



FINANZPOLITIK

Himmel, hilf!

In ihrer Geldnot nehmen die Länder den Bund aus, wo sie nur können. Eine Reform des Föderalismus könnte das Verhältnis kitten – und das Gesicht der Republik verändern.

Wolfgang Schäuble macht seit 50 Jahren Politik, doch an diesem Mittwoch Mitte Juni hilft ihm keine Erfahrung und kein Verhandlungsgeschick. Er kassiert eine der bittersten Niederlagen als Bundesfinanzminister.

Der 70-Jährige hat die Ministerpräsidenten eingeladen, es soll um den Hilfsfonds für die Flutopfer gehen. Eigentlich eine Formsache. Schäuble schlägt vor, dass sich Bund und Länder die Kosten teilen, wie sie es bei früheren Katastrophen oft getan haben. Doch die Ministerpräsidenten schalten auf stur. Sie wollen am liebsten gar nicht zahlen. Schäuble merkt, dass er den Kampf nicht gewinnen kann, und stimmt schließlich zu, den Großteil der Rechnung zu übernehmen.

Es ist der vorerst letzte Akt eines Trauerspiels namens Föderalismus. Die Beziehung zwischen Bund und Ländern ist zertrütet. Der CDU-Chefhaushälter im Bundestag, Norbert Barthle, wirft den Ländern „modernes Raubrittertum“ vor. Und selbst die Profiteure des Flut-Deals gestehen ein, nicht gerade ein Meisterstück abgeliefert zu haben. „Unser Verhalten war einfach nur dreist“, sagt einer von ihnen.

Die Hoffnung all jener, die auf ein Ende der Erpressungstaktik setzen, richtet sich auf einen Zeitpunkt: 2019. Dann läuft nicht nur der Länderfinanzausgleich aus. Auch der Solidarpakt, der den Ostregionen Extra-Milliarden garantiert, endet. Und 2019 ist das letzte Jahr, in dem die Länder Schulden machen dürfen. Von 2020 an sind ihnen neue Kredite verboten. Spätestens dann muss die überfällige Reform des Föderalismus in Kraft treten. So wird das Pokerspiel eines der zentralen Themen der nächsten Legislaturperiode.

Zweimal haben sich Kommissionen seit der Wiedervereinigung daran versucht, das föderale Gefüge der Republik zu reformieren. Die entscheidende Frage wurde dabei allerdings ausgeklammert: Wie kann die Blockade von Bundestag und Bundesrat beendet werden? Denn in den letzten Jahren hat sich in der Politik etwas Grundsätzliches verschoben: Während sich die Kanzlerin früher halbwegs auf ihre Parteifreunde in der Länderkammer verlassen konnte, gibt es dort nun einen parteiübergreifenden Konsens. Und der lautet: Der Bund soll zahlen.

Doch der größte Treiber für eine Neuordnung wird die Schuldenbremse sein. Am Ende könnte es einen historischen Deal zwischen Bund und Ländern geben. Dann würden sich nicht nur die Staatsfinanzen neu sortieren, auch das Erscheinungsbild der Republik könnte sich massiv verändern, etwa durch eine geringere Zahl von Bundesländern.

Wie Minister zu Erpressern wurden

Peter-Jürgen Schneider, seit kurzem niedersächsischer Finanzminister, kann erklä-

ren, wie aus einem passablen Verhältnis zwischen Bund und Ländern ein zerrüttetes wurde. Der 65-Jährige war zuletzt Personalvorstand beim Stahlhersteller Salzgitter, er verdiente 800 000 Euro pro Jahr. Schneider ist das, was man gemeinlich finanziell unabhängig nennt.

Doch statt daheim herumzusitzen, will er noch einmal mitmischen, so wie vor zehn Jahren, als er die Staatskanzlei in Hannover leitete. Schließlich hat sich seitdem fast alles verändert. „Wenn die Bundesregierung früher ein Gesetz durch den Bundesrat bringen wollte, dort aber keine Mehrheit hatte, spaltete sie einfach die Länderkammer“, erzählt Schneider. Und fügt mit diebischer Freude hinzu, keiner habe diese Disziplin beherrscht wie sein Parteifreund Gerhard Schröder.

Als im Sommer 2000 die rot-grüne Steuerreform im Bundesrat zu scheitern drohte, kaufte er einfach Länder aus der Abwehrfront heraus. Heute wäre ein solcher Coup kaum noch möglich, glaubt Schneider. „Einer Reform, die dauerhaft erhebliche Mindereinnahmen bringt, würde wohl kein Ministerpräsident mehr zustimmen. Überall regieren angesichts der Schuldenbremse die Finanzminister mit.“

In Berlin sieht man das genauso. „Es ist egal, welcher Partei ein Ministerpräsident angehört“, sagt ein Regierungsmitglied frustriert. „Wenn es ums Geld geht, stehen die 16 Länder geschlossen gegen uns.“ An der Länderfront ist Schäuble auch bei den Verhandlungen um den Flutfonds abgeprallt.

Die blanke Not schweißt die Länder zusammen. Nichts wird von Stuttgart bis Schwerin so gefürchtet wie die Schuldenbremse des Grundgesetzes. Für den Bund greift sie bereits 2016, aber Schäuble darf danach immer noch in Maßen Kredite

aufnehmen. Für die Länder dagegen heißt es: Von 2020 an dürfen sie keinen Euro Miese mehr machen.

In 13 der 16 Bundesländer regiert die SPD mit, sie war im Bundesrat selten so mächtig. Allein, es nützt ihr nichts. Denn in der Länderkammer kann man kaum gestalten, nur blockieren. Wenn die Regierung die Steuern senken will, kann der Bundesrat das Vorhaben torpedieren. Aber wenn die Länder mehr Geld brauchen, muss der Bundestag zustimmen.

Weil Steuererhöhungen in dieser Legislaturperiode nicht durchsetzbar waren, haben die Länder eine perfide Methode entwickelt. Man könnte sie die schleichende Enteignung des Bundes nennen. Seit Jahren muss Finanzminister Schäuble immer mehr Aufgaben finanzieren, für die eigentlich Länder und Gemeinden zuständig sind. Allein von 2010 bis 2016 summieren sich die Zugeständnisse auf 51 Milliarden Euro. So beteiligt sich der Bund stärker an der Grundversicherung im Alter, leistet beim Ausbau von Krippenplätzen Beistand, erstattete den Ländern selbst für die Volkszählung 250 Millionen Euro.

Das funktionierte auch, weil sich der Bundesetat fast von allein sanierte. Nun ist Schäuble nicht mehr bereit, den reichen Onkel zu spielen. „Es kann nicht sein, dass der Bund immer nur zahlt und nicht mitreden darf“, sagt er. Ob sie wollen oder nicht: Die Finanzminister der Länder müssen kürzen.

Warum das Sparen so schwerfällt

Thomas Schäfer hat ein Problem, egal, wie die hessische Landtagswahl im September ausgeht. Verlieren CDU und FDP, muss der konservative Finanzminister sein Büro räumen. Das beherbergt jedoch

Vitrinen voller kleiner Figuren mit Hundeköpfen. Weil seine Frau die Leidenschaft für die „Doggie people“ nicht teilt, gibt es zu Hause kein Asyl. Verglichen mit dem Unheil, das Schäfer nach einem Wahlsieg droht, ist die ungelöste Standortfrage allerdings beherrschbar.

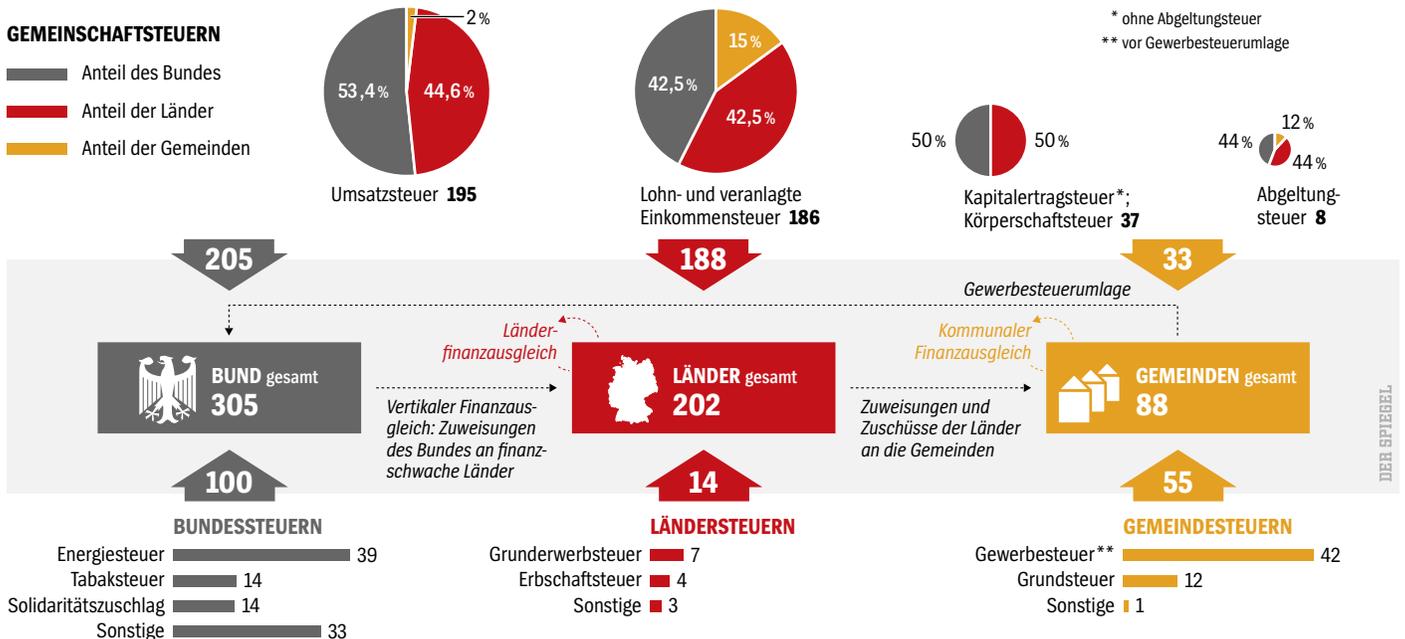
In der allgemeinen Wahrnehmung ist Hessen ein reiches Land. Es beheimatet die Bankenmetropole Frankfurt am Main und gehört neben Bayern und Baden-Württemberg zu den wenigen verbliebenen Nettozahlern im Finanzausgleich. Doch in Schäfers Etat klafft eine Lücke von 1,3 Milliarden Euro, im Länder-Ranking des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung landet Hessen nur auf den hinteren Plätzen. Härtere Rosskuren stehen nur Bremen, Hamburg und dem Saarland bevor.

Was die Sanierung der Länderetats so schwierig macht, sind nicht nur die hohen Zinslasten. Rund 40 Prozent der Ausgaben gehen für Personal drauf. Selbst geringe Tarifsteigerungen im Öffentlichen Dienst machen sich sofort bemerkbar.

Dabei sind die Löhne und Gehälter für die aktive Generation noch das geringere Problem. In den fetten sechziger und siebziger Jahren haben die Länder nahezu jeden verbeamtet, der sich nicht wehrte. Nun treiben diese Menschen die Pensionslasten auf immer neue Höhen. Allein für Hessen betragen die Verpflichtungen 47 Milliarden Euro. Das ist mehr als die offiziell ausgewiesene Verschuldung des Landes.

Was für die westdeutschen Finanzminister die Pensionslasten sind, ist für ihre ostdeutschen Kollegen die Demografie. In den neuen Ländern sinkt die Zahl der Einwohner dramatisch, so wie in Sachsen-Anhalt: Nach der Wende lebten hier

Das Steuerkarussell Einnahmen und ihre Aufteilung 2012, in Mrd. Euro





JÜRGEN LOSSEL

Hochwasser in Sachsen im Juni: Der Bund übernimmt die Rechnung

drei Millionen Menschen, 2020 werden es noch zwei Millionen sein.

Jens Bullerjahn, dienstältester Finanzminister der Republik, wird deshalb Ende des Jahrzehnts rund 500 Millionen Euro jährlich weniger einnehmen als heute. Zudem läuft bis dahin der Solidarpakt aus, der die Ostländer päppelt. Deshalb hat Bullerjahn bereits bei seinem Amtsantritt 2006 Sachsen-Anhalt eine strikte Diät verordnet. In den vergangenen Jahren sind 12 000 Stellen im Öffentlichen Dienst weggefallen, die Zahl der Schulen hat sich deutlich reduziert, statt acht Gefängnissen gibt es bald nur noch drei.

Es klingt paradox, aber je mehr ein Land bereits gekürzt hat, desto schwieriger wird es, die Ausgaben weiter den sinkenden Einnahmen anzupassen. „Theoretisch kann man immer noch mehr sparen“, sagt Bullerjahn, „praktisch geht allerdings irgendwann die gesellschaftliche Akzeptanz verloren.“ Das heißt: Wenn selbst Grundschüler weit pendeln, die Polizei weniger Streife fährt und auch der letzte Verein keinen Zuschuss mehr bekommt, gerät die Demokratie in Gefahr.

Was eine Reform leisten muss

Die Finanzklemme der Bundesländer ist derart dramatisch, die Wirkung der Schuldenbremse so brutal, dass kosmetische Korrekturen nicht mehr ausreichen. Selbst ein Mehrwertsteuer-Pünktchen mehr oder zusätzliche Finanzspritzen: All das wird kaum genügen, um die notleidenden Etats zu sanieren. Nötig ist eine grundlegende Reform, bei der die geltende Steuerverteilung genauso wenig tabu sein darf wie die Frage, ob 16 Bundesländer noch zeitgemäß sind.

Das sehen auch immer mehr Politiker so. Zu ihnen zählt Carsten Kühn. Der rheinland-pfälzische SPD-Finanzminister trägt an diesem schwülen Sommertag Jeans und das Hemd über der Hose. Kühn redet ungern die Dinge schön. „Sosehr sich einige Bundesländer auch anstrengen, ohne zusätzliche Einnahmen werden sie die Schuldenbremse kaum einhalten können“, sagt er. Sein eigenes Bundesland zählt er durchaus dazu.

Kühn will die Dauerblockade von Bundestag und Länderkammer beenden. Zurzeit kann der Bundesrat fast immer mitreden, wenn es ums Geld geht, also bei nahezu jedem Beschluss des Bundestags. Denn die wichtigsten Einnahmen des Staates wie die Einkommensteuer landen erst in einem großen Bund-Länder-Topf und werden dann umständlich verteilt.

Kühn will aus einem großen Topf zwei kleinere machen, jeweils für Bund und Länder. Dafür müsste der Einkommensteuertarif gesplittet werden. Vereinfacht gesagt könnte das Modell so aussehen: Alle Bürger zahlen unabhängig von ihrem Verdienst eine zehnprozentige Einkommensteuer an die Länder. Alle darüber hinausgehenden Einnahmen fließen an den Bund, bis zum Spitzensteuersatz von 42 Prozent. Wer als Single 50 000 Euro versteuern muss, zahlt dann 5000 Euro in den Länder-Topf und gut 7000 Euro an den Bund.

Kühns Vorschlag würde die Doppelzuständigkeit von Bundestag und Bundesrat beenden, die häufig zu absurden Deals führt. Will der Bund die Steuern senken, kann er das tun, wenn auch nur für seinen Anteil jenseits der zehnprozentigen Länder-Steuer. Sind die Länder knapp bei Kasse, können sie gemeinsam eine Erhöhung ihres Anteils beschließen. Jede staatliche Ebene besorgt sich das Geld, das sie braucht, ohne dass die andere dazwischenfunkt.

Ulrich Nußbaum glaubt, dass es längst um mehr geht als um die Frage, wohin welche Milliarden fließen. „Das eigentliche Problem der Länder ist doch, dass sie in einem zusammenwachsenden Europa Angst um ihre Existenzberechtigung haben“, sagt der Berliner Finanzsenator. Die Kommunen? Klar, die braucht man für die Aufgaben vor Ort. Den Bund? Er wird zwar Kompetenzen nach Brüssel abgeben, doch nationale Regierungen wird es weiterhin geben. Aber die Länder? Tja. „Wir bekommen doch nicht

einmal die wenigen Aufgaben vernünftig finanziert, die wir noch haben.“

Wie sehr die Identität der Länder zur Folklore verkommen ist, zeigt die Bildungspolitik. Für die Ministerpräsidenten war sie angeblich so wichtig, dass sie bei der ersten Föderalismusreform 2006 ein sogenanntes Kooperationsverbot durchsetzten: Die Bundesregierung sollte bei Unis, Schulen und Kitas möglichst wenig mitreden. Nur: Weil die Länder kein Geld haben, wird das Verbot umgangen, wo es nur geht.

Die anstehende Reform bietet aus Nußbaums Sicht einen guten Anlass, sich endlich ehrlich zu machen. „Es ist ein Anachronismus, dass bei uns 16 Länder ihre eigene Bildungspolitik machen“, sagt er. Genauso sei es bei der Steuerverwaltung, ebenfalls eine der wenigen verbliebenen Länder-Aufgaben. Auch die mache besser der Bund.

Für die Länder, die ein Schuldenberg von über 600 Milliarden Euro drückt, kann sich Nußbaum einen verführerischen Kompromiss vorstellen: Der Bund hilft ihnen, sich zu entschulden, etwa indem er ihnen einen Teil der Kreditlast abnimmt. Im Gegenzug treten die Länder weitere Kompetenzen an den Zentralstaat ab. Weil sich die Existenzfrage dann noch drängender stellt, schließen sie sich

zu größeren Einheiten zusammen. Aus 16 Ländern könnten so ein Dutzend oder weniger werden. Das klingt schlüssig. Nur ist der jüngste Fusionsversuch an der Bevölkerung gescheitert: 1996 in Berlin und Brandenburg.

Die Republik steht vor schwierigen Entscheidungen. Entweder gelingt es in der nächsten Legislaturperiode, die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern neu zu ordnen, oder die Bürger müssen sich mit dem Siechtum ihres Gemeinwesens ab-

finden: weniger Schulen, weniger Kultur, weniger intakte Straßen.

Der Berliner Finanzsenator hofft, dass die Not groß genug ist für durchgreifende Veränderungen. Vor seinem Wechsel nach Berlin war er in Bremen, dort hat das Geld noch nie gereicht – und das wird es wohl auch nie. „Die Länder haben mit der Schuldenbremse ihren finanzpolitischen Gestaltungsspielraum eingebüßt, weil sie sich nicht mehr in Kredite flüchten können“, sagt Nußbaum. „Wer ab 2020 von seinen Einnahmen nicht leben kann, wird schnell kompromissbereit.“

Nußbaums Prognose: Wenn ein Land seine Lehrer und Polizisten nicht mehr bezahlen kann, haben die Bürger weniger Probleme damit, ihren Regionalpatriotismus aufzugeben. Und ein bisschen Bremen ist fast überall.

SVEN BÖLL

Aus 16 mach 9 Mögliche Neuordnung der Bundesländer

