

Die Stärke des Föderalismus

Das föderale System in Deutschland aus Sicht eines (Bundes-)Landes

Rede von Staatssekretärin Dr. Bernadette Weyland

gehalten am 5. Februar 2015 im Consiglio Regionale del Veneto, Venedig

Die Europäische Union und vor allem die Länder der Eurozone stehen vor großen Herausforderungen: die Stärkung des Wachstums, der Abbau der Arbeitslosigkeit und die dauerhafte Konsolidierung der öffentlichen Haushalte dominieren die politische Agenda.

Deutschland hat in diesen Bereichen in den vergangenen Jahren sehr viel erreicht. Die Wirtschaft ist im Jahr 2014 mit einem Plus von 1,4 % ordentlich gewachsen, die Arbeitslosigkeit geht seit Jahren stetig zurück. Sie liegt mit 5,1 % mittlerweile weit unter dem EU-Durchschnitt (10%). Und nicht zuletzt: die öffentlichen Haushalte sind seit 2012 insgesamt ausgeglichen.

Heute kann man sich kaum mehr vorstellen, dass Deutschland vor zehn Jahren noch als der „kranke Mann Europas“ galt. Mein Land wurde für reformunfähig gehalten und gerade dem bestehenden föderalen System wurde daran eine erhebliche Mitschuld gegeben.

Der erfolgreiche ökonomische Turnaround gelang in Deutschland jedoch nicht trotz, sondern möglicherweise gerade wegen seiner starken föderalen Ausrichtung. Diese ist offenkundig weit besser als ihr Ruf. Was sind also die Stärken des deutschen Föderalismus? Wo liegen die Schwächen?

Erstens ist die hohe Stabilität unseres Systems zu nennen. Es ist so angelegt, dass alle staatlichen Ebenen bei nahezu allen weitreichenden politischen Strukturentscheidungen konstruktiv zusammenarbeiten müssen. Daraus resultiert einerseits ein positiver Ideenwettbewerb zwischen den staatlichen Ebenen. Andererseits besteht bei Entscheidungen, die im Konsens getroffen wurden, weit weniger die Gefahr, dass sie beim nächsten Regierungswechsel wieder geändert werden. Das sorgt für Planungssicherheit und hohe politische Stabilität.

Eine besondere Rolle spielt dabei der Bundesrat. Seine Befugnisse reichen von der Mitbestimmung bei den die Bundesländer betreffenden Gesetzesvorhaben über Gesetzesinitiativrechte bis hin zum Austausch von Informationen. Er setzt sich aus Regierungsvertretern der einzelnen Länder zusammen und gewährleistet auf diese Weise, dass die Interessen der Länder bei der politischen Willensbildung des Gesamtstaates berücksichtigt werden. Möglicherweise kann die Ausgestaltung des deutschen Bundesrates eine Orientierung bei der derzeit in Italien diskutierten Verfassungsreform, in deren Zuge auch die zweite Kammer, der Senat, reformiert werden soll, bieten.

Unser System ist zweitens so austariert, dass keine staatliche Ebene die andere dominieren kann. Ein übermächtiger Zentralstaat wird dadurch ebenso vermieden wie eine zu weitgehende Kleinstaaterei. Beides ist aus meiner Sicht ineffizient und schadet den Entwicklungsperspektiven eines Landes.

Und drittens ist in der Verfassung geregelt, dass alle staatlichen Ebenen Anspruch auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung haben. Die Finanzverteilung des Grundgesetzes zielt darauf ab, die verschiedenen Ebenen mit nicht zweckgebundenen, allgemeinen Haushaltsmitteln auszustatten. Dies geschieht durch ein aufwendiges, stark umverteilendes System der Steuerverteilung und –umverteilung. Der deutsche Finanzausgleich ist damit einer der Grundpfeiler fiskalischer Stabilität. Damit manifestiert sich die Eigenverantwortlichkeit der Länder fast ausschließlich auf der Ausgabenseite, autonome Einnahmerechte besitzen die Länder nur sehr eingeschränkt. Charakteristisch für das deutsche System ist die starke Kodifizierung. Die rechtliche Stellung der einzelnen Gebietskörperschaften, ihre Rechte und Pflichten, aber auch ihre finanzielle Ausstattung sind weitgehend verfassungsrechtlich abgesichert und damit der tagespolitischen Auseinandersetzung entzogen. Damit ist auch klargestellt, dass die Gebietskörperschaften grundsätzlich für eigene Entscheidungen verantwortlich sind. In diesem Zusammenhang war ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 2006 richtungsweisend. Mit seiner Ablehnung der Klage des Landes Berlin auf Haushaltsnotlagenhilfe hat das Gericht das No-Bail-Out-Prinzip und damit die Eigenverantwortlichkeit der Länder verfassungsrechtlich deutlich gestärkt.

Wir haben im Übrigen gute Erfahrungen damit gemacht, die finanzielle Ausstattung der Länder zu stärken, um dadurch einen Gleichlauf von

Finanzierung und Verantwortung zu erreichen. Das Beispiel Deutschland zeigt hierbei, dass die durch die Finanz- und Schuldenkrise aufgekommenen Befürchtungen in Europa, ein föderales System behindere die Überwindung der Krise, unbegründet sind.

Allerdings ist gerade an diesem Punkt nicht alles Gold, was glänzt. Es besteht – wie in jedem föderalen System – auch in Deutschland ein Spannungsverhältnis zwischen Eigenverantwortung und Solidarität.

Das deutsche, auf Konsens gerichtete System bewirkt eine weitgehende Egalisierung innerhalb Deutschlands. Bis auf wenige Ausnahmen gelten in Deutschland die gleichen Normen und Standards, beispielsweise im Steuer- und Sozialbereich. Schon hier wäre aus meiner Sicht an der ein oder anderen Stelle mehr Mut zu einer stärkeren Differenzierung angebracht.

Noch problematischer erscheint mir, dass auch die Finanzverteilung unter den Ländern weitgehend, viele Kritiker sagen zu weitgehend, vom Gleichheitsgedanken geprägt ist. Der Finanzausgleich in Deutschland sorgt dafür, dass jedes Bundesland im Wesentlichen unabhängig von seinem ökonomischen Erfolg am Ende über mehr oder weniger gleich viele Mittel verfügt. Der Maßstab der Finanzverteilung ist im Prinzip die Einwohnerzahl eines Landes – unabhängig von dessen ökonomischer Performanz oder besonderen Bedarfen. Die Messgröße für die Umverteilung sind die Steuereinnahmen. Nach einem komplizierten System werden erst die Steuern zwischen Bund und Ländern verteilt und zwischen den Ländern umverteilt, so dass am Ende alle Länder eine mehr oder weniger durchschnittliche Finanzausstattung haben. Ausnahme bilden lediglich die Stadtstaaten (Berlin, Hamburg und Bremen), denen ein höherer Finanzbedarf zugebilligt wird, sowie die neuen Bundesländer, die zum

Ausgleich ihres teilungsbedingten Nachholbedarfs zusätzliche Finanzmittel erhalten (bis 2019 befristet).

Der Preis für die hohe Umverteilung und die „gleichwertigen Lebensverhältnisse“, die die Verfassung garantiert, ist allerdings ein hohes Abgabe-Niveau der wirtschaftlich erfolgreichen Länder, insbesondere der wirtschaftsstarken süddeutschen Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen, die in 2015 fast allein das Ausgleichsniveau von 9 Mrd. Euro im horizontalen Länderfinanzausgleich tragen und bis zu einem Zehntel, teilweise sogar mehr, ihrer Steuereinnahmen an die anderen Länder abgeben müssen.

Hier entzündet sich naturgemäß der Streit um die Angemessenheit der finanziellen Ausgleichsleistungen. Es wäre volkswirtschaftlich fatal, wenn die wenigen Ballungsgebiete, die weit überwiegend die wirtschaftliche Dynamik bestimmen, nicht hinreichend auf die von ihnen erzeugten Mittel zugreifen können. Neben dieser allgemeinen Anreizproblematik ist in diesem Zusammenhang auch auf die Sonderstellung der drei Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen hinzuweisen, die pauschal eine erhebliche Vergünstigung im Ausgleichssystem (Einwohnerwertungen) erhalten, während alle anderen Flächenländer gleich behandelt werden. Hier erfolgt allerdings keine Differenzierung, ob in diesen Ländern mit den Stadtstaaten vergleichbare Ballungszentren (mit entsprechend höheren Bedarfen) liegen oder nicht.

Aber auch andere Aspekte beschäftigen uns derzeit:

- In Ostdeutschland haben wir auch fast 25 Jahre nach der Wiedervereinigung noch immer keinen selbsttragenden Aufschwung,
- die Bewältigung des demografischen Wandels stellt erhebliche Zusatzanforderungen an die öffentlichen Haushalte und
- trotz aller Ausgleichsleistungen bestehen zwischen den Bundesländern, aber auch innerhalb der Länder erhebliche Disparitäten.

Derzeit ringen Bund und Länder um befriedigende Antworten auf diese Herausforderungen. Ich bin jedoch zuversichtlich, dass auch diesmal wieder am Ende eine Lösung stehen wird, die für einen fairen Interessenausgleich zwischen dem Bund und den Ländern sowie zwischen den Ländern sorgt und Deutschland als Ganzes stärkt. Ich danke für ihre Aufmerksamkeit.