

# Wird der Bundesstaat zukunftsfähig?



Konrad Lammers

Die Bedingungen, unter denen staatliche Arrangements wie die Finanzverfassung auf den Prüfstand zu stellen sind, lassen sich wie folgt umreißen: Politisch forcierte Integrationsschritte und revolutionäre technische Entwicklungen bei Kommunikations- und Transportsystemen haben die Kosten der Raumüberwindung für Güter und Dienste, für Standort- und Wohnortverlagerungen drastisch gesenkt. Länder, Regionen und Städte konkurrieren um die mobil gewordenen Firmen und Menschen. Arbeitskräfte und Firmen lassen sich dort nieder, wo für staatliche Leistungen das günstigste Kosten-Nutzenverhältnis besteht, das wirtschaftliche Umfeld und die Lebensbedingungen am attraktivsten sind. Regionen, denen es gelingt, Firmen und Arbeitskräfte zu attrahieren, die hohe Beiträge zur regionalen Wertschöpfung beisteuern, setzen sich an die Spitze der Wachstumshierarchie. Dieses Bild beschreibt nicht nur die Gegenwart. Angesichts der rasanten Entwicklung bei den Informations- und Kommunikationstechnologien gilt es auch für die absehbare Zukunft. Darüber hinaus steht die Osterweiterung der EU ins Haus.

Wie sind vor diesem Hintergrund die Anforderungen an eine föderale Finanzverfassung zu formulieren? Die Gliedstaaten müssen umfassend Aufgaben wahrnehmen können, um ihren Standort attraktiv zu machen. Zur eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung gehören eigene Steuerhoheiten. Die Eigenstaatlichkeit der Gliedstaaten darf nicht dadurch in Frage gestellt werden, dass fremdbestimmte Aufgaben finanziert werden müssen. Es gilt, einen wettbewerblichen Föderalismus nach diesen Kriterien zu institutionalisieren.

Die deutsche Finanzverfassung ist von einem Wettbewerbsföderalismus zur Zeit meilenweit entfernt. Leitbild ist nicht der Wettbewerb unter den Bundesländern, sondern das Kartell zwischen ihnen und der Bundesebene, beschönigend auch kooperativer Föderalismus genannt. Merkmale der bestehenden Finanzverfassung sind weitgehende Aufgabenwahrnehmung durch die Bundesebene, bundesweit geltende Standards, deren Kosten die Länder zu großen Teilen aus eigenen Mitteln finanzieren müssen, fehlende Besteuerungsrechte der Länder sowie ein fast undurchdringbares Geflecht von Finanzausgleichsregelungen. Letzteres führt im Ergebnis zu einer nahezu vollständigen Nivellierung der Finanzkraftunterschiede, in manchen Fällen sogar zu einer Übernivellierung.

Nun hat das Bundesverfassungsgericht Bund und Länder aufgefordert, das geltende Finanzausgleichsgesetz bis zum Jahre 2005 zu reformieren. Zunächst sind Bund und Länder gehalten, bis Ende 2002 in einem sogenannten Maßstäbengesetz die Kriterien allgemein und nachvollziehbar darzulegen, nach denen die Finanzkraft zwischen den Bundesländern auszugleichen ist. Ist zu erwarten, dass durch die anstehenden Gesetzesänderungen der kooperative Föderalismus durch ein anderes institutionelles Arrangement abgelöst wird?

Zunächst ist festzuhalten, dass es den Ländern Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, die die Klage gegen den bestehenden Finanzausgleich eingereicht hatten und die der Ausgangspunkt der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes waren, entgegen ihren Beteuerungen nicht um einen grundsätzlichen Paradigmenwechsel hin zum Wettbewerbsföderalismus gegangen ist. Wenn dies das Ziel der klagenden Länder gewesen wäre, hätten sie viel umfassender gegen Bestimmungen der praktizierten Finanzverfassung klagen müs-

sen. Tatsächlich haben sie aber nur die Verfassungsmäßigkeit des Finanzausgleichsgesetzes überprüfen lassen. Das Motiv der Südländer ist letztlich in Verteilungsinteressen zu suchen und nicht in der Sorge um die Zukunftsfähigkeit des Bundesstaates.

Der Klage der Südländer entsprechend hat das Verfassungsgericht sich darauf beschränken müssen, die Verfassungsmäßigkeit eines engen Ausschnitts der föderalen Ordnung zu überprüfen. Über die Alternative Wettbewerbsföderalismus versus Kartellföderalismus konnte das Gericht nicht entscheiden, weil es nicht Gegenstand des Normenkontrollantrages war. Dem Verfassungsgericht ist insoweit kein Vorwurf zu machen, zumal es für den engen Bereich, der zur Überprüfung anstand, Vorgaben gemacht hat, die zu mehr Transparenz in den Finanzbeziehungen beitragen sollen.

In diesem Zusammenhang müßig ist im übrigen die Streitfrage, ob die Väter des Grundgesetzes einen kooperativen oder wettbewerblichen Föderalismus schaffen wollten. Sicherlich hatten sie zwar viel mehr staatliche Eigenständigkeit für die Bundesländer im Sinn, als sich in den letzten 50 Jahren herausgebildet hat. Der kooperative Föderalismus ist eine Geburt der späten 60er Jahre. Dass ein Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften stattfinden muss, um den Herausforderungen von Globalisierung und europäischer Integration zu genügen, war bei Gründung der Bundesrepublik schwerlich voraussehbar. Deshalb ist jetzt auch der Verfassungsgesetzgeber und nicht das Bundesverfassungsgericht gefordert. Um das Gemeinwesen zukunftsfähig zu machen, ist eine Verfassungsreform für einen Wettbewerbsföderalismus notwendig.

Politische Akteure, die ein solches Vorhaben ernsthaft auf den Weg bringen wollen, sind allerdings nicht in Sicht. Derzeit und vermutlich bis zur Verabschiedung des neuen Finanzausgleichsgesetzes werden die Länder und der Bund damit beschäftigt sein, die für sie günstigste Position im Verteilungskampf um die Finanzausgleichsmasse zu finden. Schon jetzt ist absehbar, dass das zu beschließende Maßstäbengesetz mehr von den Verteilungsinteressen einer mehrheitsfähigen Allianz der Bundesländer bestimmt sein wird, denn von Kriterien, bei denen zunächst offen bleibt, wer Begünstigter und Belasteter gegenüber der gegenwärtigen Regelung sein wird.

Auf der Strecke bleibt bei diesem strategischen Spiel die Zukunftsfähigkeit des Bundesstaates. So gesehen ist die Zeit, die verstreicht, um den Vorgaben des Verfassungsgerichtes genüge zu tun, verloren. Wo sind die Bundesländer, die ernsthaft mehr Eigenverantwortung in der Standortpolitik für sich einfordern? Die Länder sollten sich bewusst machen, dass sie die originären staatlichen Einheiten darstellen, die sich die übergeordnete Ebene, den Bund, halten, damit er nur solche Aufgaben wahrnimmt, die er zum Nutzen aller besser erfüllen kann. Warum fordern die deutschen Bundesländer in einem zusammenwachsenden Europa nicht ähnlich weitreichende standortpolitischen Verantwortlichkeiten ein, wie sie die Mitgliedsländer der EU haben? Nordrhein-Westfalen ist gemessen an Bevölkerung und Wirtschaftsleistung bedeutsamer als die Niederlande, Baden-Württemberg bedeutsamer als Belgien, Portugal und Schweden und noch das kleinste deutsche Bundesland ist in dieser Hinsicht gewichtiger als Luxemburg. Gemessen an ihren standortpolitischen Möglichkeiten sind alle deutschen Bundesländer allerdings Zwerge. Was hier an Anpassungspotenzial durch die Einbindung in den kooperativen Föderalismus verloren geht, lässt sich daran erkennen, dass alle kleinen EU-Mitgliedsländer in den letzten Jahren eine weitaus bessere Wachstums- und Beschäftigungsbilanz aufweisen können als Deutschland. Wegen ihrer Kleinheit waren sie in der Lage, flexible und individuell angepasste standortpolitische Antworten auf die gestellten Herausforderungen zu finden.

In einem sich weiter integrierenden Europa wird es nicht möglich sein, so viel Einheitlichkeit bei den Regulierungen und den wirtschaftlichen Tatbeständen wie bisher bundesweit aufrechtzuerhalten. In einem Europa ohne nationale Grenzen werden z.B. die Ladenschlusszeiten in Flensburg mit denen im benachbarten Dänemark auszutariieren sein, nicht mit denen in Braunschweig, Magdeburg oder gar in Städten in der Nachbarschaft zu anderen Mitgliedsländern. Generell werden die Maßstäbe für die wirtschaftlichen Lebensumstände in den deutschen Grenzregionen diejenigen sein müssen, die in den Nachbarländern herrschen, nicht aber bundesdeutsche Einheitswerte. Es führt kein Weg daran vorbei: Wer es ernst meint mit der europäischen Integration, insbesondere der Osterweiterung, kommt nicht umhin, mehr, viel mehr räumliche Ungleichheiten im Bundesgebiet zuzulassen als bisher.