisierung der grundgesetzlichen Vorgaben für die Neuverschuldung in Bund und Ländern muss sich in die europäischen Rahmenbedingungen einfügen. Auch für Deutschland heißt dies nach Maßgabe des Europäischen Stabili-

täts- und Wachstumspakts, dass der öffentliche Gesamthaushalt nicht nur das Defizitkriterium des Vertrags von Maastricht in Höhe von 3 % des Bruttoinlandsprodukts einhalten, sondern als Zielmarke darüber hinaus in einer konjunkturellen Normallage prinzipiell zumindest annähernd ausgeglichen sein muss. Mit dem Vorschlag der Föderalismuskommission ist dies jedenfalls im Grundsatz gewährleistet. Dass der öffentliche Gesamthaushalt nach der europäischen Abgrenzung überdies auch die Haushalte der Gemeinden und Sozialversicherungssysteme umfasst, ist eine Aufgabe, der sich Bund und Länder in jeweils eigener Verantwortung stellen müssen. Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt stellt dabei in ausreichendem Umfang sicher, dass weder der Bund noch die Länder die neue Schuldenbremse zu Lasten Dritter einhalten.

## VII. Übergangsregelungen

Der Vorschlag der Föderalismuskommission setzt für den Bund und für alle Länder ambitionierte Ziele. Auch vor dem Hintergrund der mit der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise verbundenen unabdingbaren Mehrausgaben der öffentlichen Hand wäre es illusionär zu glauben, die neuen Verschuldungsregeln könnten von einem Tag auf den anderen vorbehaltlos in Kraft gesetzt werden. Notwendig sind Übergangspfade, die eine haushaltspolitisch geordnete und gesellschaftlich verträgliche schrittweise Umsetzung ermöglichen. So geht der Bund derzeit für das Jahr 2011 von einem strukturellen Defizit des Bundeshaushalts in Höhe von mindestens 1,5 % des Bruttoinlandsprodukts aus. Um im Jahr 2016 einen verfassungsgemäßen Haushalt aufzustellen, muss er dieses strukturelle Defizit jährlich um fast 6, insgesamt also um fast 30 Mrd. € reduzieren. Dies ist eine gewaltige Herausforderung. Bei den Ländern muss man differenzieren: Nicht alle, jedenfalls aber die Länder mit besonders schwieriger Haushaltssituation, werden den Zeitraum bis 2020 brauchen, um die strukturelle Null zu erreichen. Einige Länder – und dazu gehört Baden-Württemberg – werden die neuen Regeln deutlich früher in den eigenen Verfassungen verankern.

## VIII. Länderautonomie

Der Vorschlag der Kommission, eine für den Bund und die Länder gemeinsame Schuldenbremse im Grundgesetz zu verankern, stieß bei den Vertretern der Landtage auf rechtliche Vorbehalte: Damit sei ein Eingriff in die Autonomie der Länder verbunden, der verfassungsrechtlich zumindest fragwürdig sei. Die Kommission hat die von den Landtagsvertretern aufgeworfenen Fragen ernsthaft

und eingehend geprüft. Auf der Grundlage gutachterlicher Stellungnahmen kam sie jedoch zu dem eindeutigen Ergebnis, dass die verfassungsrechtlichen Einwände nicht durchgreifend sind. Dies ändert freilich nichts daran, dass die von den Landtagen formulierten Fragen angesichts einer als Bedeutungsverlust der Länderparlamente empfundenen historischen Entwicklung zumindest politisch nachvollziehbar sind. Wegen der grundlegenden Vorbehalte in einzelnen Ländern und der Mehrheitsverhältnisse in einigen Landtagen wäre die von den Landtagsvertretern favorisierte staatsvertragliche Lösung jedoch politisch kaum für alle durchsetzbar gewesen. Im Übrigen bleiben den Ländern weite Spielräume für die konkrete Ausgestaltung der Schuldenbremse – zum Beispiel bei den Ausnahmen, beim Konjunkturbezug oder bei der Tilgung. Die Landtage sind aufgerufen und frei, diese Spielräume bei der Umsetzung in ihrem Sinne zu nutzen.

## **IX. Konsolidierungshilfen**

Sehr früh war in den Beratungen der Föderalismuskommission deutlich geworden, dass das Ziel eines im Grundsatz dauerhaft strukturell ausgeglichenen Haushalts für einige Länder mittelfristig aus eigener Kraft nicht erreichbar sein würde. Eine eingehende Analyse ergab, dass vor allem bei den Ländern Bremen und Saarland, aber auch bei Schleswig-Holstein, Berlin und Sachsen-Anhalt die Haushaltssituation in dieser Hinsicht besonders schwierig war. Eine Gesamtlösung schien deshalb nur möglich, wenn gerade diesen Ländern zusätzlich zum Länderfinanzausgleich und zusätzlich zu den bestehenden anderen Hilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft eine weitere Perspektive zur Konsolidierung eröffnet würde. Es ist bemerkenswert, dass hierfür nicht nur der Bund, für den sich schon aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Hilfeleistungspflicht im Falle einer Haushaltsnotlage eine Verantwortung ergibt, gewonnen werden konnte, sondern auch die Länder. Die Bereitschaft aller Länder, die Hälfte der in der Kommission beschlossenen Konsolidierungshilfen in Höhe von insgesamt 7,2 Mrd. € zu bezahlen, ist ein herausragendes Zeichen gesamtstaatlicher Solidarität. Ganz uneigennützig ist allerdings auch diese Solidarität nicht. Die Gegenleistung der Empfängerländer in Form der Zusage einer verbindlichen und schrittweisen Haushaltskonsolidierung bis 2020 stellt sicher, dass der Einstieg in eine tragfähige Sanierung zu einem Zeitpunkt gefunden wird, in dem die Situation noch beherrschbar erscheint.

## **X. Kooperatives Frühwarnsystem**

Die konkrete und nach einem Übergangszeitraum für alle verbindliche Eingrenzung der Neuverschuldung beugt künftigen Haushaltskrisen vor. Sie ermöglicht eine effektive und nachhaltige Überprüfung der Haushaltsentwicklung in Bund und Ländern. Mit der verfassungsrechtlichen Verankerung der Schuldenbremse wird damit die Grundlage geschaffen, um entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts ein finanzpolitisches kooperatives Frühwarnsystem für ganz Deutschland zu etablieren. Das Frühwarnsystem erfüllt zugleich die zentrale Forderung des Bundesverfassungsgerichts aus seiner „Berlin“-Entscheidung vom 19. Oktober 2006. Dazu bilden Bund und Länder einen gemeinsamen Stabilitätsrat. Dieser hat die Aufgabe, fortlaufend die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern zu überwachen sowie Empfehlungen zur Vorbeugung und Bewältigung von Haushaltskrisen zu geben. Weiter kommt ihm die Aufgabe zu, die Einhaltung der gesetzlichen und vertraglichen Vorgaben zu kontrollieren, denen Länder mit Konsolidierungshilfen unterliegen.

## **XI. Verwaltungsthemen**

Neben den Finanzthemen hat sich die Föderalismuskommission auch mit einigen Verwaltungsthemen befasst. Es ging vor allem darum, durch Aufgabenentflechtung, Bündelung von Aufgaben, Standardisierung und Verbesserung der Zusammenarbeit die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften zu stärken, die Wahrnehmung von Aufgaben – insbesondere auch im Interesse einer größeren Bürgerfreundlichkeit – zu vereinfachen und zu entbürokratisieren und Effizienzverbesserungen zu erreichen. So sollen zum Beispiel in der Steuerverwaltung und bei der öffentlichen Informationstechnik Kooperationen zwischen Bund und Länder verbessert werden. Es wurde außerdem der Aufbau eines nationalen Krebsregisters empfohlen, um fundierte Daten zum Krebsgeschehen in ganz Deutschland zu sammeln und regionale sowie länderübergreifende Untersuchungen und Vergleiche zu ermöglichen. Schließlich hat die Kommission eine Neuordnung der Zuständigkeiten im Bereich der Bundesfernstraßen angeregt, nach der Teile der Bundesstraßen infolge der Verlagerung von Verkehrsströmen und neuer Verkehrsstrassen ihre Fernverkehrsrelevanz verloren haben.

## **XII. Erweiterung der Finanzhilfen des Bundes**

Die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Beratungen der Kommission nicht nur bei den Festlegungen zur Schuldenbremse beeinflusst. Einige

Vertreter des Bundes und der Länder bemängelten insbesondere, dass die bestehende Verfassungsrechtslage die Möglichkeiten des Bundes übermäßig beschränke, mittels Finanzhilfen in bestimmten Bereichen konjunkturpolitisch sinnvolle Investitionen in Ländern und Kommunen anzustoßen. So verhindere das bisherige Erfordernis einer entsprechenden Gesetzgebungsbefugnis des Bundes, dass selbst in extremen Krisenzeiten Finanzhilfen in die zentralen Zukunftsfelder Bildung und Wissenschaft fließen könnten. Die Kommission ist dieser Argumentation gefolgt und hat – nach dem Vorbild des Ausnahmetatbestands der Schuldenbremse – vorgeschlagen, in bestimmten Fällen von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen den Anwendungsbereich des Finanzhilfetatbestandes entsprechend zu erweitern. Weitergehende Vorstellungen, die auf eine allgemeine Öffnung bereits in Fällen einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zielten, fanden dagegen keine Mehrheit. In den zentralen Bereichen ihrer Zuständigkeit wollte die überwiegende Zahl der Länder keine Angebotspolitik des Bundes dulden.

### **XIII. Tragfähiger Gesamtkompromiss**

Das Ergebnis der Föderalismuskommission II ist ein Kompromiss unterschiedlicher Interessen zwischen Bund und Ländern, zwischen den Ländern, zwischen den Parteien, zwischen Regierungen und Parlamenten und zwischen Koalition und Opposition. In der für eine solche Reform politisch günstigen Konstellation der Großen Koalition im Bund und unter dem Druck der Finanzmarkt- und Konjunkturkrise ist ein ausgewogener und tragfähiger Beschluss zustande gekommen. Nach Überzeugung der Vorsitzenden der Föderalismuskommission markiert dieser einen deutlichen Vorzeichenwechsel für die öffentliche Finanz- und Haushaltspolitik in Bund und Ländern. Angesichts einer öffentlichen Gesamtverschuldung von mehr als 1,5 Billionen € und immenser zusätzlicher Belastungen infolge der derzeitigen Krise ist dieser Vorzeichenwechsel überfällig. Die Fehler der Vergangenheit dürfen nicht wiederholt werden, wenn der Staat auf Dauer handlungsfähig bleiben soll.