

## III. Kompaktinfo

### Föderalismusreform II Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen hat am 5. März 2009 ihre Arbeit abgeschlossen. Grundlage für die Arbeit der Kommission war der Koalitionsvertrag vom 11. November 2005. Dieser sieht vor, die Finanzbeziehungen von Bund und Ländern auf eine neue Grundlage zu stellen und die *„Bund-Länder-Finanzbeziehungen den veränderten Rahmenbedingungen innerhalb und außerhalb Deutschlands, insbesondere für Wachstums- und Beschäftigungspolitik“* anzupassen.

#### Vorgehen und Arbeitsprogramm

Bundestag und Bundesrat haben am 15. Dezember 2006 beschlossen, eine gemeinsame Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (kurz Föderalismuskommission II) einzusetzen.

Die Präsidenten von Bundestag und Bundesrat haben die Kommission am 8. März 2007 konstituiert. Zu Vorsitzenden wurden für den Bundestag der SPD-Fraktionsvorsitzende Peter Struck und für den Bundesrat der baden-württembergische Ministerpräsident Günther Oettinger (CDU) gewählt. Bundestag und Bundesrat entsandten jeweils 16 Mitglieder sowie 16 Stellvertreter in die Kommission. Mit Rede- und Antragsrecht, jedoch ohne Stimmrecht, haben stets vier Abgeordnete aus den Landtagen an den Kommissionssitzungen teilgenommen. Die Kommunen wurden gleichermaßen, das heißt mit je einem politischen Vertreter der drei kommunalen Spitzenverbände einbezogen.

Arbeitsgrundlage der Kommission war eine „offene Themensammlung“ als Anlage und damit ebenfalls Gegenstand der Einsetzungsbeschlüsse. Diese Themensammlung benannte Finanzthemen (Haushalt, Schulden, Steuern, Vorbeugung und Bewältigung von Haushaltskrisen) und Verwaltungsthemen (Aufgabenkritik und Setzung von Standards, Entbürokratisierung und Effizienzsteigerung unter anderem durch die Entflechtung von Aufgaben in der öffentlichen Verwaltung, Stärkung der den Aufgaben entsprechenden Finanzausstattung und der Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften, verstärkte Zusammenarbeit und Möglichkeiten eines erleichterten freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern sowie schließlich die Bündelung



fachpolitischer Leistungen und Auswirkungen auf die Bund-Länder-Finanzbeziehungen). Bei den Verwaltungsthemen hat die Kommission in drei Fachdiskursen die Frage erörtert, wie reformfähig die Verwaltung ist (z. B. im Bereich IT), wo die Effizienz der Aufgabenerledigung gesteigert werden kann (beispielsweise in der Steuer- oder der Bundesfernstraßenverwaltung) oder wo im Sinne der Transparenz Verbesserungen erforderlich sind (Benchmarking). Länderfinanzausgleich und eine Länderneugliederung blieben damit bei den Beratungen der Reform-Kommission weitestgehend außen vor.

Im Juni 2008 legten die Kommissionsvorsitzenden Peter Struck und Günther Oettinger ein erstes Ergebnispapier vor, das die Kommissionsthemen straffte, strukturierte und für die weitere Kommissionsarbeit deutliche Schwerpunkte setzte.

Jetzt, fast auf den Tag genau zwei Jahre nach ihrer Konstituierung, am 5. März 2009 hat die Kommission ihre Arbeit erfolgreich abgeschlossen und gemeinsame Empfehlungen ausgesprochen. Die

Kommission kam unterdessen insgesamt zu 17 Sitzungen zusammen; zwei Sachverständigenanhörungen und drei Klausurtagungen fanden statt.

Die Empfehlungen der Kommission werden nun Ende März in den Bundestag eingebracht. Der Abschluss des gesamten Gesetzgebungsverfahrens ist für den 10. Juli 2009 im Bundesrat vorgesehen.

## Warum brauchen wir eine Schuldenbremse?

Die bisherigen Vorgaben des Grundgesetzes zur Haushaltswirtschaft im Bund und in den Ländern müssen weiterentwickelt werden. Sie wurden zunehmend kritisiert, vor allem, weil sie nicht verhindern konnten, dass die Schuldenlast von Bund und Ländern in der Vergangenheit immer stärker angewachsen ist. Deutschland befindet sich in einer immer schneller drehenden Schuldenspirale. Wir haben auch durch den deutlich gestiegenen Anteil der Zinslasten eine veränderte Aufgabenstruktur und immer kleiner werdenden Gestaltungsspielräume. Es gibt derzeit auch keine klaren Regeln für Aufschwungphasen, so dass in guten Zeiten die Haushalte nicht ausreichend saniert oder sogar durch Steuersenkungen noch ruiniert wurden.

Die Arbeit der Kommission hat in einer Zeit begonnen, die von guten konjunkturellen und finanzpolitischen Erwartungen geprägt war. Bekanntlich haben sich die guten Rahmenbedingungen mit der Finanzmarktkrise und der damit einhergehenden Krise der Konjunktur dramatisch verändert. Beide Erfahrungen fanden in das Beratungsergebnis der Kommission Eingang, die in guten Zeiten einzuhaltenden Vorgaben der Haushaltswirtschaft ebenso wie der Vorsorgegedanke mit Blick auf schlechtere konjunkturelle Lagen und die im Notfall erforderliche Handlungsfähigkeit des Staates.

Wichtigste Aufgabe dieser Reform ist die nachhaltige Konsolidierung der Staatsfinanzen. Es gilt, die Weichen richtig zu stellen, dies auch mit Blick auf das Auslaufen des Länderfinanzausgleichs und des Solidarpakts II im Jahr 2019.

## Wie sieht die neue Schuldenregel aus?

Bei den Finanzthemen konzentrierten sich die

Verhandlungen von vorneherein auf eine konjunkturgerechtere neue Schuldenregel in Artikel 115 des Grundgesetzes und einen gesamtstaatlichen Rahmen für Bund und Länder in Artikel 109 Grundgesetz (Übergangsvorschriften in Art. 143d des Grundgesetzes). Man war sich einig darüber, dass der geltende Investitionsbegriff überholt ist, weil er mit seiner Betonorientierung den Nachhaltigkeitsgedanken nur unzureichend abbildet. Außerdem sollte die „Berlin“-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts durch die Einführung eines „Frühwarnsystems“ berücksichtigt werden.

Im Grundgesetz wird nun in Art. 109 Grundgesetz (GG) die Rahmenvorgabe einer Schuldenregel für den Bund und die Länder aufgenommen, die für den Bund in Art. 115 GG näher ausgestaltet wird, für die Länder in deren jeweiligem Landesrecht. Im Grundsatz gilt, dass die Haushalte von Bund und Ländern in konjunktureller Normallage grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Die neue Schuldenregel orientiert sich an den Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts („Maastricht-Regeln“). Sie unterscheidet daher insbesondere die strukturelle und die konjunkturelle Situation der einzelnen Haushalte.

Die neue Schuldenregel für den Bund und Rahmenregel für Bund und Länder tritt zum 1. Januar 2011 in Kraft.

## Strukturelle Komponente

Nach den Maastricht-Regeln ist dies das „close-to-balance“-Prinzip. Dem Bund wird ab dem Jahr 2016 eine jährliche Neuverschuldung in Höhe von maximal 0,35 Prozent des BIP erlaubt. In konjunktureller Normallage sind dies jährlich rund 8,5 Milliarden Euro statt derzeit etwa 25 Milliarden Euro. Ab 2011 baut der Bund das strukturelle Defizit in gleichmäßigen Schritten stufenweise bis 2016 auf 3,5 Prozent des BIP ab.

Für die Länder gilt ab 2020 eine strukturelle Nullverschuldung. Beginnend mit dem Haushaltsjahr 2011 bauen die Länder stufenweise die Neuverschuldung auf strukturell 0,0 Prozent des BIP in 2020 ab. Ein konkreter Pfad wird den Ländern dabei nicht vorgegeben; die Übergangsphase bis zur Zielerreichung wird einer entsprechenden

Gestaltung durch die Länder überlassen.

## Konjunkturelle Komponente

Nach den Maastricht-Regeln ist dies das bekannte 3 Prozent-Kriterium. Konjunkturbedingt können sich Bund und Länder weiterhin in Höhe von 3 Prozent des BIP verschulden (derzeit etwa 50 Milliarden Euro pro Jahr). Konjunkturbedingte Defizite werden so zugelassen, sind allerdings im Aufschwung wieder zurückzuführen. Ein Beispiel: Fällt das Wachstum um einen Prozentpunkt niedriger aus, dann erlaubt die Konjunkturkomponente einen Anstieg der gesamtstaatlichen Defizitquote um einen halben Prozentpunkt.

Außerdem ist insgesamt festzuhalten, dass Privatisierungserlöse künftig nicht mehr zur Sicherstellung eines verfassungsgemäßen Haushalts verwendet werden können (Stichwort: keine Verschleuderung des „Tafelsilbers“). Umgekehrt gilt auch, dass Ausgaben für den staatlichen Erwerb von Beteiligungen wie z. B. für Banken oder andere Unternehmen nicht defizitwirksam sind und nicht für die Nettokreditaufnahme nach der neuen Regel erfasst werden.

## Kontrollkonto

Das Kontrollkonto verknüpft die Haushaltsaufstellung mit dem Haushaltsvollzug. Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme - positive wie negative - werden auf einem Kontrollkonto erfasst. Überschreitet ein negativer Saldo des Kontrollkontos einen bestimmten Schwellenwert, setzt eine Pflicht zur Rückführung der darüber hinausgehenden Kreditaufnahme ein. Nicht auf dem Kontrollkonto werden Abweichungen gebucht, die auf der tatsächlichen Konjunktorentwicklung beruhen. Solche Abweichungen sind immer und in jeder Höhe zulässig.

## Kreditaufnahme in Ausnahmesituationen

Die gegenwärtige Krise zeigt uns aber auch, dass der Staat in Notsituationen die notwendigen Maßnahmen auf den Weg bringen muss, um noch größeren Schaden abzuwenden oder um die Voraussetzungen für eine Besserungen zu schaffen. Gerade in guten

Zeiten muss für solche Situationen Vorsorge getroffen werden. Entsprechend der Maastricht-Regelung kommt hier insofern ebenfalls eine Ausnahmeregelung für Notsituationen wie Naturkatastrophen oder andere außergewöhnliche Notsituationen hinzu. Aktuell würde die gegenwärtige Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise klar als eine solche Ausnahmesituation angesehen. Voraussetzungen sind:

- die Notsituation muss außergewöhnlich sein,
- ihr Eintritt muss sich der Kontrolle des Staates entziehen und
- sie muss den Haushalt erheblich beeinträchtigen.

Der Bundestag kann bei Erfüllung dieser Voraussetzungen mit Kanzlermehrheit eine höhere Verschuldung beschließen. Die Ausnahme ist in der Höhe nicht beschränkt, muss allerdings in angemessener Frist konjunkturgerecht zurückgeführt werden.

Die Länder können jeweils für sich ähnliche Regelungen treffen.

## Konsolidierungshilfen

Auch die Altschuldenproblematik konnten wir erfolgreich lösen. Ergänzend zu der neuen Schuldenregel sind solidarische Konsolidierungshilfen erforderlich, um den Ländern in besonders schwierigen Haushaltslagen den Einstieg in das neue System zu ermöglichen. Auch die fünf finanzschwächsten Länder sollen so die Möglichkeit erhalten, bald aus eigener Kraft die neuen Vorgaben des Grundgesetzes einhalten zu können. Insgesamt erhalten diese Länder 7,2 Milliarden Euro, also neun Jahre lang pro Jahr 800 Millionen Euro, die solidarisch von Bund und Ländern aufgebracht werden. Die Länder bewältigen dies über einen Vorwegabzug der Umsatzsteuer.

Mit diesen Hilfen sollen die betroffenen Länder bis spätestens 2020 ausgeglichene Haushalte erreichen und von da an die neue Schuldenregel einhalten können.

Nach dem geplanten Art. 143d Abs. 2 GG in Verbindung mit § 1 Abs. 2 des entsprechenden Ausführungsgesetzes erhalten danach Bremen 300 Millionen Euro jährlich das Saarland 260 Millionen Euro jährlich Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig Holstein jeweils 80 Millionen Euro jährlich.

Diese Hilfen werden nicht vorbehaltlos gewährt.

Eingeführt wird auf Grundlage von Konsolidierungsvereinbarungen mit dem jeweiligen Land ein nachdrückliches Begleitsystem, das mit einer Bestandsaufnahme des strukturellen Haushaltsdefizits beginnt und „Meilensteine“ definiert, die die Länder auf dem Weg zur Nullverschuldung erreichen müssen (Konsolidierungspfad). Die Einhaltung dieses Konsolidierungspfades wird von einem neuen Stabilitätsrat (s. u.) überwacht. Wird der Pfad nicht eingehalten, gehen die Konsolidierungshilfen für das betreffende Haushaltsjahr verloren.

### Ein neues Frühwarnsystem: der Stabilitätsrat

Mit der verfassungsrechtlichen Verankerung der neuen Schuldenregel ist die Grundlage geschaffen, um den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in der „Berlin“-Entscheidung ein finanzpolitisches, kooperatives Frühwarnsystem für den Bund und die Länder zu etablieren.

Neu eingeführt wird also ein Stabilitätsrat, der sich aus den Finanzministern von Bund und Ländern sowie dem Bundeswirtschaftsminister zusammensetzt.

Der Stabilitätsrat hat die Aufgabe, fortlaufend die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern zu überwachen sowie Empfehlungen zur Vorbeugung und Bewältigung von Haushaltskrisen zu geben. Er hat außerdem die wichtige Aufgabe, die Einhaltung der gesetzlichen und vertraglichen Vorgaben zu beaufsichtigen, denen die Länder mit Konsolidierungshilfen unterliegen (s. o.).

### Die Verwaltungsthemen

Bei den Verwaltungsthemen haben wir ebenfalls eine große Zahl von Änderungen erreicht.

#### 1. Öffentliche IT

Künftig werden Bund und Länder bei der Planung, Einrichtung und Betrieb ihrer informationstechnischen Systeme (enger) zusammenarbeiten. Bund und Länder legen künftig gemeinsam Standards und Sicherheitsanforderungen für ihre informationstechnischen Systeme fest.

Das Verbindungsnetz zwischen den informationstechnischen Netzen des Bundes und der Länder wird vom Bund errichtet und betrieben. Insgesamt

werden die Kooperationsformen verfassungsrechtlich abgesichert.

### 2. Verbesserungen in der Steuerverwaltung

Wir haben uns mit unserer Forderung nach einer Bundessteuerverwaltung leider nicht durchsetzen können. Trotzdem konnten Verbesserungen erreicht werden, die nach Einschätzung des BMF zu Effizienz- und Effektivitätsverbesserungen im Volumen von einigen Milliarden Euro im Jahr führen werden. Dies wird erreicht durch Änderungen im Finanzverwaltungsgesetz und im Einkommensteuergesetz sowie in der Durchführungsverordnung zum Einkommenssteuergesetz. Im Einzelnen hat sich die Kommission auf folgendes geeinigt:

- Personelle Aufstockung der Bundesbetriebsprüfung
- Verbesserung der Rechtsstellung des Bundeszentralamts für Steuern
- Übermittlung anonymisierter Steuerdaten für Auswertungszwecke an den Bund
- Zielvereinbarungen des Bundes mit den Ländern über operative Ziele
- Zentralisierung des Steuerabzugsverfahrens für beschränkt Steuerpflichtige (§ 50a EStG) beim Bundeszentralamt für Steuern
- Übernahme der Verwaltungskompetenz für die Versicherungssteuer (einschließlich Feuerschutzsteuer) durch den Bund

### 3. Benchmarking

Erreicht hat die Kommission auch ein „Verwaltungs-PISA“: Bund und Länder können – verfassungsrechtlich abgesichert - zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen Vergleichsstudien durchführen und die Ergebnisse veröffentlichen.

### 4. Nationales Krebsregister

Die Kommission hat den Vorschlag der Vorsitzenden übernommen, auf der Grundlage eines Gesetzentwurfs des Bundes die Errichtung eines Nationalen Krebsregisters auf den Weg zu bringen. Bund und

Länder sind sich dabei in der grundsätzlichen Zielsetzung einig. Das Register soll fundierte Daten zum Krebsgeschehen in ganz Deutschland bereithalten und regionale sowie länderübergreifende Untersuchungen und Vergleiche ermöglichen. Zudem können wichtige Kenngrößen für die Beurteilung der Effektivität von Maßnahmen im Gesundheitswesen gewonnen werden.

## 5. Kooperationsverbot gelockert

Die Mehrheit der B-Länder und die Unionsfraktionen haben Änderungen am sog. Kooperationsverbot energisch abgelehnt. Aber wir haben das Thema noch energischer auf der Tagesordnung gehalten. Die Kommission hat sich am Ende - auch vor dem Hintergrund aktueller Erfahrungen - auf Vorschlag der Vorsitzenden darauf geeinigt, die Finanzhilfekompetenz des Bundes in begrenztem Umfang zu öffnen.

Für Ausnahme- und Notsituationen sind danach Finanzhilfen des Bundes auch ohne korrespondierende Gesetzgebungskompetenz möglich. Damit sollen Bundeshilfen, zum Beispiel aus dem Konjunkturpaket, insbesondere auch für den Zukunftsbereich Bildung abgesichert werden, der der alleinigen Gesetzgebungskompetenz der Länder unterliegt.

## 6. Neuordnung des Fernstraßennetzes

Teile des Fernstraßennetzes des Bundes haben nach Einschätzung des BMVBS im Laufe der Zeit ihre Fernverkehrsrelevanz verloren (z. B. weil parallel zu einer Bundesstraße eine Bundesautobahn gebaut wurde). Eine Neuordnung der Zuständigkeiten für diese Straßen gilt vielerorts als überfällig. Die Kommission hat diese Situation aufgegriffen und die Verkehrsressorts in Bund und Ländern beauftragt, in einem überschaubaren Zeitraum ein Konzept für die Neuordnung des Fernstraßennetzes zu erarbeiten. Dabei werden auch die konkreten Abstufungs- und Kompensationsmodalitäten zu klären sein.

## Fazit

Die Föderalismuskommission II hat ihre Arbeit trotz der unterschiedlichsten Ansichten und Forderungen nach zwei Jahren erfolgreich abgeschlossen. Das war

ein Arbeitssieg, der ohne die inhaltlichen Impulse des Vorsitzenden Peter Struck und der Kommissionsmitglieder der SPD-Bundestagsfraktion nicht zustande gekommen wäre. Das Ergebnis der Föderalismuskommission II liegt klar auf der Linie unseres Hamburger Programms. Das gilt zunächst für die neue Schuldenregel.

Unser Hamburger Programm betont in besonderer Weise die „Nachhaltigkeit als das einzig verantwortbare Grundprinzip politischen und wirtschaftlichen Handelns“. Mit Blick auf die Finanzpolitik fordert das Hamburger Programm, dass wir heute nicht auf Kosten zukünftiger Generationen leben und die Verschuldung der öffentlichen Haushalte senken, um dadurch mehr Geld für Bildung, Forschung und Infrastruktur zur Verfügung zu haben. Das ist nur erreichbar, wenn Unternehmen und Privathaushalte sich entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit beteiligen. Deshalb nimmt die neue Schuldenregel die Einnahmeseite des Haushaltes ebenso in den Blick wie die Ausgabenseite und verhindert insbesondere „Steuersenkungen auf Pump“. Aktive Konjunkturpolitik in wirtschaftlichen Schwächephasen bleibt stets gewährleistet, ebenso die effektive Bekämpfung von Notsituationen wie die derzeitige Finanz- und Wirtschaftskrise sie darstellt.

Auch bei den Verwaltungsthemen werden die Weichen aus unserer Sicht richtig gestellt: Nämlich mit Blick auf einen Föderalismus, der auf Kooperation und Solidarität setzt statt auf Konkurrenz und Verdrängung. Wir haben für mehrere Verwaltungsbereiche kooperative Lösungen gefunden, wir haben die Lockerung des Kooperationsverbotes durchgesetzt und endlich kommt auch in Deutschland das nationale Krebsregister.

Diese Grundausrichtung ist ein sehr gutes Ergebnis. Das gilt besonders mit Blick auf die Befristung von Länderfinanzausgleich und Solidarpakt bis 2019. Spätestens dann wird die dritte Runde der Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung eingeläutet sein. Das jetzt vorgelegte Reformpaket stellt die Weichen so, dass der kooperative Föderalismus des Grundgesetzes auch darüber hinaus die Leitidee des deutschen Bundesstaates bleiben wird.