

Prof. Dr. Stefan Bajohr:

Impulsreferat
anlässlich der Tagung
„Deutschland in guter Verfassung?
Föderalismus, Finanzen und direkte Demokratie“
am 23. April 2009
in der Schweizerischen Botschaft zu Berlin

1. Im Zentrum der zweiten Stufe der Föderalismusreform stehen die Abwendung künftiger Haushaltskrisen und eine wirksame Schuldenbremse.
2. Schuldenbegrenzung in der Wirtschaftskrise? Manche meinen, dass jetzt nicht die Zeit für derlei Debatten sei. Für sie gleichen die Beschlüsse der Föderalismuskommission II über die Schuldenbremse einer Phantomvorlage.

Es komme jetzt nicht auf Entschuldung und Restriktionen für die Kreditaufnahme an, sagen sie, sondern darauf, möglichst schnell möglichst viel frisches Geld in die Wirtschaft zu pumpen.

3. Meiner Meinung nach ist das Gegenteil richtig: Gerade weil die Verschuldung der Gebietskörperschaften derzeit massiv ausgeweitet wird, sind Grenzen notwendig. Grenzen, die wirksam sind und dann greifen, wenn das Größte überstanden ist. Das Signal zum Umbau der Verschuldungsregeln des Grundgesetzes kommt daher genau zum richtigen Zeitpunkt.
4. Drei Eckpunkte des Konzepts der Schuldenbremse sind herauszustellen:
 - Erstens das grundsätzliche Nein zum Haushaltsausgleich durch Kreditaufnahme. Leider hat der Grundsatz einige Löcher:
 - So darf der Bund Kredite bis zu 0,35 Prozent des BIP aufnehmen.
 - Bereits existierende Sondervermögen sind nicht in die Schuldenbremse einbezogen und
 - der Grundsatz des kreditfrei auszugleichenden Haushalts gilt für den Bund erst ab 2016; für die Länder sogar erst ab 2020.
 - Als zweites ist hervorzuheben, dass die Bindung der Neuverschuldung an die Investitionsausgaben endlich beseitigt wird.

Diese Bindung ist maßgeblich mitverantwortlich für das Ausufern der Staatsschulden. Über Jahrzehnte haben sich Bund, Länder und Gemeinden einer kollektiven Selbsttäuschung hingegeben: Sie haben so getan, als würde alles, wofür Beton angerührt wird, die Produktionsmittel der Volkswirtschaft erhalten, vermehren oder verbessern und damit späteren Generationen nutzen.

Den Gipfel der Absurdität erreichte diese Denkweise im Rahmen der Stadtumbauprogramme, bei denen die Vernichtung von Wohnungsvermögen als investiv deklariert wurde.

- Positiv hervorzuheben am Konzept der Schuldenbremse ist drittens, dass die Schuldenregel nicht allein bei der Aufstellung des Haushaltes gelten soll, sondern auch für dessen Vollzug.

Diese Klarstellung war überfällig. Bisher herrschte ja bei den Finanzministern die Meinung vor, die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze beziehe sich nur auf die Einbringung und Verabschiedung des Budgets. Der Haushaltsvollzug und das Rechnungsergebnis würden davon nicht berührt.

Soweit die Pluspunkte des Konzepts der Föderalismuskommission.

5. Als "Weiße Salbe" oder als Resultate beträchtlicher Naivität erscheinen mir allerdings die Instrumente, die sich

- * auf die Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern,
- * auf die Verfahren zur Feststellung einer Haushaltsnotlage und
- * auf die Sanierungsprogramme

beziehen.

- Nehmen Sie die Überwachung der Haushaltswirtschaft: Der dafür vorgesehene Stabilitätsrat ist nichts anderes als der Finanzplanungsrat, diesmal ohne kommunale Spitzenverbände. Einem solchen selbstreferenziellen Gremium die Überwachung der Staatsverschuldung anzuvertrauen heißt, die Frösche zu fragen, ob der Teich trockengelegt werden soll.

Nicht ein einziges Mal im Verlaufe seines Bestehens hat der Finanzplanungsrat Bund oder Länder zur Bildung einer vom Stabilitätsgesetz verlangten Konjunkturausgleichsrücklage veranlasst. Weshalb sollte ein Stabilitätsrat mit dem Kontrollkonto mehr Erfolg haben?

- Nehmen Sie als zweites Beispiel für Naivität das Haushaltsfrühwarnsystem.

Ich bin davon überzeugt, dass es niemanden wirklich kümmern wird. Sollten die Alarmglocken trotzdem einmal schrill läuten, müssen wir damit rechnen, dass die Bedingungen durchlöchert werden.

Denken Sie an 2005, als sich der Europäische Rat unter dem Druck der Defizitsünder Deutschland und Frankreich auf eine Aufweichung der Sanktionsmechanismen in der Währungsunion verständigen musste!

- Das Erstaunlichste an dem vorgelegten Konzept der Föderalismuskommission besteht für mich in der Verkennung der Dringlichkeit der Haushaltssanierung. So sind u.a. langwierige Beratungen, Prüfungen, Berichtspflichten, Aufforderungen zur Nachbesserung mit großzügig bemessenen Fristen vorgesehen.

Sollte tatsächlich der Haushaltsnotstand drohen bzw. eingetreten sein, dürfte ein dermaßen gemäßigter Konsolidierungskurs allein wegen der anschwellenden Zinslasten zum Scheitern verurteilt sein. Sanierung ist nicht allein ein Mengenproblem, sondern muss auch als ein Zeitproblem begriffen werden. So viel Zeit, wie die Föderalismuskommission und die Bundesregierung meinen, haben wir nicht.

6. Was die Föderalismuskommission gar nicht berücksichtigt, ist die Fortentwicklung des Haushaltsrechts. Auf kommunaler Ebene hat - beispielsweise in

Nordrhein-Westfalen - die Doppik die althergebrachte Kameralistik ersetzt. Auch auf der Ebene der Länder schreitet die doppische Buchführung voran.

7. Bei aller Kritik: Ein entscheidender Vorteil der Doppik besteht in dem Zwang zur Aufstellung von Konzernbilanzen. An der Bilanz lässt sich ablesen, wem Überschuldung droht und wer sich den Banken bereits ausgeliefert hat. Jetzt offenbart sich erstmals die ungeschminkte Wahrheit über den Zustand der Kommunal финанzen und die Belastung künftiger Generationen.
8. Zum Zwecke der Haushaltssanierung kann das Innenministerium NRW Organe überschuldeter Gemeinden, also Rat und Bürgermeister, vorübergehend durch Beauftragte ersetzen (§ 124 GO NW). Die Gemeindeordnung verlässt sich insofern nicht auf die finanzwirtschaftlichen Selbstheilungsfähigkeiten der gewählten Organe. Sicher würde mit der Einsetzung von Beauftragten in die kommunale Selbstverwaltung eingegriffen. Aber der kommunale Insolvenzverwalter ist die logische Konsequenz aus der Übertragung der doppischen Buchführung von der Privatwirtschaft auf den Staat.
9. Wird die Doppik auch auf Länderebene in Kraft gesetzt, dürfte sich jeder Streit darüber, ob denn nun ein Haushaltsnotstand droht oder vorliegt, von selbst erledigen. Bilanzielle Überschuldung lässt keinen Raum für Interpretationen. In einem solchen Falle wird man auch für die Länder an den Insolvenzverwalter denken müssen. Das dürfte den betroffenen Landesregierungen nicht schmecken, scheint mir aber alternativlos.
10. Sie mögen den Eindruck haben, ich redete der Zentralisierung das Wort. Das ist nicht meine Absicht. Selbstverwaltung und Eigenverantwortung sind unverzichtbare Elemente des föderativen Gemeinwesens. Doch sie taugen nicht für jedes Fahrwasser. Manchmal muss ein Lotse an Bord geholt werden, um Untiefen nach seinen Anweisungen zu umschiffen.
11. Grundpfeiler von Selbstverwaltung und Eigenverantwortung sind aufgabenadäquate Steuereinnahmen. Eine gesamtwirtschaftliche Steuerquote, die im internationalen Vergleich der wichtigsten Industriestaaten am unteren Ende rangiert, ist nicht tragfähig.

Die Staatsverschuldung ist ja nicht zuletzt das Ergebnis der Flucht aus der sozialstaatlichen Verantwortung, Vermögen und Einkommen gerecht zu verteilen. Zu einer wirksamen Schuldenbremse gehört daher zwingend eine stärkere Besteuerung der großen Vermögen und Einkommen.

12. Denn die Bundesrepublik nicht nur ein demokratischer, sondern auch ein sozialer Bundesstaat. Die Starken - ob Einzelpersonen, Unternehmen oder der Staat - dürfen den gesellschaftlichen Zusammenhalt nicht aufkündigen und sich der finanzpolitischen Gesamtverantwortung nicht entziehen.
13. Dazu gehört, dass Ländern und Gemeinden die Kosten sämtlicher Aufgaben erstattet werden, die ihnen übergeordnete Ebenen - einschließlich der EU - mittelbar oder unmittelbar übertragen. Stattdessen ist die Verletzung des Konnexitätsprinzips immer noch an der Tagesordnung.

14. Zur Stärkung der Eigenverantwortung sollten die Länder außerdem die Gesetzgebungskompetenz für alle Steuerarten erhalten, für die sie die Ertrags-
hoheit besitzen.

Dabei handelt es sich um ein Volumen von rund 14 Milliarden EUR. Das sind knapp 3 % des Gesamtsteueraufkommens in der Bundesrepublik und 8 % der Steuern, die den Ländern zufließen. Entschlossen sich angesichts der brisanten Ungleichheit der Vermögensverteilung wenigstens einige Länder zur Wiedereinführung der Vermögenssteuer, kämen etliche Milliarden EUR hinzu.

15. Eine echte Steuergesetzgebungshoheit für die Länder kann die Abhängigkeit von Kreditermächtigungen reduzieren und sie lässt Elemente des Wettbewerbs in die föderale Zusammenarbeit einfließen ohne die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ (Art. 106 Abs. 3 GG) zu gefährden.

Selbstverständlich müssten Mehr- oder Mindereinnahmen aus diesen Steuern bei der Ermittlung der Finanzkraftmesszahl nach dem Finanzausgleichsgesetz außer Betracht bleiben.

16. Eine Stärkung des steuerlichen Trennsystems für die Länder verlangt aber auch, den Kommunen das Recht zur Gestaltung der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern zu übertragen und die Gewerbesteuerumlage zu beseitigen. Auf diese Weise würde den Gemeinden in höherem Maße als heute Verantwortung für die Einnahmenseite des Budgets übertragen.

17. Damit komme ich abschließend zur Frage der Bürgerbeteiligung. Ich kann mir nicht vorstellen, dass direktdemokratische Elemente bei der Überwachung der Schuldenregeln und der Abwendung von Haushaltsnotlagen helfen können.

Denn einer globalisierten Ökonomie gibt es objektive Grenzen für die bürger-schaftliche Mitbestimmung. Zu unübersichtlich sind die finanz- und wirt-schaftspolitischen Verflechtungen, als dass das Volk mit einem einfachen „Ja“ oder „Nein“ stimmen könnte.

Zudem habe ich die Erfahrung gemacht, dass die Stimmberechtigten zwar Sparsamkeit fordern, aber zugleich wenig dazu beitragen. In der Regel geht es nur darum, vom öffentlichen Sektor jedwede Leistung zu erwarten ohne dafür die tatsächlichen Kosten tragen zu wollen.

18. Auf dem Gebiet der Finanz- und Haushaltspolitik könnte aber ein Instrument zum Einsatz kommen, das sich in anderen Zusammenhängen bewährt hat: die Planungszelle nach dem Konzept von Peter Dienel. Dadurch könnten die Bürgerinnen und Bürger in Entscheidungsprozesse eingebunden werden, die sich nicht auf Einzelfälle des Leistungsstaates beziehen, sondern auf Grundsätzli-ches. Auf die Frage nämlich,
- was der öffentliche Sektor leisten soll,
 - wie und von wem die Mittel dafür aufzubringen sind und
 - was von einer bürgernahen und effizienten Verwaltung erwartet wird.

Hierüber nachzudenken, wäre sicherlich der Mühe wert.