

Die Ergebnisse der Föderalismusreformkommission II und die Bewertung der Verschuldungsgrenze

Dirk Freigang und Joachim Ragnitz*

Einleitung

Am 5. März 2009 hat die „Gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ – kurz: FÖDERALISMUSKOMMISSION II – mit der Vorlage ihrer Reformvorschläge nahezu genau zwei Jahre nach ihrer Konstituierung ihre Arbeit abgeschlossen. Am 27. März brachten die Fraktionen von CDU/CSU und SPD ihre Entwürfe eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform sowie eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes in den Bundestag ein.¹ Das Gesetzgebungsverfahren wurde im Juni 2009 abgeschlossen.

Für den 7. Mai 2009 hatten unterdessen die NIEDERLASSUNG DRESDEN des IFO INSTITUTS, die TECHNISCHE UNIVERSITÄT DRESDEN, das WISSENSCHAFTSZENTRUM BERLIN FÜR SOZIALFORSCHUNG sowie die FREIE UNIVERSITÄT BERLIN nach Dresden geladen, um im Rahmen einer wissenschaftlichen Tagung aus verschiedenen Sichtweisen über die Ergebnisse der Kommission zu diskutieren und damit eine bereits vor einiger Zeit begonnene Tagungsreihe fortzusetzen.² Hierzu konnten eine Reihe von sachverständigen Referenten verschiedener Disziplinen gewonnen werden, die teilweise selbst Akteure in der FÖDERALISMUSKOMMISSION II gewesen waren oder diese als Sachverständige begleitet haben. Auch der Initiator dieser Veranstaltung, PROF. DR. HELMUT SEITZ – der am 1. April 2009 durch einen tragischen Unfall ums Leben gekommen ist – war Mitglied der Gruppe der Sachverständigen. Seinem Gedenken wurde diese Tagung gewidmet.

Ziele der Föderalismusreform II

Bereits mit der 2003 eingesetzten „Kommission zur Reform der bundesstaatlichen Ordnung“ sollte das föderale System Deutschlands entflochten, also die Entscheidungsstrukturen wieder klarer nach den staatlichen Ebenen getrennt werden. Nach Wiederaufnahme der Gespräche im Anschluss an die vorgezogene Bundestagswahl 2005 kam es mit der Verfassungsänderung zum 1. September 2006 zu zahlreichen Änderungen von Kompetenzzuordnungen, z. B. in den Bereichen Bildung, Strafvollzug oder

Dienstrecht (für die Länder) bzw. Abwehr von Terrorgefahren, Kernenergie sowie im Umweltbereich (für den Bund). Neben dieser Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern sollten insbesondere durch eine signifikante Rückführung des Anteils zustimmungspflichtiger Gesetze wieder mehr Transparenz in der föderalen Aufgabenzuordnung und eine verbesserte Regierungsfähigkeit sichergestellt werden. So kam es zur umfassendsten Grundgesetzänderung seit 1949.³ Anpassungen in der Finanzverfassung sind in der FÖDERALISMUSKOMMISSION I hingegen gar nicht thematisiert worden.

Noch im Dezember 2006 beantragten deshalb die Fraktionen von CDU/CSU, SPD und FDP im Bundestag die Einsetzung einer gemeinsamen Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen.⁴ Die Vorschläge im Rahmen dieser 2. Föderalismusreformstufe sollten vor allem die Bund-Länder-Finanzbeziehungen an die veränderten Rahmenbedingungen für die Wachstums- und Beschäftigungspolitik inner- und außerhalb Deutschlands anpassen. Insbesondere wurde auf eine Stärkung der Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften und ihrer aufgabenadäquaten Finanzausstattung abgezielt (siehe Tab. 1). Ein weiteres Thema sollten Vorschläge zur Entbürokratisierung sein, um auf diese Art und Weise zu einer effizienteren Aufgabenerfüllung zu gelangen.

Die von der FÖDERALISMUSKOMMISSION II am 5. März 2009 der Öffentlichkeit präsentierten Ergebnisse offenbarten jedoch, dass abermals nur für einen Teil der Aufträge an die Kommission Lösungsvorschläge erzielt wurden. Dies räumten auch die Vorsitzenden der Kommission, Ministerpräsident GÜNTHER H. OETTINGER und DR. PETER STRUCK, ein. Nach ihrer Auffassung gelte es dennoch, mit dem Erreichten zufrieden zu sein und nun die Konzentration auf die Umsetzung der Reformvorschläge der Kommission zu lenken.⁵

* Dirk Freigang ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für VWL, insbes. Empirische Finanzwissenschaft und Finanzpolitik der TU Dresden. Dr. Joachim Ragnitz ist Managing Direktor der ifo Niederlassung Dresden.

Box 1: Offene Themensammlung zu einer Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen aus dem Einsetzungsbeschluss des Bundestages

1. Haushaltswirtschaft; Vorbeugung von Haushaltskrisen – Etablierung eines Frühwarnsystems zur Erkennung und Bekämpfung von Haushaltskrisen.
 - Entwicklung materieller Kriterien zulässiger Verschuldung, Änderung von Art. 115 und Art. 109 GG zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen,
 - Instrumentarium zur Durchsetzung dieser Kriterien,
 - Strukturunterschiede zwischen den Ländern,
 - Vergleichbare Datengrundlagen.
2. Bewältigung bestehender Haushaltskrisen – Konzepte zur Sanierung, Konzepte erweiterter Autonomie.
3. Aufgabenkritik und Standardsetzung.
4. Entbürokratisierung und Effizienzsteigerung
 - Aufgabeneinflechtungen im Bereich der öffentlichen Aufgaben,
 - Ebenenübergreifende Bündelung von Verwaltungsaufgaben,
 - Einführung von IT-Standards und -systemen/ Vereinfachung länderübergreifender Regelungen.
5. Stärkung der aufgabenadäquaten Finanzausstattung, u. a. Abarbeitung Prüfauftrag für 2008 aus Finanzausgleichsgesetz.
6. Stärkung der Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften.
7. Verstärkte Zusammenarbeit und Möglichkeiten zur Errichtung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern.
8. Bündelung fachpolitischer Leistungen und Auswirkungen auf die Bund-Länder-Finanzbeziehungen.
9. Sonstiges.

Quelle: Deutscher Bundestag (2006).

Ergebnisse der Föderalismusreform II

Mit den Kommissionsbeschlüssen zur Modernisierung der Finanzverfassung steht innerhalb von nur fünf Jahren – die Zustimmung in Bundestag und Bundesrat angenommen – erneut eine umfangreiche Grundgesetzänderung bevor.⁶ Im Kern der Finanzthemen geht es dabei um die konstitutionelle Verankerung einer gemeinsamen

Schuldenregel für Bund und Länder. Demnach sind deren Haushalte künftig grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, für den Bund wird jedoch eine Verschuldung bis 0,35 % des BIP pro Jahr zulässig bleiben (sog. „strukturelle Komponente“). Mit dem Mittelfristziel von strukturell ausgeglichenen Haushalten (sog. „close to balance“-Regel) sind zwar auch künftig antizyklische Kreditaufnahmen möglich, allerdings werden dafür nun engere Verschuldungsspielräume zur Verfügung stehen. Bei Verschuldung in Fällen von außergewöhnlichen Notsituationen ist mit der Kreditaufnahme zugleich ein verbindlicher Tilgungsplan festzulegen. Der Bund verpflichtet sich diesem Schuldenregime ab dem Jahr 2016, die Länder ab 2020.

In diesem Zusammenhang kommt es zur **Änderung des Artikels 115 GG**, d. h. insbesondere die Höhe der öffentlichen Bruttoinvestitionen verliert für künftige Schuldenaufnahmen ihre vormalige Bedeutung, zugleich entfällt die Öffnungsklausel für die Abwehr einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“. Eventuelle Abweichungen zwischen zulässiger und tatsächlicher Neuverschuldung sind fortan auf einem Kontrollkonto zu verbuchen. Die Obergrenze dieses Kontos ist auf 1,5 % des BIP festgeschrieben und dessen Rückführung hat mittelfristig zu erfolgen.

Um die finanzschwächsten Länder auf dem Konsolidierungspfad bis 2019 zu unterstützen, hat sich die Solidargemeinschaft von Bund und Ländern verpflichtet, von 2011 an den Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein jährliche **Konsolidierungshilfen** im Gesamtumfang von 800 Mill. € zu gewähren. Bund und Ländergemeinschaft tragen diese Kosten hälftig. Ziel ist es, dass spätestens mit Einführung der Schuldenregel im Jahr 2020 alle Länder in der Lage sind, ihre Haushalte ohne Kreditaufnahme auszugleichen. Im Gegenzug müssen sich die begünstigten Länder jedoch auf die Einhaltung eines strengeren Konsolidierungspfades verpflichten und ihr Defizit in den Jahren von 2011 bis 2020 in kontinuierlichen Jahresschritten abbauen. Maßgeblich wird dafür das Defizit des Jahres 2010 sein. Die Aufteilung der Finanzhilfen unter diesen fünf Ländern erfolgt asymmetrisch; die genauen Gründe für dieses Verteilungsschema bleiben bis dato allerdings im Dunkeln.

Um künftige Haushaltsnotlagen zu vermeiden bzw. entsprechende Gefahren frühzeitig zu erkennen, schlägt die Kommission die Einführung eines sog. **kooperativen Frühwarnsystems** vor, mit dem zugleich die zentrale Forderung des BUNDESVERFASSUNGSGERICHTES vom 19. 10. 2006 (Berlin-Urteil) umgesetzt werden soll.⁷ Bund und Länder müssen künftig jährlich die Finanzlage ihrer Haushalte anhand bestimmter Kennzahlen einem noch einzuberufenden Stabilitätsrat darstellen und erörtern.

Tabelle 1: Aufteilung der geplanten Konsolidierungshilfen auf die empfangsberechtigten Länder

Land	Höhe der jährlichen Konsolidierungshilfen	Konsolidierungshilfen in % der Verschuldung (2007) ^a
Bremen ^b	300 Mill. €	2,10 (2,07)
Saarland	260 Mill. €	2,84 (2,79)
Berlin ^b	80 Mill. €	0,14 (0,11)
Sachsen-Anhalt	80 Mill. €	0,40 (0,34)
Schleswig-Holstein	80 Mill. €	0,36 (0,30)

a) in Klammern: nach Abzug der Finanzierungsbeiträge – b) einschließlich Gemeindeanteil.

Quellen: Föderalismuskommission II (2009), Bundesministerium der Finanzen, Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

Dieser nimmt die regelmäßigen Überprüfungen vor und überwacht die Einhaltung der Haushaltsdisziplin sowie der Vorgaben des EUROPÄISCHEN STABILITÄTS- UND WACHSTUMSPAKTES. Droht einzelnen Haushalten eine Haushaltskrise bzw. gar -notlage, ist er auch für die Überwachung der Anstrengungen zur Bewältigung der Krise zuständig.

Die Kommissionsvorschläge bei den behandelten Verwaltungsthemen beziehen sich insbesondere auf Aufgabenentflechtung und -bündelung, Entbürokratisierung und Steigerung der Effizienz in der öffentlichen Verwaltung. Dafür empfiehlt die Kommission, die **Steuerverwaltung** stärker beim BUNDESZENTRALAMT FÜR STEUERN (BZSt) zu konzentrieren. So sollen zum einen die Mitwirkungsrechte des BZSt bei Außenprüfungen in Verbindung mit verbesserten Datenzugriffsmöglichkeiten gestärkt werden. Zum anderen soll die Verwaltungskompetenz sowohl der Versicherungs- als auch der Feuer- und Schutzsteuer auf den Bund übertragen werden. Darüber hinaus ist geplant, auch das Steuerabzugsverfahren für beschränkt Steuerpflichtige zentral beim BZSt anzuschließen.

Für die Ausschöpfung von Effizienzpotenzialen der öffentlichen Gesamtverwaltung empfiehlt die Kommission insbesondere eine verbesserte Zusammenarbeit im Bereich der Informationstechnik, wofür dem Bund die Kompetenz zur Errichtung einer sicheren, effektiven und kostengünstigen **öffentlichen IT-Infrastruktur** für die Verwaltung übertragen worden ist. Der Bund wird hierfür ein Verbindungsnetz errichten und betreiben, mit dem Ziel, bereits bestehende informationstechnische Netze von Bund und Ländern miteinander zu verbinden.

Mit dem neuen Artikel 91 d GG sollen auch Leistungsvergleiche (sog. **Benchmarking**) als Instrumente

für die Verwaltungsmodernisierung verfassungsrechtlich ermöglicht werden. Ein solches Zusammenwirken von Bund und Ländern soll vor allem dazu beitragen, der Verwaltung selbst ein Mittel zur Identifizierung von Effizienzpotenzialen an die Hand zu geben als auch die Transparenz des Verwaltungshandelns für die Bürger zu erhöhen.

Darüber hinaus haben sich in der Kommission Bund und Länder darüber verständigt, die Krebsregister der Länder zu einem **Nationalen Krebsregister** zusammen zu führen, um neben der Effizienzsteigerung vor allem länderübergreifende Untersuchungen und Vergleiche zum Krebsgeschehen in ganz Deutschland und somit auch verbesserte Maßnahmen im Gesundheitswesen zu ermöglichen.

Bewertung der Kommissionsvorschläge zu den Finanzthemen der Föderalismusreform II

Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass auch die FÖDERALISMUSKOMMISSION II nicht zu allen der ursprünglich an sie herangetragenen Verhandlungsziele (vgl. Box 1) Lösungsvorschläge erarbeitet hat bzw. erarbeiten konnte. Schließlich sind für Verfassungsänderungen Zwei-Drittel-Mehrheiten notwendig, was besondere Kompromissbereitschaft bei allen Kommissionsmitgliedern voraussetzt. Da die Basis für jeden einzelnen der Vorschläge jeweils stark von den Zielen der Parteien beeinflusst wird, stellt der vorliegende Vorschlagskatalog der Kommission ungeachtet dessen ein nicht zu gering einzuschätzendes Ergebnis dar.⁸ Wenngleich Fragen, vor allem zur Steuerautonomie der Länder und Anreizgestaltung für freiwillige

Länderneugliederungen, unbeantwortet geblieben sind, so ist die Meinungsbildung über die Details der zu beschließenden Verfassungsänderung in der Breite recht positiv.⁹

Auch bei der wissenschaftlichen Tagung in Dresden stand insbesondere die fachkundige Meinung von Experten, die zum Teil selbst in der Kommissionsarbeit mitgewirkt haben, zu den Reformvorschlägen der Kommission für die Finanzthemen im Mittelpunkt. Dem Organisationsteam war es gelungen, eine Reihe renommierter Politiker und Wissenschaftler als Referenten zu gewinnen, um aus politischer, verfassungsrechtlicher und politik- wie finanzwissenschaftlicher Sicht offen und kontrovers über die gefundenen Vorschläge der Kommission zu diskutieren.

KAI A. KONRAD, Professor für Öffentliche Finanzen an der FU BERLIN und Direktor am WISSENSCHAFTSZENTRUM BERLIN FÜR SOZIALFORSCHUNG, als Mitorganisator der Tagung sowie PROF. DR. ALEXANDER KARMANN in seiner Funktion als Dekan der FAKULTÄT WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN an der TU DRESDEN würdigten zu Beginn in ihren Nachrufen die Verdienste von PROF. DR. HELMUT SEITZ.

Die Reihe der Referate¹⁰ eröffnete im Anschluss der Staatsminister für Justiz des Freistaates Sachsen, GEERT MACKENROTH. In seiner „Bewertung des Kompromisses der Föderalismusreform II aus Sicht eines ostdeutschen Bundeslandes“ ging er insbesondere auf die gefundene Schuldenbremse sowie die Konsolidierungshilfen ein und würdigte die Kompromissbereitschaft und den Solidaritätsgedanken bei allen Beteiligten. Auch wenn das Ergebnis nicht der Wunschvorstellung Sachsens entspreche, so ging es in der Kommissionsarbeit nicht um das starre Beharren auf individuellen Optimalforderungen als vielmehr um das Finden eines gemeinsamen Konsenses für einen Weg aus der ausufernden Staatsverschuldung. Neben den auf dem Papier gefundenen Lösungen schöpfte STAATSMINISTER MACKENROTH Zuversicht für künftige Konsolidierungserfolge aus der Beobachtung, dass in den Köpfen der politisch Verantwortlichen ein Umdenken eingesetzt habe und darüber hinaus auch die öffentliche Diskussion über die Haushaltskonsolidierungen von Bund und Ländern disziplinierend wirken kann.

LARS FELD, Professor für VWL, insbesondere Finanzwissenschaft an der RUPRECHT-KARLS-UNIVERSITÄT HEIDELBERG, analysierte in seinem Vortrag „Nach der Reform ist vor der Reform? Vor- und Nachteile der Föderalismusreform II“ zunächst empirisch die Entwicklung der aktuellen Staatsverschuldung. Ausgehend von niedrigen Schuldenquoten in den 1960er Jahren kam es von 1970 (18,6 %) bis zur Wende (41,8 %) zu mehr als einer Verdoppelung der Staatsverschuldung. Auch – aber nicht allein – wegen der Wiedervereinigung ist die Quote auf

deutlich über 60 % angestiegen (2007: 65,1 %). Bei einer Betrachtung nach Ebenen fällt auf, dass die Schuldenentwicklung der Kommunen in diesem Zeitraum deutlich unterdurchschnittlich verlaufen ist (Faktor 2,86 gegenüber 17,42 [Länder] bzw. 16,18 [Bund]). Sieht man von der Heterogenität der Aufgaben der Ebenen ab, offenbart ein differenzierter Blick auf die Länderebene, dass sich in den westdeutschen Flächenländern bisher nur Hessen und Bayern einem dauerhaften Anstieg der Schuldenquote entziehen konnten. Die ostdeutschen Länder hingegen verzeichnen nach einem heftigen Schuldenanstieg in den 1990er Jahren seit 2004/05 wieder deutlich rückläufige Schuldenstandsquoten. Eine exorbitante Verschuldungsdynamik weisen dagegen die Stadtstaaten auf. Um dieser Problematik Herr zu werden, sei – so LARS FELD – die neue Verschuldungsordnung richtig. Allerdings hält er die Übergangsfrist für die Länder bis 2020 für zu wenig ehrgeizig. Zudem stellten sich Abgrenzungsprobleme, was mit „öffentlichem Sektor“ gemeint sei. Zwar sind die Gemeinden verfassungsrechtlich Teile der Länder, allerdings stellte sich die Frage der expliziten Einbeziehung der Sozialversicherungen und Sondervermögen in das neue Schuldenregime. Auch dem Stabilitätsrat hätte mehr Autorität verliehen werden können, beispielsweise indem man dem Vertreter der DEUTSCHEN BUNDESBANK nicht nur einen Gaststatus verliehen hätte. Ohnehin seien die geringen Sanktionsmöglichkeiten des Stabilitätsrates sehr kritisch zu bewerten. Was die nicht berücksichtigten Themen betrifft, warnte PROF. FELD vor zu hohen Erwartungen an Länderneugliederungen. Vielmehr zeige sich in den USA und der Schweiz, dass auch kleine regionale Einheiten durchaus effizient wirtschaften können, wenn sie im Besitz von Steuerautonomie sind. Insbesondere die vergebene Chance auf (ein Mehr an) Steuerautonomie sei deshalb ein bedeutendes Defizit der FÖDERALISMUSREFORM II.

Das „Controlling der Konsolidierungshilfen“ unterzog DR. JOACHIM RAGNITZ, Managing Director des IFO DRESDEN, einer detaillierten Betrachtung. Den fünf Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein werden ab 2011 jährliche Konsolidierungshilfen angeboten, wofür sie im Gegenzug die Verpflichtung eingehen müssen, ihr Haushaltsdefizit des Jahres 2010 kontinuierlich in zehn gleichen Jahresbeträgen auf Null zurückzuführen. Fraglich bleibt allerdings, was passiert, wenn das Angebot im Einzelfall ausgeschlagen wird, da zumindest das relative Ausmaß der Konsolidierungshilfen von Land zu Land deutlich verschieden ist (vgl. Tab. 1). Denn im Gegensatz zu LARS FELD sieht JOACHIM RAGNITZ im Konsolidierungszeitraum auf die Empfängerländer notwendige Ausgabenkürzungen von recht ambitionierten Ausmaßen zukommen. Die Konsolidierungshilfen werden zudem teilweise zeitlich verzögert ausgezahlt und im

Fälle des Verstoßens gegen die Auflagen für das betreffende Jahr komplett zurückgefordert. Für die Finanzierung der Hilfen kommen der Bund und die Ländergemeinschaft jeweils zur Hälfte auf. Der Länderanteil wird dafür mit den Mehrwertsteerpunkten der Länder im Länderfinanzausgleich verrechnet. Für die einzelnen Bundesländer belaufen sich die Finanzierungsbeiträge auf etwa 0,21 % der Einnahmen (~ 4,80€ pro Einw.; Stadtstaaten: ~ 5,80€ pro Einw.), wohingegen die Höhe der Aufteilung der Hilfen für die Empfängerländer systematisch nicht erklärbar sei. Darüber hinaus sei auch der Ermessensspielraum für den Stabilitätsrat bzgl. der individuellen Bewertung der Haushaltspolitik eines jeden Bundeslandes kritisch zu betrachten, da er aufgrund der Zusammensetzung des Gremiums (Bundesfinanzminister, Bundeswirtschaftsminister sowie die Landesminister für Finanzen) die Bildung taktischer bzw. strategischer Minoritäten nicht verhindern kann.

FRIEDRICH HEINEMANN, Leiter des Forschungsbereichs Unternehmensbesteuerung und Öffentliche Finanzwirtschaft am ZENTRUM FÜR EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (ZEW) in Mannheim, thematisierte in seinem Vortrag „Eine Gabe an St. Nimmerlein? – Zur zeitlichen Dimension der neuen Schuldenbremse“ die Problematik der verzögerten Implementierung von Reformstrategien und ging dabei von polit- und verhaltensökonomischen Problemen aus: Einerseits werden Politiker durch Wahlzyklen, Parteiideologien etc. und Wähler durch Phänomene wie Fiskalillusion, begrenzte Zeithorizonte oder die Unvollkommenheit der Kapitalmärkte negativ beeinflusst, langfristige Bindungen einzugehen. Andererseits verhalten sich Menschen recht häufig zeitinkonsistent, d. h. die morgige Entscheidung über ein bestimmtes Problem würde nicht zwingend mehr der Entscheidung entsprechen, die gestern bzgl. derselben Fragestellung getroffen worden wäre. Daraus resultiert, dass ein ausreichend großes Zeitfenster ein wirksames Instrument zur Verabschiedung von (bedeutenden) Reformstrategien mit Selbstbindung sein kann. FRIEDRICH HEINEMANN verdeutlichte, dass verzögerte Reformeinführungen durchaus bereits Usus sind, man denke bspw. an die Rentenreform oder auch Liberalisierungsentscheidungen im Rahmen der europäischen Integration. Vielmehr entstünden dadurch andere Probleme, in erster Linie das der Glaubwürdigkeit des Commitments. Für die bevorstehende Verfassungsreform könne die verzögerte Einführung der Schuldenbremse aber durchaus als legitime Strategie angesehen werden. Bis zum Eintritt seien noch mehr als zwei Wahlzyklen zu durchlaufen, für den Bund und noch mehr für die Empfängerländer von Konsolidierungshilfen trete die Selbstbindung jedoch schon rascher ein. Zudem sind Grundgesetz-Revisionen wenig wahrscheinlich, weshalb die Einführung über eine Verfassungsänderung

das Commitment-Problem nahezu bestmöglich löst. Auch die Überwachung der Haushaltsdisziplin durch den Stabilitätsrat bereits ab dem 1. Januar 2010 wird einer erfolgreichen Übergangsphase eher zuträglich sein. Als potenzielle Gefahren für das Gelingen des Gesamtprojektes sieht FRIEDRICH HEINEMANN jedoch die recht defensive Zielstellung des Stabilitätsrates (lediglich „Vermeidung von Notsituationen“), eine mögliche schwache Konsolidierungsperformance des Bundes ab 2016 sowie das Auslaufen des derzeitigen Länderfinanzausgleichs im Jahr 2019, was Anreize für eine laxen Haushaltskonsolidierung mit dem Ziel einer höheren Empfängerquote in potenziellen Nachfolgeregelungen setzen kann.

Diese finanzwissenschaftlichen Kritiken fanden Ergänzung durch zwei politikwissenschaftliche Betrachtungen. WOLFGANG RENZSCH, Professor am INSTITUT FÜR POLITIKWISSENSCHAFT der OTTO-VON-GUERICKE-UNIVERSITÄT MAGDEBURG, sprach über „Kontinuitäten/Diskontinuitäten von Entscheidungsprozessen am Beispiel der Föderalismusreform II“. Er stellte besonders heraus, dass sämtliche bisherigen Versuche, zu effizienten Lösungen zu gelangen, sich als wenig ambitioniert erwiesen hätten. Insofern sei es auch schwer zu beurteilen, inwieweit die jetzt gefundenen Kompromisslösungen zu einer endgültigen Lösung der Gesamtproblematik würden beitragen können.

Eine Untersuchung zur Rolle von externen Sachverständigen bei politischen Entscheidungsprozessen stellte THOMAS KÖNIG, Professor für Politische Wissenschaft an der UNIVERSITÄT MANNHEIM, vor. Anhand eines einfachen Kommission-Experten-Modells analysierte er die anonymisierten schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen für die Föderalismuskommission II. Dafür formulierte er drei Hypothesen, dass der Einfluss der Experten desto größer ist, (1.) je näher ihre Informationen an den Interessen der Kommission lägen, (2.) je spezifischer ihre Signale seien und (3.) je homogener die Richtung der Experten-Signale sei. Für den Fall der Föderalismusreform II deuteten erste Auswertungsergebnisse darauf hin, dass die dritte Hypothese bestätigt werden könne: Homogenität der Experten-Signale und der Output der Kommissionsarbeit seien offenbar positiv korreliert. Allerdings zeigte sich die Politik weitgehend beratungsresistent bzgl. der Themen konkrete Sanierung, Sanktionen und Einnahmenautonomie.

Zum Abschluss der Tagung nahm Stefan Koriath, Professor für Öffentliches Recht und Kirchenrecht an der LUDWIG-MAXIMILIANS-UNIVERSITÄT MÜNCHEN, mit seinem Vortrag zur Betrachtung der „Neufassung der Verschuldungsregelungen für Bund und Länder im Grundgesetz“ eine verfassungsrechtliche Bewertung der Kommissionsvorschläge zur vereinbarten künftigen Verschuldungsordnung vor. An der Spitze der Finanzverfassung wird künftig der

neue Art. 109 GG stehen, der in Absatz 2 Bund und Ländern gemeinsam und nun in unmittelbarem Kontext zu den Verpflichtungen zur Haushaltsdisziplin auch die Berücksichtigung der europarechtlichen Vorschriften auferlegt. Fraglich erscheine hier jedoch die Rolle des Konzepts der Verpflichtung auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht, da dieses gegenüber den europarechtlichen Vorschriften allenfalls nachrangig gelten könne. Insofern wäre eine Löschung durchaus sinnvoll gewesen. Kritisch sei darüber hinaus auch das Konzept zur strukturellen Verschuldung in Absatz 3 zu betrachten. Gehe man vom Ziel des Haushaltsausgleiches aus, dann eröffne man dem Bund über diese Klausel dennoch jährliche Neuverschuldungspotenziale von acht bis zehn Mrd. €. Als verfassungsrechtlich problematisch sei dabei jedoch zu erachten, dass den Ländern ein solches Recht nicht eingeräumt werde, zumal der Begriff der strukturellen Verschuldung überhaupt ein vollkommen unklarer sei. Mit diesen neu formulierten Regelungen sei zugleich der Rahmen für den reformierten Art. 115 GG gesetzt. Die bis dato gültige Regelung zur Festlegung der Höhe der Nettokreditaufnahme in Abhängigkeit der veranschlagten Ausgaben für Investitionen entfällt ebenso wie die Öffnungsklausel zur Zulässigkeit von Ausnahmen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes. Als kritisch sei aber zu betrachten, dass mit der Vorgabe eines „angemessenen Zeitraumes“ für die Rückführung von Notlagenkrediten ein neuer unbestimmter Rechtsbegriff Eingang ins Grundgesetz finde. Insgesamt sei die Verfassungsänderung aber durchaus als positiv zu betrachten, allerdings könne auch mit diesen Neuregelungen strategisches Verhalten der Länder nicht ausgeschlossen werden. Als negativ, weil nicht praktisch nachvollziehbar, seien darüber hinaus die Auswahl der Empfängerländer von Konsolidierungshilfen sowie die Verteilung der Hilfen unter denselben einzuschätzen. Insgesamt, so merkte STEFAN KORIOTH an, bleibe doch fraglich, woher der Optimismus für den Erfolg der neuen Regelungen herrühre, da auch nach dem derzeit noch gültigen Art. 115 GG Verschuldung in Phasen von Wirtschaftswachstum nicht erlaubt sei. Vermutlich, folgerte er, komme es eben mehr auf die politische Entschlossenheit der Anwendung solcher Regelungen an als auf deren Ausformulierung.

Fazit

Mit diesem abschließenden Statement zum Ende der Tagung schloss sich gleichzeitig auch der Kreis zu den Ausführungen von STAATSMINISTER MACKENROTH, der zuletzt durchaus vermehrt Anzeichen für ein politisches Umdenken in Bezug auf schuldenfinanzierte Haushaltsführung festgestellt haben will.

Mit dieser Darlegung einer verfassungsrechtlichen Perspektive zur bevorstehenden Grundgesetzänderung endete die Tagung, die den Teilnehmern in ihrem Verlauf sehr interessante Bewertungen aus politischer, politikwissenschaftlicher wie finanzwissenschaftlicher Perspektive geboten hat. Insbesondere die lebhaft wie kontrovers geführten Diskussionen, die sich im Anschluss an die Referate entwickelten und manchen Zeitrahmen sprengten, bestätigten die hohe Aufmerksamkeit, die dem Thema der FÖDERALISMUSREFORM II bereits zuteil geworden ist. Angesichts der in den Verhandlungen der Kommission offen gebliebenen Fragen darf aber gewiss bereits heute von einer Fortsetzung der Föderalismusdiskussion ausgegangen werden. Und sicher werden auch künftig Tagungen wie diese hervorragende Foren bieten, auf hohem sachlichen Niveau über verschiedene hochaktuelle Themen zu streiten.

Literatur

- BOEHL, H. J. (2007): Föderalismusreform I: Die wesentlichen Punkte; In: BAUS, R., TH.; FISCHER, TH. und HRBEK, R. (Hrsg.): Föderalismusreform II: Weichenstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat; Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Band 29, Baden-Baden: Nomos, 2007.
- BUNDESVERFASSUNGSGERICHT [BVerfG] (2006): 2 BvF 3/03 vom 19. 10. 2006.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (2009a): Entwurf eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform der Fraktionen der CDU/CSU und SPD; Drucksache 16/12400 vom 24. 03. 2009, Berlin.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (2009b): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes der Fraktionen der CDU/CSU und SPD; Drucksache 16/12400 vom 24. 03. 2009, Berlin.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (2009c): Protokoll der gemeinsamen Sitzung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages (138. Sitzung) und des Finanzausschusses des Bundesrates; Protokoll Nr. 138, 16. Wahlperiode, Berlin.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (2009d): Plenarprotokoll der 215. Sitzung des Deutschen Bundestages, 27. 03. 2009, Berlin, S. 23363ff.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (2006): Antrag der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP im Bundestag auf Einsetzung einer gemeinsamen Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen; Drucksache 16/3885 vom 14. 12. 2006, Berlin.
- KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDESRAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUND-LÄNDER-FINANZBEZIEHUNGEN (2009):

Beschlüsse der Kommission vom 5. März 2009, Kommissionsdrucksache 174, Berlin.

KONRAD, K. UND JOCHIMSEN, B. (2008) (Hrsg.): Föderalismuskommission II: Neuordnung von Autonomie und Verantwortung; Frankfurt/Main: Peter Lang.

REUTTER, W. (2006): Regieren nach der Föderalismusreform; In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Vol. 50 (2006), Beilage „Das Parlament“.

¹ Vgl. Deutscher Bundestag (2009a, b).

² Die vorangegangene Tagung dieser Vortragsreihe fand am 22. 11. 2007 am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung ebenfalls zum Thema „Reformvorschläge der Föderalismuskommission II“ statt, vgl. Konrad/Jochimsen (2008).

³ Vgl. Boehl (2007), Reutter (2006).

⁴ Vgl. Deutscher Bundestag (2006).

⁵ Vgl. Deutscher Bundestag (2009d).

⁶ Vgl. Föderalismuskommission II (2009).

⁷ BVerfG (2006, Absatz 204).

⁸ Vgl. Föderalismuskommission II (2009).

⁹ Vgl. zur Sachverständigenanhörung am 04. 05. 2009: Deutscher Bundestag (2009c); vgl. zur Ersten Lesung im Bundestag am 27. 03. 2009: Deutscher Bundestag (2009d).

¹⁰ Die Mehrzahl der Beiträge wird voraussichtlich in einem der nächsten Hefte der Perspektiven der Wirtschaftspolitik erscheinen.