

Prof. Dr. Arthur Benz
Technische Universität Darmstadt
Institut für Politikwissenschaft

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

INFORMATION
17/267

A42

Stellungnahme zum Thema „Föderalismus und Finanzautonomie in Nordrhein-Westfalen“

Subsidiarität

1. Welche Rolle spielt das Abstimmungsverhalten im Bundesrat vor dem Hintergrund eines Multiparteien- und -koalitionssystems

Die „Pluralisierung“ des Parteiensystems zeigt sich im Bundesrat in zwei Entwicklungen:

In der Zeit zwischen 1990 und 2018 verfügten nur von November 2005 bis Februar 2009 jene Landesregierungen über eine Stimmenmehrheit, die von den gleichen Parteien gestellt wurden wie die Bundesregierung. Gleichzeitig nahm die Zahl der sogenannten „neutralen“ Landesregierungen zu. Seit Amtsantritt der Regierung der Großen-Koalition im Dezember 2013 liegt deren Stimmenzahl bei über 38, also über der Mehrheit von 35 Stimmen. Konnte früher die Bundesregierung das Abstimmungsverhalten der Landesregierungen und damit eine mögliche Ablehnung ihrer Gesetzesentwürfe im Bundesrat antizipieren, so ist das nun schwieriger geworden. Zudem können Stimmenthaltungen der neutralen Länder die Verabschiedung von Zustimmungsgesetzen erschweren.

Doch anders als vielfach befürchtet führte die Änderung des Parteiensystems nicht zu mehr Gesetzgebungsblockaden durch den Bundesrat. Die Zahl der Gesetze, die vom Bundestag beschlossen wurden, aber am Veto des Bundesrats scheitern, blieb äußerst gering, und sie hat in den letzten Legislaturperioden abgenommen.¹

Vermieden wurden Blockaden durch informelle Verhandlungen der Regierungen des Bundes und der Länder. Dass Bund und Länder sich in der Regel einigen, ist der Tatsache zuzuschreiben, dass die Parteien, die in den Landesregierungen vertreten sind, pragmatisch kooperieren. Es ist allerdings nicht ausgeschlossen, dass sich auch in diesen Bund-Länder-Verhandlungen Polarisierungstendenzen verstärken, etwa wenn Verteilungskonflikte härter werden oder wenn einzelne Parteien ihre Blockademacht im Bundesrat nutzen.

Bereits jetzt wird allerdings die Effektivität der Gesetzgebung durch ein Demokratiedefizit erkauft, weil informelle und für die kontrollierenden Landesparlamente nicht transparente Verhandlungen der Exekutive die Gesetzgebung beeinflussen. Innerhalb der Länder entsteht ein weiteres Demokratieproblem, wenn sich Koalitionsregierungen der „neutralen“ Länder über ihr Abstimmungsverhalten nicht einigen können und sich im Bundesrat der Stimme enthalten. Im Ergebnis verweigert eine Landesregierung damit einem Zustimmungsgesetz, das

¹ Schmedes, Hans-Jörg, *Der Bundesrat in der Parteidemokratie*, Baden-Baden: Nomos 2019.

die Länder betrifft, ihre Zustimmung, tatsächlich bringt sie zum Ausdruck, dass sie sich nicht zu dem Gesetz positionieren will. Sie wird damit ihrer Verantwortung nicht gerecht, Landesinteressen im Bundesrat zu vertreten.

Diese Verantwortung beinhaltet die Pflicht „Farbe zu bekennen“, so Peter M. Huber in der ersten Anhörung der Föderalismuskommission I.² Gesetze, die der Zustimmung des Bundesrats bedürfen, betreffen Zuständigkeiten und Interessen aller Länder. Insofern wäre es folgerichtig, Enthaltungen bei Zustimmungsgesetzen gar nicht zuzulassen. Wie immer man dann innerhalb der Länder regelt, wie ein Dissens in einer Regierung gelöst werden soll, würde die Macht des Ministerpräsidenten und seiner Partei gestärkt, beide müssten aber auch im Landesparlament und gegenüber der Öffentlichkeit die Verantwortung übernehmen. Macht und Verantwortlichkeit wäre also klarer definiert. Zudem würde vermieden, dass Landesregierungen wegen Uneinigkeit faktisch nicht entscheiden, obgleich dies ihre Mitwirkung an Zustimmungsgesetzes erfordert.

2. Wie können, stärker dem Subsidiaritätsprinzip folgend, die Aufgabenzuteilung und das Finanzgeflecht von Bund und Ländern dauerhaft geordnet werden, zum Beispiel durch eine punktuelle Stärkung des föderalen Verfassungsgefüges und/oder grundsätzliche Neuordnung der Beziehungen?

Wie ich in meiner ersten Stellungnahme erklärte, taugt das Subsidiaritätsprinzip nur zur Regelung von Kompetenzkonflikten bzw. zur Begründung, ob eine Materie unter eine Kompetenzregelung fällt.

Das Grundgesetz erklärt zwar das Subsidiaritätsprinzip zur Leitidee der Kompetenzverteilung in der föderalen Verfassung. Das grundsätzliche Problem der Kompetenzverteilung liegt allerdings darin, dass Dezentralisierung in der Regel dazu führt, dass Aufgaben über die Zuständigkeitsgrenzen eines Landes hinauswirken. Zwar ist es richtig, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zu trennen, aber Aufgaben sind verflochten und können nicht getrennt werden. Die Diskrepanz zwischen Zuständigkeitsraum auf Reichweite von Aufgaben steigt durch Dezentralisierung. Will man verhindern, dass diese Tatsache eine Zentralisierung der Kompetenzen begründet, muss man geeignete Koordinationsformen zwischen Bund und Ländern oder zwischen Ländern suchen. Wenn man also die Länder stärken will, bedarf es der Verfahren, in denen Interdependenzen zwischen ihren Aufgaben bearbeitet werden können, und zwar in einer demokratiefreundlichen, d. h. „autonomieschonenden“ Weise (so Fritz W. Scharpf). Ideen dazu habe ich in meiner ersten Stellungnahme formuliert.

Koordination bedeutet nicht, dass sich Bund und Länder auf eine Regelung einigen müssen. Sie kann auch durch wechselseitige Anpassung von Regelungen erreicht werden, wobei Regelungsdifferenzen und Abweichungen möglich bleiben. Koordination muss als Prozess verstanden werden, der zu einheitlichen wie unterschiedlichen Regelungen führen kann.

² Peter Michael Huber, *Zuordnung von Gesetzgebungszuständigkeiten auf Bund und Länder sowie Zuständigkeiten und Mitwirkungsrechte der Länder in der Bundesgesetzgebung, insbesondere vor dem Hintergrund der Weiterentwicklung der Europäischen Union*; Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Kommissionsdrucksache 0008, S. 21 (https://www.bundesrat.de/DE/plenum/themen/foekoI/bundesstaatskommission/drs/Kom-0008.pdf?__blob=publicationFile&v=1)

Externe Effekte von Aufgaben der Länder entstehen besonders in den Stadtstaaten und kleinen Länder. Sie könnten grundsätzlich durch eine Neugliederung der Länder reduziert werden. Realistisch ist diese Option nicht, zumal laut Art 29 GG der Aspekt der Leistungsfähigkeit der Länder mit dem als „landsmannschaftliche Verbundenheit“ bezeichneten Aspekt der „Identität“ der Menschen mit ihrem Land abgewogen werden müsste. Realisierbar wären aber Formen der Kooperation benachbarter Länder, die zum einen dazu dienen könnten, die Potentiale von Dezentralisierung zu erweitern, zum anderen Effizienzvorteile erzeugen würden. Ob man Kooperation als Vorstufe einer Neugliederung oder als Dauerlösung betrachtet, kann dahingestellt bleiben.

Kompetenzen

1. Wie könnte eine Stärkung der Landesparlamente als Legislative im föderalen System bewirkt werden?

Zum einen könnte man die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes in größerem Umfang, als dies durch die Verfassungsreform von 2006 geschah, für Abweichungsrechte der Länder öffnen. Damit würden nicht unbedingt mehr Regelungsunterschiede durch abweichende Landesgesetzgebung bewirkt, die Landesparlamente würden aber in die Lage versetzt, durch eigene Gesetzgebung die Bundesgesetzgebung zu beeinflussen, wenn diese auf Abweichungen der Länder mit einer Anpassung des Bundesrechts reagieren sollte.

Zum zweiten könnten man die Landesparlamente signifikant stärken, indem man den Länder Kompetenzen im Steuerrecht übertragen würde. Sinnvoll wäre ein Zuschlagsrecht auf die Einkommensteuer, das allerdings bisher nicht realisierbar war. Auch die Regelung der Grundsteuer hätte man den Ländern vollständig überlassen können.

Zum dritten könnten die Mitwirkungsrechte der Landtage an der Bundesgesetzgebung gestärkt werden, soweit diese die Zustimmung des Bundesrats erfordert. Dabei ist es bekanntlich verfassungsrechtlich ausgeschlossen und praktisch nicht sinnvoll, den Landesparlamenten das Recht einzuräumen, der Landesregierung ein imperatives Abstimmungsmandat zu erteilen. Im Sinne der Kontrollrechte der Landesparlamente wäre eine rechtzeitige Information über anstehende Entscheidungen im Bundesrat geboten, verbunden mit entsprechenden Kapazitäten der Parlamente, die Informationen zu verarbeiten und der Möglichkeit, strittige Themen in Ausschüssen oder im Plenum zu diskutieren.

2. Bietet es sich an, zum Zwecke der kommunalen Selbstverwaltung den Kommunen zusätzliche Aufgaben und damit verbunden Finanzausstattung zuzuweisen. Wenn ja, welche Bereiche/Aufgabe würden sich dafür eignen?

Welche konkreten Politikbereiche oder Aufgaben an die Kommunen übertragen werden können, hängt von der Struktur der kommunalen Ebene ab. Dabei ist auch das Verhältnis zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden in den Blick zu nehmen, ebenso wie die Möglichkeiten und Formen der kommunalen Zusammenarbeit.

Die Frage ist allerdings, ob es hier tatsächlich um die „Zuweisung“ von Aufgaben gehen soll. Die kommunale Selbstverwaltung erstreckt sich auf alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Die Kommunen können und sollen demnach selbst bestimmen, welchen

Aufgaben sie übernehmen, sofern diese einen Bezug auf ihr Gebiet und ihre Bürgerschaft aufweisen. Als problematisch erweist sich, den Bereich der „örtlichen Gemeinschaft“ klar abzugrenzen, zumal kommunale Aufgaben immer mehr mit überörtlichen Aufgaben verflochten sind (In der Rechtswissenschaft wurde dies bereits in den 1970er Jahren ausführlich diskutiert). Zudem wurden den Kommunen immer mehr Aufgaben von Bund und Ländern übertragen.

Die kommunale Selbstverwaltung wird durch den „Rahmen der Gesetze“ begrenzt. Ob dieser zu eng ist, lässt sich generell nicht feststellen. Nicht nur müsste man dazu einzelne Politikbereiche betrachten, sondern auch unterschiedliche Handlungsbedingungen von Kommunen berücksichtigen. Ein möglicher Ansatzpunkt, den Rechtsrahmen zu lockern, besteht darin, einzelnen Kommunen oder Gruppen von Kommunen leichter Abweichungsmöglichkeiten von Vorschriften oder Experimentierklauseln einzuräumen, die dann, soweit sie im betreffenden Gesetz zugelassen sind, auf Antrag vom Land bewilligt werden könnten.

Darüber hinaus ist auch hier zu bedenken, dass eine Kommunalisierung von Aufgaben nie bedeutet, dass eine Stadt, Gemeinde oder ein Gemeindeverband die jeweilige Aufgabe autonom erfüllen kann. Auch hier entstehen Regelungs- und Koordinationsbedarfe, so dass die Frage nach der angemessenen Koordination oder Steuerung kommunaler Politik und Verwaltung sich unmittelbar stellt. Angesichts der Tatsache, dass die Kommunen Aufgaben erfüllen, die im weitesten Sinne für die Gestaltung der Lebensumwelt essentiell sind, und angesichts der Innovationspotentiale, die die lokale Politik bietet, sollte man Koordinationsverfahren einsetzen, die experimentelle Politik, wechselseitiges Lernen und die Verbreitung von Innovationen fördern.

Finanzen

1. Ist durch die gegenwärtige Finanzkraft und Finanzverteilung – gemessen am Grundsatz der Konnexität – gewährleistet, dass die Länder und Kommunen ihre verfassungsmäßigen Aufgaben in vollem Umfang wahrnehmen können? An welcher Stelle (bspw. Steuerarten) gibt es Handlungsbedarf?

Die Finanzverfassung des deutschen Bundesstaats hat zur Folge, dass die Finanzkraft der Länder in erheblichem Maß vom Finanzausgleichssystem bestimmt wird. Dies hat prinzipiell Vor- und Nachteile. Der entscheidende Nachteil ist, dass ein einzelnes Land nicht selbst über seine wichtigsten Steuerquellen entscheiden, sondern nur gemeinsam mit anderen Ländern im Bundesrat ein Vetorecht gegen ein entsprechendes Bundesgesetz ausüben kann. Ein wesentlicher Vorteil dieses Systems liegt darin, dass die Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern so ausgestaltet ist, dass sie auf fiskalische Ungleichgewichte reagieren kann – ein Problem, das in anderen Bundesstaaten stärker ausgeprägt ist als in Deutschland. Denn bei der Aufteilung des Aufkommens der Umsatzsteuer haben Bund und Länder gleichermaßen Anspruch auf die Deckung ihrer notwendigen Ausgaben (Art 106 Abs. 3 Ziff. 1 GG). Allerdings ist die Berechnung der sog. Deckungsquoten zunehmend zu einem Streitgegenstand im Verhältnis von Bund und Länder geworden. Dieses Instrument der flexiblen Anpassung der Finanzverteilung scheint nicht mehr zu funktionieren.

Die eigentlichen Finanzprobleme der Länder sind allerdings auf der Ausgabenseite zu verorten, vor allem wenn man drohenden Kosten der Pandemie, die künftigen Belastungen

mit potentiell steigenden Zinszahlungen und die real gegebenen Pensionslasten berücksichtigt. Diese werden im vertikalen Finanzausgleich weitgehend ausgeblendet. Die notwendigen Ausgaben variieren auch zwischen Ländern erheblich. Insofern sind Vorschläge, den horizontalen Finanzausgleich durch einen Lastenausgleich zu ergänzen oder mehr aufgabenorientierte Komponenten in die Berechnung der Ausgleichsleistungen zu berücksichtigen, nach wie vor zu bedenken. Leider wurden sie in der letzten Finanzausgleichsreform nicht aufgegriffen.

2. Wie kann eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen in NRW unter der Bedingung gleichwertiger Lebensverhältnisse aussehen, bedenkt man u.a. die Altschuldenproblematik.

Was eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen bedeutet, ist schwer zu bestimmen. Ein eindeutiges Indiz für eine unangemessene Finanzausstattung einer Gemeinde ist eine anhaltende übermäßige Verschuldung, die nicht durch eine verfehlte Politik verursacht wird.

In der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ des Bundes arbeitete eine Arbeitsgruppe zum Thema kommunale Altschulden. Nach einer Auswertung verfügbarer Studien stellte die Gruppe fest, dass verschiedene Faktoren ursächlich für einen hohen Schuldenstand bzw. hohe Kassenkredite einzelner Kommunen sind. Betrachtet man die Liste der Faktoren, die im Bericht der AG genannt werden, fällt ins Auge, dass fast alle von Gemeinden nicht beeinflusst werden können. Demnach muss man davon ausgehen, dass man, anders als dies in der Diskussion immer wieder suggeriert wird, den Kommunen jedenfalls in der Regel nicht die Verantwortung für ihre Verschuldung zuschreiben kann.³ Deswegen sprechen gute Gründe dafür, die betroffenen Gemeinden zu entlasten. Der Bund hat hierzu Gesprächsbereitschaft signalisiert, aber die Zustimmung aller Länder zu einer Lösung eingefordert. Die vorrangig betroffenen Länder, und dazu zählt NRW, sollten sich also nicht auf den Bund verlassen und eigene Lösungen suchen.

Das Land Hessen hat mit der partiellen Übernahme der Altschulden hoch verschuldeter Kommunen in einen Entschuldungsfonds und anschließend der Übernahme von Kassenkrediten in die sogenannte Hessenkasse einen praktikablen Weg aufgezeigt. Dabei setzte die Landesregierung auf eine Verbindung von freiwilliger Beteiligung, effektiver Finanzaufsicht und Beratung. Der Erfolg dieses Modells wurde sicher durch die positive Wirtschaftsentwicklung begünstigt, aber diese war ausschlaggebend. Indem auf strenge Sparauflagen verzichtet wurde, erwies sich der hessische Weg als mit der kommunalen Selbstverwaltung gut verträglich.

Sonderfrage

Wie kann der Gesetzgeber im Bereich der föderalen Finanzbeziehungen besser auf Krisen und unvorhergesehene Ereignisse reagieren. Gibt es dafür bereits z.B. Lehren aus der Corona-Krise für die künftige Bund-Länder-Abstimmung?

³ Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ Bericht der Facharbeitsgruppe 1 „Kommunale Altschulden“, Anhang 1; https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_laendliche-Regionen/gleichwertige-Lebensverhaeltnisse/schlussfolgerungen-kom-gl.pdf;jsessionid=EE28FA214DCB58A5F0C18898492EC09D.internet2832?__blob=publicationFile&v=4

Krisen erfordern schnelles und koordiniertes Handeln bei hoher Unsicherheit über Ursachen der Krise und die Folgen des Handelns. Die Art und Weise, wie Bund und Ländern in der Corona-Krise kooperiert haben, hat sich bewährt. Die Zusammenarbeit war und ist freiwillig, d.h. die Länder können handeln, und werden nicht durch einen Zwang zur Einigung behindert. Zugleich werden die Regelungen der Länder koordiniert, lassen allerdings Differenzierungen zu, weil sich nicht alle Länder ihr unterwerfen müssen. Man kann also von einer Gemeinschaftsaufgabe mit „opting out“ sprechen. Diese gewährleistet schnelles und koordiniertes Handeln und ein hohes Maß an Flexibilität, um auf veränderte Entwicklungen zu reagieren.

Es zeigte sich auch, dass Bund und Länder durch Finanzhilfen reagieren konnten, was sicher durch die günstige wirtschaftliche Entwicklung und eine solide Haushaltswirtschaft der vergangenen Jahre begünstigt wurde, von der die Bundesrepublik profitierte. Ihre finanzpolitischen Entscheidungen trafen Bund und Länder weitgehend autonom, aber im Einklang miteinander. Dabei ist aber auch deutlich geworden, wie schnell die Länder Finanzhilfen akzeptieren, obgleich sie sich damit weiter in die Abhängigkeit vom Bund begeben. Regelungen des Grundgesetzes haben das nicht verhindert, weil man diese schnell durch Ausnahmeregelungen aufweichen konnte.

Noch unklar ist, wie die jetzt aufgenommenen Schulden in Zukunft abgetragen werden. In den Ländern wird sich dann ihre geringe Steuerautonomie nachteilig bemerkbar machen. Es besteht die Gefahr, dass sich der deutsche Föderalismus in Richtung des australischen Föderalismus entwickelt, in dem die Steuereinnahmen weitgehend vom Bund bestimmt, die Leistungsaufgaben aber von den Ländern erfüllt und finanziert werden. In Australien reagierte man auf das daraus erwachsene Problem des „fiskalischen Ungleichgewichts“ durch einen Finanzausgleich, der sich auf das Verhältnis von Finanzkraft und Finanzbedarf bezieht. Ein solcher Finanzausgleich muss einerseits die Finanzbedarfe nach plausiblen Kriterien festlegen und andererseits ständig an neue Entwicklungen in einzelnen Aufgabenbereichen angepasst werden. Er kann nicht auf zehn Jahre festgeschrieben, sondern muss kontinuierlich überprüft und angepasst werden.

Vermutlich wird künftig der Stabilitätsrat in der Finanzpolitik der Länder an Bedeutung gewinnen. Mit dem Verfahren der Haushaltsüberwachung erfüllt der Rat eine wichtige Monitoring-Funktion und trägt zur Koordinierung der Finanzpolitik von Bund und Ländern bei, ohne die Haushaltsautonomie der Landesparlamente zu beeinträchtigen. Mit seiner jetzigen Praxis des Monitorings auf der Basis einer vergleichenden Bewertung kann er die Kontrollfunktion der Landesparlamente gegenüber der Landesregierung stärken. Über die Maßstäbe, nach denen der Rat die Haushalte bewertet, kann man sicher streiten, das Verfahren als solches hat sich aber bisher bewährt.