

Jens Bullerjahn  
Wolfgang Renzsch

Ringo Wagner  
(Hrsg.)



DEUTSCHLAND-  
LÄNDER-  
SACHE?!

30 Jahre  
deutsche Einheit  
und Föderalismus

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**

Was eignet sich als Maßstab für den föderalen Ausgleich? Welche Ziele dabei lohnen sich? Wird der seit 2020 geltende neue Mechanismus beim Länderfinanzausgleich zu neuen Fehlanreizen und einem weniger solidarischen Föderalismus führen? Was ist damit gemeint, wenn stärkere Länder einen Föderalismus der unterschiedlichen Geschwindigkeiten präferieren? Gibt es Politikfelder, auf denen der Föderalismus sogar noch stärker betont werden könnte, z. B. in der Kulturpolitik?

Diese Publikation soll in kurzen und prägnanten Beiträgen Gegenwartsanalysen aus verschiedensten Perspektiven ebenso wie auch Antworten auf Fragen nach den zukünftigen Herausforderungen liefern. Das Buch soll neugierig machen, Informationen liefern und produktiven Streit befördern.

Dass es bei aller Klarheit der einzelnen Themen eine große Unterschiedlichkeit und geradezu bildhafte Buntheit aufweist, ist dafür hoffentlich hilfreich und kann ebenso wie die Pluralität der Standpunkte als gewollt betrachtet werden. Erwarten Sie deshalb als Leser bitte kein einheitliches Meinungsbild. Im Gegenteil, wir möchten Kontroversen darstellen. Dazu gehört auch, dass Personen aus verschiedenen politischen Lagern zu Wort kommen.

In solch konstruktivem Diskurs liegt schon die ganze Idee zu diesem Buch begründet. Dem ostdeutschen Politiker und ehemaligen langjährigen Finanzminister von Sachsen-Anhalt, Jens Bullerjahn, und dem westdeutschen Politikwissenschaftler und emeritierten Professor der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, Wolfgang Renzsch, sei für ihre unterschiedlichen Einschätzungen zu Fragen des Föderalismus, ihre Diskussionsfreudigkeit, ihre Lust an der inhaltlichen Auseinandersetzung, ihr Engagement in der Kompromissfindung und ihre aus all dem folgende Anregung zu dieser Publikation herzlich gedankt.

Allen Mitwirkenden sind wir dankbar für ihr Zutun. Jeder Beitrag, der nicht geschrieben worden wäre, hätte uns gefehlt. Ich wünsche allen eine anregende Lektüre.

Ringo Wagner

Leiter des Landesbüros Sachsen-Anhalt  
der Friedrich-Ebert-Stiftung

# DEUTSCHLAND- LÄNDER- SACHE?!

**30 Jahre deutsche Einheit  
und Föderalismus**

Jens Bullerjahn  
Wolfgang Renzsch

Ringo Wagner  
(Hrsg.)

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

Wir brauchen mehr Möglichkeiten zur Bürger-nähe. Das gilt insbesondere für europäische Entscheidungen. Dafür steht der Föderalismus.

**Kurt Beck**

Grundsätzlich müssten die Länder mehr Kompetenzen im Bereich des Bildungsföderalismus an den Bund abtreten.

**Frank Michaelis**

Wichtig ist, dass wir stärker berücksichtigen und daran arbeiten, dass die Bildungskette nicht erst mit der Schule anfängt. Sie sollte mit der Kita anfangen.

**Stefanie Hubig**

Die eklatanten Unterschiede zwischen den Ländern sind bloß das Ergebnis einer wettbewerbsföderalen Manipulation des Bildungssystems und damit einer eigentlich vermeidbaren, staatlich organisierten Ungerechtigkeit.

**Katja Koch, Mathias Brodkorb**

Der Föderalismus hat eine erhebliche Schwankungsbreite, diese war während der Pandemie für alle wahrnehmbar.

**Axel Wiedemann**

Die Bundesländer werden in Zukunft sagen: Ihr seid Hauptstadt, wir haben auch in euch und in die Wissenschaft investiert. Ihr habt euch entwickelt, und jetzt erwarten wir auch Antworten. Damit muss sich Berlin auseinandersetzen.

**Michael Müller**

Wenn ich mir heute Deutschland ansehe, dann stehen wir nach vielen Jahrzehnten Föderalismus zwar auch mit großen Schwächen und mit einigen Versäumnissen, aber in vielen anderen Dingen immer wieder erstaunlich gut, lebendig, vielfältig, innovativ und kampfkraftig da.

**Matthias Platzeck**

Gegenwärtig besteht für den deutschen Föderalismus ein nie dagewesener Legitimitätsdruck, ein Akzeptanzproblem bzw. andersherum ausgedrückt eine historische Chance, sich beweisen zu können.

**Ringo Wagner**

Beim Thema Bildung passiert zwar etwas, aber dennoch zu wenig. Im Kern scheint dieses föderale System nicht aus sich selbst heraus reformierbar zu sein. Jedes Land hat und pflegt seine Besonderheiten.

**Marco Tullner**

Gemeinsinn und Solidarität, Initiative und Empathie entstehen im föderalen System eher als in zentralistischen Strukturen.

**Heiner Bernhard**

Solange die Machtverteilung, auch die emotionale Machtverteilung so ist, dass die starken Länder ihre Stärke verteidigen, ist zu befürchten, dass sich wenig in Deutschland ändern wird.

**Bodo Ramelow**

Das verstehe ich unter kooperativem Föderalismus: Probleme nicht mit einem Algorithmus lösen zu wollen, sondern indem man sich miteinander und füreinander verantwortlich fühlt.

**Olaf Scholz**

Ich weiß nicht, ob wir wirklich in einem besseren Land leben würden, wenn wir diese regionalen und kulturellen Wurzeln nivellieren und sagen würden: Es gibt sozusagen nur noch ein Deutschland.

**Sigmar Gabriel**

Wir Ärzte sind die Kanarienvögel\* gewesen, die man rausgeschickt hat ohne Schutzmaßnahmen, ohne Schutzausrüstung.

(\*Frühwarnsystem im Bergbau, d. V.)

**Petra Bubel**

In diesem Fall ist es eindeutig so, dass es für das deutsche Gesundheitswesen und für die deutsche Bevölkerung wichtig war, lieber »übertriebene« Maßnahmen zu haben, aber dafür den bestmöglichen Gesundheitsschutz zu erhalten.

**Andreas Porsche**

Die historische Erfahrung der beiden deutschen Diktaturen hat gezeigt, dass nationale zentral gesteuerte Bildungssysteme zwar in der Lage sind, technisch verwertbares Wissen zu vermitteln, aber kaum die Fähigkeit zum eigenständigen Hinterfragen, zur kritischen Analyse und eigenen Meinungsbildung.

**Wolfgang Renzsch**

Wettbewerb darf man aber nicht negativ sehen. Eigenverantwortung und Wettbewerb gehören zusammen. Und dann kommt die Solidarität.

**Wolfgang Schäuble**

Ich denke, dass die Menschen in Deutschland selbst gar nicht mehr realisieren, wie gut es ihnen geht und was für tolle Voraussetzungen ihnen gegeben sind. Gerade wenn man wie hier mit so vielen Menschen aus unterschiedlichen Ländern zusammenlebt, merkt man einfach, was es bedeutet, in einer Demokratie, in einem Staat zu leben, der einem soziale Hilfe bietet, der eine gute Bildung bietet.

**Schülerin der Deutschen Internationalen Schule in Abu Dhabi**

Der Osten musste aufgebaut und unterstützt werden, aber man hat viel zu lange die strukturschwachen Regionen im Westen vernachlässigt – auch eine Folge der marktliberalen Deregulierungs- und Steuer-senkungspolitik der frühen 2000er Jahre.

**Achim Truger**

Wir leben in den letzten goldenen Tagen der sogenannten demografischen Dividende, die man immer dann einfahren kann, wenn wir einen vergleichsweise hohen Anteil der Menschen im Erwerbsalter haben.

**Reiner Klingholz**

Seit der deutschen Einheit haben sich die deutschen Kommunen mehr und mehr zu Trägern des deutschen Sozialstaats weiterentwickelt.

**Michael Thöne**

Föderalismus ist die sympathische und tragfähige Idee, den Staat handlungsstark zu machen, aber nicht übermächtig. Und der Gesellschaft vielfältige Formen der Mitverantwortung und der Gestaltung des Zusammenlebens zu eröffnen.

Und den Einzelnen Selbstbestimmung zu garantieren, Teilhabe und Teilnahme.

**Franz Müntefering**

Die Einigung im Finanzausgleichsstreit war zwar ein Erfolg für die Länder – die im Gegenzug jedoch auf Kompetenzen verzichten mussten. Der Föderalismus als strukturbestimmendes System der Bundesrepublik Deutschland wurde dadurch also zusätzlich geschwächt.

**Joachim Ragnitz**



Föderalismus in Deutschland ist kein Wettbewerb, bei dem die wirtschaftlich Starken ihre Möglichkeiten nutzen, um ihren Vorsprung zu vergrößern. Föderalismus in Deutschland ist solidarisch. Er gleicht ungleiche Startbedingungen aus.

**Manuela Schwesig**

Wir müssen wegkommen vom »Reparaturbetrieb« hin zu einer stärkeren Koordinierung und Ermöglichung von Wachstums- und Aufstiegschancen.

**Carsten Schneider, Thomas Kralinski**

Wir brauchen starke, selbstbewusste Ebenen in unserem deutschen Föderalismus, die nicht voneinander finanziell abhängig sind.

**Eckhardt Rehberg**

Wer die Komplexität des Begriffes »Gleichwertigkeit« annimmt, kann daraus sinnvolle Entwicklungsstrategien und -maßnahmen ableiten. Wer nur auf der Gleichheit besteht, wird enttäuscht werden. Keine vorstellbare Bundesregierung wird sie einlösen, kein Geldtopf sie bezahlen können.

**Klemens Gutmann**

Unterschiedlichkeit ist kein statischer Zustand und kein Problem per se, aber auch nur begrenzt veränderbar. Wir sollten nicht dauernd die neuen Länder nach Maßstäben des Westens bewerten.

**Jens Bullerjahn**

Die Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen ab 2020 durch die ebenso umfangreiche wie undurchdachte Grundgesetzänderung des Jahres 2017 war überflüssig, und schon weil sie überflüssig war, war sie falsch.

**Stefan Koriath**

Selbstständige, eigenverantwortliche Politik bleibt eine hohle Phrase ohne wirtschaftliche und finanzielle Grundlagen (und die eigene Verantwortung dafür).

**Rudolf Scharping**

Als Kompromiss war diese Umgestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern nur zu diesem Zeitpunkt möglich. Dass sie überhaupt zustande kam, beweist ein weiteres Mal das Gestaltungspotenzial eines kooperativen Föderalismus.

**Volker Bouffier**

Diese grundlegend neue Ordnung der Bundesländer-Finanzbeziehungen stellt die Zusammenarbeit zwischen den föderalen Ebenen vor große Herausforderungen: Durch die Entsolidarisierung der Länder untereinander gerät der Bund (ungewollt) in die Rolle des Ermöglichers und Verhinderers.

**Anja Hajduk**

Die Frage nachhaltiger Finanzpolitik lässt sich nicht ohne die Frage nach dem eigenen Bild vom Staat, von der öffentlichen Hand beantworten. Gerecht ist, was den gleichberechtigten Zugang aller zu Existenzuellem wie Gesundheitsversorgung, Bildung, Kultur, Mobilität garantiert.

**Daniela Trochowski**

Wir brauchen einen Sozialstaat, der Menschen nicht nur versorgt, sondern sie befähigt.

**Franziska Giffey**

Die soziale Spaltung in Deutschland vertieft sich zunehmend auch sozialräumlich: In den Städten werden einkommensschwächere Haushalte verdrängt, und abgelegene Regionen sowie Städte in strukturschwachen Räumen werden ökonomisch »abgehängt« und zusehends von Versorgungsstrukturen abgekoppelt.

**Frank Bsirske**

Der infrastrukturelle Nachholbedarf Ostdeutschlands ist noch immer enorm, besonders auf der kommunalen Ebene.

**Thomas Lenk, Mario Hesse**

Den ostdeutschen Ländern wurde von Anfang an stärker als eigentlich notwendig die Rolle von Empfängern finanzieller Leistungen vor allem des Bundes zugewiesen. Diese Fehlentscheidung prägte die Finanzverteilung zwischen westdeutschen und ostdeutschen Ländern in der Folgezeit.

**Joachim Wieland**

Vieles spricht dafür, dass der Aufholprozess der ostdeutschen Länder hinsichtlich der eigenen originären Einnahmen zum Erliegen kommt und eine flächendeckende Einnamenschwäche vor dem Hintergrund leistungsfähiger Verteilungsmechanismen hingenommen wird.

**Thomas Lenk, Philipp Glinka**

Auch der Bund hat ein vitales Eigeninteresse daran, dass es hinsichtlich der Steuerkraft keine abgehängten Kommunen gibt.

**Hans-Günter Henneke**

Föderale Strukturen ermöglichen nicht nur bürgernahe Entscheidungen und wirken einer Zentralisierung von Macht entgegen. Sie erlauben es auch, verschiedene Lösungsansätze parallel zu testen.

**Karl-Heinz Paqué**

Die Zuflüsse aus den Strukturfonds an die ostdeutschen Länder in den vergangenen 30 Jahren stellen ein beeindruckendes Beispiel der Solidarität der Europäischen Union mit den ostdeutschen Ländern dar.

**Thomas Wobben**

## Impressum

© 2020 by

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Landesbüro Sachsen-Anhalt  
Otto-von-Guericke-Str. 65  
39104 Magdeburg

### Konzeption, Interviews, Projektleitung

Jens Bullerjahn  
Wolfgang Renzsch  
Ringo Wagner

### Lektorat und Transkription der Interviewtexte

Sönke Hallmann, Berlin

### Gestaltung, Illustration, Bildkonzept, Layout

Klaus Pockrandt, atelier42.de, Halle

### Abbildungen

Nachweis bei den Bildern.  
In einigen Fällen war es uns nicht möglich,  
die Urheber zu ermitteln.  
Rechteinhaber wollen sich bitte melden.  
Alle Abbildungen, die nicht besonders  
gekennzeichnet sind, stammen von  
Klaus Pockrandt, Halle.

### Druck

Druckerei Brandt, Bonn

ISBN 978-3-96250-590-5

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES  
herausgegebenen Medien ist ohne schrift-  
liche Zustimmung durch die FES nicht  
gestattet.

## Themenübersicht

- I Warum**  
Föderalismus und die Friedrich-Ebert-Stiftung
- II Notfall Corona**  
Föderalismus aktuell: Gesundheit
- III (Un)Praktisch**  
Föderalismus und Bildung
- IV Woher**  
Föderalismus und seine Geschichte
- V Wir**  
Föderalismus – Staat und Gesellschaft
- VI (Un)Gleich**  
Föderalismus und seine sozialen Dimensionen
- VII Vielstimmig**  
Sicht der Wissenschaften auf  
Finanzbeziehungen und öffentliche Haushalte
- VIII Streitbar**  
Sicht der Politik auf  
Finanzbeziehungen und öffentliche Haushalte
- IX Grundsätzlich**  
Sicht gesellschaftlicher Akteure auf  
Finanzbeziehungen und öffentliche Haushalte
- X Jägerschnitzel**  
Ein letztes Streitgespräch zum Föderalismus

## Inhalt

### I Warum

10 **Föderalismus und die Friedrich-Ebert-Stiftung**

12 **Mehr als ein Vorwort ...**  
Kurt Beck – ein Gespräch

20 **Der Föderalismus in Deutschland braucht die Kontroverse**  
Ringo Wagner

### II Notfall Corona

30 **Föderalismus aktuell: Gesundheit**

34 **Drei Stimmen aus der alltäglichen Praxis in Sachsen-Anhalt**  
Andreas Porsche  
Petra Bubel  
Axel Wiedemann

### III (Un)Praktisch

54 **Föderalismus und Bildung**

58 **Ist der Bildungsföderalismus zeitgemäß?**  
Marco Tullner und Frank Michaelis – ein Gespräch

68 **Wir müssen für mehr Vergleichbarkeit sorgen –  
und die Unterschiede abbilden können**  
Stefanie Hubig – ein Gespräch

78 **Pro und Contra Bildungsföderalismus**  
Pro: Wolfgang Renzsch  
Contra: Katja Koch und Mathias Brodkorb

### IV Woher

92 **Föderalismus und seine Geschichte**

94 **Der deutsche Bundesstaat und seine Geschichte**

114 **Umbruch, Zusammenbruch, Aufbruch –  
der Transformationsprozess im Osten verdient Anerkennung**  
Matthias Platzeck – ein Gespräch

124 **Die emotionale Machtverteilung ist auch ein Teil des Problems**  
Bodo Ramelow – ein Gespräch

134 **Chancen und Kritik –  
wie junge Menschen aus der Distanz Deutschland wahrnehmen**  
Ein Gespräch unter Schülern aus der  
Deutschen Internationalen Schule in Abu Dhabi

### V Wir

146 **Föderalismus – Staat und Gesellschaft**

150 **Die Chance des Ostens ist die eigenständige Entwicklung**  
Wolfgang Tiefensee – ein Gespräch

160 **»Manchmal wär ich gern Franzos!«  
Vom kommunalen Ärger über die föderalen und regionalen  
Unterschiede im Bildungswesen**  
Heiner Bernhard

170 **Berlin wird als Impulsgeber gefragt und gefordert sein**  
Michael Müller – ein Gespräch

180 **Kooperativer Föderalismus bedeutet,  
dass man sich mit- und füreinander verantwortlich fühlt**  
Olaf Scholz – ein Gespräch

192 **Eigenverantwortung und Wettbewerb gehören zusammen – dann kommt die Solidarität**  
Wolfgang Schäuble – ein Gespräch

200 **Machtbalance und kulturelle Identität – dafür steht der Föderalismus in Deutschland**  
Sigmar Gabriel – ein Gespräch

212 **Der Strukturwandel kann überall zuschlagen**  
Achim Truger – ein Gespräch

220 **Der Bundesstaat in Deutschland heute**  
Wolfgang Renzsch

## vi (Un)Gleich

230 **Föderalismus und seine sozialen Dimensionen**

232 **Wir stehen vor einer demografischen Zeitenwende**  
Reiner Klingholz – ein Gespräch

246 **Der moderne Sozialstaat begleitet und befähigt die Menschen, selbstbestimmt zu leben**  
Franziska Giffey – ein Gespräch

258 **Die Benutzeroberfläche des Gemeinwesens**  
Michael Thöne

266 **Föderalismus hat Zukunft – aus Sicht der Erfahrung**  
Franz Müntefering

276 **Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 – ein Beitrag zu gleichwertigen Lebensverhältnissen?**  
Frank Bsirske

288 **Das föderale Deutschland und die Lebensverhältnisse – Vielfalt und Unterschiede werden bleiben**  
Jens Bullerjahn

## vii Vielstimmig

306 **Sicht der Wissenschaften auf Finanzbeziehungen und öffentliche Haushalte**

308 **Öffentliche Haushalte in Ost- und Westdeutschland – der Angleichungsprozess aus finanzwissenschaftlicher Perspektive**  
Thomas Lenk, Mario Hesse

318 **Überflüssig und falsch – die neue föderale Finanzordnung ist nicht zukunftsfähig**  
Stefan Koriath

328 **Verspätet, aber richtig – das neue Ausgleichssystem korrigiert Versäumnisse der Wiedervereinigung**  
Joachim Wieland

336 **Widersprüchlicher Erfolg – die Fehlanreize des reformierten Finanzausgleichs**  
Joachim Ragnitz

346 **Der neue Finanzausgleich zwischen den Ländern seit 2020 – Hemmnis oder Beschleuniger für die Vollendung der deutschen Einheit?**  
Thomas Lenk, Philipp Glinka

## **viii Streitbar**

- 356 **Sicht der Politik auf Finanzbeziehungen und öffentliche Haushalte**
- 358 **Das Föderale Konsolidierungsprogramm von 1993 – ein Grundstein für politische Gleichberechtigung und Selbstständigkeit**  
Rudolf Scharping
- 366 **Zukunft aus eigener Kraft und gesamtdeutsche Solidarität**  
Manuela Schwesig
- 374 **Der neue Länderfinanzausgleich beweist: Der Föderalismus funktioniert**  
Volker Bouffier
- 380 **Wir brauchen eine Renaissance des kooperativen Föderalismus – die neu geordneten bundesstaatlichen Finanzbeziehungen stehen dem im Weg**  
Anja Hajduk
- 390 **Gleiche Lebenschancen - überall! Gleichwertige Lebensverhältnisse fallen nicht vom Himmel. Deshalb braucht es neue Instrumente für einen besseren Ausgleich zwischen den Ländern**  
Carsten Schneider und Thomas Kralinski
- 398 **Auf der schiefen Ebene – aktuelle Fehlentwicklungen im deutschen Föderalismus**  
Eckhardt Rehberg

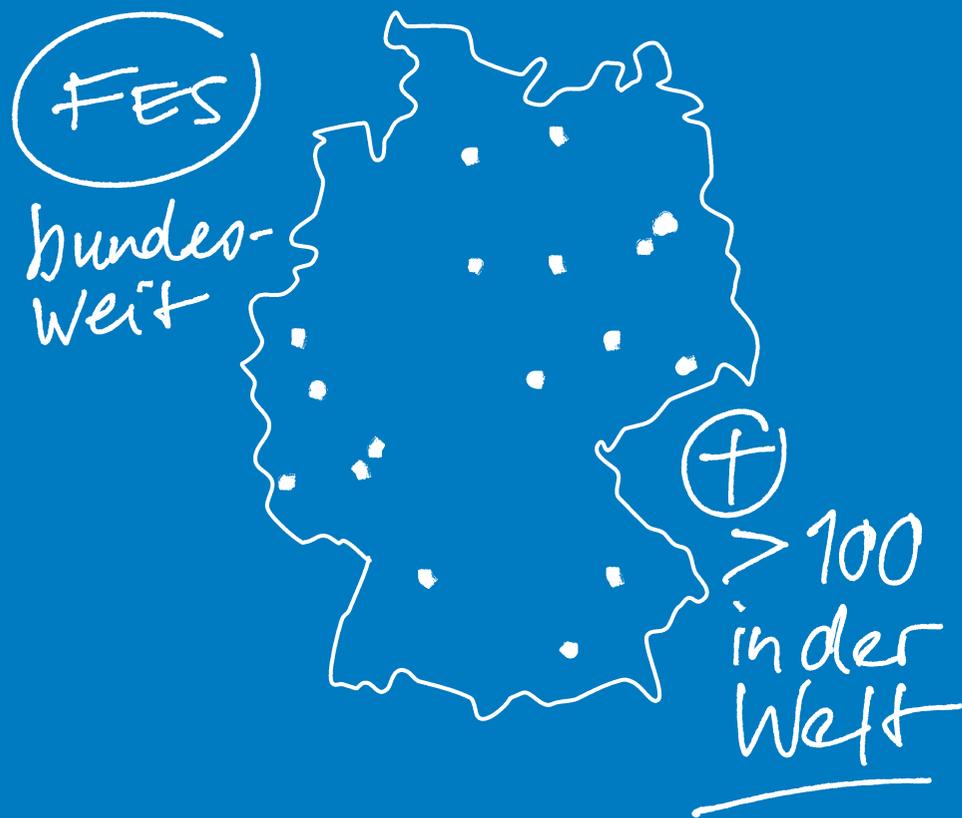
## **ix Grundsätzlich**

- 410 **Sicht gesellschaftlicher Akteure auf Finanzbeziehungen und öffentliche Haushalte**
- 412 **Nachhaltige Finanzpolitik trotz Schuldenbremse**  
Daniela Trochowski
- 420 **Die jüngste Reform der föderalen Finanzarchitektur – verpasste Chance für mehr Handlungsspielraum und Verantwortung der Landespolitik**  
Karl-Heinz Paqué
- 428 **Der neue Finanzausgleich – ein solides Fundament für die Kommunen**  
Hans-Günter Henneke
- 436 **Das Kriterium demografische Entwicklung wäre ein Schlüssel zu mehr Gleichwertigkeit**  
Klemens Gutmann
- 444 **Im Interesse der ostdeutschen Länder: Proaktive Europapolitik**  
Thomas Wobben

## **x Jägerschnitzel**

- 456 **Ein letztes Streitgespräch zum Föderalismus**

# Warum



Föderalismus  
und die Friedrich-  
Ebert-Stiftung

## Ein Gespräch mit Kurt Beck

### Mehr als ein Vorwort ...



**Kurt Beck**  
Ministerpräsident a. D.,  
Vorsitzender der  
Friedrich-Ebert-Stiftung,  
1949 in Bad Bergzabern  
geboren

**1955 – 1963** Volksschule  
**1963 – 1968** Ausbildung zum  
Elektromechaniker  
**seit 1979** Mitglied des rhein-  
land-pfälzischen Landtags  
**1985 – 1991** Parlamentarischer  
Geschäftsführer der SPD-  
Landtagsfraktion Rheinland-  
Pfalz

**1989 – 1994** Bürgermeister  
der Ortsgemeinde Steinfeld  
**1993 – 2012** Landesvorsitzender  
der SPD Rheinland-Pfalz  
**1994 – 2013** Ministerpräsident  
des Landes Rheinland-Pfalz  
**2000 – 2001** Präsident des  
Bundesrates  
**2006 – 2009** Parteivorsitzender  
der SPD  
**seit Dezember 2013**  
Vorsitzender der Friedrich-  
Ebert-Stiftung

*Lieber Kurt Beck, unser Buch versammelt zahlreiche Perspektiven auf die zurückliegenden 30 Jahre gesamtdeutscher Föderalismus, die mitunter in deutlichem Widerspruch zueinander stehen. Deswegen wollen wir auch dieses Gespräch mit der Frage beginnen, welche Bedeutung der Föderalismus aus Ihrer Sicht für Deutschland hat?*

Es gibt wenige Fragen, die so fundamental wichtig, aber auch so umstritten sind wie die, wie sich ein Gemeinwesen wie die Bundesrepublik Deutschland organisiert. Ist eine föderale Form, wie wir sie haben, oder eine zentrale, wie sie beispielsweise Frankreich gewählt hat, die richtige? Ich bin zutiefst davon überzeugt, dass die föderale Form sehr viele Vorteile hat.

**Wenn alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht, dann ist es gut, wenn wir die Einflussmöglichkeiten der Bürger nicht auf die recht abstrakte Ebene des Bundes beschränken, sondern Zwischendecks einziehen und Verantwortlichkeiten weiter nach unten, nahe an die Wirkebene heranschieben.**

Das ermöglicht der Föderalismus verbunden mit der kommunalen Selbstverwaltung in guter Weise. Auch wenn es um Europa geht, überzeugen mich föderale Strukturen. Die europäische Integration ist ein Gebot der Zukunftsfähigkeit

der Menschen in Europa. Wenn wir die europäische Ebene als eine wichtige Gestaltungsebene auch gegenüber anderen Bereichen auf diesem Erdball betrachten, dann müssen wir das Subsidiaritätsprinzip ernst nehmen: Was muss auf der europäischen, was kann auf der bundespolitischen Ebene entschieden werden? Wann ist es sinnvoll, Entscheidungen auf Länderebene zu treffen und Entscheidungen von dort aus wiederum auf die kommunale Ebene zu geben? Miteinbezogen werden sollte auch die Frage: Was können wir von diesen staatlichen oder kommunalen Angelegenheiten in die Hand der Bürger geben? Wie können wir konkret Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten erhöhen? Denn gerade im kommunalen Bereich bestehen viele Chancen, die die demokratische Durchdringung und die demokratische Substanz unseres Gemeinwesens stärken könnten.

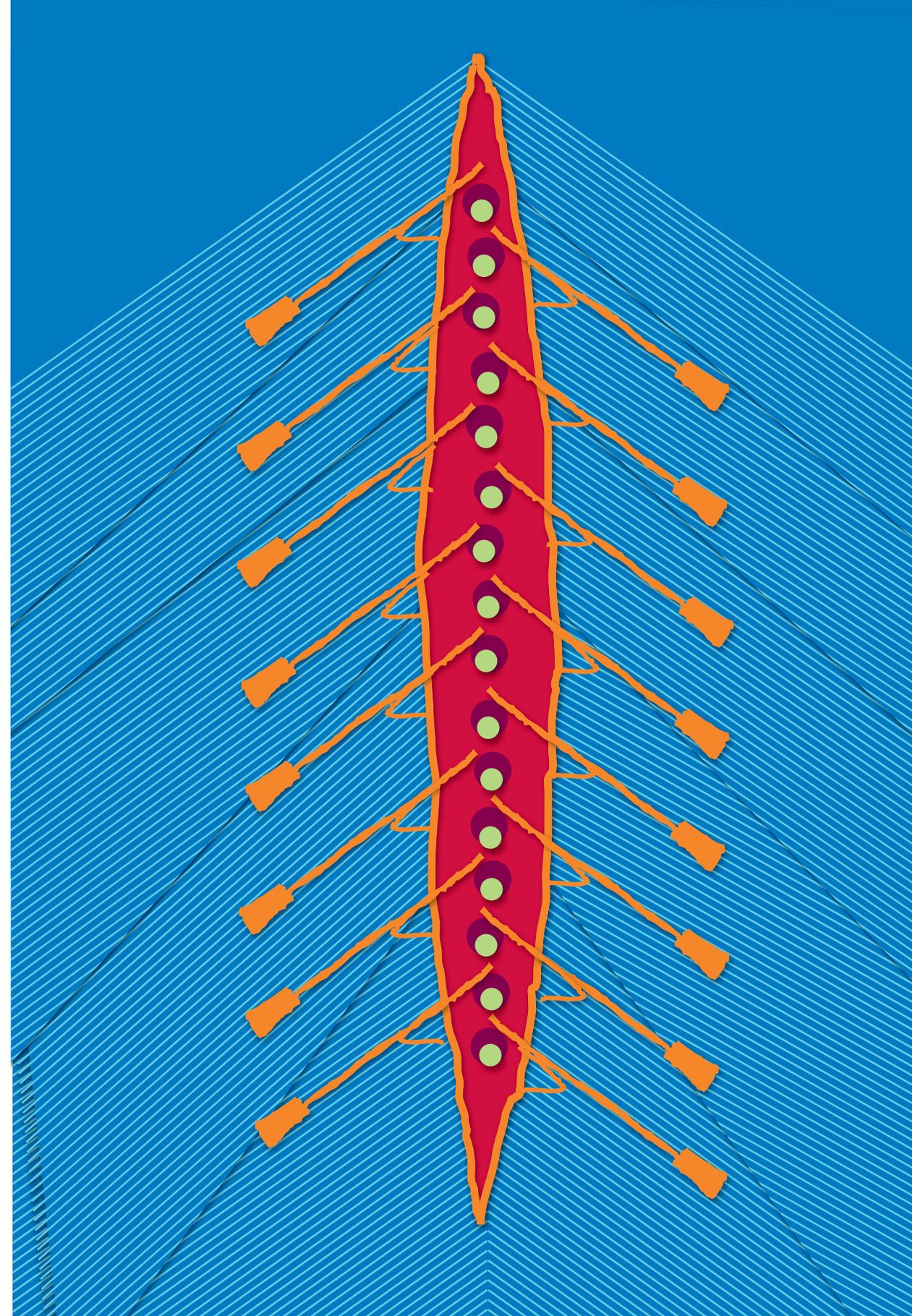
*Viele Menschen verbinden mit dem Föderalismus vor allen Dingen das Thema Bildung, und gerade hier sehen Kritiker die Entscheidungsbefugnisse zentral beim Bund besser angesiedelt. Wie antworten Sie auf diese Kritik?*

Wenn ich die Einwände höre, alles ginge zügiger und vieles schneller und anderes wäre vergleichbarer, wenn die Bildungspolitik beim Bund angesiedelt wäre, dann wende ich dagegen die praktische Erfahrung ein, dass dort, wo wir Bundeskompetenzen haben, überhaupt nicht die Rede davon sein kann, dass Dinge schneller und zielgenauer erledigt werden, sondern dass sich eher abstrakte Bürokratien entwickelt haben. Die Verwerfungen in den vergangenen Jahren bei der Bundesagentur für Arbeit sind ein solches Beispiel. Aber ich glaube auch, dass es wichtig ist, die Beziehungen zwischen der Bundes- und der Länderebene

immer wieder auf den Prüfstand zu stellen. Nur darf die Substanz des Föderalismus dabei nicht verhandelt werden. Ich habe mich sehr häufig nachdrücklich dagegen gewandt, dass man gegen finanzielle Zuwendungen des Bundes Kompetenzen der Länder nach oben verlagert. In Fragen der Planungshoheit etwa gibt es sicher Projekte, bei denen eine stärkere Bundeskompetenz sinnvoll wäre. Aber gerade in der Bildungspolitik würden wir eine immer abstrakter werdende Mammutebene schaffen, die dann bis in jede Schule hineinwirken sollte. Eine solche Bundesbildungsbehörde würde bei mir Albträume verursachen. Es ist eine Illusion zu meinen, dass mehr zentrale Entscheidungen die Menschen zufriedener machen würden.

*Sie begrüßen also, dass Schule regional ausgestaltet ist?*

Wir haben in der Bildungspolitik der vergangenen Jahre – und das war insbesondere auch sozialdemokratische Bildungspolitik – die Ausgestaltung des schulischen Alltags bis in die einzelne Schule herunterdekliniert. Die einzelne Schule, die Schulkonferenz, in der Lehrer, Eltern und die älteren Schüler vertreten sind, gestaltet ihre Schule selbst. Es ist richtig und sinnvoll, die Lebenswirklichkeit einer Stadt, einer ländlichen Regionen in die schulische Wirklichkeit, wann immer es geht, miteinzubeziehen. Die notwendige Vergleichbarkeit muss die Kultusministerkonferenz an Eck- und Orientierungspunkten herstellen. Wenn junge Familien umziehen, die Kinder von einer Schule in Mecklenburg-Vorpommern nach Baden-Württemberg oder Rheinland-Pfalz wechseln, ist das schwierig. Aber diese Schwierigkeiten gäbe es auch, wenn man versucht, alles gleich und zentral zu gestalten. Regionale Unterschiede gäbe es dann auch. Es gibt viele sehr gute Gründe, sich bei der Frage, welche Aufgaben wir dezentral und welche wir zentral erledigen, an dem Subsidiaritätsprinzip zu orientieren, also Entscheidungen so nah wie möglich an der Ebene, wo die Menschen leben und ihre Vorstellungen von Demokratie und gesellschaftlichem Zusammenleben entwickeln. Ich will noch eine praktische Erfahrung hinzufügen. Ich wohne unmittelbar an der deutsch-französischen Grenze und habe die französischen Entwicklungen nicht nur als Kulturbevollmächtigter der Bundesrepublik über einige Jahre begleitet, sondern habe über viele Jahrzehnte immer auch im Alltag erlebt, wie zäh die Umsetzung kommunaler und regionaler Projekte in Frankreich gewesen ist, bevor man den Regionen dort eine Parlamentsebene zugebilligt hat, die eigene Entscheidungskompetenzen besitzt und auch über Finanzressourcen verfügen konnte. Ab diesem Zeitpunkt erst sind eher abgelegene Regionen wie das Elsass oder Lothringen, die heute zusammen eine Region bilden, aufgeblüht.





*Wie hat sich der bundesdeutsche Föderalismus in den zurückliegenden 30 Jahren durch das Hinzutreten der ostdeutschen Länder, die aufgrund ihrer eigenen Geschichte nicht föderal gedacht haben, verändert?*

Ich bin mir sicher, dass wir die Herausforderungen der Wiedervereinigung ohne die westdeutschen föderalen Strukturen schwerer bewältigt hätten. Wenn ich zurückblicke, dann wäre in den westdeutschen Ländern sicher auch der Verdacht schnell da gewesen: Jetzt geht alles in die neuen Länder, und wir werden abgehängt im Westen. Gleich, ob das berechtigt gewesen wäre oder nicht. So aber waren alle Länder in Ost und West in die Entscheidungen einbezogen. Und ich glaube, die Länder haben in den Jahren nach der Wiedervereinigung eine sehr solidarische Haltung an den Tag gelegt. Ich war bei den Finanzverhandlungen ja beteiligt und habe niemanden getroffen, der versucht hätte, andere über den Tisch zu ziehen und nur die eigenen Interessen zu verfolgen. Natürlich hatte man immer den Rechenstift dabei und beachtete, was das für einen selbst bedeutete. Ich habe in dieser Zeit jedenfalls viel mehr Solidarität als Egoismus erlebt. Zudem hatten wir es ja nicht mit Gebilden zu tun, die frei erfunden waren. Es waren historische Einheiten, die zu Ländern der Bundesrepublik Deutschland wurden. Aus dem Wiedervereinigungsprozess ist auch Selbstbewusstsein entstanden, das die Menschen in dieser Situation gestärkt hat: Wir sind wer, und wir sind nicht Almosenempfänger, sondern wir erleben eine geschichtliche Situation, die wir jetzt in eine neue zu überführen haben. Da ist nicht der eine der gnädige Geber und der andere der demütige Empfänger von Finanzen, sondern es geht darum, eine gemeinsame, solidarische Zukunft miteinander zu gestalten. Daraus hat sich dann im Denken eine positive Haltung zum Föderalismus herausgebildet.

*Mit der neuen Föderalismuskommission geht es jetzt seit 2018 ja um die Frage gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland. Welche Erwartungen verbinden Sie mit dieser Diskussion?*

Ich hoffe, dass wir an genau die genannte Stärke anknüpfen können, wenn es darum geht, die Bereitschaft zur Solidarität oder, wie das Grundgesetz sagt, zur Verwirklichung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in unterschiedlichen Teilen Deutschlands zu wecken. Wir müssen uns von der Ost-West-Frage lösen und stattdessen fragen, wo gibt es besondere Bedarfe und welche Parameter müssen angelegt werden, damit die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern und den Ländern untereinander, die horizontalen Finanzbeziehungen, dann auch den Herausforderungen gerecht werden können und nicht neue Benachteiligungen entstehen. Ich bin überzeugt, dass der bevorstehende sozio-ökologisch-ökonomische Umbau diese Fragen neu auf den Tisch bringen wird.

Wir brauchen die Solidarität der Länder gegenüber dem Bund, die Solidarität des Bundes gegenüber den Ländern und der Länder untereinander. Wenn das aus Einsicht geschieht und nicht, weil es von oben verordnet wird, dann können tragfähige Lösungen entstehen, die akzeptiert werden. Der Föderalismus ist alles andere als am Ende. Er bietet eine wirkliche Chance, globale Herausforderungen, die auf uns in Europa, in Deutschland und bis in jede Kommune hinein zukommen, zu bewältigen, ohne sich von den Menschen vor Ort zu weit zu entfernen. Zu glauben, man könne in einer Region wie Mecklenburg-Vorpommern oder Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz oder dem Saarland, mit 15 oder 20 Bundestagsabgeordneten Bürgernähe mit nur einer zentralstaatlichen Ebene herstellen, ist eine Illusion.

## Wir brauchen mehr Möglichkeiten zur Bürgernähe. Das gilt insbesondere für europäische Entscheidungen. Dafür steht der Föderalismus.

Und noch etwas: Ich mache mir große Sorgen um die demokratische Stabilität Deutschlands. Die Volksparteien werden schwächer, ihre Bindekraft lässt nach, was unsere demokratischen Errungenschaften gefährdet. Der Föderalismus kann für die Stabilisierung der Demokratie sehr hilfreich sein, weil er eine zusätzliche Machtbrechung ist. Er zeigt Entwicklungen auf, die auf nationaler Ebene viel größere Wirkungen entfalten würden. Was Anfang 2020 in Thüringen geschehen ist, nämlich das Fehlen demokratischer Mehrheiten, wäre beim Bund ungleich dramatischer. Die föderale Machtbrechung ist in unserem System neben der Gewaltenteilung ein Schutz vor undemokratischen Entwicklungen.

*Wie passt der Vorschlag von Ministerpräsident Söder eines Föderalismus der zwei Geschwindigkeiten in die heutige Diskussion – den starken Ländern mehr Spielräume zu geben als den etwas strukturschwächeren Ländern?*

Davon halte ich nichts. Der Vorschlag kommt aus dem neoliberalen Denken, das einen Trickle-Down-Effekt erwartet: Wenn es den Reichen gut geht, fällt hinten auch was ab für die Spatzen. Das kann nicht unsere Zukunft sein, das ist auch nicht unsere Verfassungswirklichkeit, sondern es geht um die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Das bedingt zum einen, dass der Bund und die Länder als Gesetzgeber jeweils eine angemessene Finanzausstattung für jede Ebene finden, und es bedingt zum anderen, dass die Länder, die finanziell, wirtschaftlich besser gestellt sind, auch bereit sind zu einem solidarischen



Verabschiedung von Kurt Beck im Bundesrat am 14. Dezember 2012

Finanzausgleich. Der muss Anreize beinhalten, besser werden zu wollen. Aber er darf nicht zum Gnadenakt werden, sondern ist ein Rechtsanspruch, der sich aus unserer Verfassung ableitet.

*Wie eingangs schon erwähnt, fällt gerade auch beim Lesen der Beiträge in diesem Buch die ungemene Unterschiedlichkeit der Sichtweisen unserer Autoren, Wissenschaftler, Politiker oder Vertreter von Sozialverbänden auf. Allen gemeinsam ist, dass sie die föderale Ordnung im Kern gut heißen, aber hinsichtlich des Funktionierens bestehen erhebliche Widersprüche. Das ist interessant. Wie kommt es dazu?*

Man kann mehrere Loyalitäten leben. Man ist Deutscher. Man ist Europäer. Aber man ist eben auch Sachsen-Anhalter oder Rheinland-Pfälzer. Das steht sich nicht im Weg. Wir müssen lernen, mit mehreren Loyalitäten, die inhaltlich begründet sind und nicht einer Person oder Machsidee folgen, zu leben. Es ist eine Stärke, dass der Föderalismus bei aller Unterschiedlichkeit der Ausgestaltungsvorstellungen in der Substanz unbestritten ist.

*Dieses Gespräch mit Ihnen wird unser Buch eröffnen, auch deswegen lautet unsere abschließende Frage: Was geben Sie dem Buch noch mit auf den Weg – es ist schließlich eine Publikation der Friedrich-Ebert-Stiftung?*

Ich habe vor allem die Hoffnung, dass es neue Anstöße zum Nachdenken über föderale Strukturen gibt, zum Überprüfen der eigenen Position. Ich hoffe, wenn wir, jetzt auch durch das Buch ausgelöst, neu nachdenken, weiterdenken, vorandenken, uns immer bewusst bleibt:

## Es geht um die Menschen und nicht um formale Strukturen und Zuständigkeitsabgrenzungen.

Ringo Wagner

## Der Föderalismus in Deutschland braucht die Kontroverse



**Dr. Ringo Wagner**  
Leiter des Landesbüros  
Sachsen-Anhalt der  
Friedrich-Ebert-Stiftung,  
1975 in Greifswald geboren

**1995 – 2001** Studium der Sportwissenschaft, Politikwissenschaft und Volkswirtschaftslehre in Greifswald und Bonn  
**2001 – 2008** u. a. wissenschaftlicher Mitarbeiter und anschließende Tätigkeit als Lehrbeauftragter (inkl. Prüfer- und Gutachtertätigkeit) an der Universität Greifswald

**2002 – 2005** Stipendiat der Friedrich-Ebert-Stiftung (Promotion an der Universität Potsdam)  
**seit 2006** Mitarbeiter der Friedrich-Ebert-Stiftung  
**2018** Teilnehmer am International Visitor Leadership Program der US-amerikanischen Regierung  
**seit 2019** Lehrbeauftragter im Programm »Studieren ab 50« an der Universität Magdeburg

In den 1990er Jahren habe ich als Student erlebt, wie an gerade kräftig durchgerüttelten ostdeutschen Universitäten über den ostdeutschen Transformationsprozess gestritten worden ist. Die einen betrachteten ihn als abgeschlossen. Die Einheit war, um es mit Heribert Prantl von der *Süddeutschen Zeitung* zu sagen, vom Westen bürokratisch glanzvoll bewerkstelligt worden. Es gab keinerlei Anlass zur Systemkritik. Die anderen begannen zu unterscheiden zwischen einem institutionellen Transformationsprozess, den man in der Tat als erledigt bezeichnen könne, und einem – sie nannten es – mentalen Transformationsprozess, der keinesfalls als abgeschlossen zu betrachten wäre. Darunter subsumierten sie auch ein Nachdenken darüber, ob die in einer Art Blaupause auf Ostdeutschland übertragenen westdeutschen Strukturen wirklich immer kompatibel gingen mit ostdeutschen Erfahrungen vom Funktionieren einer Gesellschaft. Insbesondere ostdeutsche Diskutanten stellten etwa infrage, ob diese oder jene Institutionen – für ihre westdeutschen Kollegen nicht selten so etwas wie heilige Kühe – in der nun beginnenden neuen Zeit tatsächlich gebraucht werden würden, nur weil sie in der Bundesrepublik der 1950er oder 1960er Jahre vielleicht einmal als sinnvoll erachtet eingeführt worden waren. Wozu ein einziges Land – sagen wir z. B. – 16 + 1 Finanzminister brauchen würde, war in diesem Zusammenhang so ein Thema.

### Die Verarbeitung des Vereinigungsprozesses

Aus Erfahrung wissen wir, dass nichts für die Ewigkeit ist. Andererseits war Deutschland irgendwie schon immer ein Land der Länder und wurde es nicht erst nach Ende des Zweiten Weltkriegs. Der deutsche Föderalismus hat Tradition. Eine solche

Frage sollte also ohne Dramatik auch heute ruhig immer wieder einmal gestellt werden können. Sicher gibt es darauf auch mehr als nur eine kluge Antwort. Aber damals war eben die Erfahrung, dass auch in Westdeutschland sozialisierte Akademiker nicht immer gut darin waren zu erklären, worin denn nun die unbedingten Vorteile des Föderalismus zu sehen wären. Das war auch deswegen zu wenig, weil ausgerechnet der Bundesrat im Machtspiel mit dem Deutschen Bundestag über weite Strecken der 1990er Jahre als oppositioneller Vetospieler mit einem gewissen Hang zu politischer Blockade gesehen wurde, was sich institutionell zunehmend zu verfestigen schien und auf kurz oder lang zu einem Akzeptanzproblem werden musste. Wer aus der DDR kam, dem konnte jedenfalls der Föderalismus durchaus als eine Verschwendung von Ressourcen vorkommen, als eine aufgeblähte und strukturbelastende Angelegenheit, bisweilen auch als Ausdruck einer gewissen Dekadenz, die man sich halt leisten können müsse. Bezeichnend dafür ist auch, dass die vor wenigen Jahren geführte Debatte, ob für die Landesgesetzgebung nicht ein Teilzeitparlament ausreichend wäre, eben in Sachsen-Anhalt und also in Ostdeutschland stattfand, losgetreten vom ehemaligen Ministerpräsidenten dieses Bundeslandes, Prof. Wolfgang Böhmer.

**Diesbezüglich durchaus lebhaft Auseinandersetzungen zwischen Ost- und Westdeutschen endeten in der Regel ohne Annäherung und weitestgehend ohne gegenseitiges Verständnis.**

Die wechselseitige Entfremdung war eben auch eine deutsche Realität geworden – der Historiker Jürgen Kocka prägte einst dafür den Begriff der Vereinigungskrise.

FÖDERAL  
- ÖDE...  
ODER  
2  
,

Es zeigte sich, wie sehr einige der bisherigen Kategorien des Denkens im Osten wie im Westen in der Erfahrung und intellektuellen Verarbeitung des Vereinigungsprozesses verankert waren. Wenn später (und bis heute) von der sogenannten inneren Einheit die Rede war (und ist), die es noch irgendwie zu vollenden gelte, habe ich mich immer an das Prägende dieser frühen Vereinigungsdebatten erinnert.

Heute, im 30. Jahr der deutschen Einheit, finden immer noch Auseinandersetzungen statt, wobei es zumeist um eine wie auch immer geartete Unzufriedenheit in Ostdeutschland geht. Dazu dürfte auch unverändert ein gewisses Fremdeln mit dem Föderalismus gehören. Ganz besonders lässt sich das vielleicht am deutschen Bildungsföderalismus festmachen. Ohne sich an dieser Stelle allzu tief auf dieses Thema einlassen zu wollen: Wenn der Philologenverband seine Ablehnung eines Zentralabiturs u. a. mit einem Verweis auf die DDR-Geschichte zu begründen bemüht ist, lässt sich die in dieser Frage ohnehin anders aufgestellte öffentliche Meinung erst recht in Ostdeutschland ganz sicher nicht überzeugen. Der Soziologe Raj Kollmorgen hat nach dem Thüringen-Schock vom Februar 2020 für Ostdeutschland grundsätzlich eine Andersartigkeit der politischen Kultur ausgemacht, in der Demokratie und Parlamentarismus mit Selbstbewusstsein, Eigensinn und Renitenz abweichend vom Mainstream der (alten) Bundesrepublik interpretiert werden. Das Demokratieverständnis in Ostdeutschland wird zum Gegenstand der Analyse. Einfach ausgedrückt lautet das Ergebnis: Der Osten ist eben anders als der Westen, womit der Endpunkt der Bonner Republik erreicht sei.

### **Die Aktualität des Föderalismus in der Coronakrise**

Seit März 2020 ist das Leben in Deutschland nicht mehr so, wie wir es bisher kannten. Mit der Corona-Pandemie (Covid-19) ist sukzessive die ganze Welt in eine Situation geraten, die bis dahin unvorstellbar war. Die Anzahl der Infizierten stieg auch in unserem Land immer weiter, alle Bundesländer waren mit teils erheblichen Fallzahlen betroffen. Zur Bewältigung dieser Krise haben Bund, Länder und Kommunen unter Hochdruck weitreichende Maßnahmen – auch mit Eingriffen in die Freiheitsrechte der Menschen – veranlasst, die alle aufzuzählen an dieser Stelle überflüssig ist. Das Ziel bestand darin, die Zahl der Neuerkrankungen zu drosseln und so die Belastungen für das Gesundheitswesen durchhaltefähig zu gestalten. Schritt für Schritt tasten wir uns seither zurück in eine Normalität, die anders ist als vorher. Das ganze Ausmaß der Krise werden wir aber wohl erst mit einigem Abstand vollständig erfasst haben. Möglicherweise verändert sie gerade unsere Gesellschaft.

In den Augen mancher Zeitgenossen könnte es dabei gar um die Zukunft der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit westlicher Prägung gehen. Das würde dann davon ab-

hängig sein, wie eine mit der Coronakrise einhergehende Evaluation der Effektivität von politischen Systemen weltweit, wie es der Berliner Politologe Herfried Münkler ausgedrückt hat, am Ende ausfiele. Bei einer solchen Deutung lautet die Frage, ob zentralistisch (und autoritär) funktionierende Länder besser und effizienter mit den Folgen dieser Katastrophe fertig werden als beispielsweise unser auf Koordination angewiesenes föderal und dem Subsidiaritätsprinzip nach organisiertes Deutschland, wo die Eindämmung des Infektionsgeschehens im Wesentlichen in der Zuständigkeit der Bundesländer und der ca. 400 Gesundheitsämter vor Ort liegt und es zwar Gesetzgebungskompetenzen, aber eben keine Weisungsbefugnisse des Bundes gibt. Eine Antwort darauf würde von überaus großer Bedeutung sein.

### Ein vorläufiges Fazit für den deutschen Föderalismus lautet: Es sieht nicht schlecht aus.

Unsere Gesellschaft wird aber aus diesem Stresstest ihre Lehren ziehen. Mindestens mit Blick auf das Bundesinfektionsschutzgesetz kommt eine neuerliche Reform des Föderalismus auf die Agenda.

In herausfordernden Situationen Kompetenzen zu bündeln und Kleinstaaterei zu verhindern, erscheint dabei schon heute vielen – auch föderal geprägten – als vernünftig. **Verfolgt man die hierzu geführte öffentliche Diskussion in Deutschland, so offenbart sich jedoch nicht selten ein beinahe verächtlicher Blick auf den Föderalismus.**

Wenn z. B. vom viel zitierten Flickenteppich die Rede ist und davon, dass der Ein- und/oder Ausstieg in den und aus dem Lockdown föderal-chaotisch abgelaufen sei (»Taubenschlag Deutschland«, »Quadratmeter-Chaos im Einzelhandel«, »Datums-Karussell bei den Schulen« etc.) oder beispielsweise wegen der fehlenden Einheitlichkeit bei den Hilfsprogrammen der Bundesländer je nach Postleitzahl die Menschen als Opfer des Föderalismus betrachtet werden, weil reichere Bundesländer ihren Unternehmen (oder Kommunen oder Kultur-, Bildungs- und Sozialeinrichtungen ...) offenbar besser helfen als ärmere. Auch unter Medizinern gab und gibt es einen ausgeprägten Wunsch nach Einheitlichkeit, Kompaktheit. Wenigstens in Krisen wie dieser möge doch der Föderalismus Pause haben.

### Und so lautet denn eben ein anderes Fazit für das System des Föderalismus: Es versagt in Krisen und Notfällen.

Der in einer Demokratie notwendige Streit trägt dabei bisweilen auch paradoxe Züge. So war es angesichts auch aus dem politischen Betrieb selbst heraus formulierter

Forderungen nach einer Art »Masterplan Corona« und einem in Verbindung damit vielfach artikulierten Drängen nach einem einheitlichen Vorgehen der Länder bei einem schrittweisen Ausstieg aus den Corona-Beschränkungen trotz erheblicher regionaler Unterschiede bei der Ausbreitung der Covid-Krankheit eigentlich nicht nachvollziehbar, warum der Föderalismus gerade in einem solchen Moment ausgesetzt werden sollte, wo er doch aufgrund unterschiedlicher Infektionszahlen sogar geboten schien. Das können vielleicht Angstforscher erklären und es entspricht wohl einem den Menschen in Notzeiten nicht ganz zu Unrecht unterstellten Bedürfnis nach Übersichtlichkeit, zentraler Führung und einem deutschlandweiten Durchregieren. Ein rationales Verhalten wäre es aber nicht gewesen, weshalb es wohl auch nicht so kam. Die Entscheidungsträger in den Ländern dafür als bloße Getriebene zu verunglimpfen, unfähig, den populären Wünschen nach einem schnellen Ende des Lockdowns zu widerstehen und stattdessen mit den Sehnsüchten der Menschen Politik machend, gehört ebenfalls zu den etwas eigentümlicheren Interpretationen des aktuellen Zeitgeschehens.

### Der Föderalismus ist schlichtweg als das in Erscheinung getreten, was er sein muss – Anwalt der Regionen (und wer ergänzen möchte: der Freiheit).

Die Politik präsentierte sich dabei durchaus windschnittig. Wie viele werden wohl darüber gestaunt haben, wie unglaublich viel Geld in kürzester Zeit mobilisiert werden konnte?

#### Legitimitätsdruck als historische Chance

Doch unabhängig davon, wo der Einzelne ganz persönlich mit seiner Meinung steht, erleben wir gerade, dass in unserer Gesellschaft über die Vor- und Nachteile, mithin die Sinnhaftigkeit des Föderalismus diskutiert wird. System- und Lebenswelt sind plötzlich im Bewusstsein der Menschen hochgradig – wie das vielleicht in dieser Konzentration nur selten der Fall ist – miteinander verschränkt. In der medialen Berichterstattung, in (klugen) journalistischen Kommentaren, in (wütenden) Leserbriefen, ja selbst in Kinderzeitungen oder in ganz normalen Alltagsgesprächen geht es plötzlich darum, was der Föderalismus eigentlich ist und was ihn kennzeichnet. Und alles wird »abgeklopft« auf die eigene momentane Lebenssituation.

Wird nun also in diesen Tagen das Ende des Föderalismus in Deutschland eingeläutet? Oder eröffnet sich gerade eine – für Ostdeutschland zuletzt von manchen vielleicht nicht mehr für möglich gehaltene – Gelegenheit, neues Vertrauen in den

Föderalismus und seine Leistungsfähigkeit zu stiften. Die Macher der vorliegenden Publikation hätten sich eine solche Situation jedenfalls noch vor einigen Monaten nicht träumen lassen. Der Anlass für dieses Projekt war – recht wenig reißerisch – die jüngste Umgestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Allerdings wollten wir uns nicht auf finanzpolitische Aspekte beschränken, sondern auch aktuelle gesellschaftspolitische Fragen mit finanzpolitischen Auswirkungen (z. B. Globalisierung, Klimawandel, wirtschaftlicher Strukturwandel, demografische Herausforderungen, räumliche Entwicklung, Transformationsprozesse oder sozialer Zusammenhalt) ansprechen. Wir haben dabei um einen induktiven Ansatz gerungen, um vielleicht von einzelnen Politikfeldern (Bildung, Gesundheit ...) oder konkreten Situationen auf allgemeingültige Aussagen schließen zu können. Wir haben uns gefragt, welche Erwartungshaltung die Bürger heute und in Zukunft an das föderale System haben könnten oder was die Menschen in Deutschland eigentlich über die föderalen Zuständigkeiten wissen (wollen). Nach zähem Ringen haben wir uns schließlich darauf verständigt, auf ein eigenständiges Kapitel »Föderalismus und Osten« zu verzichten. Die Coronakrise hat diese Frage ein Stück weit obsolet werden lassen.

Ging es angesichts der eingangs umrissenen Problematik zunächst noch darum, ob vom Osten bestandsgefährdende Veränderungstendenzen für die genuin westdeutsche Grundordnung ausgehen könnten, so ist gegenwärtig für den deutschen Föderalismus ein nie dagewesener Legitimitätsdruck, ein Akzeptanzproblem bzw. andersherum ausgedrückt eine historische Chance, sich beweisen zu können, zu konstatieren.

Und dennoch ist es wohl kein Zufall, dass dieses Buch aus einem ostdeutschen Landesbüro der Friedrich-Ebert-Stiftung kommt. Hier werden immer noch Fragen gestellt, die in Westdeutschland entweder schon weitestgehend zu Ende besprochen sind oder sich dort schlichtweg überhaupt nicht stellen. Als beispielsweise 1976 der die Grundsätze bzw. Prinzipien der politischen Bildung festlegende Beutelsbacher Konsens erarbeitet worden ist, war das natürlich nur in einer ihr politisches Selbstverständnis gerade ausverhandelnden bundesrepublikanischen Gesellschaft ein Thema, und ist dort ja auch rauf und runter diskutiert worden. In Ostdeutschland gibt es eine Notwendigkeit für derlei Debatten eben zeitverzögert bis heute, vor einem überdies mittlerweile völlig anderen gesellschaftspolitischen Hintergrund. Und wie wohl die DDR mit der Corona-Pandemie umgegangen wäre und was sie vor allem wohl besser gemacht hätte, dürfte im Westen der Republik kaum interessieren, ob man das nun bedauern mag oder nicht. Im Osten hingegen sind ehemalige

Was  
soll das  
mit dem  
Föderalismus  
?

Mitarbeiter aus dem DDR-Gesundheitswesen gerade gefragte Gesprächspartner für eine diesbezüglich interessierte Öffentlichkeit.

### Einladung zum produktiven Streit

Warum aber »beackern« wir als ostdeutsche Arbeitseinheit nun ausgerechnet auch noch den Finanzföderalismus, für dessen tiefere Durchdringung es in ganz Deutschland augenscheinlich nur einen sehr überschaubaren Kreis von Experten gibt? In der politischen Erwachsenenbildung wird dieses Thema jedenfalls überaus selten aufgegriffen. Das mag daran liegen, dass der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern seit immerhin 50 Jahren schon nahezu unverändert gilt – auch seit im Jahr 1995 die neuen Länder miteinbezogen worden sind. Doch die Geltungsdauer des Finanzausgleichsgesetzes und ebenso die Leistungen des Solidarpakts II sowie die Konsolidierungshilfen des Bundes waren bis zum Jahresende 2019 befristet. 30 Jahre nach der friedlichen Revolution kann jetzt die deutsche Einheit auch in der Finanzverfassung, wenngleich von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt, als abgeschlossen betrachtet werden. Und die Finanzpolitik im Föderalismus in dieser Zeitspanne als eine Erfolgsgeschichte zu würdigen, weil sie ermöglicht hat, viele politische Ziele auf dem Weg zur inneren Einheit zu erreichen, erscheint gerade auch aus einer ostdeutschen Perspektive angezeigt.

Zudem stellen sich fortwährend neue Fragen – etwa nach Wettbewerbselementen im (Finanz-)Föderalismus ebenso wie nach Ausgleichsmechanismen mit dem Ziel der Gleichwertigkeit oder Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland (vielleicht ein unerfüllbarer Anspruch, mit dem wir uns selbst unnötig quälen?) oder auch nach neuen Perspektiven des Sozialstaats.

**Was eignet sich als Maßstab für den föderalen Ausgleich? Welche Ziele dabei lohnen sich? Wird der seit 2020 geltende neue Mechanismus beim Länderfinanzausgleich zu neuen Fehlanreizen und einem weniger solidarischen Föderalismus führen? Was ist damit gemeint, wenn stärkere Länder einen Föderalismus der unterschiedlichen Geschwindigkeiten präferieren? Gibt es Politikfelder, auf denen der Föderalismus sogar noch stärker betont werden könnte, z. B. in der Kulturpolitik?**

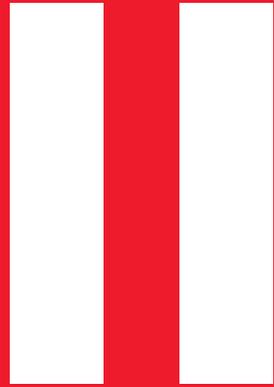
Und immer wieder ist da auch der internationale Vergleich oder die Frage, welchen Ländern mit einem funktionierenden Föderalismus vielleicht geholfen wäre. Könnte

tatsächlich, wie es Altkanzler Gerhard Schröder kürzlich vorgeschlagen hat, ein föderaler Staatsaufbau der Ukraine der Schlüssel sein, um dort endlich wieder zu einem friedlichen Miteinander zu finden?

**Diese Publikation soll in kurzen und prägnanten Beiträgen Gegenwartsanalysen aus verschiedensten Perspektiven ebenso wie auch Antworten auf Fragen nach den zukünftigen Herausforderungen liefern. Das Buch soll neugierig machen, Informationen liefern und produktiven Streit befördern.**

Dass es bei aller Klarheit der einzelnen Themen eine große Unterschiedlichkeit und geradezu bildhafte Buntheit aufweist, ist dafür hoffentlich hilfreich und kann ebenso wie die Pluralität der Standpunkte als gewollt betrachtet werden. Erwarten Sie deshalb als Leser bitte kein einheitliches Meinungsbild. Im Gegenteil, wir möchten Kontroversen darstellen. Dazu gehört auch, dass Personen aus verschiedenen politischen Lagern zu Wort kommen.

In solch konstruktivem Diskurs liegt schon die ganze Idee zu diesem Buch begründet. Dem ostdeutschen Politiker und ehemaligen langjährigen Finanzminister von Sachsen-Anhalt, Jens Bullerjahn, und dem westdeutschen Politikwissenschaftler und emeritierten Professor der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, Wolfgang Renzsch, sei für ihre unterschiedlichen Einschätzungen zu Fragen des Föderalismus, ihre Diskussionsfreudigkeit, ihre Lust an der inhaltlichen Auseinandersetzung, ihr Engagement in der Kompromissfindung und ihre aus all dem folgende Anregung zu dieser Publikation herzlich gedankt. Einig waren wir uns sehr schnell darin, kein weiteres wissenschaftliches Werk für Fachleute (keinen weiteren Forschungsband) vorlegen zu wollen, sondern ein »Lesebuch« für interessierte Laien. Bei den Autoren wollten wir eine Mischung aus verschiedenen Bereichen: Wissenschaft, Verwaltung, Landes- und Bundespolitik. Sie wurden darum gebeten, ihren Text kurz zu halten, auf Fachjargon und Fußnoten zu verzichten und stattdessen für eine breitere Allgemeinheit zu schreiben. In einigen Fällen wurden Interviews bevorzugt. Allen Mitwirkenden sind wir dankbar für ihr Zutun. Jeder Beitrag, der nicht geschrieben worden wäre, hätte uns gefehlt. Ich wünsche allen eine anregende Lektüre.



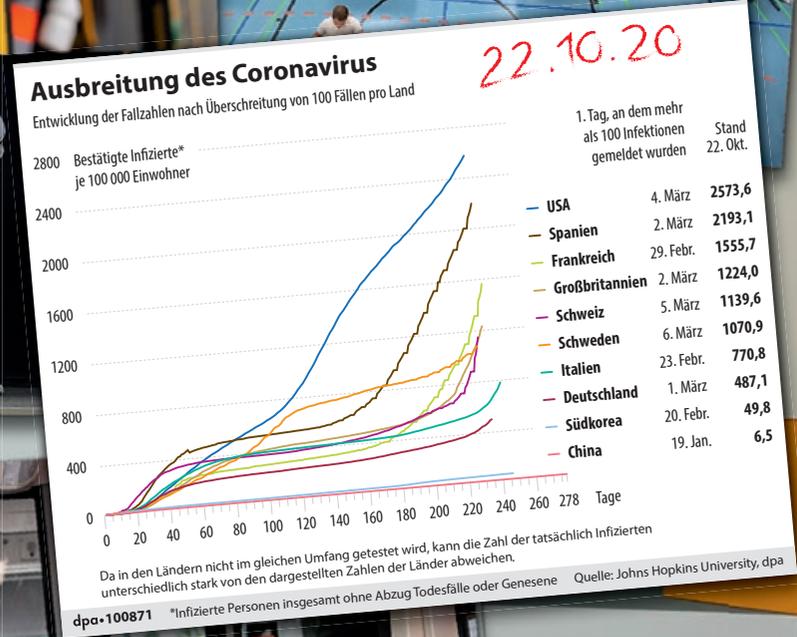
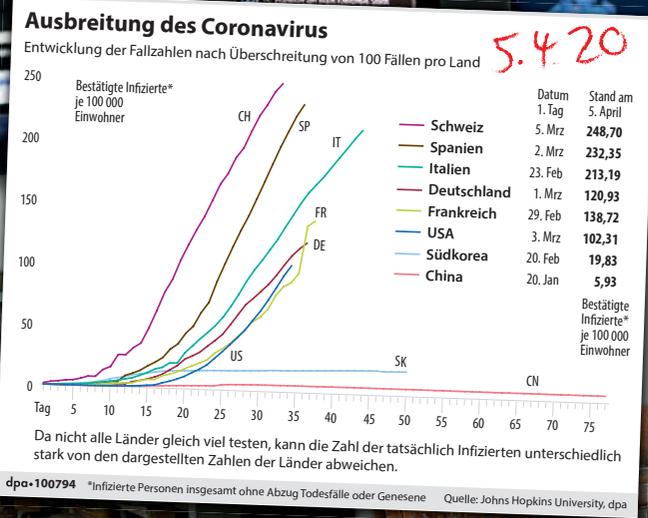
# Notfall Corona

Das Gesundheitswesen bei uns ist ein Modell deutscher Bundesstaatlichkeit im Kleinen. Die Gesetzgebung obliegt dem Bund, die Krankenhäuser sind Angelegenheit der Länder, die Investitionen werden aber vom Bund mitfinanziert, die niedergelassenen Ärzte vor Ort sind privatwirtschaftlich organisiert. Die öffentliche Gesundheitsvorsorge durch die Gesundheitsämter ist im Wesentlichen eine Sache der Kommunen. Die Finanzierung der laufenden Kosten erfolgt zum größten Teil über die gesetzlichen Krankenkassen, zu einem kleineren Teil über die privaten Krankenversicherungen. Dieses Modell ist auf die Zusammenarbeit der Ebenen angelegt. Die Kooperation beruht nicht auf Weisungen von oben nach unten, sondern auf Selbstverantwortung der jeweiligen Ebenen und Zuständigkeiten. Die Bewältigung der Coronakrise war anfangs durch die kooperative Führung des Bundes, obwohl er für die operativen Aufgaben keine Zuständigkeit besitzt, bestimmt. Danach wurden Entscheidungen zunehmend mehr vor Ort unter Berücksichtigung der jeweiligen Lage getroffen. Unterschiedliche Strategien haben zwar gelegentlich zu Irritationen geführt, haben aber auch gezeigt, was eher sinnvoll war und was nicht.

**Föderalismus  
aktuell:  
Gesundheit**



Fotos: picture alliance / dpa, pixello.de / Andreas Morlok, Christian Daum, Alexander Hauk, Thommy Weiss



Achtung!

→ Sicherheitsabstand

→ Mund- Nasenschutz verwenden

→ max. 30 Pers. zur selben Zeit

→ max. 4 Pers. desselben



Wir bleiben ZUHAUSE

29.03.2020

## Drei Stimmen aus der alltäglichen Praxis in Sachsen-Anhalt



### Andreas Porsche Die föderale Bewältigung der Corona-Pandemie

Für unser Gesundheitssystem, den Krankenhausbetrieb eingeschlossen, war die Corona-Pandemie gerade zu Beginn eine enorme Herausforderung. Die Bevölkerung war verunsichert, die Politik musste schnell Maßnahmen beschließen und das Gesundheitswesen musste sich der weitestgehend ungewissen Situation schnell anpassen.

#### **Drohende Überforderung des Gesundheitssystems**

Wir hatten es mit einem neuartigen, unbekanntem Virus zu tun, einer unsichtbaren Gefahr. Es gab keine relevanten Vorkenntnisse und bis dahin kaum signifikante Studienbefunde und Studienergebnisse. Das hatte zur Folge, dass der Weg des Einwirkens auf die Pandemie schwierig und von vielen Unwägbarkeiten, Kurven, Sackgassen und auch Rückschlägen geprägt war. Eine vorgegebene zentrale landesweite Grundstruktur, ein Rahmen, ist deshalb

wichtig gewesen, genauso wie föderale, regionalspezifische Einschätzungen, Handlungsanweisungen und Verfahrensanleitungen. Man sah ja: In Bayern waren hohe Infektionszahlen, in Sachsen-Anhalt und insbesondere in meinem Landkreis Mansfeld-Südharz gab es nur geringe Infektionsraten. Eine regional angepasste Verfahrensweise und Handlungsanweisung waren sinnvoll. Natürlich gab es auch in Sachsen-Anhalt Hotspots, Orte, wo dann strikte Quarantäne, Isolierung, Abschirmung notwendig wurden. Aber das konnte eben regional begleitet werden.

Zu Beginn der Pandemie hatten alle Menschen die bewegenden und auch grausamen Fernsehberichte über die Zustände in den Krankenhäusern in China, in Italien und Spanien vor Augen, mit den doch unfassbar vielen Toten, dem Leid, der Hilf-

#### **Andreas Porsche**

1961 in Löbejün geboren

Leitender Oberarzt an der  
Helios Klinik Lutherstadt Eisleben,  
Präsident des Internationalen  
Carl-Loewe-Gesellschaft e.V.

losigkeit und der kollabierenden Gesundheitssysteme in diesen Ländern und dem am Rande der Erschöpfung arbeitenden medizinischen Personal. Dieses Szenario näherte sich so langsam Deutschland von Süden und Westen her. Es gab viele offene Fragen und ungeklärte Zusammenhänge. Wir wussten aber, das Coronavirus breitet sich explosionsartig aus, hatte eine hohe Virulenz, das heißt Ansteckungsrate, eine hohe Sterblichkeit und zunehmend schwere Krankheitsverläufe mit Todesfallhäufung bei den Risikogruppen, aber auch in der ganz normalen Bevölkerung.

**Dabei war einiges noch nicht sicher geklärt: die Übertragungswege, die Infektiosität und die Basisreproduktionszahl. Anfangs erschwerend kam noch das Fehlen eines spezifischen Medikaments hinzu. Es gab keinen Impfstoff, keine ausreichenden Testkapazitäten, keinen validen Antikörpertest, eine ungeklärte Immunität und nicht zuletzt die Gefahr einer ebensolchen Überforderung unseres Gesundheitssystems wie in den Nachbarländern.**

Wir wussten, dass einzelne Risikogruppen besonders gefährdet und betroffen sein würden. Die Deduktion dieser Risikogruppen war deshalb besonders wichtig. Wir waren uns auch darüber im Klaren, dass das medizinische Personal einem hohen Risiko, einer hohen Ansteckungsgefahr und einer möglichen hohen Arbeitsbelastung ausgesetzt sein würde. Li Wenliang, der chinesische Arzt, der die Krankheit zuerst beschrieben hatte, war bereits an den Folgen von Covid-19 verstorben. Vor diesem Hintergrund, aber auch nicht zuletzt angesichts der vorherrschenden zunehmenden Verunsicherung und Angst waren die Krankenhäuser in Deutschland gezwungen, schnell und gezielt zu handeln. Die Corona-Pandemie war auch für erfahrene Ärzte in Deutschland gerade in ihrem Ausmaß und den tiefgreifenden fatalen Folgen etwas Neues.

#### **Die fast tägliche Anpassung der Krankenhäuser an die Pandemie**

Dann traten die ersten Fälle in Deutschland auf. Intensiv- und Beamtungsbetten wurden knapp und die Gesundheitsämter waren zunächst vollkommen überlastet. Die ersten prophylaktischen Maßnahmen zur Eindämmung der Coronakrise erfolgten; so die Information und Aufklärung der Menschen und Patienten und des Personals, um die Infektionsketten zu unterbrechen.



## Transparenz herstellen, Erkenntnisse gewinnen und diese ersten Maßnahmen umsetzen – das war in dieser Phase sehr wichtig.

Nur eine ausreichende Erklärung der Erkrankung und Aufklärung der Menschen konnte in dieser Situation Einsicht und Disziplin bei der Umsetzung der richtigen Maßnahmen bewirken. Denn nur wenn ich davon überzeugt bin, verhalte ich mich entsprechend und setze auch die Erkenntnisse um.

Geleitet waren alle ersten Maßnahmen von medizinisch-wissenschaftlichen Erkenntnissen und erst in zweiter Linie von der Politik bzw. politischen Aspekten. Grundlage waren die Empfehlungen des Robert-Koch-Instituts (RKI), mit dem ersten Ziel und zwar der Eindämmung der Pandemie, der Senkung der Infektionsraten und der Mortalität. Dafür waren strenge Hygiene- und Beschränkungskonzepte nach den RKI-Richtlinien und -Empfehlungen notwendig. In allen Krankenhäusern wurde genau das schnell und gezielt umgesetzt, das heißt die landesweiten Empfehlungen und Strukturen, die auf RKI-Empfehlungen basierten, standen im Vordergrund. Regionale, föderale Dinge spielten anfangs, auch für die Krankenhäuser, keine Rolle.

Anfangsschwierigkeiten gab es in den Krankenhäusern ganz immens. Es gab kein ausreichendes medizinisches Schutzmaterial, also viel zu wenig Mund-Nasen-Schutz, FFP-2-Masken, Schutzbekleidung, Desinfektionsmittel. Man merkte, es wurde sofort ganz wenig, die Ressourcen waren

sehr schnell erschöpft, die Nachlieferung schwierig. Nach einer Weile hatte sich diese Situation stabilisiert und die Zuteilung von Dingen, die für uns völlige Normalität waren, wie eben FFP-2-Masken oder Desinfektionsmittel, verlief in den Krankenhäusern wieder reibungslos. Eine weitere Herausforderung: Die Intensiv- und Beatmungskapazitäten mussten schnell erhöht werden. Für die Einrichtung einer Isolierstation musste beispielsweise in unserem Krankenhaus eine internistische Station dafür erst mal komplett geräumt werden, die dann natürlich auch fehlt. Die Aufnahme- und Rettungsstellenkonzepte und -modalitäten mussten überarbeitet werden, da ja strenge Isolierungs-, Schutz- und Abstandsmaßnahmen umzusetzen waren. Gleichzeitig mussten wir alle planbaren Eingriffe herunterfahren, was natürlich auch für die Bevölkerung eine Einschränkung bedeutete. Viele trauten sich dann fast gar nicht mehr ins Krankenhaus. Das betraf leider auch hin und wieder Menschen, die schwerer oder akut erkrankt waren – Herzinfarkt, Schlaganfall – und sich dann kaum trauten, den Rettungsdienst zu rufen.

## In den Krankenhäusern gab es in dieser Zeit fast tägliche Krisensitzungen, um die aktuelle Studienlage gemeinsam aus- zuwerten, die Situation neu zu besprechen und die Empfeh- lungen des RKI umzusetzen.

All das musste immer wieder auf die lokale Situation angepasst erfolgen, sozusagen regional gemacht werden.

## Regionale Maßnahmen auf Grundlage bundesweiter Richtlinien

Alle Menschen waren anfangs – das muss man sagen – sehr diszipliniert, einsichtig und unterstützend. Trotz großer Einschnitte hielt keiner die Maßnahmen und Handlungen für übertrieben, willkürlich oder unangemessen.

**Es verschoben sich die Perspektiven und auch die Wertvorstellungen: Menschliche Aspekte, das heißt das Miteinander, die Mitmenschlichkeit traten in den Vordergrund.**

Gemeinsamkeit, Hoffnung und auch Wertschätzung spielten eine sehr große Rolle. Die Pandemie erinnerte uns einfach an die Endlichkeit des Lebens – das Höher und Schneller wurde deutlich gebremst.

Ab einem bestimmten Zeitpunkt traten zunehmend aber lokale und regionale Maßnahmen in den Vordergrund. Das ist unsere Situation heute. Auch jetzt bleiben allgemeingültige und allgemeinverbindliche Richtlinien notwendig. Sie müssen auf fachlich medizinischen und wissenschaftlichen Grundlagen basieren, den RKI-Empfehlungen entsprechen und von öffentlichen Behörden, den Gesundheitsämtern und dem Gesundheitsministerium kontrolliert und gesteuert werden. Nur so ist es vertretbar, dass in sogenannten Hotspots strenge Maßnahmen und in Regionen mit geringer Infektionsrate Lockerungen möglich sind – immer aber mit engmaschiger Re-Evaluierung und zeitnaher Anpassung der Maßnahmen.

Die Grundprinzipien und Richtlinien wie das strenge Hygieneregime bzw. Konzepte wie Abstandsregeln, Mund-Nasen-Schutz, Kontaktbeschränkungen oder grundlegende Regelungen wie aktuell eben 35 bis 50 Neuinfektionen auf 100.000 Einwohner innerhalb einer Woche, die müssen weiterhin RKI-getriggert bundesweit gelten. Das kann nicht in regionaler Hand liegen. Das muss bundesweit umgesetzt werden, auch um Vertrauen zu schaffen.

Die Lockerung bzw. Wiederverschärfung des Lockdowns müssen zwar entsprechend der lokalen und regionalen Gegebenheiten angepasst und umgesetzt werden. Da spielen die Unterschiede der regionalen Infektionsraten natürlich eine Rolle und das ist auch wichtig. Aber es darf zu keinem populistischen Überbietungswettbewerb kommen. Alle Öffnungsmaßnahmen müssen sinnvoll sein, die Menschen nicht gefährden, sicher sein und nicht vorschnell durchgesetzt werden. Eine Überforderung des Gesundheitssystems muss verhindert werden.

**Deshalb waren die zeitlich begrenzten Einschränkungen der Grundrechte einfach notwendig, genauso wie es notwendig ist, sie immer wieder zeitnah zu überprüfen, die Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen der Beschränkung und der Lockerung gegeneinander abzuwägen – föderal wie zentral.**

## Das Netzwerk im föderalen Gesundheitswesen funktioniert

Auch die funktionierende Zusammenarbeit im föderalen Gesundheitswesen selbst, also die Zusammenarbeit zwischen Ärzten, Hausärzten, Krankenhäusern, spezialisierten Krankenhäusern und Uni-Kliniken, ist für die Bewältigung der Pandemie ein wichtiger Faktor gewesen. Wenn beispielsweise heute jemand ins Krankenhaus kommt, sollte vorher ein negativer Corona-Test vorhanden sein. Wenn wir Patienten in die Pflegeheime wieder zurückgeben, wenn wir Verlegungen machen, dann muss vorher geklärt sein, dass keine akute Infektion besteht. Auch das musste in diesem Prozess unbedingt gelernt werden. Und es gelang schnell. Das Ergebnis war: Wir waren in gewisser Weise sogar zu gut vorbereitet. Es gab zu viele Beamtenbetten.

**Es wurde prophylaktisch und angesichts der geschilderten Situationen in Italien, Spanien, fast schon zu viel getan – mit dem Ergebnis aber, dass es zu keinem Engpass bezüglich schwerkranker Covid-19-Patienten kam, dass die Infektionszahlen gering geblieben sind und entsprechend auch die Zahlen der Schwererkrankten relativ gering blieben, einschließlich der Todeszahlen.**

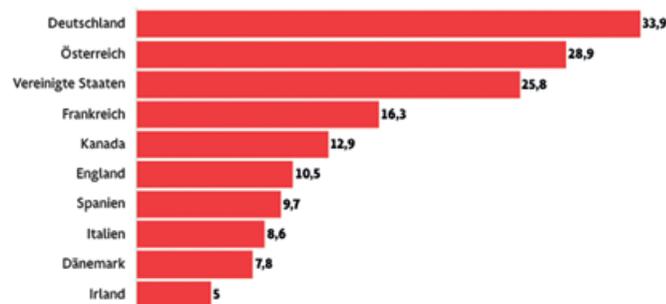
Anfangs waren die Gesundheitsämter zwar überlastet, keine Frage, dann gelang die vernetzende Zusammenarbeit aber. Das Netzwerk im föderalen Gesundheitswesen funktionierte gut. Weniger erfolgreich hätten wir die Pandemie bis hierhin bewältigt, wenn die Behandlung der Covid-19-Patienten stärker zentral organisiert gewesen wäre, in zwei, drei großen Krankenhäusern beispielsweise, eins im Norden, eins in der Mitte, eins im Süden, die dann alles hätten machen können. Das hätte nicht funktioniert, weil die Patienten einfach dort, wo sie wohnen, direkt in die Krankenhäuser gekommen sind. Gerade zu Anfang wussten wir oft gar nicht: Ist das ein Patient, der infiziert ist – die Symptomatik ist ja auch relativ, ist nicht immer hundertprozentig gleich gewesen. Das heißt, oftmals hat sich erst nach ein, zwei Tagen herausgestellt, ob das ein infizierter Patient ist. Dann begann die Kette der Kontaktpersonen und Quarantäne sich zu entwickeln. Genau das aber kann so unmittelbar mit zwei, drei oder auch einem Krankenhaus pro Bundesland nicht erfolgen. Das hätte logistisch nicht funktioniert, einfach krankheitsbedingt, durch diesen Virus bedingt.

## Ein Fazit

Das Gesundheitswesen in Deutschland hat in dieser Pandemie, angesichts dieser gewaltigen Herausforderung, die relativ neu war, gut funktioniert. Trotz vieler Unwägbarkeiten haben alle strukturiert mitgewirkt. Das war entscheidend.

## Versorgungsdichte von Intensivbetten in Krankenhäusern

in ausgewählten Ländern und je 100.000 Einwohner



Grafik: F.A.Z. / Quelle: OECD

Für Corona-Testung  
bitte Nebeneingang  
benutzen.



Auch die Erfahrungen und Erkenntnisse aus zurückliegenden Pandemien, die – was schnell vergessen wird – vom RKI bis hin zu konkreten Empfehlungen für die Politik ausgewertet vorlagen, waren eine wichtige Grundlage, damit die Umsetzung konkreter Maßnahmen so rasch erfolgen konnte. War zu Beginn der Pandemie unerlässlich, dass für Deutschland konsequent alles einheitlich lief, hat sich im weiteren Verlaufe dann auch die andere Stärke unserer föderalen Struktur gezeigt – die Möglichkeit, gerade weil es erhebliche regionale Unterschiede in Deutschland gab und gibt, die Maßnahmen auf die regionale Situation runterzuberechnen.

Im Nachhinein lässt sich vielleicht sagen, die prophylaktischen Maßnahmen waren zu übertrieben, unnötige Überkapazitäten wurden aufgebaut. Aber in der anfänglichen Situation, mit Blick auf die Erfahrungen in anderen, schwer betroffenen Ländern, wäre es fahrlässig gewesen, wir hätten nicht aus eben diesen Erfahrungen gelernt, wir hätten sie stattdessen ignoriert. Leider haben wir weltweit gesehen, was dann passiert.

**In diesem Fall ist es eindeutig so, dass es für das deutsche Gesundheitswesen und für die deutsche Bevölkerung wichtig war, lieber »übertriebene« Maßnahmen zu haben, aber dafür den bestmöglichen Gesundheitsschutz zu erhalten. Nur deshalb ist die Krankheits- und Todesfallrate im Vergleich mit anderen Ländern viel niedriger geblieben.**

Zumindest regional, mit Blick auf Sachsen-Anhalt, lässt sich sogar sagen, das Land ist da gestärkt und auch in der Kommunikation gut herausgegangen.



## Ein Gespräch mit Petra Bubel

### Die Angstverteilung war in jedem Bundesland gleich

*Liebe Petra Bubel, neben vielen anderen Funktionen, die Sie inne haben, sind Sie vor allem praktizierende Ärztin. Das deutsche Gesundheitssystem wird mal schlecht, mal gut geredet. Wie hat sich Deutschland aus Ihrer Sicht in der Coronakrise bisher geschlagen im Vergleich mit anderen Ländern?*

Im Vergleich zu anderen Ländern sehr gut, weil wir einfach ein anderes Gesundheitssystem haben als die anderen Länder, die es schwer getroffen hat. Wir haben im Gegensatz zu Italien, Spanien und Frankreich ein starkes ambulantes Gesundheitswesen mit ganz vielen niedergelassenen, also in freier Praxis arbeitenden Haus- und Fachärzten. Die Patienten sind nicht gezwungen, bei Beschwerden Krankenhausambulanzen aufzusuchen wie in den anderen Ländern. Wir haben also hier vor den Kliniken ein Bollwerk.

## Dr. Petra Bubel

1960 in Halle (Saale) geboren

Niedergelassene HNO-Fachärztin in Lutherstadt Eisleben, Vorsitzende des Deutschen Facharztverbandes DFV e.V., Landesvorsitzende der Fachärztlichen Vereinigung Sachsen-Anhalt e.V.

*War die Situation zu Beginn so, dass es notwendig war, mit der Reaktion etwas zu übertreiben, weil man nicht genau sagen konnte, was in den nächsten Monaten passieren würde?*

Wir haben ja am Anfang erst mal durchgezählt: Was haben wir für Schutzmaterialien da, was haben wir an Mundschutz, an Handschuhen und an Schutzanzügen. Schutzanzüge hatten wir nur ein paar Kittel, Handschuhe hatten wir das, was wir im Monat verbrauchen, ähnlich beim Mundschutz. Dann haben wir versucht nachzubestellen. Das hat natürlich nicht geklappt. Wir haben die Praxis umgerüstet – Trennwand zwischen Patient und Angestellten. Wir haben die Praxis zwar nicht umgebaut, aber umgestellt. Wir haben im Wartezimmer jeden zweiten Stuhl mit einem Schild beschriftet »Nicht zu besetzen«, dass wir also die 1,5 bis 2 Meter zwischen den Patienten Abstand hatten. Wir haben nur noch die Patienten in die Praxis gelassen, keine Begleitpersonen mehr, nur für Kinder oder für körperlich oder geistig Behinderte, sodass also die Anzahl der Patienten im Wartezimmer deutlich reduziert war.

*Haben sich die Verbände da auf Landesebene abgesprochen oder hat das jeder Arzt erst mal für sich individuell gelöst?*

Die Informationen kamen von der Kassenärztlichen Vereinigung (KV) per Mail, per Fax, aber umgesetzt wurde es auf Kreisebene, beispielsweise die Fieberambulanz, die für unseren Landkreis in Sangerhausen installiert wurde. Das hat der Landkreis organisiert, zentral vorgegeben hat es aber die KV Sachsen-Anhalt. Die KV hat auch die Ausstattung der Fieberambulanzen übernommen. Wir haben Computer, Schutzausrüstung – alles bekommen. Nur die Auswahl des Ortes, wo das stattfindet, die erfolgte im Landkreis. Man hat sich dann für Sangerhausen entschieden, weil wir da eine Turnhalle haben, damit wir die Flut von Patienten, mit der anfangs gerechnet wurde, da hätten auffangen können. Gott sei Dank ist es nicht so gekommen. Wir brauchten die Halle nicht. Wir brauchten auch die Umkleieräume nicht als Untersuchungszimmer. Wir konnten das zum Glück im kleinen Rahmen machen.

*Was wäre besser gewesen? Eher der pragmatische Weg, der in Schweden gewählt wurde – wir gehen den Fällen hinterher und ändern dann? Oder war es richtig zu sagen, wir rechnen mit dem Schlimmsten und rüsten dann lieber ab?*

Ich muss aus meiner Sicht sagen, ich möchte niemals so eine Entscheidung treffen müssen, welcher Patient bekommt jetzt hier eine Beatmung und welcher Patient bekommt keine Beatmung, diese Triade.

**So, wie es in Italien in Bergamo war, wo eine Vielzahl von Patienten kam und der diensthabende Arzt musste entscheiden, wer geht an eine**

**Beatmungsmaschine und wer nicht. Das ist eine Entscheidung, die ich niemals treffen möchte in meinem Leben und die ich auch keinem Kollegen wünsche, treffen zu müssen.**

Es ist besser, zu viel Vorsorge gemacht zu haben, als in eine solche Situation gestellt zu werden.

*Das war ja im Prinzip auch ein Nachweis dessen, dass das deutsche Gesundheitswesen wesentlich besser ist als sein Ruf.*

Es wird ja immer versucht, es schlecht zu reden. Aber ich denke, das deutsche ist eines der besten Gesundheitswesen auf der Welt, weil hier jeder Patient die Möglichkeit hat, jede ärztliche Leistung oder jede medizinische Behandlung in Anspruch zu nehmen, was in der übrigen Welt nicht möglich ist. Wenn der Patient ein Problem hat, geht er zum Hausarzt. Wenn er ein spezifisches Problem hat, dann geht er zu einem Facharzt und wird dort behandelt. Wenn das im ambulanten Bereich nicht möglich ist, kann er in die Klinik gehen.

*Und trotzdem wird es nach Corona sicherlich wieder Diskussionen geben, weil diese komplexe Struktur sehr viel kostet. Wie ist es um die Effektivität im deutschen Gesundheitswesen bestellt?*

Effektivität im ambulanten Bereich ist ja so, dass die Krankenkassen mit befreiender Wirkung eine Pauschale pro Patient im Jahr bezahlen. Das ist egal, wie viel Anforderungen die niedergelassenen Ärzte haben oder nicht haben. Das heißt, gibt es

eine Grippewelle wie 2017/18 und es ist viel zu tun, die Patienten kommen häufig in die Praxis, sind krank, müssen häufig behandelt werden, zahlt die Krankenkasse mit befreiender Wirkung dieselbe Kopfpauschale wie sonst auch. Anders ist es mit den Kliniken. Also, im ambulanten Bereich sind die Kosten für die Krankenkassen überschaubar, nachvollziehbar, und die werden jedes Jahr verhandelt. Mit den Krankenhäusern ist es anders, da wird ja pro Bett, pro Aufenthalt, pro DRG (Diagnosis Related Groups) bezahlt, also was der Patient hat, wie schwer die Erkrankungen sind.

*Wie erklärt man den Menschen dann, dass es in der Coronakrise Krankenhäuser gab, die sich haben leere Betten bezahlen lassen, gleichzeitig aber Mitarbeiter in Kurzarbeit schickten, während die Ärzte sagten: Wir können euch nicht mehr behandeln?*

Das waren ja gesetzliche, zentrale Vorgaben, dass keine elektiven Eingriffe, also keine planbaren Eingriffe mehr zu machen waren. Die durften die Krankenhäuser nicht durchführen. Sie mussten die Betten freihalten für Eventualitäten.

*Hat der Föderalismus in diesem ganzen Zeitraum – Gesundheitsbetreuung, Akutversorgung – eine Rolle gespielt?*

Ja, insofern die Vorgaben, die hier vom Landesministerium gemacht wurden, andere sind als in anderen Bundesländern. Für den medizinischen Bereich ist es so, dass wir für Sachsen-Anhalt in der KV einen Nothonorarverteilungsmaßstab beschlossen haben, der von Bundesebene, von der Kassenärztlichen Bundesvereinigung empfohlen, aber auf Landesebene

umgesetzt wurde. Das hatte zur Folge, dass die Kollegen nicht Kurzarbeit anmelden mussten und nicht Gefahr gelaufen sind, ihre Angestellten zu verlieren. Wir haben sozusagen einen individuellen Rettungsschirm über die lokale KV aufgebaut.

*Und gab es auch eine unterschiedliche Versorgung der Patienten in den einzelnen Bundesländern?*

Es war anfangs so, dass die Patienten total verunsichert und ja auch aufgefordert waren, nur notwendige Besuche zu machen. **Patienten, die ihre Medikamente benötigen, um keine Verschlechterung ihres Gesundheitszustands zu erleiden, die sind einfach nicht zum Arzt gegangen. Und das ist leider bundesweit der Fall gewesen.**

Die Angstverteilung war in jedem Bundesland gleich.

*Ist das föderale System mit seiner Gesundheitsstruktur effektiver oder schlechter im Vergleich mit einem zentral organisierten System wie in Frankreich beispielsweise?*

In der Corona-Pandemie hat sich zumindest gezeigt, dass ein föderalistisches System besser war als ein zentralistisches ist. Es gibt bestimmte Rahmenbedingungen, die zentral vorgegeben werden müssen. Aber angepasst werden müssen sie von Bundesland zu Bundesland. Wir waren ja hier in Sachsen-Anhalt das Bundesland, was als letztes die ersten Corona-Infizierten hatte. Insofern waren diese ganzen Maßnahmen, die hier gelaufen sind, alle richtig.

In Sachsen-Anhalt konnten wir sie später einführen als die anderen und konnten sie auch eher lockern als andere Bundesländer.

*Wäre das in einem zentralen Land anders? Nehmen wir mal an, es gibt einen Bundesminister Spahn, der für alle 16 Länder gleichzeitig zuständig ist – keine Ministerin in Sachsen-Anhalt. Hätte man das in Berlin nicht so unterschiedlich für die einzelnen Länder gesehen?*

Nein, auf keinen Fall. Herr Spahn hat sich ja hingestellt und gesagt: »Wir sind abgesichert.« Aber wir sind anfangs komplett allein gelassen worden. Im Bergbau hatten wir früher Kanarienvögel gehabt.

*Das muss man erklären: Also Untertage für die Bergleute zur Rettung wurden Kanarienvögel eingesetzt. Und jetzt, wer ist bei Corona der Kanarienvogel gewesen?*

Das waren wir als ambulant tätige Ärzte. **Wir sind die Kanarienvögel gewesen, die man rausgeschickt hat ohne Schutzmaßnahmen, ohne Schutzausrüstung.**

Wir hatten am Anfang nichts. Wir konnten auch nichts bestellen, weil es nichts gab. Jetzt sind die Versorgungsketten wieder in Gang. Aber am Anfang, als der Lockdown kam, war das nicht der Fall.

*Also, der Förderalismus ist von Vorteil?*

Im Moment ist es so, dass diese föderale Struktur für die Pandemie-Krise sinnvoll ist. Jetzt, nachdem die Fälle im Landkreis gesunken sind, haben wir die Stundenzahl der Fieberambulanz auf 15 Stunden reduziert. Das könnte man zentral nicht so differenziert vorgeben. Das muss man

föderal entscheiden, wie ist die Zahl der Infizierten, wird das weniger, bleibt das gleich, wird das mehr?

*Hatten Sie in Ihrer Praxis auch mit infizierten Patienten zu tun?*

In der Praxis nicht. Aber dadurch dass die Inanspruchnahme in der Praxis ganz niedrig war und am Anfang unsere KV gefragt hatte, wer bereit wäre, Fieberambulanzen mitzubetreuen oder Praxen, die nur Corona erkrankte Patienten betreuen, hab ich erst zwar Nein gesagt. Aber dann hat mich ein Kollege angerufen, der die Fieberambulanz betreut. Da hatte ich eine schlaflose Nacht und am nächsten Morgen zu meinem Mann gesagt: »Ich mach das. Hast du damit ein Problem?« Hatte er nicht, und dann bin ich in die Fieberambulanz gegangen. Die haben wir zusammen aufgebaut und haben auch eine super Schwester, die da mitmacht, und auch junge Kollegen, also Studierende, die mitgemacht haben. Wo ich glücklich bin, dass ich mal solche kompetenten Leute als Kollegen bekomme. Die waren alle super.

*Wie war es dann, wenn wirklich jemand da war, der infiziert war?*

Im Kopf ist das natürlich so, du ziehst die Handschuhe, du nimmst die Maske, du nimmst das Schutzvisier und dann denkst du: Na, der könnte es haben. Na ja, ok. Abstrich. Und dann siehst du, wie schlecht es betroffenen Menschen geht. Wenn dann ein Kollege kommt, der in einem Krankenhaus gearbeitet hat, wo positive Fälle waren, und dann positiv getestet wird – das nimmt einen schon mit. Da denkt man sich: Da hat er gearbeitet und hat sich zwar

geschützt und hat es trotzdem gekriegt. Also diese Bedrohung ist immer noch da. Auch wenn wir wenig Fälle im Moment haben.

*Können Sie trotzdem nachvollziehen, wenn Gesundheitsstrukturen unter ökonomischen Gesichtspunkten betrachtet werden?*

Gesundheit sollte prinzipiell nicht ökonomisch beurteilt werden.

*Aber wenn wir nachweislich sogar in der Corona-Pandemie unheimliche Reserven hatten – ist es falsch zu behaupten: Wir haben ein System, was wir uns vielleicht leisten können, wir dann aber ehrlicherweise den Menschen auch sagen müssen, dass es mehr kostet? Für diese hohen Kosten haben wir dafür im Krisenfall aber auch diese wichtigen Reserven?*

Ja, da kann man stolz drauf sein. Das sollten wir uns von niemandem schlecht reden lassen.

**Unabhängig von der gegenwärtigen Pandemie ist aber eine grundsätzliche Frage im Gesundheitswesen: Haben wir zu viele stationäre Betten? Die Erfahrung hat gezeigt, dass viele Eingriffe heutzutage ambulant erbracht werden können. Das beste Beispiel ist die Augenheilkunde, wo fast alle Operationen im ambulanten Bereich erbracht werden. Hier haben wir das Problem, dass das Geld nicht der Leistung folgt.**

Also im Krankenhaus gibt es die DRGs und im ambulanten Bereich einen EBM (einheitlichen Bewertungsmaßstab und Budgets – also nicht alle Leistungen werden bezahlt). Das differiert enorm. Aber das Geld folgt nicht der Leistung.

*Heißt: Wir haben zu viele Krankenhausbetten und zu wenig Unterstützung bei den praktizierenden Ärzten. Wir reden über Verteilung?*

Ja, und es muss eine Aufweichung zwischen dem strikten Stationären und dem strikten Ambulanten geben – intersektorale Versorgung heißt das.

*Ist es möglich, über so ein Thema wie Gesundheit in Deutschland offen zu reden, ohne dass sofort Reflexe bedient werden?*

Man muss darüber offen reden. Und zwar alle Beteiligten im Gesundheitswesen: die Deutsche Krankenhausgesellschaft, die KGV, die niedergelassenen Ärzte, die Kassenärztliche Bundesvereinigung, die Patientenvertreter. Alle müssen an einen Tisch und müssen darüber diskutieren.

*Finden wir die Kraft in Deutschland, über das Thema Gesundheit, Ethik, Wirtschaftlichkeit in Ruhe zu reden?*

Das müssen wir schaffen, weil das die Zukunft betrifft.

*Hoffentlich ist die Pandemie bald und intensiv zurückgedrängt worden, und wir kehren zum »Alltag« zurück. Ist das deutsche System mit zentral Bund, Gesetzgebung, Länder 16 verschiedene Ausführende und den Landkreisen zeitgemäß und praktisch sinnvoll?*

Für das Gesundheitswesen insgesamt wäre es sinnvoller, das zentral zu gestalten – in

Pandemie-Zeiten ist es aber föderal zu gestalten.

*Würde ein zentralistisches System in normalen Zeiten zu mehr Patientengerechtigkeit führen?*

Auf jeden Fall. Die Patienten würden ihre Termine zeitnah bekommen und gleich behandelt werden. Heute ist es so, dass eine Praxis in Bayern beispielsweise vorwiegend finanziert wird durch Privatversicherte und bei uns in Sachsen-Anhalt ausschließlich durch gesetzlich Versicherte. Bei mir ist es so, dass der gesetzlich Versicherte genauso schnell einen Termin bekommt wie ein privat Versicherter, aber das hängt damit zusammen, dass der Anteil der privat Versicherten in den östlichen Bundesländern wesentlich geringer ist als in den alten Bundesländern. Das hängt einfach mit der Gehaltsstruktur zusammen und der Art der Versicherung, die die Patienten haben.

*Da sind wir beim Föderalismus: Würden die Bayerischen Ärzteverbände da mitmachen? Was müsste passieren, damit sie da mitmachen?*

Es bräuchte die Bürgerversicherung. Aber ich bin eine Gegnerin der Bürgerversicherung.

*Warum?*

Weil das bei uns nicht den Unterschied macht. Aber in den alten Bundesländern macht das einen Riesenunterschied. Die Ausstattung müsste eine andere sein. Denn wenn eine Bürgerversicherung kommt, passiert ja dasselbe, was wir jetzt haben, dass die Patienten, die finanziell besser gestellt sind, sich Leistungen dazukaufen.

Das ist ja das, was wir in den anderen Ländern haben, wo wir nicht so ein Gesundheitswesen haben.

*Die Grundversorgung plus dazu kaufen?*

Genau, und das würden dann alle Versicherungen anbieten, sowohl die Privaten als auch die Gesetzlichen. Ich weiß nicht, ob das besser wär.

**Idealerweise müsste aber jeder Patient die gleiche Leistung erhalten. Aber das Problem ist, das wird es ja nicht geben.**

Das geht ja nicht, weil einfach die Finanzierung für alle, die Eins-plus-A-Versorgung finanziell nicht geht. Also, es gibt eine Grundversorgung und dann werden es sich nicht alle Menschen leisten können, eine Spezialversorgung zusätzlich zu versichern und zu bezahlen.

*Das ist ja heute schon so.*

Nein, die gesetzlich Versicherten und die privat Versicherten fliegen in einem Flieger. Die einen sitzen in der First-Class, kriegen ein anderes Essen, aber fliegen tun sie von einem zum anderen Ort gleich.

*Das heißt, ich kriege eine Knie-OP, wenn ich gesetzlich versichert bin, und ich kriege keine bessere Knie-OP, wenn ich privat versichert bin, ich habe nur ein anderes, besseres Umfeld der gesamten Behandlung und auch die Nachsorge im Privatbereich?*

Du kriegst da noch ein Brötchen und einen Kaffee, wenn du privat versichert bist, aber die OP ist dieselbe.



Axel Wiedemann

## Die Covid-19-Pandemie – ein Gradmesser der föderalen Gesundheitspolitik

Die Corona-Pandemie hat uns eindrucksvoll vor Augen geführt, wie leistungsfähig das deutsche Gesundheitssystem ist.

**Besteht diese Leistungsfähigkeit trotz oder wegen des Föderalismus, in dem Bund und Länder gemeinsam für die Gesundheitspolitik zuständig sind?**

Die Antwort auf diese Frage muss differenziert ausfallen.

**Zentralisierung zu Beginn, länderspezifisches Agieren danach**

Als die Ausbreitung der Covid-19-Pandemie im Februar 2020 in Deutschland begann, konnte man bei den ersten ein-

Axel Wiedemann

Landesgeschäftsführer der BARMER in Sachsen-Anhalt

geleiteten Maßnahmen den Eindruck gewinnen, dass der Zentralstaat innerhalb Europas und speziell in Deutschland seinen fröhlichen Urstand feiert. Das Infektionsschutzgesetz und die zwischenzeitlich verabschiedeten Gesetze zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite manifestierten anfänglich diese Annahme. Beschluss folgte auf Beschluss und die Bundesländer waren zur jeweiligen Umsetzung angehalten, ohne zu Beginn eigene länderspezifische Aspekte einzubringen.

Der für Gesundheit zuständige Bundesminister wandte sich unter anderem schriftlich an jedes Krankenhaus mit der Aufforderung, dass sich diese nunmehr bei den inneren Abläufen wie elektiven Eingriffen und der Bettenstruktur den Erfordernissen der Pandemie stellen sollten, wengleich die Krankenhausversorgung in toto originär Ländersache ist. Beschaffungsmomente wie zum Beispiel von Beatmungsgeräten oder Intensivbetten wurden zentral ausgelöst. Rettungsschirme in nicht unerheblichem Umfang für diverse Leistungserbringer wurden aufgespannt und die finanzielle Sicherstellung für den Gesundheitsbereich erfolgte über den Bund in Zusammenarbeit mit den Kranken- und Pflegekassen.

Auch weitere Beschlüsse mussten die Länder erst einmal zur Kenntnis nehmen und deren Umsetzung begleiten. Im Grundsatz soll die föderale Staatsordnung mit der Verteilung von Macht auf verschiedenen Ebenen jedoch eben diese Macht in ge-

wünschter Form begrenzen, und damit wurde es Zeit für die Bundesländer, eigene Akzente zu setzen.

Ein kleines Zwischenfazit könnte demnach lauten: Durchregieren im Krisenfall geht auch im Föderalismus. Und da alles im Leben seine Zeit hat, änderte sich dieses Agieren im Verlauf der Pandemie. Die Bundesländer haben sich nach dieser ersten Phase ihre »föderale Lufthoheit« zurückerobert. Die Paragraphen 19 und 19a in Artikel 74 Grundgesetz zur konkurrierenden Gesetzgebung legitimieren die Länder ausdrücklich zu eigenem, spezifischen Handeln. Natürlich erfolgte die Egalisierung des grundgesetzlichen Handelns nicht ohne den Verweis der Kritiker, dass es nunmehr einen lokalen und regionalen Flickenteppich an Regelungen geben würde.

Aber es kann festgehalten werden, dass der Erfolg die Mittel rechtfertigt und dies im Fall der ersten Pandemiewochen so resümiert werden darf. Verlauf und Ausbreitung der Pandemie waren innerhalb Deutschlands sehr heterogen, und so musste länderspezifisch agiert und reagiert werden. Seien es die Krisenstäbe in den Bundesländern, seien es die föderalen Strukturen der Leistungserbringer oder die Menschen in den jeweiligen Bundesländern: Dies alles bedurfte regionaler, kommunaler oder sogar lokaler Antworten auf die Fragen und Bedürfnisse vor Ort. Diese Antworten konnten auch nur dort gegeben werden.

**Eine zentrale Frage lautet daher: Hat sich das föderale System bewährt? Die klare Antwort darauf lautet: Ja!**

### **Die föderalen Strukturen greifen, aber mit Schwankungen**

Im Föderalismus soll die kleinere Einheit Aufgaben, die nur ihren Bereich betreffen, auch selbst erfüllen. Da Gesundheit aber ein zentrales Gut ist, und dieses Gut diverse Anstrengungen auf allen Ebenen und bei allen Akteuren erfordert, ist eine Trennschärfe nicht uneingeschränkt gegeben. Die politische Durchlässigkeit von Gesundheit als Schwerpunktthema spiegelt sich in den Strukturen nicht konsequent wider. Wenn gleich es im Bund ein Bundesministerium für Gesundheit mit einem adäquaten Zugschnitt gibt, ist dies auf Länderebene analog so nicht der Fall. Hier ist Gesundheit, wenn auch zum Teil exponiert, stärker in andere Ressortbereiche eingebettet.

Wenn man diese Sichtweise konsequent weiterdenkt, dann gibt es zentral ein exponiertes Ministerium, das sich aber dezentral nicht eins zu eins in den Bundesländern spiegeln lässt. Wie in der aktuellen Pandemie verfügen die Bundesländer jedoch über die Ressourcen jeweils vor Ort, die zum Zwecke der Eindämmung von Pandemien erforderlich sind. Wer steuert also die Ressourcenverteilung bei einer bundesweiten Pandemie, und wer hat bzw. behält dabei den Überblick?

Da wäre die Beschaffung von Schutzausrüstung zu nennen. Der Bund wollte und hat notwendiges Equipment zentral beschafft. Die Länder mit ihren dort existierenden Strukturen haben parallel Beschaffungen angeschoben. Mit dem Ergebnis, dass sowohl aufgerufene Preise als auch die weltweite Verfügbarkeit die gute Absicht latent gefährdeten. »Mondpreise« und mangelnde Qualität des zuerst beschafften Equipments sprachen Bände.



Neben den bereits erwähnten Rettungsschirmen sind es die Beschaffung von Schutzausrüstungen, technischem Equipment oder die Einleitung von Konjunkturspritzen, die zur Verfügung gestellt werden. Aktuell werden die berechtigten Forderungen zur Bewältigung der Pandemie mit umfangreichen finanziellen Mitteln befriedet. Es gab mehr als nur eine Phase, wo alles möglich, machbar und finanziell nahezu unendlich zu sein schien. Zunehmend entstand dabei bei einigen Akteuren im Gesundheitsbereich der Eindruck, dass es in den zurückliegenden Jahren wohl eher an einem mangelnden Willen als an einem tatsächlichen Können gelegen haben muss, wenn die Investitionen nicht geflossen sind und sich Politik und Kostenträger als Zauderer bis hin als zu geizig generiert haben. Dass sich diese Wahrnehmungen als unzutreffend erweisen dürften, wird die Zeit nach der Pandemie deutlich werden lassen. Bereits jetzt überzeichnen Bund, Länder und Kostenträger ihre tatsächlichen finanziellen Möglichkeiten. Mit Blick auf Artikel 112

des Grundgesetzes (über- und außerplanmäßige Ausgaben) erscheint dies gerechtfertigt und findet seinen Ausdruck in der Betrachtung des nationalen Ausmaßes der Pandemie. Steuerabgaben, Konjunkturprogramme oder Beitragsanpassungen werden dies jedoch kompensieren müssen. Auch werden diese Folgen die zukünftige Debatte an Schuldzuweisungen bezüglich Ausgaben, Kommunikationsdefiziten und Zuständigkeitsgerangel prägen, wenngleich es klüger wäre, dies differenziert und nach vorne orientiert zu tun – denn funktioniert hat es ja trotz alledem.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die föderalen Strukturen im Verlauf der Pandemie gegriffen haben. Die Entscheidungsprozesse vor Ort waren abgestimmt und auf die länderspezifischen Erfordernisse ausgerichtet. Die relevanten Akteure vor Ort, die Politiker, die Leistungserbringer und Kostenträger stimmten ihr Handeln zunehmend generell und aufeinander ab. Allein über den Bund wäre das so nicht realisierbar gewesen. Innerhalb dieses Prozes-

ses wurde dabei leider ein erforderliches Primat im Handeln »regionale Lösungen statt eines regionalen Wettbewerbs« zunehmend unterlaufen. Besonders in der Phase der Lockerungen war dies spürbar und vermittelte den Eindruck des schon erwähnten Flickenteppichs oder einer Art Überbietungswettbewerbs der politisch Verantwortlichen.

### **Der Föderalismus hat jedoch eine erhebliche Schwankungsbreite, diese war während der Pandemie für alle wahrnehmbar.**

Ein Bereich, an dem das offensichtlich wurde, sind die Krankenhäuser, welche vollständig auf den Intensiv(betten)modus umgestellt wurden. Noch ehe es einen Überblick über die Anzahl und Struktur der Kapazitäten gab, wurden diese durch das Bundesgesundheitsministerium deutlich zu erhöhen deklariert und diverse Erfordernisse am Equipment, wie zum Beispiel Intensivbetten und Beatmungsgeräte, wurden geordert. Soweit, so richtig. Aber:

### **Einen Überblick über diese Ressourcen hatten zu diesem frühen Zeitpunkt weder der Bund noch die Länder.**

Aktuell mag auch niemand beim nunmehr vorhandenen Überblick etwas am Status ändern, benötigt man eine derartig hochgerüstete Struktur zukünftig doch »nur« für ähnliche Ausnahmesituationen. Wohin also mit diesen Strukturvorhaltungen und wer legt die zukünftige Verwendung dieser fest? Da wir uns nicht mehr in Zeiten des Kalten Krieges befinden und ein solches Equip-

ment sich nicht beliebig einlagern lässt, wird es abgestimmter Lösungen bedürfen. Auch Vorhaltestrukturen in den Ländern, welche unter der Zeit als Übungsareale bzw. Übungspandemieeinrichtungen für das medizinische Personal oder Hilfsorganisationen genutzt werden würden, wären durchaus denkbar. Schon diese differenzierten Möglichkeiten führen zu einer föderalen Herausforderung. Aber vielleicht hilft dabei auch eine zukünftige, auf sich aufbauende Bund-Länder-Pandemie-Planung.

### **Die Pflege – ein blinder Fleck in der Pandemieplanung**

Ein weiteres Beispiel ist die Situation in der Pflege. Was macht die Pflege eigentlich und dies gerade mit Blick auf die Pandemie? 1995 wurde die soziale Pflegeversicherung als fünfte Säule der Sozialversicherung eingeführt. Der Gesetzgeber hat den großen Sprung zu einer separaten Versicherung der Pflegebedürftigkeit geschaffen. Schon zu Beginn unterschied sich die Pflegeversicherung von anderen Sozialversicherungszweigen. Die Finanzierung erfolgte gesondert und die Leistungserbringung wie auch deren Abrechnung geschieht streng getrennt von den übrigen Sozialversicherungszweigen. Wirklich föderale Strukturen wie bei der Krankenversicherung gibt es hier nicht, mit einer Ausnahme, nämlich bei den Beiträgen zur Pflegeversicherung. Seit Einführung wurde in Sachsen, zur Erhaltung des kirchlichen Buß- und Betfeiertages, ein anderer Beitragssatz festgelegt als im übrigen Bundesgebiet.

Lassen wir diesen Tatbestand außen vor, ist die Pflege aktuell eher ein Markt, was Angebot und Anbieter angeht. Genau dieses Moment spiegelt(e) sich in der aktuellen Covid-19-Pandemie wider. Die Vielfalt an Strukturen vor Ort war in keinem Pandemieplan erfasst. Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt wirkt vieles im Sektor Pflege wie ein blinder Fleck. Die Sektoren werden, wie im Bereich der ärztlichen Versorgung, in den ambulanten und stationären Bereich unterschieden. Die Strukturen im stationären Bereich sind innerhalb der Bundesländer bekannt und werden auch entsprechend beaufsichtigt. Für eine Situation wie diese Pandemie und eine entsprechende Einbeziehung der Strukturen ist dies allerdings nicht ausreichend. So verwundert es auch kaum, dass im Verlauf der Pandemie die Strukturen der Pflege zu sogenannten Corona-Hotspots oder – besser beschrieben – zu neuralgischen Punkten wurden.

Der Bereich der ambulanten Pflege wurde nahezu geräuschlos durch die Handelnden auf allen Seiten professionell gestaltet. Eine Pflegefachkraft im ambulanten Bereich »steuert« innerhalb ihrer Arbeitszeit und Zuständigkeit mehrere Pflegebedürftige und deren Angehörige an und fungiert somit als potenzieller Virenüberträger. Hier bedarf es für die Zukunft durch das jeweilige Bundesland Regelungen zum Schutz aller Beteiligten.

Sei es die Ansteckungsgefahr für die Pflegeheimbewohner, deren Angehörige und die beschäftigten Pflegekräfte, seien es Quarantänemaßnahmen oder die Versorgung mit Schutzausrüstung: Hier wirkte vieles zu wenig abgestimmt und bedacht. Dem Engagement aller Betroffenen ist es zu verdanken,

dass sich hier nicht Szenen wie in anderen europäischen Staaten abgespielt haben. Es bleibt aber sachlogisch festzuhalten, dass die Pflegeversicherung in den zurückliegenden Jahren ein ständiges Moment notwendiger Veränderungen war, welches aber nie konsequent und abschließend erledigt wurde. Bund und Länder waren und sind hier zwar im regen Austausch, aber ohne greifbare Lösungen. Das Anerkennungsmoment des Berufsbildes, die Löhne, die Heimkosten und Innovationen kamen in der Krise als Bumerang zurück. Es gibt dringenden Handlungsbedarf in der Pflege und dies in vielfacher Hinsicht. Hier kann das Fazit nur lauten: Die Fortentwicklung der Pflege bedarf bundesweit einheitlicher Standards und Vorgaben sowie der regionalspezifischen Umsetzung gleichermaßen. Vom Norden in den Süden und vom Westen in den Osten sind die gegebenen Rahmenbedingungen völlig unterschiedlich, was jedoch einen Flickenteppich bei der Bezahlung, der Fachkräftevorhaltung, den Eigenanteilen der Bewohner etc. zur Folge hat.

### **Die sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Qualität in der Pflege und die Akzeptanz dieser an sich und seiner pflegenden Protagonisten bedürfen der Vereinheitlichung, und nur auf einer solchen kann es die länderspezifischen Momente geben.**

Hier sind der Bund und die Länder zusammen gefordert.

## **Pandemie macht mangelnde Digitalisierung offensichtlich**

Die aufgeführten Beispiele tangieren immer auch einen Föderalismusbereich, welcher eigentlich kein solitäres Politikfeld ist, sondern Bestandteil vieler, wenn nicht sogar aller Lebensbereiche: die Digitalisierung. Gern würde man kurz und knapp ein positives Fazit ziehen und auf Selbstverständlichkeit und gelebte Praxis verweisen. Es bleibt aber beim Konjunktiv. Covid-19 ist eine einzige Offenbarung, was den Grad an Digitalisierung und damit verbunden die Nichtanwendung digitaler Möglichkeiten angeht. Schulen werden geschlossen, und der Unterricht über ein modernes Internet scheitert daran, dass es kaum Ausstattung für die Schüler mit Tablets bzw. Laptops gibt, ganz zu schweigen von verlässlichen, landesweiten Standards der digitalen Kommunikation zwischen Lehrpersonal, Schülern und Eltern. Stationäre Pflegeeinrichtungen sehen sich zu großen Teilen nicht in der Lage, den Kontakt zwischen Bewohnern ihrer Einrichtungen und deren Angehörigen via Videotelefonie herzustellen.

Die vom Bundesgesundheitsministerium geplante App zur Infektionsnachverfolgung drohte an diversen Befindlichkeiten zu scheitern – beginnend bei der Funktionalität einer solchen App, dem Datenschutz bis hin dazu, was die generelle Nutzungsnormalität von solchen digitalen Möglichkeiten angeht. Auch die sehr eingeschränkten oder gar nicht vorhandenen telemedizinischen Möglichkeiten passen da ins Bild. Videosprechstunden hätten schon zu Beginn von Covid-19 eine gewisse Normalität in der ärztlichen Versorgung aufrechterhalten (können), ohne sich der Ansteckungsgefahr

für Patienten, Ärzte wie auch das medizinische Personal auszusetzen.

## **Was lässt sich verbessern?**

Um sich nicht in weiteren Details zu verlieren, darf ich die nun folgenden, letzten Gedanken zu einem Fazit formulieren.

Die Bundesrepublik Deutschland darf als föderaler Staat stolz darauf sein, wie die Covid-19-Pandemie bis zum jetzigen Stand gemeistert wurde! Im europaweiten Vergleich, aber auch im weltweiten Vergleich hat sich die Herangehensweise der deutschen Politik als richtig herausgestellt und kann durchaus als erfolgreich bezeichnet werden.

So banal und vielleicht auch unangemessen der Spruch von Sepp Herberger »Nach dem Spiel ist vor dem Spiel« mit Blick auf die Pandemie daherkommen mag, so ist doch viel Wahres daran. Es gilt nunmehr, sehr zügig die Erfahrungen aus dieser ersten Welle zu analysieren, um dann unmittelbar daraus die Lehren für das zukünftige Handeln zu ziehen. Was könnten mögliche Analyse Momente sein, ohne hierbei eine Gewichtung dieser vorzunehmen?

## **Die Kommunikation als ein Gradmesser für die Bevölkerung:**

Wer redet wann, worüber und für wen ist bei der Glaubhaftigkeit sehr entscheidend. In der anschließenden Lockerungsphase gab und gibt es einen Überbietungswettbewerb an Kommunikation. Wenngleich die Runden der Ministerpräsidenten der Bundesländer bei der Kanzlerin für Einheitlichkeit sorgen sollten, wurde diese Absicht zu oft konterkariert. Eine Abstufung der Kommunikation als Gradmesser für eine glaubhafte und verbindliche Kommunikation muss abgestimmt und durchgehalten werden.

## **Die Digitalisierung des Landes als unerlässliches Moment der Moderne:**

Die geschilderten Momente der mangelhaften Digitalisierung in unserem Land, ohne Abstufung einzelner Bundesländer, wurden mehr als deutlich. Der Ausstattungsgrad mit IT und IT-Equipment an Schulen, Kliniken, Pflegeeinrichtungen, in Arztpraxen und bei Teilen der Bevölkerung per se ist im zweiten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts bemerkenswert schlecht. Dabei wäre eine Einbindung in alle Prozesse sehr sinnvoll und progressiv gewesen. Es steht zu bezweifeln, dass die digitalen Momente unserer modernen Gesellschaft gebührend Raum in vorliegenden Pandemie- und Katastrophenplänen eingenommen haben. Bei der Aktualisierung oder Neuerstellung solcher Pandemie- und Katastrophenpläne ist darauf sehr viel Zeit und Sorgfalt zu verwenden. Mit Blick auf die Kommunikation ist diese konsequent, aber auch datenschutzrechtlich einfühlsam zuerst in den Blick zu nehmen.

## **Die Ressourcenvorhaltung für Pandemien:**

Festhalten lässt sich, wenn es keine ausreichenden Ressourcen gibt, dann fehlt halt etwas, und darüber muss zukünftig intensiv nachgedacht und diskutiert werden. Auch die Schaffung von Zentren für solche Szenarien sollte diskutiert werden dürfen. Es sollen keinesfalls leere und bewachte Objekte sein. Außerhalb irgendwelcher Initialereignisse könnten solche Zentren als Trainingsstätten für Taskforces des Gesundheitswesens fungieren und das Equipment könnte regelmäßig »gewälzt« werden.

## **Die Bedeutung der Beschäftigten in Gesundheits- und Pflegeberufen:**

Ein ganz wichtiges Fazit muss die Politik, aber auch die Öffentlichkeit bezüglich der Rolle aller Beschäftigten in Gesundheits- und Pflegeberufen ziehen. Eine Anerkennungsprämie als Einmalzahlung und ein damit einhergehendes Gerangel um die Aufbringung der Gelder dafür lässt leichte Zweifel daran aufkommen, ob alle Verantwortlichen sich auch tatsächlich zu dieser Berufs- und Personengruppe bekennen. Die Covid-19-Pandemie hat uns allen nochmals deutlich gemacht: »Gesundheit ist nicht alles, aber ohne Gesundheit ist alles nichts.« Föderalismus der Gestalt, dass vermeintlich reiche Bundesländer sich bei der Aufbringung der Gelder leichter tun als vermeintlich ärmere Bundesländer dies vermögen, ist kein Ausdruck an Vielfalt. Hier gilt nur das einheitliche und nachhaltige Agieren als Maßstab, denn Gesundheit und Pflege sind keine Wettbewerbsfelder per se, sondern nur die bestmögliche Qualität der Versorgung kann ein solcher Maßstab sein. Es hat sich in toto gut entwickelt und trotz aller dezidierten Momente der Kritik kann das Fazit getrost positiv ausfallen. Vielfalt und Einheit in der richtigen Balance sind die Gradmesser für eine föderale Politik in Krisensituationen. Dies gilt nicht nur während solcher Krisen, sondern gerade auch für die Zeit danach.



(Un)

Praktisch

»Vater versetzt – Kind sitzen geblieben« – so lautete in Westdeutschland eine populäre Kritik am Bildungsföderalismus, an der »Kleinstaaterei« im Bildungswesen. Im Grunde geht es aber nicht um Bund oder Länder, sondern um die Frage, in welchem Ausmaß Schulen von einem Schulministerium in einer Hauptstadt oder autonom, z. B. durch das Zusammenwirken von Lehrern, Eltern und Schülern durch die Schulkonferenz, gesteuert werden. Möchte man Schulen, die in einem Land oder der ganzen Bundesrepublik zum selben Zeitpunkt im gleichem Fach und gleicher Klasse dasselbe Thema behandeln, oder überlässt man die Entscheidungen über Abfolge und Anzahl der Fremdsprachen, die Gewichtung einzelner Fächer, Schwerpunktsetzungen im Unterricht und die Auswahl der Schulbücher den Schulen selbst? Sicher, beides hat Vor- und Nachteile. Im ersten Fall sollte der Schulwechsel kein Problem sein. Auch wäre die Vergleichbarkeit der Schulleistungen eher möglich. Im zweiten Fall ist das beides deutlich schwieriger, dafür ergibt sich aber eine große Vielfalt: Schulen mit einem Fokus auf die älteren Sprachen oder neusprachlich orientiert, mit bilinguaem Unterricht, unterschiedlichen Gewichtungen der Naturwissenschaften.

Föderalismus  
und Bildung

GYM-  
NA-  
SIUM

Grund-  
schule

Spezial-  
schule

FÖRDER-  
SCHULE

Real-  
schule

BERUF-  
LICHES  
GYMNA-  
SIUM

Gemein-  
schafts-  
schule

Mittel-  
punkt-  
schule

Fach-  
ober-  
schule

Mittel-  
schule

Gesamt-  
schule

Fach-  
gymnasium

Ganz-  
tags-  
schule

INTER-  
NATIONALE  
SCHULE

Ober-  
schule

Privat-  
schule

Digitalisierung

Inklusion

Vergleich-  
barkeit  
der  
Abschlüsse

Klassen-  
größe

LEHRER-  
MANGEL  
vs.  
SCHÜLER-  
PLANUNG

FERIEN-  
PLANUNG

Privat-  
schulen-  
finanzierung

Bau-  
zustand

Anteil  
Migrations-  
hintergrund

Berufs-  
orientierung

LEHRER-  
FORT-  
BILDUNG

KMK

Durch-  
lässigkeit

Beamten-  
tum

Zuständig-  
keiten  
des  
Bundes

## Ein Gespräch mit Marco Tullner und Frank Michaelis

### Ist der Bildungsföderalismus zeitgemäß?



*Lieber Frank Michaelis, lieber Marco Tullner, bevor wir zum Bildungsföderalismus in Deutschland kommen, wollen wir das Gespräch mit der Frage beginnen, woran Sie als Erstes denken, wenn es um das Thema Föderalismus geht?*

**Marco Tullner:** Ich bin ja Historiker von Haus aus und finde, dass das föderale System an sich ein sehr positives ist, weil es Vielfalt zulässt und auch weil es manchmal scheinbar notwendige Modernisierungsprozesse verlangsamt, von denen man später merkt, dass sie ein Irrweg gewesen wären. Beides empfinde ich, gerade für Deutschland, als eine Bereicherung.

**Frank Michaelis:** Da kann ich anschließen. Für jemanden wie mich, der aus der zentralistischen Gesellschaft der ehemaligen DDR stammt, sind zwei Begriffe sehr wesentlich: Liberalismus und Föderalismus. Ich sehe darin die Einheit in der Vielfalt, sowohl in Deutschland, vergleiche das aber auch immer so ein bisschen mit der Thematik Europa, wo wir in der Geschichte viele, viele Irritationen, viele Kriege, viele nationalistische Bestrebungen hatten. Und die Entwicklung, die in Europa eingeschlagen wurde, die Zukunft eines friedlichen Europas, den Erhalt der kulturellen Eigenheit und Vielfalt in Europa zu sichern, aber auch den Menschen die Ängste zu nehmen vor einem vereinten Europa, das halte ich für sehr wesentlich. Gerade in einer Zeit des aufkeimenden Fremdenhasses und des Nationalismus in einzelnen Regionen Europas sehe ich das als sehr wesentlich an. Das ist natürlich auch in Deutschland ein aktuelles Problem, dass immer mehr Gruppierungen sich dem rechtsextremen Gedankengut verschreiben und

**Marco Tullner**  
1968 in Wismar geboren

**1989 – 1995** Studium der Geschichte und Politikwissenschaft an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg  
**1996 – 2001** wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Politikwissenschaft ebenda

**2001 – 2002** Referent des Landtagspräsidenten a. D., Dr. Klaus Keitel

**2002 – 2011** Mitglied des Landtages von Sachsen-Anhalt, finanz- und wissenschaftspolitischer Sprecher der CDU-Fraktion

**2011 – 2016** Staatssekretär im Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft des Landes Sachsen-Anhalt  
**seit 2016** Minister für Bildung des Landes Sachsen-Anhalt

**Frank Michaelis**  
1957 in Lutherstadt Eisleben geboren

**1974 – 1977** Berufsausbildung mit Abitur zum Metallurgen für Erzeugung

**1979 – 1983** Studium zum Diplom-Lehrer für Geografie/Geschichte an der Humboldt-Universität zu Berlin

**seit 1983** im Schuldienst tätig  
**2008–2012** Deutsche Schule Rom

**seit 2017** Deutsche Internationale Schule in Abu Dhabi

sich der Fremdenhass leider in den vergangenen Jahren in Deutschland wieder kultiviert hat. Das ist eine große Aufgabe für unseren Föderalismus, dem entgegenzuwirken und der Einheit in der Vielfalt auch gerecht zu werden.

*Viele Menschen verbinden mit dem Föderalismus sofort das Thema Bildung. Was denken Sie, wo kommt das her?*

**Frank Michaelis:** Für mich als Lehrer liegt das eigentlich auf der Hand: Jeder hat in seinem Leben Erfahrung mit der Schule gemacht. Viele haben im späteren Leben dann auch Kinder und Enkelkinder, sodass dieses Thema also immer wieder präsent wird. Ich selbst bin kein ausgemachter Freund des Bildungsföderalismus. Ich hab mir da seit Jahren so einen gültigen Spruch zugelegt: Föderalismus ist eine feine Sache, aber nicht in der Bildung. Und deshalb begrüße ich es sehr, dass es seit einigen Jahren einheitliche Bildungsstandards gibt, auf die sich die Bundesländer geeinigt haben. Es gibt daneben natürlich auch noch einheitliche Prüfungsanforderungen, und es gibt auch die Kompetenzorientierung, die in den Schulen für die Schüler geregelt wird, sodass auch der Föderalismus in dieser Hinsicht etwas ordentlich strukturiert werden kann.

**Grundsätzlich müssten die Länder mehr Kompetenzen im Bereich des Bildungsföderalismus an den Bund abtreten. Ob die Zukunft in einem zentralistischen Bildungssystem liegt, weiß ich nicht.**

Es wäre aber aus meiner Sicht sehr vorteilhaft, bestimmte Länderkompetenzen in die Hand des Bundes beim Thema Bildung zu übertragen.

*Marco Tullner:* Ich denke auch, es ist die Lebenserfahrung, vielleicht mehr im Osten als im Westen – da kann ich es nicht einschätzen.

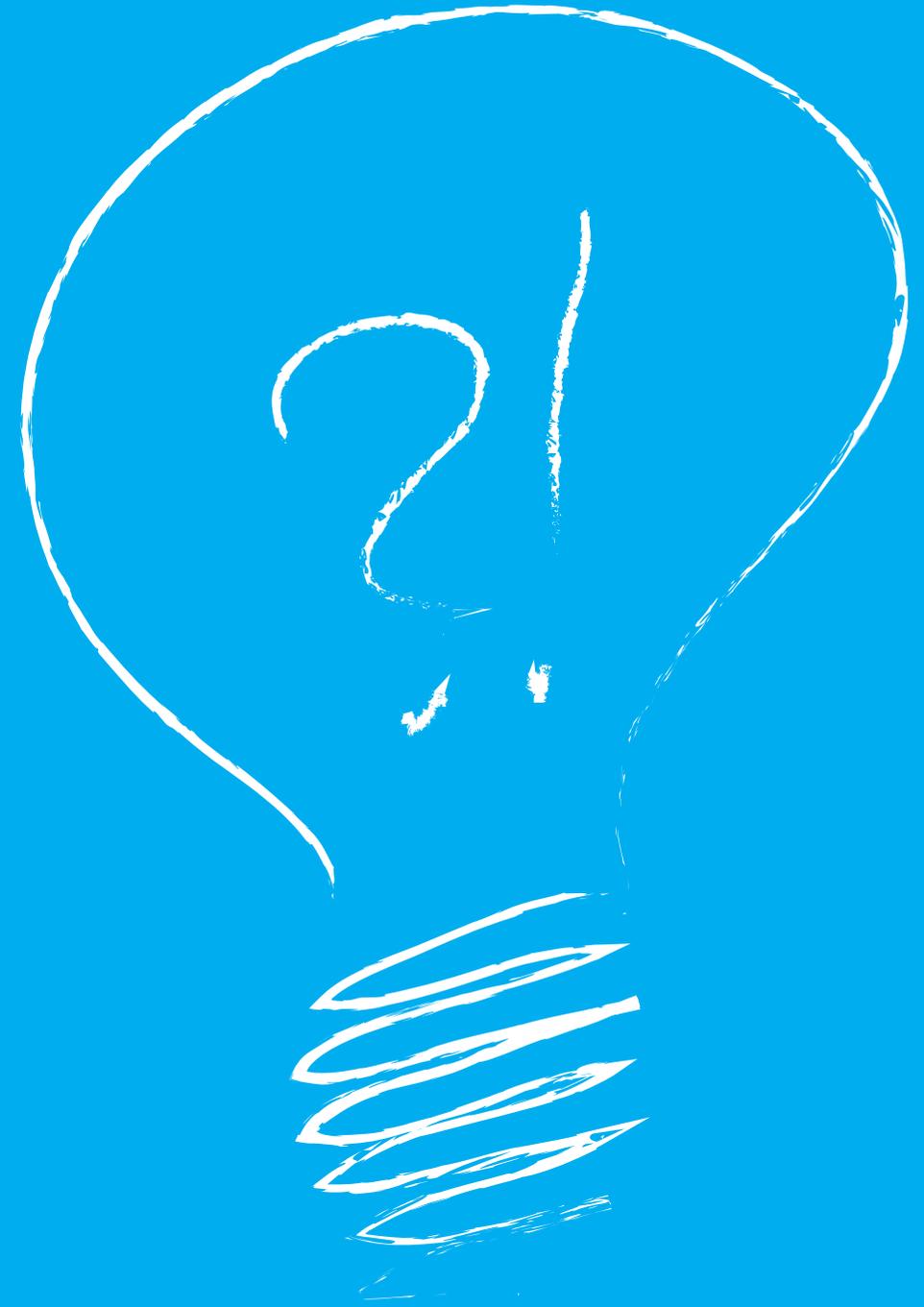
**Bei allen politischen Erschwernissen und auch Hemmnissen, die zu der Zeit ideologischer Art waren, haben die Menschen im Osten aber ein Bildungssystem kennengelernt, das ziemlich modern war.**

Es hatte eine starke Orientierung auf Naturwissenschaften und auf Allgemeinbildung. Man merkte einfach daran, dass die Menschen aus Ostdeutschland nach der Wende sehr gut klar gekommen sind mit ihren Bildungserfahrungen im neuen System. Das hat ja auch damit etwas zu tun, dass man eine gute Bildung genossen hat. Jetzt kommt man aber in ein System rein, wo plötzlich statt von Berlin aus Bildung für Mathematik, Biologie und andere Fächer geplant wurde, es jetzt eine Dresdner Mathematik, eine Schweriner Mathematik und eine Magdeburger Mathematik gibt. Das leuchtet nicht so sehr ein. Deswegen, glaube ich, steht der Bildungsföderalismus im Osten vielleicht ein Stück weit mehr, aber im Westen mittlerweile auch, eher für Schwerfälligkeit, für Reformunfreude und auch für die Unfähigkeit, sich der modernen Zeit zu stellen.

*30 Jahre gesamtdeutscher Föderalismus, das hat unterschiedliche Perspektiven aus Ost und West. Aber wird es auch immer mehr ein gesamtdeutsches Thema?*

*Marco Tullner:* So nehme ich das in der Kultusministerkonferenz mittlerweile wahr. Man kann den Föderalismus gut und schlecht finden. Ich halte ihn für eher gut. Aber wenn man zu der Frage nach den Stärken des Föderalismus kommt, dann landet man zuallerletzt bei der Bildung. Das Bildungsthema ist international, allgemeinbildend, sozusagen nach naturwissenschaftlichen oder geisteswissenschaftlichen Gesetzmäßigkeiten. Ich kann nicht erkennen, dass im Bildungsbereich der Föderalismus der Weisheit letzter Schluss ist.

*Frank Michaelis:* Zu der Frage, ob Föderalismus ein gesamtdeutsches Thema inzwischen geworden ist, gibt es von mir ein klares Ja. Durch die Teilung über Jahrzehnte war ja Deutschland, waren vor allem seine Menschen ausgestattet mit sehr unterschiedlichen Erfahrungen und Werdegängen. Man sollte – und das muss man unterstreichen – nicht nur die Dinge hervorheben, die noch nicht so laufen, sondern sich auf die Dinge beziehen, die wir erreicht haben. Da sehe ich uns auf einem guten Weg. Mit den nächsten zwei, drei Generationen – ich möchte jetzt keine zeitliche Prognose treffen – wird sich der Föderalismus als gesamtdeutsches Thema auch stellen. Diese Unterschiede werden mit den neuen Generationen weitestgehend verloren gehen, was jetzt die Differenzen oder



negativen Erfahrungen anbetrifft. Es werden viele gemeinsame Erfahrungen dementsprechend auch geschaffen werden.

*Welche Rolle spielt die Kultusministerkonferenz, die KMK, beim Thema Föderalismus, für die Verschiedenheit oder auch Vergleichbarkeit der Bildungssysteme?*

*Marco Tullner:* Die KMK ist ja im Kern ein Ministerium und zwar ein ziemlich großes, größer als das Bildungsministerium in Sachsen-Anhalt zum Beispiel. Die haben, glaube ich, mittlerweile fast 300 Leute in Bonn und Berlin in verschiedenen Bereichen sitzen. Ich glaube, unser Bildungssystem ist nicht so schlecht, wie wir denken. Aber der Aufwand, den wir betreiben, um dieses Ergebnis zu kriegen, ist immens.

**Die Minister koordinieren sich mindestens einmal im Vierteljahr, die Staatssekretäre koordinieren sich, die Abteilungsleiter koordinieren sich, die Referatsleiter koordinieren sich – es ist ein unablässiger Koordinierungsaufwand, an dem ich, wenn ich in so einer Ministerkonferenz bin, oft beobachte, dass alle miteinander frustriert sind, dass man da eigentlich nur noch abnickt, was die Arbeitsebenen einem irgendwie ausgehandelt haben.**

Der eigentliche Sinn einer Konferenz, um sich mal auszutauschen und mal bestimmte Themen auch strittig zu diskutieren, das spielt überhaupt keine Rolle. Ich beobachte, dass alle neuen Kollegen am Anfang irritiert sind über die Rituale und Prozesse und nach kurzer Zeit resignieren, weil man einfach das Gefühl hat, es ist ein zäher Prozess, wo man am Ende nicht wirklich viel erreichen kann.

*Frank Michaelis:* Aus meiner Sicht ist die KMK ein übergeordnetes Organ, das dafür zeichnet, grundlegende Leitlinien zu entwickeln, zum Beispiel die schon angesprochenen Bildungsstandards. Das halte ich auch für sehr wichtig, dass diese Sachen von den Bundesländern vereinheitlicht werden. Ich würde da an manchen Stellen auch noch einen Schritt weitergehen und Kompetenzen beim Bund bündeln. Da ich im Auslandsschulwesen arbeite, ist mir natürlich bewusst, dass die KMK auch dafür verantwortlich ist. Die Curricula und Vorgaben zum Beispiel für die Schulen der Nordhalbkugel – es gibt ja insgesamt 142 deutsche Auslandsschulen –, werden vom Bundesland Thüringen gesetzt, die Curricula für die Südhalbkugel vom Bundesland Baden-Württemberg. Das ist ja auch, denk ich mal, über die KMK so geregelt. Und sie führt auch die Schulaufsicht im Ausland, begleitet und evaluiert Schulen und Schulabschlüsse weltweit. Ganz aktuell ist die KMK auch im Krisenmanagement tätig, und während der

Corona-Pandemie ist ihre Arbeit sowohl im Inland als auch im Ausland spürbar wirksam. Das ist auch gut so.

*Wenn eine Mehrheit in Deutschland Bildung zentral geregelt haben will, dann müsste man man dem doch auch in irgendeiner Weise folgen?*

*Frank Michaelis:* Normalerweise ist das ja so, dass die Politik auf die Bedürfnisse der Bürger eingeht, machbare Vorschläge und Ideen aufgreift und sich in sinnvoller Weise an die Spitze einer Bewegung setzen kann. Inwieweit die Länder und speziell auch der Bund in dieser Frage daran interessiert sind, kann ich nicht einschätzen. Ich weiß nur, dass es sinnvoll wäre, beispielsweise zentral die Übergänge zwischen den Schulformen zu regeln. Ich würde auch die Personalhoheit schrittweise in die Hände der Schulen legen. Ein sehr gutes Beispiel dafür, wo Erfahrungen massenhaft vorhanden sind, ist das Auslandsschulwesen, wo die Kandidaten durch die Schulleitungen geprüft und auch eingestellt werden und letztendlich der Schulvorstand dem dann entsprechend zustimmt.

**Damit würde man auch den Erfahrungsschatz und auch die Kompetenzen der »Basis« miteinbeziehen können und hätte einen riesigen Fundus, der nach meiner Meinung hier in Deutschland, im innerdeutschen Schulsystem viel zu wenig genutzt wird.**

*Marco Tullner:* Das Problem ist, es tut sich ja ein bisschen was, von außen angestoßen, Thema nationaler Bildungsrat, der jetzt zwar praktisch tot ist, aber der die Kultusministerkonferenz unter Druck gesetzt hat, einfach zu zeigen: Ist man überhaupt in der Lage, Reformen zu machen? Beim Thema Abitur sind wir einen Schritt vorangekommen – viel zu wenig, viel zu langsam, viel zu inkonsequent. Aber da bewegen wir uns zumindest auf ein gemeinsames Ziel hin: mehr Vergleichbarkeit, mehr nationales Level, auch mit Blick auf internationale Vergleichbarkeit. Es passiert etwas, aber dennoch zu wenig. **Im Kern scheint dieses föderale System nicht aus sich selbst heraus reformierbar zu sein. Jedes Land hat und pflegt seine Besonderheiten.**

Um es mal an einem Beispiel plastisch aufzuzeigen, wie kurios das ist: Wir hatten im vergangenen Jahr in Wiesbaden eine Kultusministerkonferenz, in der es darum ging, welches Land welche Mathematikaufgaben für das Abitur entwirft. Das Saarland erklärte, man wolle sich daran nicht beteiligen, weil sie eine landestypische Formel entdeckt haben, nach der nicht  $a+b = c$ , sondern  $d+f = k$  ist. Das war dann die erklärte landesbedeutsame Identität, warum das Saarland nicht mitmacht. Wenn solche Motive handlungsleitend sind, erkennt man eher das Problem als die Lösung.

*Stellt sich Ländern mit schlechteren Bildungsabschlüssen nicht die Frage, ob eine gemeinsame Bildungspolitik für alle nicht gewinnbringend wäre?*

*Marco Tullner:* Als die Debatte um den Bildungsstaatsvertrag auf dem Höhepunkt war, habe ich dem Bund angeboten, in Sachsen-Anhalt nationale Bildungspolitik einmal exemplarisch zu dokumentieren. Der eigentlich Punkt ist aber: Wie kann ein System, in dem einstimmig entschieden wird, überhaupt etwas reformieren. Das einzelne Land hat zu wenig Spielraum, um selbst Dinge auszuprobieren, weil immer hergebrachte KMK-Richtlinien dagegenstehen. Ein Beispiel: Wegen Lehrermangels wirbt ein Land um Lehrer von außen. Das gab einen Riesenecklat – da kamen Emotionen hoch –, weil der hessische Kollege auf dem Frankfurter Hauptbahnhof ein Plakat entdeckte, auf dem Berlin rief: Lehrer aller Welt kommt nach Berlin! Das ist emotional vielleicht nachvollziehbar. Aber wenn ein Land im Internet wirbt, wo die Landesgrenzen überhaupt keine Rolle spielen, merkt man, wie antiquiert manche KMK-Beschlüsse wirken. Wenn ein Land versucht, Reformen anzustoßen, stößt es oft genug an Grenzen des Bildungsföderalismus.

*Frank Michaelis:* Allgemein würde ich sagen, dass es in Deutschland ja eine ganze Menge eingefahrener Systeme gibt, allein durch die 16 Bundesländer. Dann kommt noch der Fakt dazu, dass man trotz mancher »Neuerungen« nach der nächsten Landtagswahl dementsprechend immer wieder dazu kommt, dass alte Krusten nicht oder nur teilweise aufgebrochen werden. Ich halte es für besonders notwendig, dass eine hohe Bereitschaft zu Veränderungen vorliegt, vor allen Dingen auch in den Bundesländern. Ein spezielles Beispiel dafür sind für mich immer wieder einberufene Expertengremien bzw. teure Studien, die dann innerhalb des Schulbildungswesens durchgeführt werden, die den Bund und teilweise auch die Länder viel, viel Geld kosten. Da bräuchte man eigentlich nur die kompetenten Kollegen an der Basis fragen, die mit ihrem reichhaltigen Erfahrungsschatz oftmals solche Studien begleitend belächeln, weil sie die Ergebnisse eigentlich schon kennen.

*Das heißt, man würde zwar was machen, aber am Ende schrecken alle davor zurück, weil sie weder die Mehrheit sehen noch die Ersten sein wollen, die es einführen. Was sagen eigentlich die Gewerkschaften und die Lehrerverbände selber zu diesem Bildungsföderalismus?*

*Frank Michaelis:* Das ist ein schwieriges Thema. Ich bin selbst langjähriges Gewerkschaftsmitglied und kann nur sagen, die Gewerkschaften kämpfen für mehr Gerechtigkeit im Schulsystem. Sie ringen mit den 16 Bundesländern um entsprechende Tarifvereinbarungen. Leider sind wir 30 Jahre nach der Wende immer noch nicht am Ziel. Das Prinzip »Gleiches Gehalt für gleiche Arbeit« ist

durch die Teilung in Tarifgebiete, die es leider immer noch gibt, wie beispielsweise Ost und West, auch im Auslandsschulwesen, nicht garantiert. Ich halte auch die Teilung von Gewerkschaften und Lehrerverbänden nicht für zielführend. Für mich bedeutet das immer viel zu viel Klein-Klein. Die Beispiele der Vergangenheit zeigen, dass sich die einzelnen Lehrerverbände oftmals sofort aus den Tarifverhandlungen zurückgezogen haben, wenn sie auch nur einzelne Ziele, also Teilziele, für ihr Klientel erreicht haben, und dann im Prinzip auch die Gewerkschaften allein am Tisch saßen. Das spiegelt auf der einen Seite zwar Föderalismus wider, die Vielfalt, auf der anderen Seite ist es für Verhandlungen im Föderalismus aber nicht gerade förderlich. Solange es 16 Bundesländer mit 16 Bildungssystemen gibt, solange diese existieren, haben die Gewerkschaften viele Baustellen gleichzeitig zu bearbeiten. In einem zentraleren Bildungssystem – ich betone nicht zentral, sondern zentraler – wäre manches eher machbar.

*Marco Tullner:* Die Wahrnehmung kann ich ein Stück weit teilen. Die Hauptkampflinien liegen meist in den Ländern, weil dort über die Besoldung von Lehrern und andere für Lehrer relevante Themen entschieden wird. Auf der Gewerkschaftsseite vermisste ich eher eine gesamtstaatliche Verantwortung. Es wird nur Klientelpolitik für Lehrer betrieben. Aber man spürt keine Verantwortung über den Tag hinaus. Ich nehme dann eher eine gewisse Maßlosigkeit wahr, weil man Ressourcen überreizt. Die Länder sind im Moment wegen Lehrermangels und Elternprotesten natürlich sehr bemüht, Dinge zu verbessern. Aber wenn man eine Gesamtverantwortung trägt, muss man auch sehen, dass ein Lehrer eben sieben Jahre für die Ausbildung braucht. Diese Rahmenbedingungen geraten bei den Forderungen im Moment etwas aus dem Blick. Die Länder sollen möglichst sofort leere Stellen besetzen, Quoten erfüllen. Die Qualitätsdebatte, die Frage, wozu betreiben wir eigentlich Schule, da spielen Lehrer natürlich eine große Rolle, aber am Ende ist Schule für die Kinder da, dass die Kinder gut gebildet im Leben ankommen. Das gerät bei diesen Fragen viel zu oft aus dem Blick. Man macht Tagespolitik, aber die langfristige Perspektive gerät völlig aus dem Blick.

*Wir reden hier über Probleme in Deutschland. Aber wie steht es in Amerika, in Skandinavien, in Asien? Dort sind die Ergebnisse doch oftmals besser als bei uns?*

*Frank Michaelis:* Aus meiner Sicht kann ich sagen, dass in Asien beispielsweise der Leistungsdruck für die Schüler in allen Schulformen wesentlich größer als in Deutschland ist. Ich weiß nicht und hätte auch Bedenken, wie ein solcher Druck in unserem Bildungssystem überhaupt anwendbar wäre. In China gibt es sehr rigide Schulschranken mit extrem beschwerlichen Prüfungen, die dann die Zulassung zur jeweils nächsten Schulstufe, also zum Beispiel den Übergang Grundschule zum Sekundarbereich oder Sekundarbereich nachher zum Gym-

nasium und erst recht dann vom Gymnasium zum Studium regulieren. Dann vielleicht noch kurz zu Nordeuropa: Finnland hat ja beispielsweise die Struktur des DDR-Bildungswesens studiert und daraus seine Schlüsse gezogen, um auch ein bisschen zentral zu arbeiten. Die Erfolge gehen sicherlich nicht allein auf diesen Ansatz zurück. Aber zumindest ist es auch ein Fingerzeig, auf welchen Grundlagen die Finnen dort ihre Erfolge vorbereitet haben. Das Schulsystem in Schweden setzt auf eine längere gemeinsame Schulzeit, um auch die sozialen Kompetenzen in den Altersstufen besser auszuprägen und dementsprechend den Schwächeren nicht zu vergessen, aber auch den Stärkeren in gesellschaftliche Prozesse der Unterstützung Schwächerer einzubinden.

*Marco Tullner:* Ich denke, wir müssen immer nach den Maßstäben fragen. Mein Vater erzählte mir, dass er zur Grundschule bei Wind und Wetter 20 Kilometer laufen musste – und er ist Professor geworden. Diese Verhältnisse wollen wir nicht zurückhaben. Aber die Vorstellung, dass die Schule keine Leistung einfordert, weil es dabei auch schlechte Noten gibt, ist nicht haltbar. Es ist auch nicht möglich, die Wohnortnähe als alleiniges Kriterium für Schule in den Blick zu nehmen. Wenn man die Schule im ländlichen Raum mit wenigen Einwohnern wohnortnah organisiert, dann hat man möglicherweise Abstriche bei der Qualität hinzunehmen. Will man das?

### **Wir kommen in eine Befindlichkeitsdebatte, anstatt uns die Frage nach dem Sinn des staatlichen Schulsystems und dem effizientesten Einsatz von Ressourcen zu stellen.**

Wir wollen, dass die Kinder gut gebildet sind, dass gute Lehrer bei vernünftigen Arbeitsbedingungen unterrichten und dass die Eltern darauf vertrauen können, dass Schule ihre Erwartungen erfüllt.

*Das hieße, der Zentralstaat gibt die Standards vor und die Länder richten sich danach.*

*Marco Tullner:* Ich glaube, dass wir dahin kommen werden. Man kann keinem Menschen in Deutschland erklären, dass in Mathematik föderale Gesetzmäßigkeiten gelten. Mathematik ist Mathematik. Das gilt auch für Deutsch, für Fremdsprachen und andere Fächer. Es gibt sicher im heimatkundlichen Bereich, im geografischen Bereich, im historischen Bereich ein paar regionale Befindlichkeiten, die man abbilden kann und muss. Mein Idealbild wäre: nationale Bildungsstandards, seien sie vom Bund verordnet oder föderal vereinbart. Föderale Ausprägungen mit ein paar regionaltypischen, ländertypischen Besonderheiten, die sich bei Landeskunde, Traditionspflege, Heimat und Geschichte abbilden können, sollten möglich sein. Die Kommunen leben das dann aus, weil sie am

Nächsten an den Bürgern dran sind. Darauf muss es hinlaufen, aber davon sind wir weit entfernt.

*Frank Michaelis:* Ja, wenn der Bund gewisse Regularien vorgibt – ich betone extra »gewisse« –, dann ist das auch für mich ein zukunftsweisender und gangbarer Weg und ein gangbares Zukunftsmodell, wobei ich aber zu bedenken gebe, dass beispielsweise auch hier regionale Besonderheiten trotzdem Besonderheiten bleiben können. Diese Kompetenzen sollten die Länder auch behalten und mit dem Bund gemeinsam um eine Verbesserung des Bildungswesens in Deutschland ringen. Ich glaube, dass ist im internationalen Wettbewerb nicht nur sinnvoll, sondern auch dringend notwendig. Gerade die Digitalisierung, die wir Corona-bedingt momentan ja zwangsweise, vor allen Dingen aber an den Auslandsschulen positiv erleben, sollte wie seit 2008, 2010 oder 2012 immer wieder angekündigt endlich umgesetzt werden.

*Damit stellt sich die Frage, welche Kompetenzen bleiben den Ländern, wenn der Bund praktisch für alles zuständig ist?*

*Frank Michaelis:* Eben die regionalen Besonderheiten. Der Bund sollte sich auf die grundlegenden Dinge konzentrieren, das heißt die Kernkompetenzen, die Bildungsstandards, die einheitlichen Prüfungsanforderungen. Innerhalb dieses weit gesteckten Rahmens, der dann aber für alle bindend sein muss, um auch Vergleichbarkeit besser herzustellen, können und sollten die Länder mit ihren Spezifika weiterhin agieren. Darin liegt ja auch eine Chance, dass man sich entsprechend als Land neu orientiert und sagt, welche Kompetenz gibt man beispielsweise an den Bund ab, wo sieht man ein, dass es zentral geregelt vernünftiger und auch effektiver wäre? Welche Bereiche behält man? Wie setzt man zum Wohle der Schüler und auch der Zukunftsfähigkeit unseres Landes diese Dinge dann um? Und das gemeinsam würde dann doch eine effektivere Form ergeben im Vergleich zu den vergangenen Jahrzehnten.

*Marco Tullner:* Am Ende musst du, wenn du selbstbewusster Föderalist bist, zu denen ich ja viele zähle, für dich definieren, was macht eigentlich den Föderalismus aus. Wenn du den Föderalismus immer nur als angstbezogen siehst, weil du was abgeben musst, dann ist es am Ende ein Angsthasen-Föderalismus. Das ist dann einfach eine Angst vor Bedeutungsverlust. Und wenn das eintritt, dann hat der Föderalismus sich eigentlich erledigt. Selbstbewusster Föderalismus muss stattdessen für sich die Kompetenzen definieren, die er ausfüllen möchte und ausfüllen kann, und das dann auch umsetzen.

## Ein Gespräch mit Stefanie Hubig Präsidentin der Kultusministerkonferenz (KMK)



## Wir müssen für mehr Vergleichbarkeit sorgen – und die Unterschiede abbilden können

Vorbemerkung: Das Gespräch wurde vor der KMK-Sitzung am 15. und 16. Oktober 2020 geführt, bei der die Ländervereinbarung sowie die Ständige Wissenschaftliche Kommission beschlossen wurden.

*Liebe Stefanie Hubig, als Bildungsministerin des Landes Rheinland-Pfalz nehmen Sie seit 2016 auch regelmäßig an der Kultusministerkonferenz teil. Ist das eigentlich ein schöner Job?*

Es ist ein schöner, aber auch ein herausfordernder Job. Es ist deshalb ein sehr schöner Job, weil man eben als Vertreterin oder als Vorsitzende viel mit den Kollegen in Kontakt ist und auch viel koordiniert. Gerade in diesen Zeiten, jetzt in der Coronakrise, haben wir einen sehr engen kollegialen Austausch und versuchen eben auch, gemeinsam die Dinge auf die Spur zu setzen.

*Hat sich in der Bildungspolitik ganz allgemein in den vergangenen 20, 30 Jahren viel in Deutschland getan?*

Ja, es hat sich etwas verändert. Wir haben nicht mehr diese grundsätzlichen Strukturdebatten, die vor allen Dingen auch aus den verschiedenen politischen Lagern geführt worden sind. Über grundsätzliche strukturelle Reformen wird bei uns eigentlich nicht mehr in vor allem ideologisch gegensätzlichen Positionen diskutiert, sondern wir haben die Situation, dass wir in den Ländern alle vor ähnlichen Herausforderungen stehen. Natürlich haben die Länder auch unterschiedliche Schulsysteme, die historisch auch aufgrund politischer

**Dr. Stefanie Hubig**  
1968 in Frankfurt am Main geboren

**1989 – 1995** Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Regensburg

**1996 – 2000** Richterin am Landgericht Ingolstadt sowie Staatsanwältin bei der Staatsanwaltschaft Ingolstadt

**2000 – 2005** Referentin im Bundesjustizministerium und stellvertretende Leiterin des Ministerinbüros

**2005 – 2008** Referatsleiterin im Bundesjustizministerium

**2008 – 2009** Referentin für Justiz in der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz

**2009 – 2014** Abteilungsleiterin im Ministerium der Justiz des Landes Rheinland-Pfalz

**2014 – 2016** Staatssekretärin und Amtschefin im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

**seit 2016** Staatsministerin und Ministerin für Bildung des Landes Rheinland-Pfalz und Stellvertretendes Mitglied des Bundesrates

Entscheidungen entsprechend gewachsen sind. Aber wir stehen trotzdem in allen Ländern vor den gleichen Herausforderungen: Wie gehen wir damit um, dass wir die Schüler, die in sozial schwierigen Verhältnissen leben, besonders fördern können? Wie können wir es insgesamt schaffen, genug Lehrkräfte in den Schulen zu haben, genug Lehrkräfte auszubilden? Wie können wir, wenn wir uns die Ergebnisse aus der Pisa-Studie zum Beispiel nehmen, dafür sorgen, dass die Schüler die Mindestanforderungen und auch die Regel und die Maximalanforderungen gut erreichen? Das sind im Moment die Themen, mit denen wir uns sehr vordringlich beschäftigen. Wir sehen schon, dass die ostdeutschen Länder bei der Frage Hort, Ganztagschule eine ganz andere Struktur haben als die süddeutschen oder die CDU-geführten Länder.

*Bildungspolitik ist auch einer der politischen Brennpunkte, in dem Unterschiede zwischen Ost und West konkret erlebt werden. Ist es in den vergangenen drei Jahrzehnten, da es jetzt 16 Bundesländer sind, eher noch schwieriger geworden in der Kultusministerkonferenz? Oder hat sich mit den ostdeutschen Ländern auch eine neue Perspektive ergeben? Ist vielleicht sogar aufgrund der Erfahrungen, die diese Länder mitgebracht haben, manches jetzt leichter?*

Das kann ich aus eigener Erfahrung nicht beurteilen, also wie die Zusammenarbeit vor 1990 war, denn ich bin ja erst seit vier Jahren in Rheinland-Pfalz Bildungsministerin. Aber ich empfinde das, offen gestanden, eher als Bereicherung, nicht als Problem – wie ich überhaupt den Bildungsföderalismus als Bereicherung empfinde. Ich weiß, dass viele den Bildungsföderalismus eher als Flickenteppich beschreiben würden. Ich denke aber, das Bild wird überstrapaziert. Natürlich sehen wir auch, dass manches anders in anderen Ländern läuft.

**Aber wir lernen eben auch voneinander. Wir versuchen auch vor allem, zu mehr Transparenz und auch zu mehr Vergleichbarkeit zu kommen. Das ist ein wichtiges Ziel, was wir jetzt im Rahmen der Kultusministerkonferenz verfolgen.**

Wir haben in den vergangenen Jahren ja Bildungsstandards entwickelt, an denen wir immer weiter arbeiten. Wir wollen schon als Länder nicht völlig freischaffend sein, sondern gemeinsame Standards für Deutschland vorgeben. Wir versuchen, beim Abitur möglichst ähnliche Regelungen zu bekommen, um Vergleichbarkeit herzustellen. Es gibt jetzt zentrale Elemente in den Abituraufgaben, die zu mehr Vergleichbarkeit führen werden. Daran arbeiten wir. Ich denke, das ist die Diskussion, die wir im Moment in der Kultusministerkonferenz haben. Wir wollen eine Ländervereinbarung, einen Staatsvertrag – die Rechtsform ist noch offen – schließen, wo wir noch mal mehr Vergleichbarkeit herstellen, uns gegenseitig dazu verpflichten, sozusagen nicht alles individuell zu regeln. Das zeigt schon, dass wir auch ein großes Interesse haben, für den Gesamtstaat gute Rahmenbedingungen in den Schulen zu schaffen.

*Wie sehen Sie dann das Ende des nationalen Bildungsrates?*

Das bedaure ich, denn die wissenschaftliche Beratung und Begleitung von Bildungspolitik und der ihr zugrunde liegenden Planung halte ich für enorm wichtig. Wir brauchen diese Expertise unbedingt. Deshalb bin ich auch froh, dass wir nach der Absage an den nationalen Bildungsrat durch Bayern und Baden-Württemberg uns in der Kultusministerkonferenz trotzdem einstimmig geeinigt haben, dass es ein Wissenschaftsgremium geben wird. Es soll die Kultusminister künftig beraten und Empfehlungen aussprechen – zu Zukunftsfragen, aber auch dazu, wie wir bundesweit zu mehr Vergleichbarkeit und Qualität im Bildungswesen kommen.

*Noch mal zurück zum Thema Kinderbetreuung, Hort, Ganztagschule – hat die ostdeutsche Sicht die Diskussion in diesen Fragen beschleunigt?*

Ich denke schon. In Rheinland-Pfalz bin ich als Bildungsministerin auch zuständig für die Kindertagesstätten. **Und ich bin überzeugt, dass die Erfahrungen, die die ostdeutschen Länder mitgebracht haben – Ganztagschule, Hort, viel mehr Kinderbetreuung, als das in Westdeutschland üblich war –, dass sie schon auch die Entwicklung in den westdeutschen Ländern beschleunigt und die westdeutschen Länder davon profitiert haben.**

*Sie sagen, bei Ihnen als Bildungsministerin liegt auch die Zuständigkeit für die Kindertagesstätten. Wäre es nicht sinnvoll, die Kindertagesstätten in den Bereich der Bildung miteinzugliedern, sodass man eigentlich Bildung aus einem Guss machen könnte?*

Bei uns ist es so, dass wir die Kitas ins Bildungsministerium geholt haben, weil wir der Meinung sind, dass es sich hier um frühkindliche Bildungsstätten handelt, es sind Einrichtungen für frühkindliche Bildung. Der Übergang zwischen Kita und Grundschule muss aus meiner Sicht gut verzahnt sein, besser verzahnt sein, als das gegenwärtig manchmal noch der Fall ist. Da kann ich jetzt aber nur für Rheinland-Pfalz sprechen, denn da hat jedes Bundesland auch so ein bisschen ein anderes Modell. Manche haben ja Vorschulen, andere Länder haben das nicht, sondern haben das Kita-Grundschule-System. Aber ich glaube, was in allen Ländern eben ähnlich ist, ist, dass man sagt, dieser Übergang von Kita zu Grundschule muss gut gelingen und Kita muss ein Stück weit auch auf die Grundschule zumindest im letzten Jahr mit vorbereiten.

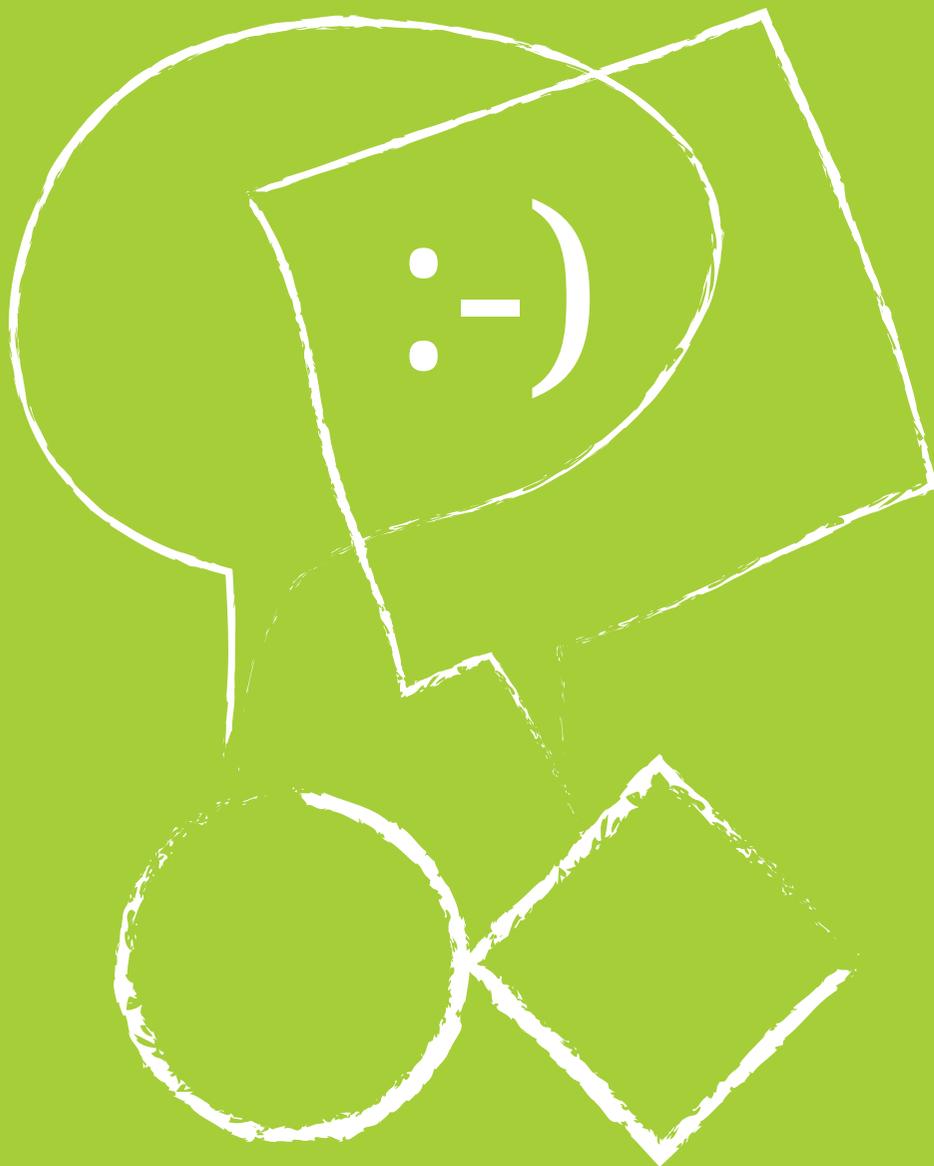
*Aber ist schon mal darüber nachgedacht worden, den Kindergartenbereich in den Bildungsstrukturen eben auch organisatorisch miteinzugliedern, was die Zuständigkeiten betrifft?*

Bei uns noch nicht. Aber das liegt auch daran, dass nach unserer Landesverfassung – das ist in anderen Ländern genauso – die Kindertagesbetreuung eine Aufgabe der Kinder- und Jugendhilfe ist und damit eine kommunale Pflichtaufgabe. Das heißt, wir sind als Land anders als bei den Schulen, wo wir ja qua Verfassung dafür zuständig sind, bei der Kindertagesbetreuung nicht zuständig. Das fällt in den Zuständigkeitsbereich der Kommunen, die das dann mit den freien Trägern organisieren. Wir als Land unterstützen finanziell und geben die Rahmenbedingungen vor, aber wir organisieren sozusagen nicht in eigener Zuständigkeit die Kindertagesbetreuung. Deshalb müsste man dann wahrscheinlich die Verfassung ändern, auch auf Bundesebene vermutlich.

#### **Kultusministerkonferenz (KMK)**

Die Kultusministerkonferenz, offiziell Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, befasst sich seit ihrer Gründung 1948 mit Fragen der Bildungs- und Forschungspolitik sowie der Kulturpolitik, die in den Aufgabenbereich der Länder fallen, bei denen aber eine Koordinierung und Abstimmung der verschiedenen Landespolitiken erwünscht ist, aber es geht auch um die Interessenvertretung der Länder in diesen Fragen gegenüber dem Bund.

Eines der wichtigen und politisch beachteten Themen der KMK ist die Qualitätssicherung, vor allem in den Schulen. Durch Vereinbarungen, die allerdings von allen 16 Ländern angenommen werden müssen, sollen gemeinsame Standards für die jeweiligen Schulabschlüsse festgelegt werden. Schwierigkeiten entstehen häufig dadurch, dass die KMK selbst keine Entscheidungsbefugnis besitzt, sondern die einzelnen Länder zuständig sind. Daraus ergibt sich der Zwang zur Einstimmigkeit, der die Abstimmungsverfahren kompliziert werden lässt.



*Fern aller Rahmenbedingungen, wäre das aus Ihrer Sicht ein logischer Schritt, mit Blick auf das Beispiel Skandinavien?*

Ich weiß nicht, ob die Umorganisation die richtige Antwort ist.

**Aber ich glaube, was wichtig ist, dass wir stärker berücksichtigen und daran arbeiten, dass die Bildungskette nicht erst mit der Schule anfängt. Sie sollte mit der Kita anfangen.**

Daran müssen wir arbeiten, dass es einen roten Faden entlang der Bildungskette gibt und eben die Angebote zwischen Kita und Grundschule und dann auch zwischen Grundschule und weiterführenden Schulen gut miteinander verzahnt sind.

*Da ist in den vergangenen Jahren tatsächlich schon viel passiert. Um noch mal zurück auf das Thema Föderalismus zu kommen: Wahrscheinlich hat Deutschland dieses Instrument der Kultusministerkonferenz für sich alleine – Frankreich und andere zentralistisch strukturierte Länder, die kennen doch so was gar nicht, oder?*

Soweit ich weiß, nein. Das ist bei uns eben die Besonderheit, dass haben wir auch auf Bundesebene, diese ein bisschen gespaltene Zuständigkeit. Wir haben zwar ein Bundesbildungsministerium, aber der wesentliche Anteil der schulischen Bildung läuft in den Ländern in eigener Verantwortung, in eigener Zuständigkeit. Und da ist dieser freiwillige Zusammenschluss der Kultusministerkonferenz auch ein Zeichen dafür, dass wir sagen: Wir wollen uns koordinieren, und wir wollen eben auch, dass das, was notwendig ist, auch koordiniert abläuft.

*Wie sehen Sie das Kooperationsverbot, also dass der Bund keinen Einfluss auf die Länder ausüben darf?*

Das Kooperationsverbot ist aus guten Gründen verfassungsrechtlich geregelt und Ausfluss des Bildungsföderalismus. Gleichzeitig ist Bildung aus meiner Sicht aber eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, an der sich Bund, Länder und Kommunen angemessen beteiligen müssen. Gute Bildung braucht Geld und zwar viel Geld. Deshalb macht Kooperation auch in diesem Bereich Sinn – in den etwas weiteren Grenzen, wie sie jetzt gesteckt wurden.

**Inhaltlich ist und bleibt Bildung aber Ländersache, allerdings ist es bei den großen Themen unserer Zeit, wie beispielsweise der Digitalisierung, notwendig, dass wir als Länder mit dem Bund und den Kommunen zusammenarbeiten.**

Dass das grundsätzlich gelingen kann, zeigt der Digitalpakt.

*Trotzdem: Schaut man da manchmal auch ein bisschen neidisch auf die Länder, die zentralistisch ihr Schulsystem organisiert haben? Oder sagen Sie: Dieser Wert der 16 unterschiedlichen Länder und variierenden Schulsysteme mit dem Bund zusammen, das ist eigentlich was, was man schätzen gelernt hat?*

Also, vielleicht guckt der Bund manchmal ein bisschen neidisch da drauf. Aber das denke ich gar nicht. Aus guten Gründen ist der Bildungsföderalismus im Grundgesetz verankert und verankert worden von den Vätern und Müttern des Grundgesetzes aus den Erfahrungen auch des Nationalsozialismus heraus. Wir sehen heute schon, dass wir uns durch diesen Bildungsföderalismus auch wirklich gegenseitig befruchten. Ich glaube, dass dazugehört, dass wir eine gute Zusammenarbeit innerhalb der Kultusministerkonferenz haben. Wir sind seit einem guten Jahr daran, die Zusammenarbeitsformen zwischen den Ministern auch auf der politischen Ebene zu intensivieren und zu verstärken, auch unbürokratischer zu machen. Die Coronakrise hat bei uns dazu geführt, dass wir auf der Ministerebene in einem so engen Kontakt sind, wie wir das wahrscheinlich noch nie zuvor waren. Wir telefonieren sehr viel miteinander, sehr kurzfristig auch, und stimmen uns ab, tauschen Erfahrungen aus.

**Das ist eine Art von Bildungsföderalismus, der eine wirkliche Bereicherung ist, weil wir dabei von den anderen jeweils lernen, weil wir nicht einen Fehler 16 Mal machen, sondern sehen können, was funktioniert, was funktioniert nicht, und unser System dann auch entsprechend anpassen.**

Ich glaube, dass ein Bildungszentralismus, bei dem ein Minister dann für alle Schüler in ganz Deutschland zuständig ist, ein ganz, ganz großer Tanker wäre. Ich sehe das ja schon bei uns: Wir haben 1.600 Schulen in Rheinland-Pfalz, 525.000 Schüler, 43.000 Lehrkräfte. Das ist schon ein riesiges System. So ein System dann mal 16 zunehmen, glaube ich, führt nicht dazu, dass es schlagkräftiger und unbürokratischer ist.

*Ärgert Sie manchmal auch ein bisschen die öffentliche Kritik? Die Bildungspolitik als föderales Aushängeschild wird ja ständig von allen Seiten der kritischen Bewertung unterzogen.*

Ich verstehe die Kritik da, wo es zum Beispiel darum geht, aus einem Bundesland in ein anderes zu ziehen und es da wirklich Schwierigkeiten gerade auch für Eltern gibt bei der Schulwahl, bei der Schulsuche. Da müssen wir als Länder für bessere und leichtere Übergänge und mehr Vergleichbarkeit sorgen. Das habe ich ja gerade schon gesagt. Aber manchmal ist die Kritik auch sehr wohlfeil, würde ich sagen. Natürlich ist die Situation unterschiedlich zwischen den Ländern, aber im Übrigen ist auch die Situation in den Ländern unterschiedlich.

**Es ist ein Unterschied, ob ich eine Schule in einer Stadt in einem Brennpunkt habe oder auf dem Land in einer sehr homogenen Bevölkerungsumgebung. Die Unterschiedlichkeit der Schule liegt natürlich auch in den Gegebenheiten vor Ort. Und diese Unterschiedlichkeit werden wir nie wegbekommen.**

Ich finde auch, wir müssen sie nie wegbekommen. Wir brauchen klare und einheitliche Rahmen und auch klare Bedingungen, aber wir müssen auch ein Stück weit die Vielfalt und die Unterschiede im Land, aber auch unter den Ländern, die regionalen Unterschiede, mit abbilden können. Ich glaube, dann funktioniert Schule auch gut.

*Noch eine Frage zum Schluss: 30 Jahre Wende und mancher unveröhnlicher Sicht auf die jeweiligen Vor- und Nachteile der Bildungssysteme vor 1990, wo ist der versöhnliche Ansatz und ist das eher ein Problem der Älteren in der Bildung?*

Unsere Schüler erlebe ich so, dass die deutsche Teilung für sie in der Regel nur noch ein historisches Thema ist und sie Deutschland als einen föderalen, nicht aber einen ehemals geteilten Staat wahrnehmen. Sie denken längst nicht mehr in den Kategorien, mit denen meine Generation aufgewachsen ist. Das ist der richtige Ansatz, und ich halte es immer für klug, sich die guten Dinge bei anderen abzuschauen. Da gilt für die ehemals westdeutschen Länder, dass sie eben viel in Sachen Kindertagesbetreuung lernen konnten und gelernt haben. Heute stehen wir alle gemeinsam vor ähnlichen Herausforderungen in unserem Bildungssystem. Wir sollten sie – im Föderalismus – gemeinsam angehen, uns austauschen und alle voneinander lernen.

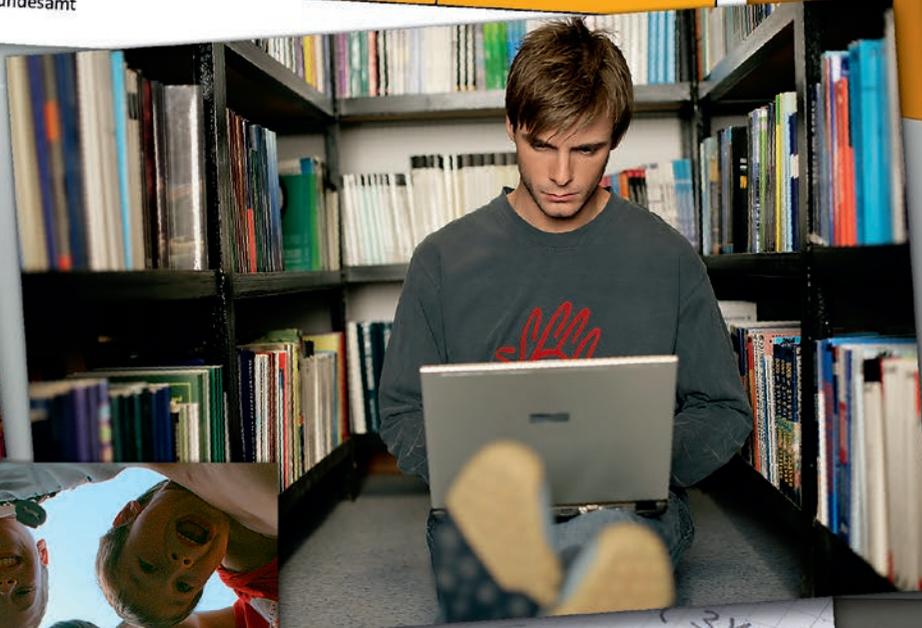
# Schulabbrecherquote in Deutschland 2018

	Insgesamt	Unter ausländischen Schülerinnen und Schülern
Baden-Württemberg	6,4%	18,5%
Bayern	5,5%	18,8%
Berlin	9,6%	21,7%
Brandenburg	7,5%	19,0%
Bremen	7,9%	20,3%
Hamburg	6,3%	15,1%
Hessen	4,9%	10,3%
Mecklenburg-Vorpommern	8,8%	25,0%
Niedersachsen	6,3%	22,9%
Nordrhein-Westfalen	6,1%	16,0%
Rheinland-Pfalz	6,7%	17,9%
Saarland	7,1%	24,5%
Sachsen	8,6%	22,7%
Sachsen-Anhalt	11,1%	38,2%
Schleswig-Holstein	8,4%	22,3%
Thüringen	9,2%	38,2%

Quelle: Statistisches Bundesamt

Fotos: picture alliance / dpa, pixelbode / Albrecht E. Arnold, Günter Havlena, S. Hoischläger, Timo Klostermeier, Radioaktivman

Liebe Klasse 1a!  
Herzlich  
willkommen



$$\frac{(x-4)}{3} = \frac{(x+5)}{5}$$



Schuljahr 2018/2019  
an allgemeinbildenden  
Schulen:  
\* ca. 8,33 Millionen Schüler  
\* 773.280 Lehrkräfte

**Prof. Dr. Wolfgang Renzsch**  
1949 in Völkßen/Springe geboren  
**1969 – 1978** Studium der Politikwissenschaft und der Germanistik an den Universitäten Hannover und Göttingen sowie der London School of Economics and Political Science  
**1978** Promotion an der Universität Göttingen  
**1979 – 1992** Wissenschaftlicher Referent im Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung

**1992** Habilitation an der Universität Göttingen  
**1992 – 1994** tätig im Ministerium der Finanzen in Brandenburg  
**1994** Ernennung zum Universitätsprofessor an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg  
**2005** Zuerkennung eines Jean-Monnet-Lehrstuhls  
**2017** emeritiert



Wolfgang Renzsch

# Bildungsföderalismus Pro und

## Bildungsföderalismus – bloß Ärger für Schüler und Eltern?

### Ein Plädoyer für Vielfalt

Die Debatte um eine zukunftsfähige Schul- und Bildungspolitik begann in der Bundesrepublik Mitte der 1960er Jahre. Georg Picht rief den »Bildungsnotstand« aus, Ralf Dahrendorf plädierte für »Bildung als Bürgerrecht«. Beide sahen den »Bildungsnotstand« als demokratiegefährdend an. Insbesondere wurde die soziale Undurchlässigkeit des bestehenden Schulsystems kritisiert: »Eher geht ein Kamel durchs Nadelöhr, als dass ein katholisches Mädchen vom Lande Abitur macht«, hieß es seinerzeit. Aber nicht nur (katholische) Mädchen auf dem Lande, sondern auch Mädchen und Jungen aus der Arbeiterschicht hatten nur geringe Chancen, in



**Prof. Dr. Katja Koch**  
1970 in Rudolstadt geboren  
**1989 – 1995** Studium an der Universität Rostock (Sonderpädagogik, Germanistik)  
**1997 – 1999** Referendariat  
**2000 – 2005** wissenschaftl. Mitarbeiterin  
**2005 – 2008** Juniorprofessorin  
**seit 2008** Professorin für Sonderpädagogik an der Universität Rostock

**Mathias Brodkorb**  
1977 in Rostock geboren  
**1997 – 2005** Studium an der Universität Rostock (Philosophie, Altgriechisch)  
**2002 – 2019** Landtagsabgeordneter  
**2011 – 2016** für die SPD Kultusminister und **2016 – 2019** Finanzminister in Mecklenburg-Vorpommern  
**seit 2019** Aufsichtsratschef der Unikliniken Rostock und Greifswald

Gemeinsam haben sie das Buch geschrieben: *Der Abiturbetrug. Vom Scheitern des deutschen Bildungsföderalismus*, zu Klampen 2020.

Katja Koch  
Mathias Brodkorb

# Contra

## Der Osten als Avantgarde?

### Wie der Kampf gegen den Bildungsföderalismus der SPD dabei helfen könnte, eine Volkspartei zu bleiben

Wirft man einen durch parteipolitische Interessen nicht verstellten Blick auf die Geschichte der Sozialdemokratie, beanspruchte sie historisch die eigentliche Leistungspartei zu sein: Nicht sozial, ökonomisch oder kulturell ererbte Privilegien, sondern allein individuelle Leistungsbereitschaft und Begabung sollten klassen- und standesunabhängig über die Lebensperspektiven jedes Einzelnen entscheiden. Die Demokratisierung der Bildung erwies sich damit zugleich als das langfristig wichtigste und wirksamste Mittel zur Demokratisierung der Gesellschaft überhaupt – und zur Herstellung echter Gerechtigkeit.

dem bestehenden Schulsystem das Abitur zu schaffen oder gar zu studieren. Auf diese Form der Benachteiligung breiter Schichten der Bevölkerung in der Bildung reagierten Gesellschaft und Politik tatsächlich: »Schick Dein Kind länger auf bessere Schulen« wurde zum neuen Slogan, breit unterstützt vom traditionellen Bildungsbürgertum über die Arbeitgeberverbände bis hin zu den Gewerkschaften.

Die alte Bundesrepublik erlebte daraufhin in der zweiten Hälfte der 1960er und der ersten Hälfte der 1970er Jahre eine ungeahnte Bildungsexpansion. Insbesondere soziale Schichten, die – modern ausgedrückt – bis dahin als »bildungsfern« galten, investierten in die Bildung und damit in den sozialen Aufstieg ihrer Kinder. Man war sich einig: Unseren Kindern soll es einmal besser gehen!

**Es gelang damals, die sozialen Barrieren zu einer besseren Bildung zu reduzieren, viele Kinder aus nichtakademischen Haushalten bestanden als erste in ihrer Familiengeschichte das Abitur und begannen ein Studium.**

Für die Einzelnen bedeutete das, mehr Chancen für die freie Entfaltung der eigenen Persönlichkeit, mehr Freiheit zu besitzen, für Gesellschaft und Wirtschaft wuchs das Potenzial an qualifizierten Menschen. Der Aufbruch war spürbar, insbesondere dann, wenn Eltern oder Großeltern mit Stolz berichteten: Meine Tochter, mein Enkelsohn macht jetzt Abitur. Das war für viele etwas sehr Besonderes.

### **Chronische Unterfinanzierung und ideologisch geführte Debatten**

Doch der Optimismus des Aufbruchs hielt nicht lange an. Zwar wurden während der ersten Großen Koalition im Bund (1966–1969) und vor allem während der frühen Jahre der sozial-liberalen Koalition (1969–1982) die Rahmenbedingungen für die Bildung verbessert (Willy Brandt: »Die Schule ist die Schule der Nation!«), jedoch litt die Bildungspolitik an zwei Umständen.

Der erste war und ist die chronische Unterfinanzierung des bundesdeutschen Bildungssystems, an der sich im Grundsatz im Laufe der Jahre wenig änderte. Stets belegte die Bundesrepublik bei OECD-Vergleichen über die nationalen Bildungsausgaben die hinteren Ränge. **Wenn in den Ländern das Geld knapp war – und wann war das nicht? –, spürte die Bildung das zuerst. Warum das? Die Länder sind im Bundesstaat die fiskalisch schwächere Ebene.**

### **Zwei Strategien des »Aufstiegs durch Bildung«**

In den 1960er und 1970er Jahren machte sich daher die Sozialdemokratie mit Recht auf, den »Aufstieg durch Bildung« zu organisieren. Eine Bildungsreform jagte die nächste. Ob Gesamt- und Fachhochschule, ob Einführung des Kurssystems in der gymnasialen Bildung und reformpädagogische Ansätze:

**Immer ging es darum, Bildungserfolg und soziale Lage der Familien voneinander zu entkoppeln.**

Allerdings gab es hierfür von Anfang an zwei Strategien: Man konnte einerseits im Rahmen kompensatorischer Maßnahmen die kulturelle Benachteiligung von Kindern durch besondere Förderarrangements auszugleichen versuchen. An den Leistungsanforderungen sollte folglich nicht geschraubt, sondern den Kindern der Arbeiterklasse in besonderer Weise dabei geholfen werden, den tradierten Leistungsanforderungen der bildungsbürgerlichen Welt zu genügen: Die Etablierung von Schulsozialarbeit, die Ausweitung der Angebote der Kinder- und Jugendhilfe oder besonders kleine Lerngruppen und spezielle, fachlich ausgerichtete Förderangebote an den Schulen waren die Instrumente dieser Kompensationsstrategie. Was da eigentlich »kompensiert« werden sollte, wurde selten ausgesprochen, war aber trotzdem von Anfang an klar: Es ging um einen Ersatz für das unzureichende »kulturelle Kapital« (Pierre Bourdieu) proletarischer Elternhäuser und um das Durchbrechen der seit Jahrtausenden geltenden sozio-kulturellen Vererbungsmechanismen in den Familien.

Aber es gab immer auch eine zweite Möglichkeit. Die bestand nicht darin, besonders benachteiligten Kindern dabei zu helfen, die objektiv definierten Leistungshürden zu überwinden, sondern beim »Bildungslimbo« die Latte einfach schrittweise immer etwas höher zu legen. Und damit hier keine Missverständnisse entstehen: Beim Limbo muss man unter der Latte durchlaufen. Diese Ausweichstrategie hatte zwei unbestreitbare Vorteile: Sie konnte auf dem Papier schnell Erfolge vorweisen – das zeigte sich in drastisch steigenden Quoten der Beteiligung in der »höheren« Bildung – und vor allem: Sie kostete keinerlei Geld. **Was dabei herauskam, war allerdings kein Mehr an Bildung, sondern eine »Inflation der Bildungszertifikate« (Bourdieu), was insbesondere jenen Arbeiterkindern gegenüber eine historische Ungerechtigkeit war und bleibt, die tatsächlich noch mit Anstrengungsbereitschaft an ihrem gesellschaftlichen Aufstieg arbeiten.**

Bei ihren Einnahmen sind sie abhängig von der Bundesgesetzgebung, bei ihren Ausgaben hat der Vollzug von Bundesgesetzen verfassungsrechtlich Priorität vor den Landesaufgaben. Wenn gespart wird, dann ist das nur bei den vom Land selbst verantworteten Ausgaben wie Schule und Bildung möglich. Beides hat den »Vorteil«, dass Wähler die Folgen nicht sofort im Geldbeutel spüren. Daher ist die Schule das Sparschwein der Nation. Eine weitere Kuriosität kommt hinzu: Lehrer sind die einzigen Bediensteten des öffentlichen Dienstes, die ihre Arbeitsmittel – vom Bleistift bis zum PC – selbst bezahlen müssen. Warum diese Ungleichbehandlungen z. B. gegenüber Hochschullehrern nicht längst politisch thematisiert worden ist, ist unverständlich.

### Die strukturelle Unterfinanzierung des deutschen Bildungssystems zeigt sich schlaglichtartig in der Medizin: Die Anzahl der an den Universitäten angebotenen Studienplätze reicht weder, um den Bedarf an Ärzten, insbesondere auf dem Land und in Krankenhäusern, noch die Nachfrage nach Studienplätzen zu decken.

Hausärzte finden, wenn sie aus Altersgründen ausscheiden, keine Nachfolger, der Mangel an Landärzten ist immens und schließlich funktionieren unsere Krankenhäuser vielfach nur noch, weil Ärzte aus anderen Ländern angeworben werden, deren Gesundheitssysteme meist deutlich schlechter sind als das deutsche. Für die Pflege gilt dasselbe. Das Ganze ist bei genauerer Betrachtung ein Skandal.

Der zweite Umstand war eine ideologisch getriebene Debatte über Schulreformen. Es ging um den Erhalt oder die Abschaffung des in Volksschule, Mittelschule und Oberschule – dann umbenannt in Hauptschule, Realschule und Gymnasium – gegliederten Schulsystems und den Ersatz durch Gesamtschulen. Ideologisch aufgeheizt wurde die Debatte, weil es kaum um die beste Schulpolitik ging, sondern vielmehr um Gesellschaftsveränderung. Schon die alte Begrifflichkeit für die verschiedenen Schultypen wies auf ein hergebrachtes hierarchisches Gesellschaftsmodell hin. Der progressive Teil der Gesellschaft wollte mittels Schule die Gesellschaft verändern, was der konservative Teil vehement ablehnte. Die Inhalte kamen in der jahrelang heftig geführten Auseinandersetzung, die vor allem organisationspolitische Fragen thematisierte, zu kurz: Welches sind die Ziele von Schule, was kann, was soll sie leisten, gibt es so etwas wie verpflichtende Lernziele und -inhalte, einen verpflichtenden Bildungskanon? Diese Fragen wurden nicht beantwortet, nicht einmal gestellt.

### Bildungsföderalismus: Chaos und Niveaulosigkeit durch offene Regelsysteme

Manchmal kann die Wahrheit furchtbar unangenehm sein: Nein, die Sozialdemokratie verfolgte in den vergangenen Jahrzehnten nicht vordringlich die Umsetzung der Kompensationsstrategie, sondern beteiligte sich – wie andere auch – mit großem Eifer daran, die schulischen Leistungsanforderungen an die beklagenswerte Realität anzugleichen, und zwar nach unten. Einen ersten wesentlichen Einschnitt bildete dabei die Oberstufenreform des Jahres 1972. An die Stelle der gymnasialen Grundtypen mit relativ feststehendem Fächerkanon und Unterricht im festen Klassenverband trat damals das Kurssystem. Es sollte Oberstufenschüler große Wahlfreiheiten und damit die Möglichkeit individueller Schwerpunktsetzungen geben. Festgelegt wurden dabei drei sogenannte Aufgabenfelder: das sprachlich-literarisch-künstlerische, das gesellschaftswissenschaftliche sowie das mathematisch-naturwissenschaftlich-technische. Innerhalb dieser Bereiche waren die Fächer relativ frei wählbar. Neu war ebenso die Einführung unterschiedlicher Anspruchsniveaus. Nach Neigung, Begabung oder Leistung konnten zur individuellen Schwerpunktsetzung Leistungsfächer gewählt werden. Die individuell verschiedene Fächerwahl wird seitdem in einem komplizierten System aus Grund- und Leistungskursen verwirklicht.

Diese Oberstufenreform war von Anfang an nicht unumstritten. Lehrer, Eltern und Schüler bemängelten insbesondere die nunmehr stark bürokratisierte und komplizierte Organisation der Oberstufe. Das größte faule Ei jedoch legte sich das System selbst ins Nest. Der gleichzeitige Erfolg der »Mobilisierung von Begabungsreserven« hatte inzwischen zu einem massiven Anstieg der Studentenzahlen geführt – von etwa 300.000 Mitte der 1960er auf fast 800.000 zehn Jahre später. Damit musste die Vergabe von Studienplätzen neu geregelt und in den begehrten Fächern vom Notendurchschnitt abhängig gemacht werden.

### Gerade diese widersprüchliche Kombination von Wahlfreiheit und gleichzeitiger Aufwertung der Abiturnote als Kriterium für das Wahlstudium brachte Hochschulen und Wirtschaft auf den Plan: Die Wahlmöglichkeiten wären viel zu weitgehend und führten zu Beliebigkeit.

Gleichzeitig wurde ein bis dato für das Gymnasium bestimmender Gedanke aufgegeben: der eines (mehr oder minder) feststehenden Fächerkanons mit definiertem fachlichen Niveau. Von einer einheitlichen gymnasialen Grundbildung, so die Kritik, könne also de facto keine Rede mehr sein.

## Autonomie der Schulen stärken

Was soll Schule leisten? Diese Frage beantwortet man am besten mit Immanuel Kant, der in seiner kleinen Schrift, »Was ist Aufklärung?« (1783), das Ziel der Aufklärung als den »Ausgang des Menschen aus der selbstverschuldeten Unmündigkeit« definiert. Es geht um die Fähigkeit, »sich seines Verstandes ohne Leitung eines anderen zu bedienen«. Modern ausgedrückt heißt das, dass Schulen in einem freiheitlich-demokratischen Staat sich an dem Verfassungsgebot der freien Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) zu orientieren haben und die Schüler zu kritischen, selbst denkenden und verantwortlich handelnden Menschen erziehen sollen.

Wie sollten die Schulen aussehen, die zu mündigen, freiheitlich-demokratischen Menschen erziehen?

Die historische Erfahrung der beiden deutschen Diktaturen hat gezeigt, dass nationale zentral gesteuerte Bildungssysteme zwar in der Lage sind, technisch verwertbares Wissen zu vermitteln, aber kaum die Fähigkeit zum eigenständigen Hinterfragen, zur kritischen Analyse und eigenen Meinungsbildung.

Aber nicht nur die historischen Erfahrungen und der Missbrauch durch autoritäre Regime sprechen gegen eine zentralisierte Schul- und Bildungspolitik, die Vorstellung einer Standardisierung der Bildungsinhalte selbst spricht gegen das Erziehungsziel von kritischen, freiheitlichen Bürgern.

Sinnvoll ist, die Autonomie der Schulen und deren Möglichkeiten zur Profilbildung zu stärken. Die Eltern und ihre Kinder sollen entscheiden können zwischen verschiedenen Schultypen und unterschiedlichen Profilen, zwischen solchen mit sprachlichen, musischen oder naturwissenschaftlichen Schwerpunkten. Ihnen sollen Schulen mit bilinguaem Unterricht und der Möglichkeit angeboten werden, mit dem deutschen auch einen weiteren Abschluss, den französischen Baccalauréat oder den amerikanischen High-School-Abschluss, zu erwerben.

Eine vielfältige Schullandschaft ist einem bundesweit vorgegebenen Schulmodell mit einem einheitlichen Lehrplan im Interesse einer freien Gesellschaft vorzuziehen. Die Schulen entscheiden selbst über ihre Schwerpunkte.

Um zu verstehen, was dann passieren musste, braucht man kein Organisationssoziologe zu sein: Wird eine Vielzahl gleichberechtigter und entscheidungsbefugter Akteure (hier: die Bundesländer) in ein offenes Regelsystem entlassen und nicht das höchste Niveau an Bildung, sondern der höchste statistische Grad an »Bildungsbeteiligung« zum Entscheidungskriterium über Erfolg oder Misserfolg des Systems gemacht, geraten die Länder nahezu naturnotwendig in einen Unterbietungswettbewerb beim Höherlegen der Limbo-Stange – und driften immer weiter auseinander.

Beispiele über den beklagenswerten Zustand des Abiturs gefällig?

1. Man kann, so hat es die Kultusministerkonferenz (KMK) erst 2016 noch einmal bekräftigt, in den letzten beiden Schuljahren in Deutsch und Mathematik lauter Fünfen kassieren und in der Abiturprüfung sogar glatte Sechsen – und in Deutschland trotzdem die »allgemeine Hochschulreife« erwerben. Wie das funktionieren soll, wenn die KMK zugleich mit Recht darauf hinweist, dass Deutsch, Mathematik und Fremdsprachen die für ein Studium relevantesten Fächer überhaupt seien, bleibt das Geheimnis von Deutschlands oberstem Bildungshüter. Die Folgen davon sind nicht schwer vorherzusehen: Deutschlands Abiturientenquoten und Studentenmassen steigen Jahrzehnt um Jahrzehnt – aber auch die Zahl der Studienabbrecher, bis das Niveau auch an den Hochschulen dank Bologna mal wieder nach unten korrigiert und der Abbrecherstatistik eine Verschnaufpause gegönnt wird.

2. Vor ein paar Jahren ließ ein deutscher Biologieprofessor in einer 9. Klasse in Nordrhein-Westfalen ohne jede fachliche Vorbereitung eine als »Streifenhörnchen-Aufgabe« bekannt gewordene Abitur-Biologie-Klausur des Landes schreiben. Das Ergebnis? Die Aufgaben waren so anspruchslos und die Bewertungsmaßstäbe so limbomäßig »humanistisch«, dass fast alle Kinder dieser Klasse das Abitur bestanden. In der 9. Klasse! Ohne jede Vorbereitung! Die abwiegelnde Reaktion aus dem Reich der empirischen Bildungsforschung: Da dies keine repräsentative Untersuchung gewesen sei, könne man aus diesem »Experiment« auch keine verallgemeinernden Schlussfolgerungen für das Niveau des Systems ziehen. Einspruch, Euer Ehren! Die Sache ist ja so: Die gymnasiale Oberstufe wurde einst dazu erfunden, um als Propädeutik der Wissenschaft auf ein Universitätsstudium vorzubereiten. Das für ein Abitur relevante Niveau kann definitionsgemäß folglich erst in den letzten beiden Jahrgangsstufen erreicht werden (Hypothese). Wenn dann Schüler einer 9. Klasse eine Abiturklausur spielend bestehen, wird die Hypothese falsifiziert und der behauptete sachliche Zusammenhang zwischen dem Abiturzeugnis und der

Die Schulkonferenz, in der Lehrer, Eltern und Schülerinnen vertreten sind, entscheidet über die einzusetzenden Schulbücher (soweit noch mit Schulbüchern gearbeitet wird) und die Auswahl bei neu einzustellenden Lehrkräften.

Da der Unterricht zumindest in den höheren Jahrgängen auf dem Prinzip des exemplarischen Lernens beruht, ist es sinnvoll, wenn Lehrer und Schüler gemeinsam über zu behandelnde Literatur im Deutsch- und Fremdsprachenunterricht wie auch über die Schwerpunkte in den Naturwissenschaften entscheiden.

Kritiker solcher liberalen Schulmodelle befürchten Niveauverluste. Der Wechsel vom (auswendig) Lernen – »Pauken« – zum (kritischen) Denken erscheint manchmal so, aber die Besorgnis ist unbegründet.

**Nach meiner Erfahrung als Hochschullehrer ist die Fremdsprachenkompetenz der Studenten deutlich gestiegen, ebenso die Fähigkeiten zum eigenständigen Arbeiten (wobei ich hier ein Stadt-Land-Gefälle beobachten konnte).**

Nachgelassen hat die Rechtschreibkompetenz, was wohl eine Folge des Fokus auf Verstehen und Analyse ist. Rechtschreibung kann man nicht verstehen, nur lernen und üben. Gerade wenn die Schulen viel Autonomie genießen, entwickelt sich daraus der Wettbewerb, die »beste« Schule zu sein. Vor Ort ist in der Regel bekannt, welche Schule viel »verlangt«, welche »schwerer« oder »leichter« ist. Nicht die vermeintlich »leichten« sind gefragt, sondern die anspruchsvollen. Insofern gibt es einen Ansporn für die Schulen, auf Unterrichtsqualität zu achten. Daneben bleibt immer noch die Schulaufsicht der Landesbehörden, die die Abschlussprüfungen überwachen und damit die Standards sichern.

Ein weiterer Kritikpunkt am vielfältigen Schulsystem ist die Vergleichbarkeit zwischen den Schulen. Tatsächlich ist die Vergleichbarkeit von Schulen an keiner Stelle als Bildungsziel definiert. Warum wird sie dann für wichtig gehalten? Es soll vermieden werden, dass Schüler Nachteile erleiden, wenn die Eltern von einem Land in ein anderes ziehen. Das kann zweifellos Probleme hervorrufen. Dabei wird aber übersehen, dass schon die Vergleichbarkeit von zwei Schulen an einem Ort in der Regel nicht möglich ist, weil sie unterschiedliche Profile entwickelt haben. Zum Beispiel in der Sprachenfolge: Das eine Gymnasium bietet Englisch und Latein als die beiden ersten Pflichtfremdsprachen an und verlangt eine dritte, Französisch oder Altgriechisch, und bietet zudem fakultativ Italienisch als vierte an. In der 500 Meter entfernten Schule beginnt man mit Französisch, dann kommt Englisch

Studierfähigkeit löst sich nachweislich in Luft auf. Gewiss, gewiss. Rein theoretisch ist es auch möglich, dass diese Klasse einen statistischen Zufall darstellt – so wie ein Sechser im Lotto zum Beispiel. Rein theoretisch möglich, aber doch ziemlich unwahrscheinlich. Blickt man allerdings in die fragliche »Abitur«-Aufgabe, wird des Rätsels Lösung schnell offenkundig: Pisa sei Dank fanden sich fast alle Antworten der Abituraufgabe bereits in der Aufgabenstellung selbst wieder. Man musste sie nur abschreiben können. Wenig später glänzte der Stadtstaat Hamburg bei einer Abiturprüfung mit einer Seeelefanten-Aufgabe.

3. Sieht man sich die Entwicklung der Abiturientenquote seit der Wiedervereinigung an, kann man sich nur verwundert die Augen reiben. Im Jahr 1992 legte noch fast jeder Vierte eines Altersjahrgangs das Abitur ab. Rund 25 Jahre später waren es mit 40 Prozent fast doppelt so viele – und trotzdem wurden die Durchschnittsnoten immer besser. Noch interessanter an den Abiturientenquoten sind allerdings die Unterschiede zwischen den Ländern. Es wird keinesfalls gleich häufig das Abitur vergeben. Die niedrigsten Abiturientenquoten von etwas mehr als 30 Prozent gab es im Jahr 2018 in Bayern und Sachsen-Anhalt, die Spitzenreiter waren Hamburg und Berlin mit über 50 Prozent. Wenn die Hamburger und Berliner Schüler deutschlandweit Spitze wären, könnte man damit ja leben. Es ist aber genau umgekehrt: Die klügsten Gymnasiasten wohnen in Bayern und Sachsen, während die Hamburger und Berliner regelmäßig am Ende der Skala rangieren.

**Die eklatanten Unterschiede zwischen den Ländern sind folglich bloß das Ergebnis einer wettbewerbsföderalen Manipulation des Bildungssystems und damit einer eigentlich vermeidbaren, staatlich organisierten Ungerechtigkeit.**

4. Wussten Sie eigentlich das Folgende? Während in den Feuilletons regelmäßig davon geschwafelt wird, wie die Länder angeblich an der stärkeren Vergleichbarkeit des Abiturs arbeiten, können diese ihre föderale Herrlichkeit wie folgt austoben: Sie dürfen entscheiden, ob es vier oder fünf Abiturprüfungen gibt; ob zwei, drei oder vier Fächer auf erhöhtem Niveau absolviert werden müssen; wie viele Kurse in den letzten beiden Schuljahren eigentlich zu besuchen sind (zwischen den Ländern schwankt der Wert zwischen 34 und 48); wie viele dieser Kurse in die Abi-Note eingebracht werden müssen (zwischen den Ländern schwankt der Wert zwischen 32 und 40); ob man seine Abiturprüfung in Deutsch und Mathematik ablegen muss oder nicht (selbst das Musterländle Bayern schafft diese Pflicht gerade ab); wie die erbrachten Leistungen am Ende bewertet werden; und, und, und ...

hinzu, weitere Sprachen folgen fakultativ. In der erstgenannten Schule wurden im Geschichte-Leistungskurs mittelalterliche Quellen in der Originalsprache, in Latein, im Unterricht behandelt. Die andere Schule – bilingual – unterrichtete mehrere Fächer in Französisch. Begrüßenswert vielfältig, aber nicht vergleichbar!

Vergleichbarkeit scheitert auch am Unterricht selbst. In den Naturwissenschaften oder in der Mathematik wird niemals das ganze Lehrbuch durchgenommen, sondern jeder Lehrer wählt Schwerpunkte aus. In der Geschichte oder Geografie ist es ebenso. Von Klasse zu Klasse unterscheidet sich das. Wie will man das vergleichen?

### Zentralisierte Prüfungen würden unter diesen Umständen zu einer Lotterie.

Schließlich die Bewertungsmaßstäbe der Lehrer. Die Feststellung, dass zwei Deutschlehrer einen Aufsatz, sagen wir die Interpretation eines Gedichtes von Ingeborg Bachmann oder Bertolt Brecht, durchaus unterschiedlich bewerten, ist schon eine Binse. Bemerkenswert ist aber auch, dass derselbe Lehrer denselben Aufsatz bei einer zweiten Bewertung nach einer gewissen Frist anders beurteilt als beim ersten Mal. Auch Lehrer entwickeln sich und verändern ihre Maßstäbe, alles andere ist kaum denkbar und wäre auch nicht wünschenswert. Das trifft nicht nur für die »kulturlastigen« Fächer zu, sondern gilt auch für die Naturwissenschaften oder Mathematik. In den abschließenden Schuljahren sind die Aufgaben in der Mathematik komplex und selten eindeutig mit richtig oder falsch zu beantworten. In der Regel gibt es mehrere Lösungsansätze und verschiedene Lösungswege, die Mathematiklehrer durchaus unterschiedlich bewerten. Schließlich unterscheidet sich auch die fachliche Qualifikation der Lehrer:

**Untersuchungen haben gezeigt, gute Lehrer »produzieren« leistungsstarke Schüler, schlechte (»Quereinsteiger«) eher leistungsschwache. Zentralisierte Vergleiche würden Schülern von schlechten Lehrern gegenüber Schülern von guten Lehrern benachteiligen.**

Soll die Qualität des Lehrkörpers einer Schule zur maßgeblichen Variable eines Rankings werden?

Beste Bedingungen also für das Gesellschaftsspiel »Deutschland bastelt sich den Super-Abi-Durchschnitt«.

Fassen wir zusammen: Die Länder haben beim Abitur so viele Manipulationsmöglichkeiten (und nutzen diese reichlich), dass von einer Gleichwertigkeit des Abiturs zwischen den Ländern nicht einmal ansatzweise die Rede sein kann. Gerechtigkeitsaspekte geraten dabei ebenso unter die Räder wie das Niveau der Allgemeinen Hochschulreife. Das rief zwischenzeitlich auch mehrfach das Bundesverfassungsgericht auf den Plan, das in Urteilen die mangelnde Vergleichbarkeit der Abiturnoten als ein verfassungsrechtliches Problem monierte, schließlich ist der Staat zur Gleichbehandlung seiner Bürger durch das Grundgesetz verpflichtet. Geändert hat sich indessen eigentlich: nichts.

### Sozialdemokratie als Gerechtigkeitspartei des 21. Jahrhunderts?

Die Sozialdemokratie ist – als Volkspartei – eine überaus gefährdete Spezies. In ihrer Mitgliedschaft, noch mehr aber zwischen ihren Funktionären und ihrer Stammwählerschaft, tobt ein veritabler Kulturkampf.

**Akademisch gebildete, multikulturell orientierte Globalisierungsgewinner aus der Mittelschicht stehen traditionell orientierten, nichtakademisch gebildeten Globalisierungsverlierern gegenüber.**

Während die einen – soziologisch betrachtet – genauso gut Mitglieder der Grünen sein könnten, wählen die anderen gar nicht so selten die AfD.

Will die SPD als Volkspartei überhaupt eine Chance haben zu überleben, ist sie daher auf politische Klammerprojekte angewiesen, die die so unterschiedlichen Milieus in einem gemeinsamen Wertehorizont wieder zusammenführen. Ausgerechnet die Niederringung des unter den Eliten der Bundesrepublik West nahezu sagenumwobenen Bildungsföderalismus könnte hierfür nützlich sein.

So gab die Zeitschrift *Eltern* im Jahr 2009 eine repräsentative Umfrage beim Meinungsforschungsinstitut Forsa in Auftrag. Gefragt wurde seinerzeit auch, ob das Bildungssystem von Bundesland zu Bundesland zu unterschiedlich sei und dringend vereinheitlicht werden müsse. Das bejahten 91 Prozent aller Befragten.

Wenn Vergleichbarkeit kein Ziel der Bildungspolitik ist, wenn die Voraussetzungen dazu aufgrund der Unterschiedlichkeit der Schulen, der Lehrer und der fehlenden Homogenität in den Klassen nicht möglich ist, warum ist sie dann überhaupt ein Thema? Ein wichtiger Grund liegt darin, dass die Abiturnote zu einem zentralen Verteilungskriterium von Studienplätzen geworden ist. Wenn die Nachfrage nach bestimmten Studienfächern größer ist als das Angebot, wird in der Regel der Zugang über die Abiturnote geregelt. Am bekanntesten ist der Numerus clausus für das Medizinstudium. Weil die Länder zu wenige Studienplätze in diesem Fach anbieten – zwei bieten keine an, insgesamt liegt das Angebot deutlich unter dem OECD-Durchschnitt –, wird bei der Verteilung der Studienplätze auf die Abiturnote zurückgegriffen. Damit stellt sich die Frage nach der Gerechtigkeit eines für diesen Zweck gänzlich ungeeigneten Instruments. Die Abiturnote ist nicht objektiv und wäre auch in einem zentralisierten System nicht objektivierbar, weil für die Frage der Gerechtigkeit nicht nur die Leistung entscheidend wäre, sondern auch das Umfeld – gute oder schlechte Lehrer, soziale Zusammensetzung der Klassen usw. –, das entsprechend berücksichtigt werden müsste. Das ist nicht möglich.

Vergleichbarkeit wird nur deshalb wichtig, weil sie für die Verwaltung des Mangels erforderlich ist, weil die Länder ihren Aufgaben, nämlich der Bereitstellung einer hinreichenden Zahl von Studienplätzen, nicht nachkommen.

Gerade in der Medizin ist das deutlich, denn ohne die Anwerbung von Ärzten aus dem Ausland stände es in Deutschland erheblich schlechter um das Gesundheitswesen.

Zusammengefasst: Ein lebendiges, an der freien Entfaltung der individuellen Schüler orientiertes, zum selbstständigen Denken erziehendes Schulsystem kann nur dezentral verfasst sein, nicht zentralistisch. Der Ruf nach Vergleichbarkeit, das heißt nach Zentralisierung, ist lediglich eine planwirtschaftliche Reaktion auf das Versagen der Länder bei der Bereitstellung einer hinreichenden Anzahl von Studienplätzen, es ist nicht mehr als schlechte Verwaltung des Mangels. Aber die Probleme des einen Übels lassen sich kaum durch ein anderes lösen.

Im Jahr 2011 führte eine gemeinsame Initiative von Roland Berger Strategy Consultants, der Bertelsmann Stiftung, BILD und Hürriyet eine Onlineumfrage zum Thema Bildung durch, bei der insgesamt rund 480.000 Teilnehmer verzeichnet werden konnten. Auch in dieser Umfrage spielte die Frage nach einem einheitlicheren Bildungssystem eine zentrale Rolle – mit einem nahezu erdrückenden Befund: 92 Prozent aller Befragten beklagten, dass sich der schulische Lernstoff zwischen den Bundesländern unterscheidet. Ebenfalls 92 Prozent forderten, dass schulische Abschlussprüfungen »in allen Bundesländern einheitlich« sein sollten. Ähnlich fielen die Ergebnisse des ifo-Bildungsbarometers der Jahre 2014 und 2015 aus. In beiden Untersuchungen wurden jeweils mehr als 4.000 Bürger befragt. Auch hier ist das Ergebnis überwältigend eindeutig: Mehr als 80 Prozent der Befragten sprachen sich für die Einführung bundesweit einheitlicher Abschlussprüfungen in allen Schularten aus. Auch jüngste Umfragen bestätigen diesen eindeutigen Befund.

Dabei überrascht es nicht, dass die Zustimmung der Bevölkerung zu einem stärker zentral geprägten Schulsystem im Osten höher ausfällt als im Westen – aber auch dort bekennen zuverlässig deutlich mehr als die Hälfte der Befragten ihr Unverständnis über das föderale Bildungschaos.

Diese demoskopischen Tatsachen liegen so offenkundig zutage, dass man sich über die Verzagtheit der Sozialdemokratie nur verwundert die Augen reiben kann.

Im Kampf um die Herstellung eines tatsächlich an Leistung und Gerechtigkeit orientierten, zentral gesteuerten Bildungssystems könnte die Sozialdemokratie nicht nur glaubwürdig an ihr historisches Gründungsnarrativ anknüpfen, sondern vor allem eine kulturelle und staatspolitische Klammer um die in einer individualisierten Gesellschaft auseinanderdriftenden sozialen Milieus konstruieren. Die Ost-SPD wiederum könnte auf der Basis eigenen historischen Erlebens der meisten ihrer Mitglieder zur glaubwürdigen »Avantgarde« dieses Kampfes um eine staatlich garantierte Gerechtigkeitspolitik im Bereich Bildung werden. Was eigentlich hält sie davon ab?

# IV

# Woher

Der Bundesstaat ist keine Erfindung der Alliierten, die ihn Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg aufgenötigt hätten. Im Gegenteil, wer nach den Wurzeln der Bundesstaatlichkeit sucht, muss tief in der Geschichte graben. Im deutschsprachigen Mitteleuropa bestand kein alles beherrschender Zentralstaat, stattdessen beruhte die politische Machtausübung über ein begrenztes Territorium hinaus seit dem 10. Jahrhundert auf einer Übereinkunft der Herzogtümer. Staatlichkeit – Steuererhebung, Verwaltung, stehende Heere – entstanden auf dezentraler Ebene. Entscheidend für den modernen deutschen Bundesstaat war der Reichseinigungsprozess im 19. Jahrhundert mit Bismarcks Reichsgründung 1871. Damals wurden die zentralen Strukturelemente der heutigen Bundesrepublik angelegt: funktionale Aufgabenteilung, Kooperation zwischen den Ebenen, 2. Kammer als Vertretung der Regierungen der Gliedstaaten. Die deutsche Einheit wurde im Rahmen der bestehenden bundesstaatlichen Strukturen bewältigt. Die ostdeutschen Länder wurden da hinein integriert.

## Föderalismus und seine Geschichte

# Der deutsche Bundesstaat und seine Geschichte

## 10. Jahrhundert

In Westeuropa begann sich »Staatlichkeit«, gekennzeichnet durch permanente Verwaltungen, rationale Steuererhebung und stehende Heere im Mittelalter zu entwickeln. In Frankreich ging dieser Prozess ab dem 9. Jahrhundert von der Ile de France um Paris aus und dehnte sich auf das ganze heutige Land aus. Für England war die Schlacht von Hastings 1066 von zentraler Bedeutung. Die normannische Eroberung verdrängte die bestehende Fürstentümer und schuf die Strukturen des neuen Staates vom Süden ausgehend bis zur schottischen Grenze. Im deutschen Raum – von Deutschland kann in dieser Zeit noch nicht die Rede sein – entwickelten sich die Strukturen anders. Der Sachsenkönig Heinrich I. (auch »der Vogler«; um 876 – 936) versuchte nicht, die Herrschaft im ostfränkischen Reich durch Unterwerfung zu zentralisieren, sondern stabilisierte das Land nach den Ungarneinfällen durch Freundschaftsverträge mit den regionalen Herzögen. Sein Herrschaftsgebiet wurde nach seinem Tod nicht geteilt, sondern an Otto I. (912 – 973) vererbt. Mit der Kaiserkrönung 962 durch den Papst war die Gründung des Heiligen Römischen Reiches als Wiedererstehung des antiken Rom, nun aber auf christlicher Grundlage, verbunden.

Auch wenn etwa 500 Jahre später der Namenszusatz »deutscher Nation« hinzukommt, wird man hier nicht von einer deutschen Staatsgründung oder der eines Bundesstaates sprechen können. Dieses Hl. Römische Reich war ein relativ stabiler Dachverband zahlreicher Herrschaften zwischen Nord- und Ostsee und dem italienischen Süden. Wichtig ist aber, dass hier die Grundlagen für die späte Nationalstaatsbildung Deutschlands und Italiens zu finden sind.

Karte: Andreas Kunz, Ph.D./Leibniz-Institut für Europäische Geschichte (IEG) Mainz  
© IEG Mainz/Andreas Kunz 2008  
CC BY-NC 4.0 International

## Westfälischer Friede

24. Oktober  
1648

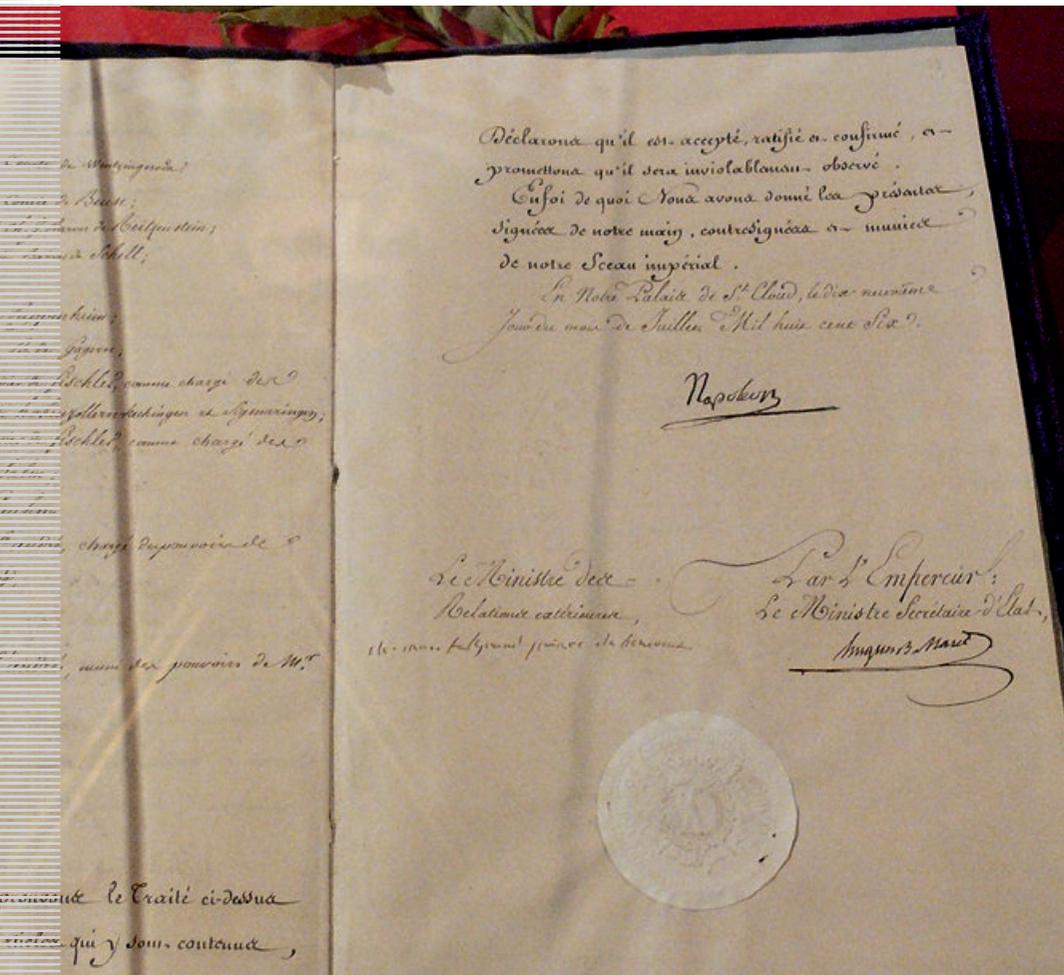
Mit dem Ende des 30-jährigen Krieges trat »Territorium« an die Stelle des Lehnswesens als Herrschaftsgrundlage. Der Staat, konkret der Herrscher, war im Rahmen der territorialen Grenzen des Staates souverän. Herrschaft wurde nicht mehr über persönliche Abhängigkeiten unabhängig vom Ort definiert. Damit war eine wesentliche Voraussetzung auch für die Entstehung von Bundesstaaten geschaffen worden.



30. Juli  
1806

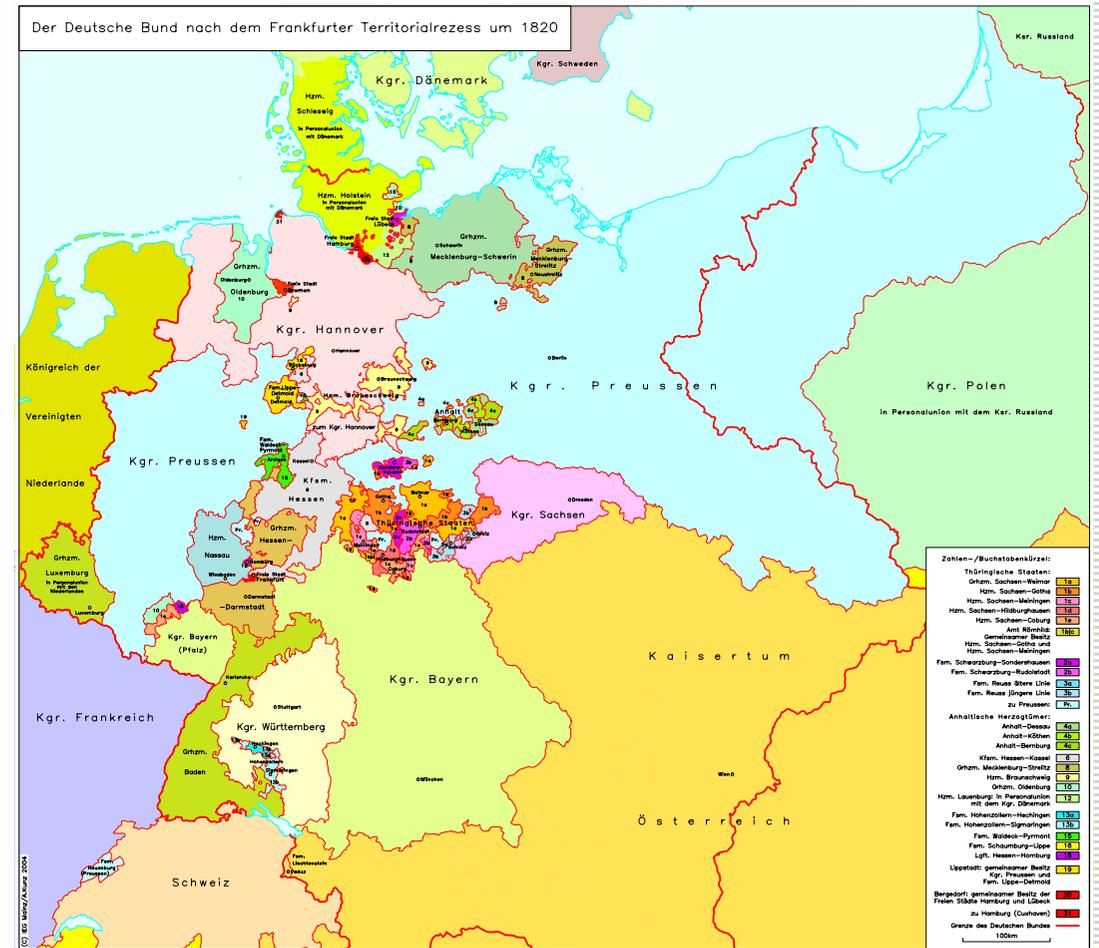
## Auflösung des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation

Das Hl. Römische Reich zerfiel unter dem Druck der Herrschaftsansprüche Napoleons. Die Erfahrung der Napoleonischen Kriege und der Besatzung stimulierten im deutschsprachigen Raum den Wunsch nach einem deutschen Nationalstaat, der am Ende durch Kriege Preußens gegen Dänemark, Hannover, Österreich und Frankreich erreicht wurde.



Rheinbundakte vom 12. Juli 1806 mit der Unterschrift Napoleons

Foto: Andreas Praefcke

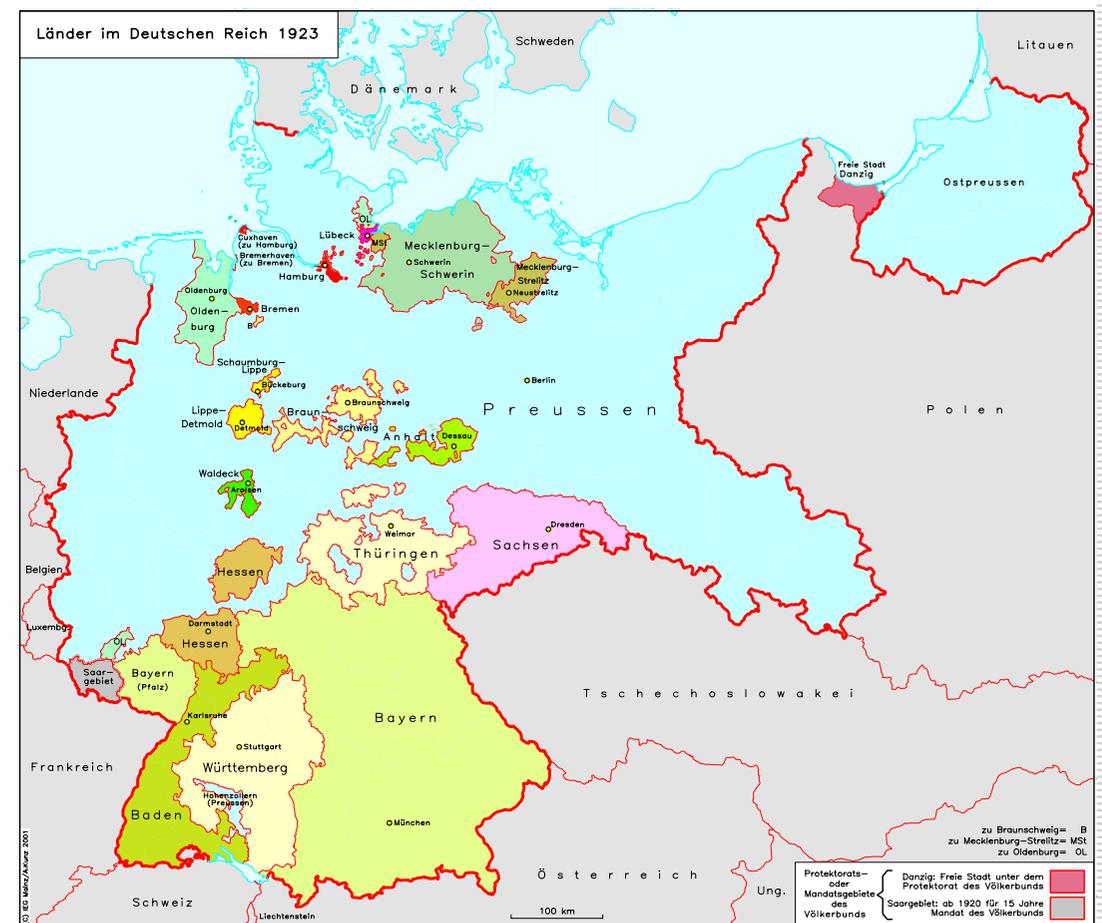
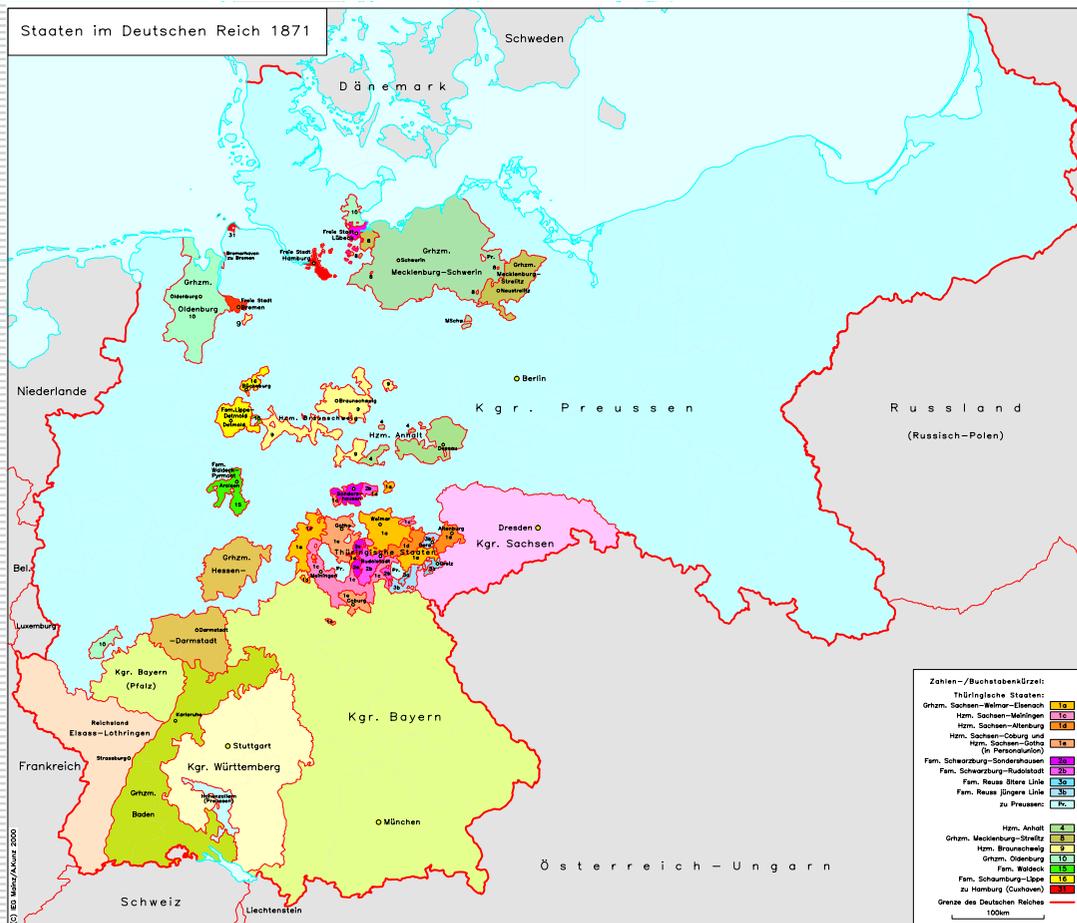


## Reichsgründung

Das Deutsche Reich wurde 1871 als vordemokratischer Fürstenbund durch die dynastischen Herrscher der deutschen Einzelstaaten als »ewiger Bund« unter Führung Preußens gegründet. Das für die Gesetzgebung des Reiches wichtigste Organ war der Bundesrat, eine Vertretung der von den einzelnen Landesherrschern eingesetzten Regierungen. In den einzelnen Ländern wurden die Parlamente nach verschiedenen Klassenwahlrechten gewählt. Der Reichstag, das erste auf allgemeinem männlichen Wahlrecht gewählte Parlament, war dem gegenüber schwächer. Die Reichsregierung wurde durch den Kaiser ohne Einfluss des Reichstages, der jederzeit aufgelöst werden konnte, bestimmt.

16. April  
1871

Karte: Andreas Kunz, Ph.D./Leibniz-Institut für Europäische Geschichte (IEG) Mainz  
[CC BY-NC 4.0 International]



Das Kaiserreich zeichnete sich durch eine enorme gesellschaftliche und industrielle Modernisierung bei gleichzeitiger politischer Reformunfähigkeit aus. Der Kaiser und die Reichsregierung versuchten, die inneren Spannungen durch eine aggressive Außenpolitik (Kolonien, »Erbfeind« Frankreich, »perfides« England) nach außen zu lenken, was schließlich zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges und zum Ende des Kaiserreiches beitrug.

Gleichwohl haben sich Verfassungsprinzipien wie Trennung von Gesetzgebung (bei Reich) und Ausführung von Reichs- bzw. Bundesgesetzen durch die Länder sowie die Mitwirkung der Landesregierungen an der Gesetzgebung des Bundes durch den Bundesrat bis heute erhalten.

Die Proklamierung des deutschen Kaiserreiches (18. Januar 1871), Anton von Werner.

© Bismarck-Museum Friedrichruh



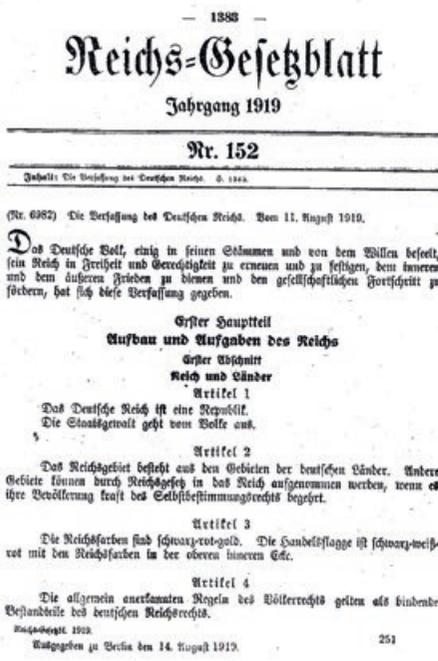
## Weimarer Reichsverfassung

Die Weimarer Reichsverfassung stellte das politische System des Kaiserreiches quasi auf den Kopf: Das allgemeine, gleiche und geheime Wahlrecht wurde im Reich und den Ländern eingeführt. Die Reichsregierung wurde zwar formal vom Reichspräsidenten ernannt, bedurfte aber des Vertrauens des Reichstages. Die Balance zwischen Reichstag und Reichsrat (wie der Bundesrat jetzt hieß) wurde ebenfalls umgekehrt. Das entscheidende Gesetzgebungsorgan wurde der Reichstag, die Landesregierungen besaßen im Reichsrat nur noch ein suspensives Veto, das vom Reichstag jederzeit überstimmt werden konnte.

Zentral für den Ausbau der Weimarer Republik war die Erzberger'sche Finanzreform. Sie schuf eine einheitliche Reichsfinanzverwaltung und führte reichseinheitliche Steuergesetze sowie einen Finanzausgleich ein. Die mit dem Namen Matthias Erzberger (20. September 1875 – ermordet 26. August 1921) verbundene umfassende Umgestaltung des

11. August  
1919

Karten: Andreas Kunz, Ph.D./Leibniz-Institut für Europäische Geschichte (IEG) Mainz  
 [CC BY-NC 4.0 International]



Deutsches Reichsgesetzblatt 1919

Finanzwesens des Deutschen Reiches war eine herausragende Reformleistung, die die Weimarer Republik finanziell stabilisierte. Sie blieb bis zur Gleichschaltung der Länder unter der NS-Herrschaft am 31. März 1933 im Wesentlichen unverändert in Kraft.



Generaloberst Alfred Jodl, zuvor von Karl Dönitz dazu autorisiert, unterzeichnet die bedingungslose Kapitulation der Wehrmacht am 7. Mai 1945 in Reims.

Foto: Franklin D. Roosevelt Library



## 8./23. Mai 1945 Ende des Zweiten Weltkrieges, Auflösung des Deutschen Reiches

Mit dem Ende des Deutschen Reiches fielen alle staatlichen Funktionen, die bisher vom Reich wahrgenommen wurden, an die Länder. Die Besatzungsmächte nutzten die bestehenden Verwaltungsstrukturen, reorganisierten aber die territoriale Gliederung. So wurden aus den Provinzen Preußens (das formal erst mit dem Kontrollratsgesetz Nr. 46 am 25. Februar 1947 aufgelöst wurde) und den vor 1933 bestehenden Ländern nun wieder eigenständige Länder. Auf Befehl der Besatzungsmächte wurden die Länder durch Zusammenlegungen zuvor selbstständiger Territorien (Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt) oder Neukonstruktionen (Rheinland-Pfalz) geschaffen. Unberührt blieben nur die Stadtstaaten Bremen und Hamburg. Bei der Reorganisation der Länder spielten besatzungspolitische Erwägungen eine wichtige Rolle.

Die Wiederherstellung von Staatlichkeit verlief in den einzelnen Besatzungszonen unterschiedlich. Grundsätzlich blieben die Reichsgesetze, sofern sie kein offensichtliches NS-(Un-)Recht waren, nach Kriegsende in Kraft. In der amerikanischen und der französischen Zone verfolgte man eine föderativ orientierte Politik, die die Eigenständigkeit der Länder betonte. In der britischen Zone orientierte man sich eher an den Strukturen der Weimarer Republik, indem man Zoneneinrichtungen Aufgaben der früheren Reichsministerien übertrug.

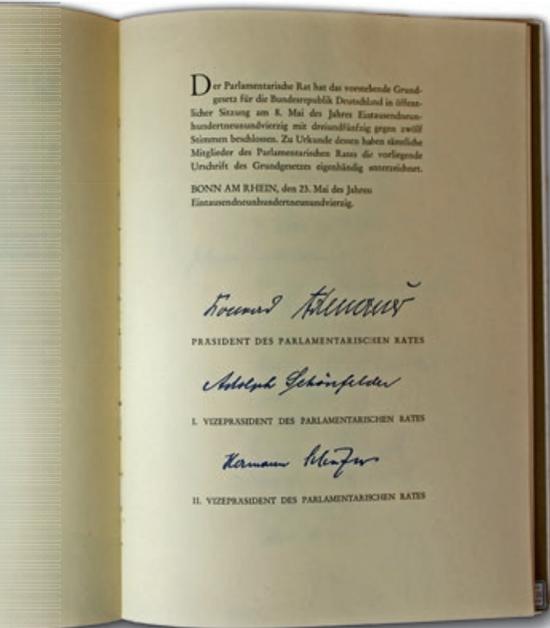
In der sowjetischen Besatzungszone wurden sehr früh zentralistische Strukturen, z. B. am 27. Juli 1945 eine Zentralfinanzverwaltung, geschaffen. Nach den Grundsätzen des »Demokratischen Zentralismus« wurde ein Zentralhaushalt eingeführt. Die Haushalte ursprünglich der Länder, ab 1952 der Bezirke und Gemeinden wurden Teil des Staatshaushalts und verloren damit ihre Selbstständigkeit. Von einer föderalen Struktur konnte in der DDR von Beginn an nicht die Rede sein.

23. Mai  
1949

## Inkrafttreten des Grundgesetzes, Gründung der Bundesrepublik Deutschland

Das Grundgesetz in seiner Fassung vom 23. Mai 1949 strebte eine neue Balance zwischen Bund und Ländern an. Nachdem im Kaiserreich die Länder, vor allem Preußen, dominierten, in der Weimarer Republik hingegen der Bund, sollte nun ein Gleichgewicht zwischen den Ebenen hergestellt werden. Die 1918 eingeführten Grundsätze des allgemeinen Wahlrechts wurde beibehalten. Die Bestellung der Bundesregierung änderte sich. Der Bundespräsident hat zwar im ersten Wahlgang ein Vorschlagsrecht, die Ernennung des Kanzlers erfolgt aber erst nach dessen Wahl durch den Bundestag. Die Länder wirken weiterhin bei der Gesetzgebung des Bundes mit, aber eine Vetorecht besitzen sie nur in den im Grundgesetz genannten Fällen und bei Eingriffen in die Landesverwaltung durch die Bundesgesetzgebung. Die Prinzipien der funktionalen Aufgabenteilung – Gesetzgebung primär beim Bund, Vollzug von Bundesgesetzen primär durch die Länder (Art. 83 GG) – wurde beibehalten.

Der 23. Mai 1949 war gesetzgeberisch aber keine Stunde »Null«. Dadurch, dass Reichsgesetze (mit Ausnahme von NS-(Un-)Recht) fortgalten, hatte der Bund bereits bei seiner Gründung seine konkurrierende Gesetzgebung sehr weitgehend ausgeschöpft.



Konrad Adenauer unterzeichnet am 23. Mai 1949 das Grundgesetz, welches bereits am 8. Mai 1949 verabschiedet wurde.

Bestand Erna Wagner-Hehmke, Haus der Geschichte, Bonn  
Faksimile des originalen Grundgesetzes: dpa

## Inkrafttreten der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik

Im Vergleich zum Grundgesetz war der föderale Gehalt der DDR-Verfassung eher gering. Relevant in Bezug auf die damals noch bestehenden Länder war der Abschnitt IV: Republik und Länder. Grundsätzlich wurde der Republik »auf allen Sachgebieten« die Gesetzgebungskompetenz zugewilligt (Art. 111 V-DDR). Hinsichtlich der Länder fand sich lediglich die Bestimmung, dass »die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Länder, der Kreise und Gemeinden gewährleistet sein« musste (Art. 113 V-DDR). Mit dem Gesetz vom 23. Juli 1952 wurden die Länder aufgelöst und durch Bezirke ersetzt. Damit war die letzte föderale Fassade gefallen. Auch formal war die DDR nun ein Einheitsstaat.

7. Oktober  
1949

Margot Honecker beglückwünscht Wilhelm Pieck zur Wahl als Staatspräsident.



Fotos: dpa



## Inkrafttreten der Finanzverfassungsreform 1969

20 Jahre nach Verabschiedung des Grundgesetzes wurden mit der Finanzverfassungsreform die kooperativen Elemente zwischen Bund und Ländern deutlich ausgebaut und gestärkt sowie das Finanzgefälle zwischen den Ländern zwar nicht beseitigt, aber doch merklich reduziert. Ihre Ratio war, »einheitliche Lebensverhältnisse im Bundesgebiet« zu wahren.

1. Januar  
1970

Die Leistungen der Länder für ihre Bürger unterschieden sich merklich. Defizite in der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung, insbesondere im Bildungswesen – »Bildungskatastrophe« –, aber auch in anderen Bereichen der öffentlichen Infrastruktur waren evident. Der Bund nutzte zunehmend seine Finanzmacht, um Landesaufgaben zu finanzieren (»Finanzieren im fremden Haushalt«), dabei aber auch Einfluss auf die Landespolitik zu nehmen (»Goldener Zügel«).

Mit der Bildung der Großen Koalition am 1. Dezember 1966 stieg der politische Druck, denn die Reform des Bundesstaates war ein zentraler Rechtfertigungsgrund für ein Zusammengehen der beiden großen Volksparteien. Trotz dieser günstigen Rahmenbedingungen gestalteten sich die Verhandlungen äußerst schwierig. Zu einer Einigung kam es erst im zweiten Vermittlungsverfahren in einer langen Nachtsitzung im April 1969. Die Ursachen dafür lagen nicht in einer parteipolitischen Konfrontation, was angesichts der Bundestagswahlen 1969 nahegelegen hätte, sondern in den Interessenkonflikten zwischen Bund und Ländern sowie unter den Ländern.

Die Reform schuf als neues Kooperationselement die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und 91b GG. Art. 91a GG verpflichtet Bund und Länder zur Zusammenarbeit in den Bereichen Ausbau und Neubau von Hochschulen, Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes. Für die Aufgabenplanung waren Bund-Länder-Gremien vorgesehen. In den Fällen des Hochschulbaus und der regionalen Wirtschaftsstruktur trug der Bund die Hälfte, bei der Agrarstruktur und dem Küstenschutz »mindestens die Hälfte« der finanziellen Aufwendungen. Art. 91b GG erlaubte Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern im Bereich der Bildungsplanung und bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung. Die Kostenverteilung blieb offen und war durch »Vereinbarung« zu regeln.

Neu eingeführt wurde Art. 104a GG. Erstmals wurde in einer Verfassung der schon immer praktizierte Konnexitätsgrundsatz niedergelegt (Abs. 1). Danach tragen Bund und Länder »gesondert« die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Art. 83 GG bestimmt, dass die Länder die Bundesgesetze als »eigene Angelegenheit« ausführen – es ist ihre Aufgabe im Sinn des Art. 104a Abs. 1 GG. Finanzpolitisch heißt das, dass die Länder, nicht der Bund, die Kosten für die Ausführung von Bundesgesetzen tragen müssen.

Weil diese Bestimmung in bestimmten Fällen zu nicht vertretbaren Belastungsunterschieden unter den Ländern führt, wurde die Bestimmung um drei Ausnahmen ergänzt:

Handeln die Länder im Auftrag des Bundes, trägt der Bund die sich daraus ergebenden Ausgaben (Abs. 2). Hierunter fiel z. B. der Fernstraßenbau.

Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, dass die Geldleistungen ganz oder teilweise vom Bund getragen werden (Abs. 2). Dazu zählen Kindergeld, BaföG, Wohngeld und vieles andere.

Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden gewähren (Abs. 4). Hierzu zählt z. B. der Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs oder der soziale Wohnungsbau.

Der Finanzausgleich (Art. 107 GG), ein zentrales Element der Reform, wurde ebenfalls neu gefasst. Danach wurde der Landesanteil der Einkommen- und Körperschaftsteuer den Ländern wie bisher nach dem »örtlichen Aufkommen« zugewiesen. Neu war die obligatorische Steuererlegung, die Verzerrungen insbesondere infolge des Auseinanderfallens des Ortes der Lohnsteuerabführung und des Wohnsitzes des Steuerpflichtigen sowie hinsichtlich der Körperschaftsteuer bei überregional tätigen Unternehmen beseitigen sollte. Der Länderanteil an der Umsatzsteuer wurde nach Einwohnern unter den Ländern verteilt, wobei bis zu einem Viertel des Aufkommens vorab den besonders finanzschwachen Ländern zufließen konnte (Umsatzsteuer-Vorab). Die Regeln über die Verteilung der Umsatzsteuer hatten bereits einen finanzausgleichenden Effekt. Der Kern des Ausgleichs sah – wie bisher – einen horizontalen Ausgleich unter den Ländern vor. Das Finanzausgleichsgesetz wurde so gestaltet, dass alle Länder über eine Mindestfinanzkraft von 95 Prozent des Durchschnitts im Sinne der Abgrenzungen des Gesetzes verfügten – was allerdings nicht einer realen Finanzkraft von 95 Prozent des Durchschnitts entsprach. Zudem wurde der horizontale Ausgleich durch Bundesergänzungszuweisungen ergänzt. Anfangs wurden 100 Millionen D-Mark an die ausgleichsberechtigten Länder gezahlt. Im Laufe der Jahre erhöht sich die Quote, sodass die Fehlbeträge an den Durchschnitt bis zu 99,5 Prozent ausgeglichen wurden.

3. Oktober  
1990

## Deutsche Einheit

In den gut 20 Jahren zwischen Verfassungsreform 1969 und deutscher Einheit gab es zwar zahlreiche Auseinandersetzungen, Detailänderungen und Ergänzungen des Systems der bundesstaatlichen Beziehungen, aber die Struktur war unverändert dieselbe geblieben. Mit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten stand nun die Frage an, ob das bestehende Instrumentarium ausreichen würde, die Herausforderungen der Einheit zu bewältigen.

Der erste Schritt zur Lösung der Probleme erfolgte im Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vom 18. Mai 1990. Es ging zu diesem Zeitpunkt noch nicht um die Einheit, sondern um die finanziellen Probleme einer reformierten DDR, denn es war noch unklar, wie lange der Vereinigungsprozess dauern würde. Auch wenn das Ziel – Einheit – feststand, war der Weg noch offen. Das erwartete Defizit des DDR-Haushaltes sollte zu einem Drittel vom Bund, zu einem weiteren Drittel von den westdeutschen Ländern und zu einem Drittel von der DDR selbst getragen werden. Für den Zeitraum vom 1. Juli 1990 bis 31. Dezember 1994 erwartete man einen westdeutschen Anteil von 115 Milliarden D-Mark, die über einen »Fonds Deutsche Einheit« aufzubringen waren.

Die Zeitspanne bis zur Verwirklichung der Einheit war dann aber wesentlich kürzer als erwartet. In der Kürze der Zeit war eine Verständigung über die Einbeziehung der »neuen« ostdeutschen Länder in einen gesamtstaatlichen Finanzausgleich nicht möglich. Die westdeutschen Länder wollten nahezu um jeden Preis eine sofortige Ausweitung des Finanzausgleichssystems auf Ostdeutschland vermeiden, weil es das System überlastet hätte. Deshalb wurden zentrale Teile, insbesondere der Finanzausgleich, für die neuen Länder bis zum 31. Dezember 1994 außer Kraft gesetzt. Weil man keine bessere Lösung hatte, wurde der Fonds Deutsche Einheit nun auf die neuen Länder übertragen.

Diese Lösung funktionierte nicht. Bereits in den ersten Wochen nach dem 3. Oktober zeigte sich, dass die neuen Länder nicht über die nötigen Mittel verfügten, um ihren Aufgaben nachzukommen. Ihre Finanzsituation wurde durch die volle Einbeziehung in die gesamtstaatliche Umsatzsteuerverteilung zum 1. Januar 1991, durch die Umsatzsteuererhöhung zum 1. Januar 1993 auf 15 Prozent sowie durch mehrere Investitionshilfegesetze (z. B. Aufbau Ost) verbessert.



## Der erste Solidarpakt

In den Jahren 1992/93 verhandelten Bund und Länder – zuerst die Länder unter sich, dann mit dem Bund – über die ab 1995 notwendige vollständige Einbeziehung der ostdeutschen Länder in ein gesamtdeutsches Finanzausgleichssystem. Anders als 1990 saßen jetzt die ostdeutschen Länder gleichberechtigt mit am Verhandlungstisch. In den Verhandlungen standen sich zwei Konzepte gegenüber: Der Bund verlangte von den Ländern Umsatzsteueranteile, mit denen er dann zentral den Aufbau der ostdeutschen Länder finanzieren und damit auch steuern wollte. Die Länder hingegen versammelten sich nach einigen Debatten hinter einem von Nordrhein-Westfalen unterstützten bayerischen Vorschlag, der einen gegenteiligen Weg vorsah. Der Bund sollte Umsatzsteueranteile an die Länder abtreten, die im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung (Vorab) den neuen Ländern

1. Januar  
1995

zugutekommen sollten. Außerdem sollte der Bund den Aufbau mit Investitionshilfen unterstützen. Der Finanzierungsbedarf sollte nach dem Schlüssel 2 (Bund) : 1 (Länder) getragen werden.

Die Länder setzten ihr Modell durch, weil – erstens – sie sich untereinander auf ein Modell geeinigt hatten und – zweitens – es der Logik der Finanzverfassung des Grundgesetzes entsprach und daher ohne Verfassungsänderung verwirklicht werden konnte. Im Einzelnen wurden sieben Prozentpunkte des Umsatzsteueraufkommens vom Bund auf die Länder übertragen (16 Milliarden D-Mark), über den horizontalen Finanzausgleich flossen knapp 13 Milliarden D-Mark aus den west- in die ostdeutschen Länder, hinzu kamen knapp 4 Milliarden D-Mark an Bundesergänzungszuweisungen und weitere 20 Milliarden D-Mark des Bundes an Sonder-Bundesergänzungszuweisungen und für das Programm Aufbau Ost. Die ostdeutschen Länder verfügten damit über eine Finanzkraft, die ca. 20 Prozent über der der westdeutschen Flächenländer lag.

1. Januar  
2005

Die Erwartungen, es würde in wenigen Jahren zu einer Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland kommen, erwiesen sich als trügerisch. Der Einbruch der ostdeutschen Wirtschaft war erheblich gravierender als prognostiziert, der erhoffte selbsttragende Aufschwung blieb aus. Aus diesem Grund wurde in den Jahren 2000/01 über die Weiterführung des Solidarpaktes, der am 31. Dezember 2004 endete, verhandelt.

Im Solidarpaktfortführungsgesetz vom 20. Dezember 2001, das von 2005 bis 2019 galt, wurden die verschiedenen Bundeshilfen zusammengefasst, vereinfacht und für den Zeitraum ab 2010 degressiv gestaltet. Sie liefen am 31. Dezember 2019 aus.

1. September  
2006 **Erste Föderalismusreform 2006**

Bereits vor der deutschen Einheit war eine Föderalismusreform mit dem Ziel einer Stärkung der Autonomie der Länder ein drängendes politisches Thema. Die Länder waren gespalten: Die finanzstarken plädierten für mehr Gesetzgebungsrechte der Länder, u. a. eine (begrenzte) Steuerautonomie und einen Abbau des Finanzausgleichs. Die

finanzschwachen Länder sahen die Dinge naturgemäß umgekehrt. Sie brauchten die Unterstützung des Bundes, eine Steuerautonomie der Länder würde ihnen eher schaden und ein Abbau des Finanzausgleichs kam für sie nicht infrage. Diese Interessengegensätze machten eine Reform nahezu unmöglich.

Die Finanzen wurden 2006 weitestgehend ausgeklammert. Es ging um die Abgrenzung der Aufgaben von Bund und Ländern. Erreicht wurde eine beachtliche Entflechtung von Gesetzgebungskompetenzen, bei denen eine bundeseinheitliche Regelung nicht (mehr) notwendig erschien, wie beispielsweise beim Ladenschlussrecht, Gaststättenrecht, Heimrecht, Strafvollzug und weiteren. Dadurch konnte die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze im Bundesrat merklich reduziert werden.

Relevant waren auch Änderungen an den Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a und 91b GG). Die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau (Art. 91a GG) wurde beendet, stattdessen wurde in Art. 91b GG neu eingeführt, dass Bund und Länder bei (1) »Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen«, (2) Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen, (3) Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten zusammenwirken können. Dieser eigentümlichen Formulierung lag ein komplizierter Kompromiss zugrunde, der zwar einerseits dem Bund erlauben sollte, Forschung mitzufinanzieren, aber ihm zugleich verbot, auch die Lehre zu fördern.

Aus Art. 104a GG wurde das Recht des Bundes, bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden zu fördern, herausgenommen und in einen neuen Art. 104b GG überführt. Dabei wurde die Finanzierungskompetenz des Bundes in zwei Punkten beschränkt: (1) Der Bund durfte nur noch in Bereichen fördern, in denen er eine Gesetzgebungskompetenz besaß, und (2) die Förderungen mussten befristet werden.

Bundeskanzlerin Angela Merkel steht am 30. Juni 2006 im Bundestag in Berlin in der Mitte von Bundestagsabgeordneten, während sie auf die Schlussabstimmung über die Föderalismusreform wartet.

Foto: Steffen Kugler dpa/lbn



29. Juli

2009

## Zweite Föderalismusreform 2009

Die nicht erledigten Aufgaben der ersten Föderalismuskommission sollte eine zweite erledigen. Sie legte im Frühjahr 2009 ihren Bericht vor. Im Ergebnis wurde das Grundgesetz durch die Art. 91c GG (Zusammenarbeit im IT-Bereich) und 91d GG (Evaluierung der Verwaltung) erweitert. In Art. 104b GG wurde die Beschränkung der Finanzhilfen des Bundes etwas gelockert. Nun durfte der Bund auch bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen Finanzhilfen leisten. Bedeutend ist die Einführung der sogenannten »Schuldenbremse« (Art. 109, 109a, 115, 143d GG) in das Grundgesetz.



Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages stimmen am 29. Mai 2009 in Berlin namentlich über die Föderalismusreform II ab. Der Bundestag hat mit Zwei-Drittel-Mehrheit eine strikte Schuldenbegrenzung in den Haushalten von Bund und Ländern beschlossen.

Foto: Klaus-Dietmar Gabbert dpa/lbn

## Neuordnung des Finanzausgleichs

1. Januar

2020

Mit der Grundgesetzänderung vom 13. Juli 2017 und dem dazugehörigen Begleitgesetz wurde in Deutschland zum 1. Januar 2020 ein neues Finanzausgleichssystem eingeführt. Im Bereich der Finanzverfassung gab es folgende Änderungen: Neu eingeführt wurde Art. 104c GG, der dem Bund erlaubt, den Ländern befristet Finanzhilfen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur in finanzschwachen Gemeinden zu gewähren. Im März 2019 wurde die Beschränkung auf finanzschwache Kommunen gestrichen. Ebenfalls im März 2019 wurde wieder die Möglichkeit der Förderung des sozialen Wohnungsbaus im Grundgesetz (Art. 104d GG) verankert.

Die wichtigste Änderung war allerdings, dass auf Vorschlag der Länder und gegen den anfänglichen Widerstand des Bundes das System des horizontalen Finanzausgleichs ab dem Jahr 2020 durch ein neues ersetzt wurde, das anstelle der Zahlungen unter den Ländern finanzkraftabhängige Zu- und Abschläge zugunsten oder zulasten der einzelnen Länder bei der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern vorsieht. Das Ausgleichsverfahren wird damit von einem horizontalen auf ein vertikales Modell umgestellt, anstelle des Ausgleichs unter den Ländern tritt ein Ausgleich durch den Bund. Um dieses Modell überhaupt zustimmungsfähig werden zu lassen, musste eine Reihe von Sonderklauseln eingeführt werden, wie die, dass die bergrechtliche Förderabgabe bei den Einnahmen der Länder nur noch mit einem Teil des Aufkommens berücksichtigt wird. Außerdem sind Bundeszuschüsse für finanzschwache Länder vorgesehen, die in unterdurchschnittlichem Maß Forschungsmittel einwerben. Die Küstenländer profitieren zumindest bis 2025 von dem Fortgelten der Finanzhilfen für die Seehäfen. Schließlich erhalten Bremen und Saarland ohne Befristung jährlich 800 Millionen Euro, damit sie ab 2020 die Schuldenbremse einhalten können. Insgesamt wurden im Zuge dieser Reform knapp 10 Milliarden Euro jährlich vom Bund an die Länder umgeschichtet, was diese Reform überhaupt erst ermöglichte.

Welche langfristigen Auswirkungen diese Reform haben wird, ist umstritten. Die Debatte spiegelt sich auch in diesem Buch wider.

Soweit der Stand im Jahr 2020.



BERLIN

THERE IS LIFE

BEHIND THE WALL

NOV. 9.

## Ein Gespräch mit Matthias Platzeck



# Umbruch, Zusammenbruch, Aufbruch – der Transformations- prozess im Osten verdient Anerkennung

*Lieber Matthias Platzeck, Sie leiten die Regierungskommission »30 Jahre Friedliche Revolution und Deutsche Einheit«, die sogenannte Einheitskommission. Können Sie erklären, worin deren Ziele bestehen, was genau sie erreichen soll?*

Diese Kommission ist von der Bundesregierung konzipiert und eingesetzt worden, deutlich zu spät, aber das war ein Fakt, mit dem wir umgehen mussten. Der Name der Kommission ist Programm: »30 Jahre Friedliche Revolution und 30 Jahre Deutsche Einheit«. Aus vielen Gesprächen der vergangenen Jahre kann ich herausfiltern, dass der Verlauf der deutschen Einheit, vor allem aber der Stand, den wir heute haben, einige Rätsel aufgibt. Da ist manches nicht zu Ende geklärt. Deshalb hat man den Weg gewählt, eine solche Kommission einzusetzen – was ich gut finde. Ich finde auch gut, dass der Fächer relativ weit aufgespannt wurde. Also das heißt, Vertreter aus Wissenschaft, aus Politik, Kultur, des praktischen Lebens und aus der Wirtschaft sind unter den 22 Mitgliedern der Kommission dabei. Uns wurden mehrere Aufgaben gestellt. Zusammengefasst könnte man es vielleicht so beschreiben: Zum einen sollte das Jahr, das Einheitsjahr, mit Veranstaltungen flankiert werden, die zu einer öffentlichen Debatte führen. Das sind Bürgerdialoge, aber auch Meilensteinveranstaltungen. Meilensteine sind zum Beispiel der 9. November mit dem Fall der Mauer, der 18. März mit der ersten freien Volkskammerwahl, der 1. Juli mit der Wirtschafts- und Währungsunion,

**Matthias Platzeck**  
1953 in Potsdam geboren

**1974 – 1979** Studium an der TH Illmenau, Abschluss: Diplomingenieur für biomedizinische Kybernetik  
**1989 – 1990** Vertreter am Zentralen Runden Tisch der DDR in Berlin  
**1990** Minister ohne Geschäftsbereich im Kabinett Hans Modrow  
**1990** Parlamentarischer Geschäftsführer der Fraktionsgemeinschaft Bündnis 90/Grüne in der Volkskammer

**1990** Mitglied im Brandenburger Landtag  
**1990 – 1998** Minister für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg  
**seit 1995** Mitglied der SPD  
**1998 – 2002** Oberbürgermeister von Potsdam  
**2000 – 2013** Landesvorsitzender der SPD in Brandenburg  
**2002 – 2013** Ministerpräsident des Landes Brandenburg  
**2005 – 2006** SPD-Partei-vorsitzender  
**2014** Vorsitzender des Deutsch-Russischen Forums e. V.

der 12. September mit dem Zwei-plus-Vier-Vertrag. Dazu sollten entsprechend würdige, fragende und erklärende Veranstaltungen konzipiert werden. In der Arbeit der Kommission haben sich ein paar Schwerpunkte rausgeschält. Das eine ist – das ist auch mein Anliegen in diesen Monaten und Jahren, die wir da zusammen sind:

## Wir müssen wieder mehr Gespräch zwischen Ost- und Westdeutschland zustande bringen.

Da ist ein bisschen Funkstille eingetreten, vorsichtig formuliert. Aus Umfragen, aber auch aus eigenen Erfahrungen bei Veranstaltungen kann man herauslesen, dass es zwei bedenkliche Entwicklungen gibt – beide sind für den 30. Jahrestag der Einheit nicht angemessen. Seit vielleicht fünf, sechs Jahren nimmt im Osten das Wessi-Bashing wieder zu. Da waren wir schon weiter. Im Westen verzeichnen wir, auch schon seit ein paar Jahren, in den vergangenen Monaten noch mal verstärkt, getrieben durch Wahlergebnisse im Osten, ein gepflegtes Desinteresse gegenüber den neuen Ländern.

Man könnte es so beschreiben: Wir haben jetzt so viele Jahre so viel Geld in den Osten gepumpt und wenn man es mal salopp sagt, wählen die dort so einen Scheiß und werden nicht klüger.

Beides ist bedenklich, beides habe ich mir vor 30 Jahren nicht vorstellen können. Die nächsten zehn Jahre werden so viele Herausforderungen bereithalten, dass

wir es uns gar nicht leisten können, zu viele ungeklärte Fragen im eigenen Lande zu haben, statt uns dem zu widmen, was von draußen kommt.

Deshalb ist der zweite Teil der Aufgabe der Kommission, am Ende des Jahres 2020 einen Abschlussbericht mit Handlungsempfehlungen zu erarbeiten. Wir wollen der Bundesregierung einen Bericht übergeben, der im Wesentlichen zwei Punkte enthält. Einmal: Wie kann man das Zusammenleben zwischen Ost und West neu justieren und besser machen? Zweitens: Wie kann man künftige Jubiläen generell so gestalten, dass sie im ganzen Land wahrgenommen werden und produktiv sind? Die Leute sollen sich nicht langweilen, sondern angesprochen und mehr beteiligt werden. Denn Jubiläen sind immer auch Sammelpunkte für Debatten.

*Es gibt bereits den Bericht zur deutschen Einheit und auch die Kommission »Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse«. Was bringt diese Kommission Neues? Wird es da auch Empfehlungen geben, die ganz konkret etwas bewirken sollen?*

Das hoffe ich doch sehr. Die Abschlussdiskussion zum Papier ist in vollem Gange, wir werden noch einige Klausursitzungen haben, dann ist es fertig. Es wird um Stimmungen und Tendenzen in der gesellschaftlichen Entwicklung gehen, um die Repräsentation von Ostdeutschen in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft, um die Rückgewinnung unserer Nationalfarben Schwarz-Rot-Gold bis hin zur Stärkung ehrenamtlicher Arbeit. Wir haben zu diesen und weiteren Themen Bürgerdialoge durchgeführt, Anhörungen, Umfragen und wissenschaftliche Studien in Auftrag gegeben. Wir wollten den Fokus verändern: Wir wollen nicht nur über das reden, was vor 30 Jahren passiert ist. Vor allem müssen wir in Deutschland auch darüber reden, was in den vergangenen 30 Jahren an Transformation passiert ist, welche Auswirkungen diese umfassende Transformation hat und was wir daraus lernen können für die Zukunft.

*Wie sieht Ihre Einschätzung 30 Jahre nach der Wende aus?*

Ich komme aus einem sehr zentral organisierten, einem zentralistischen Land, das auch geprägt hat. Man kann das nicht in kurzer Zeit einfach ablegen. In einer der letzten Sitzungen der Föderalismuskommission vor einigen Jahren – es ging vermutlich um Bildungspolitik – sagte der von mir sehr geschätzte bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber zu mir: »Platzeck, Sie sind ein typisch ost-sozialisierter Zentralist.«

Wahrscheinlich hat er auch Recht gehabt – mit Einschränkungen. Es bedurfte vieler Debatten, unter anderem auch mit Kurt Beck, vieler Erfahrungen, vieler Jahre, um den Wert einer föderalen Struktur in diesem 83-Millionen-Volk zu erkennen und wertzuschätzen. Manchmal, wenn die Dinge überhaupt nicht so gingen, wie ich es mir dachte, wollte und vorgestellt hatte, hab ich mich selber



Kommission »30 Jahre Friedliche Revolution und Deutsche Einheit« 2019  
Presse- und Informationsamt der Bundesregierung

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 11014 Berlin  
Chef des Bundeskanzleramtes  
11012 Berlin

**Horst Seehofer**  
Bundesminister

nachrichtlich:

Bundesministerinnen und Bundesminister

Chef des Bundespräsidialamtes

Chef des Präsidialamtes  
der Bundesländer

Beauftragte für  
Kultur und Medien

Beauftragten für  
die neuen Länder

Präsidenten der  
Bundesländer

Aktenzeichen: G  
Berlin, 28. März 2020  
Seite 1 von 3

Seite 2 von 3

Das Konzept legt dar, wie die sich am 9. November 2019 und am 3. Oktober 2020 zum 30. Mal jährenden Ereignisse der Friedlichen Revolution und der Deutschen Einheit vor dem Hintergrund der aktuellen gesellschaftlichen Entwicklungen begangen werden sollen.

Trotz der eindrucksvollen Erfolge stellt der Stand der deutschen Einheit nicht alle Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen zufrieden. Vor allem in Ostdeutschland schmerzen bis heute die Wunden der SED-Diktatur und die tiefen wirtschaftlichen und sozialen Umbrüche nach der Wiedervereinigung. Die Friedliche Revolution in der DDR zählt jedoch zu den großen Momenten unserer Demokratiegeschichte, die es gilt, in die gesamtdeutsche Zukunft mitzunehmen.

Die Bundesregierung möchte den 30. Jahrestag des Mauerfalls und den 30. Jahrestag der Deutschen Einheit als ein für ganz Deutschland einendes Jubiläum begehen, das auch ein Bewusstsein dafür schafft, dass die Deutsche Einheit ein Prozess ist, der noch nicht abgeschlossen ist.

Entscheidend aus Sicht der Bundesregierung ist, dass das Jubiläum „30 Jahre Friedliche Revolution und Deutsche Einheit“ dazu beiträgt, das gemeinsame Verständnis über die friedliche Revolution in der DDR, die Wiedervereinigung und den Aufbau Ost, die damit verbundene Transformation der Lebensverhältnisse und das Zusammenwachsen von Ost und West zu vertiefen. Die Bedeutung dieser Ereignisse für die deutsche und europäische Geschichte soll gewürdigt werden.

Zur Umsetzung sind folgende Elemente vorgesehen:

1. Gründung einer Kommission „30 Jahre Friedliche Revolution und Deutsche Einheit“ unter dem Vorsitz von Ministerpräsident a.D. Matthias Platzeck. Den stellvertretenden Vorsitz übernimmt MdB Christian Hirte, Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister für Wirtschaft und Energie und Beauftragter der Bundesregierung für die neuen Bundesländer.
2. Würdigung wichtiger historischer Ereignisse, insbesondere den Mauerfall (9. November 2019) und die Deutschen Einheit (3. Oktober 2020).
3. Bürgerdialoge in allen Bundesländern, aus denen nachhaltig Konzepte, Vorhaben und Strategien hervorgehen, die über die Jubiläumsjahre hinaus wirken und in politische Handlung übergehen.
4. Wissen vermitteln: Das Jubiläum soll Anlass sein, die Erfahrungen des gesellschaftlichen Wandels für zukünftige Transformationsprozesse zu nutzen und Begegnung, Kunst und Dialog zu ermöglichen. Hierzu soll in den Bürgerdialogen auch die Idee eines Zentrums in Ostdeutschland diskutiert werden, das

dabei erwischt, dass auch ich der föderalistischen Struktur ein bisschen die Schuld dafür gegeben habe.

Das gilt für die ewigen Debatten über das Zentralabitur – da hat man immer gemerkt, man stößt an seine Grenzen. Denn schon die unterschiedlichen Ferienordnungen der 16 Länder führten den schönen Gedanken eines Zentralabiturs ad absurdum, weil das Bundesland, das als erstes Ferien hat, benachteiligt ist, während es für das letzte vorteilhaft ist, wenn 15 Vorlagen bekannt geworden sind. Ich war sehr viel in Polen, unserem Nachbarland, war auch nicht selten in Frankreich. Beide Staaten sind genau gegensätzlich zu unserem Land organisiert. Ich habe dabei oft verglichen und gefragt: Ist es denn nun besser, wenn ein großes Land wie Polen oder Frankreich eine zentrale Bildungspolitik hat? Das und vieles andere – die finanzielle Ausstattung, unterschiedliche Ansätze in der Wirtschaftspolitik, unterschiedliche Ansätze im kulturellen Bereich –, brachten mich zum Schluss zu einem Waage-Modell.

**Wenn ich mir heute im Jahr 2020 Deutschland ansehe, dann stehen wir nach vielen Jahrzehnten Föderalismus zwar auch mit großen Schwächen und mit einigen Versäumnissen, aber in vielen anderen Dingen immer wieder erstaunlich gut, lebendig, vielfältig, innovativ und kampfkraftig da.**

Mit dem Bild der Waage möchte ich deutlich machen, dass es darauf ankommt, zentrale und föderale Elemente in ein gutes Gleichgewicht zu bringen. In der Summe all dessen, was ich erlebt, erfahren habe, mitgestalten durfte, worüber ich mich streiten durfte, würde ich heute sagen, dass unsere föderalistische Struktur unserem großen Land und seiner Entwicklung angemessen ist.

Ich fühle mich besser in einem föderalen Deutschland als in einem großen, zentral aus Berlin, gesteuerten Land, in dem, wenn mal etwas in Berlin schiefeht, es gleich für alle schiefeht. So lange Bayern und Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Brandenburg noch eine eigene Verfasstheiten haben, gibt es immer ein Korrektiv.

Das andere ist eher eine Gefühlslage bei mir: Auch die Bundesstaatlichkeit hat Grenzen. Sie muss machbar, administrierbar und finanzierbar bleiben, vor allem aber lebendig.

Einsetzungsbeschluss  
der Kommission

*Daran anschließend: Wie viel Unterschied verträgt der Föderalismus? Zwischen den Ländern, aber auch zwischen Stadt und Land?*

Das ist eine der schönsten und der schwierigsten Fragen im föderalen Gemeinwesen, die nicht endgültig beantwortet werden kann. Nehmen wir Brandenburg. Potsdam ist gut entwickelt, aber teuer. Das Lohngefüge ist entsprechend. Schaut man aber in die Prignitz oder in die Uckermark, sieht es ganz anders aus.

Auch bezogen auf ganz Deutschland haben wir große Unterschiede – Vorpommern und München sind zwei unterschiedliche Welten. Für mich stellt sich dann die Frage: Was möchten die Menschen? Wann fühlen sie sich wohl? Wann gründen sie eine Familie?

Dabei sind andere Dinge entscheidender als eine wie auch immer definierte Gleichheit. Der Begriff »Gleichwertigkeit« gefällt mir besser, weil da unterschiedliche Abstufungen drin sind. Menschen bleiben da, wo sie Heimatgefühle haben, dort, wo sie eine Zukunft, eine Perspektive sehen, sich aufgehoben fühlen, eine Arbeit haben, die sie ausfüllt, ein Auskommen haben, mit dem sie dort gut zurechtkommen, Wärme empfinden. Die gesundheitliche Versorgung muss in Ordnung und erreichbar sein, die Mobilitätsbedürfnisse müssen befriedigt werden und für Kinder – man bleibt nur da, wo man auch gern eine Familie gründen würde –, muss es in akzeptablen Entfernungen vernünftige Bildungsangebote geben. Doch das alles muss nicht genauso sein wie in Berlin, in Köln oder in München, sondern das kann anders organisiert sein. Aber die Bildungschancen sollten da sein. Über diese Art der Definition und Annäherung kommt man eher zu einem Ergebnis, als wenn man nur die Höhe der Einkommen und ähnliche Daten heranzieht. Das spiegelt nicht das, was Menschen im Kern am Ende erwarten. Es wird immer Menschen geben, die sagen: »Ich will das Maximum an Verdienst haben, und deshalb gehe ich da oder dort hin.« Für die meisten Menschen wird das nicht das alleinige Kriterium sein.

*Wir erleben mittlerweile die Rückkehr in den Osten. Dahinter steht auch die Erfahrung, dass hohe Einkommen in einem direkten Zusammenhang mit hohen Kosten stehen, die Frage »Wie viel verdiene ich?« nicht von der Frage »Was muss ich bezahlen?« getrennt werden kann. Auch die Frage »Werde ich da heimisch?« spielt eine Rolle. Dazu kommen Mentalitätsunterschiede. Aber wenn man diese 30 Jahre, die ja nicht ganz einfach waren, versuchen würde zusammenzufassen: Wie könnte man den Menschen diese Zeit erklären?*

Zwei Punkte dazu: Erstens glaube ich, dass man das, was in den vergangenen 30 Jahren passiert ist, nicht in einer Formel fassen kann. Zweitens, in der Summe ist das, was passiert ist, für die Gemeinschaft, für unsere Gesellschaft eher ein großes Glück. Was nicht ausschließt, sondern einschließt, dass für viele

Menschen in Ostdeutschland der Umbruch nicht nur ein Aufbruch, sondern auch ein Zusammenbruch war. Was nicht ausschließt, dass Menschen, die sich eingerichtet hatten in der vorigen Gesellschaft, plötzlich vor der Wand standen und nicht weiter wussten. Was nicht ausschließt, dass für viele ein Gefühl entstanden ist, was nicht nur unberechtigt ist, dass gesellschaftliche Beziehungen sich abgekühlt haben.

Wenn ich trotzdem sage, obwohl ich all das nachvollziehen kann, dass es ein Glück in der Summe ist, dann deshalb, weil die Alternative nicht gut gewesen wäre. Ein Weiterbestehen der DDR hätte nun wirklich zum Zusammenbruch geführt, bei dem alles, was als positiv empfunden wurde, die relative soziale Sicherheit, die relative persönliche Wärme und Nähe, sich aufgelöst hätte. Im Zusammenbruch löst sich alles auf. Dass das aufgefangen wurde und dass wir heute ein Gemeinwesen haben, was im Kern gut funktioniert, das gut strukturiert ist und Zukunft und gute Perspektiven in sich trägt – das ist für mich ein Glück. Damit negiere ich nichts von dem, was ich eben gesagt habe, sondern ich respektiere das alles.

Einer der Kernfehler der Vereinigung liegt auch, aber gar nicht so sehr im Ökonomischen oder harten Politischen.

**Einer der Kernfehler war, dass wir nicht darauf geachtet haben, wenn eine schwächere, kleinere Gemeinschaft, die noch dazu den Systemwettbewerb ganz klar verloren hat, in eine stärkere, größere Gemeinschaft aufgehen soll, die den Wettbewerb klar gewonnen hat, dass dann die größere Gemeinschaft die Größe, die Weitsicht und die Klugheit hat zu sagen: Wir müssen der kleineren Truppe, wenn sie sich bei uns auf Augenhöhe aufgehoben fühlen soll, Haltegriffe mitgeben.**

Das hätte übrigens ganz wenig gekostet, aber ganz vielen Menschen ein besseres Grundgefühl verliehen, mit dem sie dann auch manche Dinge anders verarbeitet hätten, die auf sie zugerollt sind.

*Waren wir 1990 zu optimistisch?*

Man hat seinerzeit die Dinge nicht zu Ende gedacht. Es wäre einfach gewesen, einige Strukturelemente, die das Leben der Menschen geprägt haben, die sie

mit entworfen und aufgebaut haben, wenn man solche Strukturelemente des ideologischen Gehalts, der immer dabei war, entkleidet hätte ...

*Poliklinik, Schule ...*

... und gesagt hätte: Wie war medizinische Versorgung organisiert? Wie war Bildung organisiert? Wie war manches andere im Leben – Gleichstellung von Mann und Frau – organisiert? Lasst uns doch bis hin zur Begrifflichkeit davon etwas mit rübernehmen. Dann hätte die kleinere Gemeinschaft gesehen, sie kommt nicht bloß in eine Gesellschaft, die sich als Gebergemeinschaft empfindet, sondern dass auch sie etwas in das neue Gemeinsame einbringen könnte. Sie wäre nicht nur Nehmergemeinschaft gewesen, was immer unglücklich ist. In ganz Deutschland entstehen heute medizinische Versorgungszentren, die nicht Poliklinik heißen dürfen, aber praktisch dasselbe sind. Darin erkennt man eine Geisteshaltung, die mindestens ignorant, wenn nicht – böser noch – von einer gewissen Siegermentalität geprägt war.

*Wenn das jetzt jemand aus einem westlichen Bundesland hört, heißt es: Da ist er wieder, der Jammer-Ossi. Was sagt Matthias Platzeck dann?*

Er sagt, was er gerade gesagt hat: Das, was passiert ist, ist ein Glück, deshalb jammert er nicht.

**Wir haben aus einem Umbruch heraus einen Zusammenbruch erlebt und daraus einen Aufbruch gemacht. Wir haben einen massiven Transformationsprozess bewältigt, von dem der Bundespräsident der Bundesrepublik Deutschland vor zwei Jahren gesagt hat: Einen solch tiefen Umbruch hat kein einziger Westdeutscher erlebt.**

Die Geschichte dieses Umbruches gehört zu unserer gesamtdeutschen Geschichte, weil es eine riesige Leistung ist. Deshalb hat es für mich nichts mit Jammern zu tun, sondern mit Konstatieren von Sachverhalten, und das mit einer positiven Sicht auf die Gegenwart und Zukunft. Und wir müssen etwas daraus für die Zukunft lernen. Denn wir stehen jetzt vor neuen großen Veränderungen, Stichwort Digitalisierung, Klimawandel, Energiewende, Internationalisierung. Und die Ostdeutschen haben Transformationserfahrung, die wir jetzt gut gebrauchen



Deutsch-deutscher  
Grüner Tisch,  
Berlin 7. März 1990  
Foto: dpa - Report

können. Bisher war der Aufbau Ost ja eher ein Nachbau West. Das bedeutet aber, man ist immer nur Zweiter, denn Oberbayern entwickelt sich ja auch weiter. Was wir jetzt hinbekommen müssen in Ostdeutschland ist ein Vorsprung Ost. Das heißt, die anstehenden Veränderungen in der Ökonomie so nutzen, dass neue Technologien in Ostdeutschland vorbildhaft etabliert werden. Die dafür nötige Transformationskompetenz haben wir. Dazu gehört übrigens auch, dass wir die vielen ländlichen Regionen im Osten mit den großen Städten in Form von Innovationskorridoren verbinden – damit alle an Veränderungen teilhaben können und von Wachstum profitieren können.

*Drei kurze Fragen noch mal mit der Bitte um drei kurze Antworten. Wie lange wird es noch Ost-West geben?*

Ralf Dahrendorf hat einmal gesagt: Politische Systeme umzubauen dauert sechs Monate, Wirtschafts- und Sozialsysteme sechs Jahre, Mentalitäten circa 60 Jahre. Da liegen wir gut im Plan.

*Zweitens, wie erkläre ich jemanden auf der Straße das Thema Föderalismus.*

**Kulturelle, mentale und politische Vielfalt ist immer stärker als Einfalt.**

*Wir haben das Thema Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse angerissen. Wie wird Deutschland in 20 Jahren aussehen?*

Ich hoffe, selbstbewusst, innovativ, weltoffen und frohgemut. So würde ich es mir zumindest wünschen.

*Wird die Politik das leisten können?*

Ja, wenn sich mehr Leute als heute nicht nur für Politik interessieren, sondern auch bereit sind, an Politik teilzunehmen und mitzumachen, dann kriegen wir das hin. Wir haben genug gute Leute im Land.

Bodo Ramelow



## Die emotionale Machtverteilung ist auch ein Teil des Problems

*Lieber Bodo Ramelow, Sie sind im Westen geboren, groß geworden, haben dort lange gearbeitet, sind in den Osten gewechselt und jetzt Ministerpräsident – eigentlich der Paradelebensweg eines Föderalisten.*

Das kann man wirklich so sagen. Tatsächlich ist für mich Föderalismus eine Grundeinstellung mit allen Höhen und Tiefen. Ich will eine Kindheitsgeschichte erzählen: Ich bin in Niedersachsen in die Schule gegangen, dann gab es die große Schulreform in Westdeutschland und es wurden Kurzschuljahre eingeführt. Ich hatte das Vergnügen, zwei Kurzschuljahre in Niedersachsen zu erleben. Dann starb mein Vater, meine Mutter zog zurück nach Rheinhessen in ihr Elternhaus, und ich erlebte noch mal zwei Kurzschuljahre. Ich fand das sehr kurios, denn damit war ich noch schneller aus der Schule raus. Aber das ist etwas, was für Westdeutsche normal ist. Dann hab ich gelernt, als ich vor 30 Jahren hierherkam: Für Ostdeutsche ist das völlig unbekannt, das empfinden die Menschen hier als systemfremd. Der DDR-Bürger sagt: »Ich will eine Schule. Ich will da keine Vielfalt, und ich will da keine Unterschiede.« An der Stelle wird klar:

**Zwischen Deutschland-Ost und Deutschland-West besteht sogar ein emotionales Problem, Föderalismus zu spüren, zu empfinden.**

Foto: Thüringer Staatskanzlei

**Bodo Ramelow**  
1956 in Osterholz-Scharmbeck geboren

**1970 – 1973** Ausbildung zum Einzelhandelskaufmann

**1981 – 1990** Gewerkschaftssekretär Mittelhessen

**1990 – 1999** Landesvorsitzender der Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen Thüringen

**1999 – 2005** Mitglied des Thüringer Landtags

**2001 – 2005 und 2009 – 2014** Fraktionsvorsitzender der Linken im Thüringer Landtag

**2005 – 2009** Mitglied des Bundestages, Stellvertreter der Vorsitzender der Linken

**seit 2014** Ministerpräsident des Landes Thüringen

Umgekehrt hab ich vor 30 Jahren gelernt, wie stark der Drang der Menschen in den Bezirken Erfurt, Gera oder Suhl war, zu einem Bundesland zusammenzukommen. Der Freistaat Thüringen war ja der erste gemeinsame Staat, den es überhaupt hier in der Region gab – einer kulturell reichen Region, von der Impulse für ganz Europa ausgingen. Aber im Zusammenschluss der DDR und der Gleichschaltung ist dieser Teil der Eigenverantwortung, der kommunalen Eigenverantwortung wie auch der des Landes, nicht nur formal abgeschafft, sondern radikal ausgetrieben worden. Da wiederum spielt Föderalismus eine ganz gewichtige und identitätsstiftende Rolle: Wie kommen wir wieder hin zu mehr lokalen Akteuren, mehr lokaler Verantwortung?

*Ist, damit das lokal gelingt, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den 16 Bundesländern notwendig? Das heißt, müssen im Föderalismus auch die starken Länder ein Eigeninteresse haben, dass die 16 irgendwo Grenzen nicht überschreiten, dass der Unterschied nicht zu groß wird?*

Das ist die Grundbedingung. Das habe ich jetzt sechs Jahre lang als Ministerpräsident erlebt, leider auch die Grenzen dessen. Der Länderfinanzausgleich, wie wir in jetzt haben, ist dafür ein Beispiel. Er bildet einfach nur einen Status quo in der Differenz Ost-West ab und hat keinen inneren Verbesserungsimpuls gesetzt. Ich habe das damals akzeptiert, weil ich die Machtverhältnisse der 16 Länder abgeschätzt habe. Die Alternative wäre ein noch weiteres Absinken gewesen, weil man den Soli einfach unfair miteingepreist hat. Der Soli, der ursprünglich den Aufbau Ost voranbringen sollte, war am Ende ja nur noch Geld für den Bundeshaushalt. Daraus hat man den neuen Ländern dann ab und zu ein bisschen was gegeben. Hinzukommen Strukturfehler wie das AÜG, also die Überleitung des öffentlichen Dienstes aus der DDR auf die Bundesländer Ost. Das ist bis heute nicht korrigiert worden.

*Das sind die Sonderrenten aus der DDR-Zeit.*

Richtig. Der Amtsarzt einer Kommunalverwaltung, beispielsweise, wäre in Westdeutschland immer Beamter und immer im Beamtenrecht eingebunden gewesen, in Ostdeutschland war er aber kein Beamter. Also ist er rausgerechnet und den Ländern anheimgestellt worden. All diese Besonderheiten, wo ich gesagt habe, es wäre wenigstens mal fair, wenn man den gesamten öffentlichen Dienst der DDR in Relation setzen würde zum Durchschnitt der Belastung der westdeutschen Kollegen. Insofern hat die Überleitung AÜG, also die Rentenlast öffentlicher Dienst, sogar zu einer Verschärfung des Ost-West-Problems geführt. Das ist eine besondere Belastung, die nur die neuen Länder haben. Und dann gibt es noch eine Benachteiligung, die leider auch völlig überdeckt worden ist. Das sind die ganzen Sonderrententatbestände. Da ist im Westen immer die Rede von SED-Nähe, die meine ich überhaupt nicht, ich meine nicht die politischen Rentner. Sondern ich meine die geschiedene Ehefrau, die einfach durch das Problem, wenn sie 1988 bis 1995, wenn sie in dieser Zeit ein Scheidungsverfahren hatte, verlieren diese Ehefrauen Ost komplett ihren Anteil an dem Rentenanteil des Ehemanns, was in Westdeutschland überhaupt nicht denkbar wäre. Solche Besonderheiten sind bis heute nicht repariert. Das führt dazu, dass wir auch einen Teil der Bevölkerung im Osten haben, bei dem bis heute diese Benachteiligung massiv wirkt. Deswegen habe ich immer das Konzept der Grundrente massiv unterstützt.

**1990 bis 1992 sind Fehler passiert, die man gar nicht sehen konnte. Das werfe ich niemandem vor. Aber zehn Jahre danach hätte man schon spüren können, was alles falsch läuft.**

*Ist das eine der schwierigen Seiten des Föderalismus, dass man dafür heute wahrscheinlich weder im Bundestag, erst recht nicht im Bundesrat, eine eigene Mehrheit bekäme? Gerade aus der eigenen Betroffenheit der West-Länder, die sagen: »Jetzt ist aber mal gut.«?*

Genau deswegen gibt es ja die Ost-Ministerpräsidenten-Konferenz. Als ich Vorsitzender der Ost-MPK wurde, habe ich die meisten Telefoninterviews mit westdeutschen Radiosendern gegeben, die mir alle gesagt haben, wozu es diesen Quatsch eigentlich bräuchte. Und immer wenn du dann erzählt hast, was da noch

falsch läuft, kam am anderen Ende eher so ein Genervtsein, dass man damit bitte nicht belästigt werden möchte. Ich halte das aus, aber die betroffenen Menschen, die spüren einfach: Ihr wollt über unser Thema gar nicht reden. Ihr wollt auch nicht, dass das jetzt irgendwie korrigiert wird. Und dann kommt tatsächlich die Geschichte, dass die westlichen Bundesländer sagen: »Ach, jetzt ist aber gut. Ihr habt jetzt so viel Geld gekriegt. Jetzt seid doch mal dankbar.« Ja, aber wir sind immer noch bei einer originären Steuerkraft von 60 Prozent. Und wir haben ein Lohngefüge, das bei 80 Prozent liegt. Das heißt die alte DDR-Grenze ist immer noch ökonomisch sichtbar auf der Landkarte der Bundesrepublik Deutschland.

**Das ist kein Jammern. Denn es geht um eine prinzipielle Frage, darum dass die neuen Länder so lange zu bevorzugen sind, bis die Benachteiligung überwunden ist.**

Und wenn man das nicht akzeptieren will, dann wird es einfach schwierig im Verhältnis zueinander, weil sich dann die Starken wieder den Rest so organisieren, dass die Schwachen geduldet werden, aber keine neue Stärke dadurch entsteht.

*Aber wird das im Föderalismus nicht immer so sein, dass, bei aller Solidarität, der Starke dann doch eher auf sich schaut? Wenn wichtige Einrichtungen der Industrie kommen, gehen sie eben nach Bayern oder in den Rest des Westens. Kann das überhaupt auflösbar sein?*

Es könnte nur auflösbar sein, wenn wir eine andere Form der Steuerverteilmechanik hätten, also wenn wir die Wertschöpfung, die in Deutschland insgesamt erarbeitet wird, erst mal addiert bekämen, und wir dann aus der Wertschöpfung unseren Anteil kriegen. Ich mach es ganz konkret: Wir haben von Daimler die Motorenfabrik hier in Köllda. Hoch erfolgreich und hochmodern. Abgerechnet wird aber der Wert des Motors als bloßer Materialwert hier in Thüringen. Der Gesamtwert hingegen, den Daimler abrechnet, wenn das Auto verkauft wird, wird in Stuttgart geltend gemacht. Das heißt, der Mehrwert – all die Teile, die zusammenkommen – wird innerdeutsch nur einem einzigen Bundesland gutgeschrieben.

Wäre das falsch zu behaupten, das wird sich in den nächsten Jahrzehnten überhaupt nicht ändern?

## Solange die Machtverteilung, auch die emotionale Machtverteilung so ist, dass die Starken ihre Stärke verteidigen, ist zu befürchten, dass sich wenig ändern wird.

Nur wenn klar ist, dass das, was auch ihren Standort in Stuttgart so stark macht, ein Teil der Stärke ist, die aus Thüringen oder Sachsen-Anhalt mitgeliefert wird, wird sich daran etwas ändern. Das ist ja der Punkt, wenn ich sehe, dass von den 500 dominanten Konzernen 462 ihren Firmensitz im Westen haben, und ich auf meine zwei, drei kleineren aufpassen muss wie auf meinen Augapfel. Es gibt allerdings auch wenige, positive Ausnahmen. Carl Zeiss als Stiftung ist zwar in Westdeutschland etabliert, weil sie nach 1945 nach Westdeutschland gezogen sind. Die Wiedervereinigung der beiden Zeiss-Teile zur heutigen Gesamtstiftung führt dazu, dass Jena einen unglaublich hohen Anteil an Produktivität für Zeiss liefert. Dafür hat aber die Zeiss-Stiftung etwas gemacht, was ich ihnen hoch anrechne, sie haben nämlich eine neue Firma gegründet, die Carl Zeiss Meditec, als eigene Tochtergesellschaft, und die hat ihren Firmensitz wieder in Jena. Das heißt, dort bekommen wir endlich auch eine Steuerquote mitausgeschüttet, die für Jena wirkt. Das ist aber die Ausnahme. Die großen Aktiengesellschaften, die börsennotiert sind, machen das alles nicht. Die sorgen dafür, dass das alles bei ihnen an den Hauptsitzen ist.

*Was auch historisch schade ist, weil doch viele der großen Konzerne hier aus dem ehemaligen Osten kommen ...*

Man darf nie vergessen, der mitteldeutsche Raum war mal die Wiege der deutschen Industrialisierung. Diese Spuren sieht man noch in den Städten. Wenn du heute durch Gera gehst, siehst du diese wunderbaren Villen, du siehst das Theater und das Mehrspatenhaus – du siehst die Pracht. Es war mal eine der reichsten Städte im deutschen Kaiserreich. Plauen, Zwicken, Gera – das war mal das Herzstück deutscher Industriegeschichte. Da haben wir überhaupt nicht mehr angeknüpft. Die DDR hat das noch versucht, ein Stückweit durch Verteilung und Verteilungsmechanismen. Ich sehe das bei meiner Familie väterlicherseits, die aus der Altmark kommt. Die Altmark ist dann ein wenig gefüttert worden, indem man ein bisschen nachsorgende Industrie in die Region dort verteilt hat.

Fotos: picture alliance / dpa



Danach ist das eingesetzt, was die Altmark schon immer ausgemacht hat: Die Altmark war immer die Sandbüchse in Preußen, und sie war immer das Stück Armut, das dort an jeder Haustür geklopft hat.

*Das heißt, in Gera ist Zukunft sozusagen eher spärlich und in Stuttgart gehen die Mieten durch die Decke. Darüber schwebt das Grundgesetz und sagt: Wir wollen unseren Bürgern die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bieten. Kann die Politik diesen Anspruch überhaupt einlösen und diese Unterschiede aufbrechen?*

Der Soli II sollte im Kern aufgelöst werden durch einen neuen Denkansatz, nämlich durch die Kommission für gleichwertige Lebensverhältnisse. Ich hatte schon den Verdacht, als es in Gang gesetzt worden ist, dass man dort die Ost-West-Thematik komplett unterpflügt. Der Soli sollte ja etwas darstellen von zwei im Kalten Krieg miteinander konkurrierenden Staaten, die sich wieder zu einem Nationalstaat zusammengefügt haben. Eigentlich eine glückliche Stunde der Deutschen. Das Ganze ohne jeden Schuss, ohne jede Gewalt, etwas, was sich in Deutschland bis dahin niemand vorstellen konnte. Deswegen war der Soli als innerdeutsche Kraftanstrengung gut und richtig. Aber dann hätte man tatsächlich auch dafür sorgen müssen, dass man nicht nur ein bisschen Straßen pflastert und ein bisschen Infrastruktur von außen her macht. Wenn du nicht die Vielfalt hast, um wirtschaftliche Kraft zu generieren, wenn nicht dafür Sorge getragen wird, dass die Wertschöpfung, die entsteht, auch gerecht verteilt wird, dann bleibt der Osten nur ein Zulieferland. Dann sind wir nur die verlängerte Werkbank, wenn es um die Big Points in der Verteilung geht. Umgekehrt sag ich, ich bin froh, dass wir viele kleine und mittelständische Unternehmen haben. Ohne die würde das, was wir mittlerweile an Wirtschaftskraft haben, sich gar nicht abbilden. Jedenfalls hat die Kommission, die das debattieren sollte, diese Aufgabe nicht lösen können, weil am Ende die Ost-West-Problematik dort nur noch unter den Teppich gekehrt und nicht als eigenständiges Thema gesehen worden ist.

**Man hat dann einfach gesagt:  
Also, ein Soli III, da drüber reden wir  
erst gar nicht. Das aber bedeutet  
faktisch, dass wir die Ungleichheit  
nicht nur zementieren, wir verschärfen  
sie sogar.**

Das ist meine Einschätzung zudem, wo wir gerade sind. Deswegen glaube ich nicht daran, dass wir derzeit einen funktionierenden Ausgleichsmechanismus haben. Und ich muss es klar sagen: Der Föderalismus wird seit Jahren von Innen her ausgehöhlt, seitdem man angefangen hat, den Föderalismus als Wettbewerbsföderalismus umzubauen. Wer den Wettbewerbsföderalismus als Alternative zum Ausgleichsföderalismus thematisiert, also wer die Ausgleichsfunktion des Grundgesetzes übersetzt in Wettbewerbsföderalismus, der sagt, die Starken holen sich das, was sie brauchen. Ein Beispiel dafür ist die Übertragung der Bezahlung von Lehrern, der Beamtengehälter und so weiter auf die Länder.

*Da die Länder nicht zu weit auseinanderdriften dürfen, nehmen dann doch die starken Länder in Kauf, dass bei gleichem Anspruch der Bund immer mehr zum Unterstützer der schwächeren Länder wird. Das heißt, die Ebenen verschieben sich immer weiter, der Bund gerät immer mehr auf die Ausgleichsebene der Länder. Wird der Föderalismus sein Gesicht in den nächsten zehn Jahren wandeln?*

Davon ist im Moment stark auszugehen. Es ist teilweise auch mit Vorsatz geschehen. Zumindest haben wir es versäumt, eine ehrliche Diskussion über das Verhältnis Bund zu den Ländern zu führen. Die Bundesrepublik Deutschland, wie schon der Name sagt, ist eine Republik, die aus einem Bund gebildet ist, und der Bund, das sind die Länder. Zusammen sind die Länder das Fundament des Staatsaufbaus. Und die Steuereinnahmen werden über die Finanzämter der Länder einkassiert. Den bundesrechtlichen Rahmen, den setzt das Bundesparlament, also Steuerquoten, Steuerhöhen und Steuerverteilung. Wenn dann aber der Bundesfinanzminister sagt: Ich werde jetzt mal mit dem Füllhorn der Wohltaten durchs Land gehen in der Hoffnung, dass man damit die Länder sozusagen in eine neue Solidarität hineinbringt, dann ist das nicht die Solidarität der Länder miteinander, sondern die Solidarität zum Bund. Das scheint mir eine unkluge Entwicklung zu sein.

*Ein Bild der vergangenen Monate – wir wollen zum Schluss kurz auf die Thüringen-Wahl kommen – ist der ausgelassene Handschlag. Das war und ist ein sehr symbolisches Bild. Was ist hier passiert in den vergangenen Monaten, gesellschaftlich, politisch, auch bei Ihnen selber, dass das im deutschen Parlamentarismus soweit kommen konnte, einmalig in der Nachkriegsgeschichte?*

Dazu muss man wissen, dass Herr Höcke fünf Jahre zuvor mir auch nicht die Hand gegeben hat. Er ist nicht mal aufgestanden. Insofern war es sehr verlogen, dass er jetzt aufgestanden ist, nachdem er die Verantwortung dafür hat, dass öffentlich gesagt wurde, man habe dem FDP-Kandidaten eine Falle gestellt. Das hat Herr Möller, der Parlamentarische Geschäftsführer der AfD, in jede Kamera

gesagt. Also eine Ministerpräsidentenwahl als Falle – und dann kommt der Fraktionsvorsitzende, der fünf Jahre zuvor demonstrativ sitzen geblieben ist, und stellt sich hin, weil natürlich die Anzahl von Fernsehkameras nach diesen Vorkommnissen sich vervielfacht hat. Da hab ich ihm ins Gesicht gesagt, dass er vor fünf Jahren auch sitzen geblieben sei und er auch jetzt sitzen bleiben könne. Ich habe im gesagt, dass eine Fraktion, eine Partei, die die Wahl eines Verfassungsorgans als Falle bezeichnet, dass eine solche Partei was zu klären hat. Das habe ich dann in meiner kurzen Ansprache noch mal erläutert, dass ich zwar dazu bereit wäre, auch Herrn Höcke die Hand zu geben, wenn er die Demokratie verteidigt. Aber dazu müsste er erst mal willens sein, die Demokratie zu verteidigen. Ich erlebe immer nur die andere Seite von ihm. Ich erlebe immer die bewusste Provokation. Und nichts anderes war das, als er da stand. Er wollte auch durch den Handschlag provozieren. Ich hab mich nicht provozieren lassen. Das ist der Ablauf in der Sekunde, die alle Welt gesehen hat. Diese Verächtlichmachung der Demokratie ist es, die mich da umtreibt. Unabhängig davon, wie es zu der Wahl von Herrn Kemmerich gekommen ist, sind die Aussagen, die eine Sekunde später vom Vertreter der AfD gegenüber der Presse gemacht worden sind, das eigentliche Thema, bei dem ich sage: Wer solche Formulierungen in die Kameras sagt, bei dem muss man nicht nur einmal hingucken, bei dem muss man zehnmal hingucken, was er eigentlich da tut, nämlich die Zerstörung der Demokratie mit den Mitteln der Demokratie.

*Wie konnte es überhaupt dazu kommen, dass eine AfD so viel Unterstützung durch die Wähler in Thüringen bekommt?*

Nach dem Brandanschlag auf die Erfurter Synagoge im Jahr 2000 hat der damalige Ministerpräsident Bernard Vogel die Universität Jena gebeten, Jahr für Jahr den Thüringen-Monitor zu erstellen. Der hat uns immer schon aufgezeigt, dass 25 bis 30 Prozent der Bevölkerung anfällig sind für totalitäre Denkmuster. Das ist nicht der Beleg dafür, dass es alles rechtsgesinnte Menschen sind. Das wäre eine falsche Schlussfolgerung. Dazu zählen auch Menschen, die sich sogar eher links verstehen würden – Menschen, die mit dem Föderalstaat nichts anfangen können, die sich eine starke Hand wünschen, die finden, die da oben müssten nur mal richtig gesagt kriegen, wo es langgeht, und denen da oben muss man mal sagen, was los ist, und wenn wir nicht zur Wahl gehen, dann wird hier was passieren. Dieses Empfinden ist auch ein Erbe der DDR, die den offenen Streit als Teil der politischen Kultur nicht zuließ. Der Streit in der DDR oder auch der Zorn auf den Staat wurde im Zweifelsfall kanalisiert durch eine Eingabeverordnung. Das Ganze wurde dann später wiederum kanalisiert, also bei diesen sächsischen Lichtermärschen, die dann sehr merkwürdig wurden, und am Ende

hat sich das auch Bahn gebrochen in Pegida. So hab ich mir jedenfalls das immer ein Stück weit erklärt. Und ein Teil des Erfolges der PDS ist davon gewiss auch geprägt. Andererseits war es mir schon damals völlig unangenehm, die Art und Weise, wie über den Osten geredet wurde, diese erwartete Dankbarkeit gegenüber dem Westen. Das Problem ist, jetzt bin ich kein Ostdeutscher. Ich behaupte nie, dass ich Ostdeutscher sei. Ich lege Wert darauf, dass ich mit der Wende erst hierhergekommen bin. Ich bin sehr früh hergekommen, seit Anfang 1990 bin ich in Erfurt. Davor war ich regelmäßig in der Altmark bei meiner Familie zu Gast. Aber erst Ende 1990 habe ich wirklich begriffen, dass meine ganzen Besuche in der Altmark sich in einer fremden Welt abgespielt haben. Wenn meine Schwägerin davon erzählt hat, was sie als BGLerin macht oder so, das habe ich interessiert gehört, aber wirklich verstanden habe ich es nicht. Erst danach habe ich angefangen, mir das zu übersetzen.

**An manchen Stellen habe ich dann gedacht: Es wäre manchmal fast einfacher gewesen, wir hätten zwei verschiedene Sprachen gesprochen, dann hätten wir uns mehr Mühe gegeben zu hinterfragen, ob das, was du jetzt gerade formuliert hast, wirklich das ist, was der andere genauso empfindet.**

Weil wir aus zwei verschiedenen Welten gekommen sind. Da hab ich den Satz von Willy Brandt verstanden, dass da zusammenwächst, was zusammengehört. Aber wachsen heißt wachsen und nicht zusammendonnern. Dass dieses Empfinden und diese Sehnsucht nach dem, was fehlt, von Höcke und Co bedient wird, das ist ein Teil des Problems, das wir haben, dass bestimmte Probleme einfach nicht angefasst worden sind.

## Ein Gespräch unter Schülern

# Chancen und Kritik – wie junge Menschen aus der Distanz Deutschland wahrnehmen



*Die erste Frage, mit der wir uns beschäftigen wollen, lautet:*

*Wie sehen wir Deutschland aus unserer Auslands-  
perspektive und -erfahrung  
heraus?*

*Vielleicht machen wir es so, dass jeder dazu  
einfach etwas sagt, wie ein Statement.*

Gut, mir fällt da zuerst der Klimawandel und die ganze Flüchtlingspolitik ein. Ich denke, dass Deutschland seine Prioritäten neu setzen muss. Ich empfinde auch, dass die Menschen in Deutschland selbst gar nicht mehr realisieren, wie gut es ihnen geht und was für tolle Voraussetzungen

ihnen gegeben sind. Gerade wenn man wie hier mit so vielen Menschen aus unterschiedlichen Ländern zusammenlebt, merkt man einfach, was es bedeutet, deutsch zu sein, und was es bedeutet, ja in einer Demokratie eigentlich zu leben, in einem Staat zu leben, der einem soziale Hilfe bietet, der einem eine gute Bildung bietet. Ich denke, dass das viele Menschen momentan vergessen und deshalb auch die politische Richtung eher nach rechts abdriftet.

Deutschland sehe ich als meine Heimat, aber gleichzeitig auch ein bisschen kritisch, da viele politische Veränderungen stattfinden, die Deutschland von früher sehr unterscheiden. Auch für die Zukunft

**In diesem Beitrag kommen die Schüler der Deutschen Internationalen Schule (GISAD) in Abu Dhabi, Vereinigte Arabische Emirate, zu Wort.**

Auf Initiative ihres Geschichtslehrers, Frank Michaelis, hatte Jens Bullerjahn im November 2019 die Schule in Abu Dhabi besucht, was wiederum zur Einladung an die Schüler führte, ihre Perspektive auf Deutschland und dessen föderale Ordnung mit den Lesern dieses Buchs zu teilen.

Die GISAD ist eine von drei Deutschen Auslandsschulen in den Vereinigten Arabischen Emiraten. Sie besteht seit 1976 und wird unter dem Dach des Auswärtigen Amtes / des Bundesverwaltungsamtes von der Zentralstelle für

das Auslandsschulwesen (ZfA) betreut. Im Jahr 2019 verteidigte die GISAD den von der Bundesländer-Inspektion verliehenen Titel: »Exzellente Deutsche Auslandsschule«.

Die personelle und finanzielle Ausstattung wird von der ZfA unterstützt. Sie stellt Auslandsdienstlehrkräfte (ADLK) zur Verfügung. Die deutschen Bundesländer tragen mit der zeitweiligen Beurlaubung von Lehrkräften dazu bei.

Jede Schule besitzt die eigene Personalhoheit in Form des Schulvorstandes und der Schulleitung sowie eine eigene Verwaltung. Ortslehrkräfte (OLK) kann die Schule frei anwerben. Die Schulaufsicht obliegt der Kultusministerkonferenz.

Aktuell wird die GISAD von Kindern und Jugendlichen aus über 40 Nationen besucht. Gerade dieser verschiedenartige kulturelle Hintergrund der Schülerschaft stellt in Kombination mit dem sich ebenfalls aus verschiedenen Ländern und deutschen Bundesländern zusammensetzenden Lehrpersonal das enorme Potential einer Auslandsschule dar.

Hier diskutieren  
Nathalie, Merle, Adrian, Alice, Alexander, Lara, Megan, Ines, Amennah, Alisha, Yunes, Youssef, Mohamed, Lukas, Henni, Sophia, Lilly, Alisia, Hamza, Nejla, Lina, Younus, Rashed, Lena, Karena, Khamis und Aura.

sehe ich Deutschland mit sehr vielen Veränderungen, vor allem was Klimaschutz, Modernisierung oder Digitalisierung angeht. Ich hoffe, in Deutschland gibt es aber dann wieder eine stabilere politische Lage und weniger extreme Ideologien.

Natürlich gibt es auch Probleme, aber ich finde, Deutschland hat eine gut funktionierende Demokratie, die auch ein großes Vorbild für andere Länder darstellt. Für die Zukunft würde ich mir wünschen, dass Deutschland mehr auf die Jugendlichen achtet.

Dadurch dass ich jetzt seit zwei Jahren schon im Ausland bin, hat sich meine Sicht auf Deutschland tatsächlich verändert. Einfach, weil ich auch von vielen anderen Menschen gehört habe, was sie

über Deutschland denken. Meistens ist das alles sehr positiv. Die Leute in Deutschland neigen ja dazu, dass auch ein bisschen zu kritisieren. Aber ich finde, wir können auch auf viele Sachen sehr stolz sein. Das ist sehr vielfältig. Wir haben, glaube ich, zusammen auch schon sehr viel erreicht. Natürlich, manche Sachen kann man auch noch mal überdenken. Zum Beispiel finde ich, dass das Schulsystem noch modernisiert werden könnte.

Auch wenn ich in Jordanien bin, ist es wirklich was Tolles, sagen zu können: Ja, ich komme aus Deutschland. Deutschland ist ein Wirtschaftsriese und hat auch viele Fortschritte gemacht, sei es in der Technologie, sei es in der Wissenschaft. Man hat ständig irgendwelche neuen Innovationen und das strahlt das Land dann auch aus.

Das ist für mich ähnlich. Ich lebe zwar in Abu Dhabi, aber ich sehe Deutschland als meine Heimat. Ich merke auch, dass man im Ausland sich als Deutsche stolzer fühlt, als wenn man selbst in Deutschland lebt.

Deutschland ist ein politisch und militärisch starkes Land mit sehr vielen positiven Aspekten in der Bildung und in der Sicherheit und auch vielen Optionen und Chancen für Jugendliche. Ich möchte gern dort studieren, denn ich finde, Deutschland hat ein gutes Bildungssystem. Es gibt dennoch nur selten Menschen von den Philippinen, die gern nach Deutschland gehen wollen, um dort zu arbeiten. Wenn man es schafft, dann ist das sehr besonders, und wenn einer aus Deutschland dann zurückkommt, sieht man ihn oder sie als Vorbild, denn nicht jeder kann einfach Deutsch lernen und die ganzen Staatsexamen durchführen. Wenn man als Bürger der Philippinen in Deutschland arbeitet, dann hat man viele Vorteile, die man in Amerika zum Beispiel nicht hat wie Krankenversicherungen, Rentenversicherungen, die auch der Familie dann helfen könnten auf den Philippinen.

Mir fällt der steigende Rechtsruck in Deutschland auf. Es gibt eine größere Spaltung zwischen den beiden politischen Seiten sozusagen, also zwischen Links und Rechts, und immer wieder Auseinandersetzungen auf politischer Ebene, auch zwischen normalen Leuten. Das sollte man schon kritisch betrachten diese Bewegungen. Auf der anderen Seite ist Deutschland ein sehr stabiles Land. Als junger Mensch

kann man auch sehr viel mitbestimmen oder ändern, gerade unsere Generationen mit Problemen wie dem Klimawandel. Damit wird in Deutschland gut umgegangen.

In den arabischen Staaten wird Deutschland als sehr positiv empfunden. Man sagt auch immer, dass die deutsche Qualität eine der besten ist. Wenn ich den Leuten erzähle, dass ich in Deutschland studieren werde, sind die auch total begeistert. Wie ich Deutschland mir in der Zukunft vorstelle, ist, dass sie weiterhin vor allem in der Industrie Fortschritte machen werden auch mit Technologie, mit künstlicher Intelligenz, das wird eine große Rolle spielen.

Ich finde, Deutschland ist ein sehr offenes, sehr tolerantes und tolles Land, das wirklich eine herausragende Bildung für junge Menschen bietet, egal aus welchen Schichten sie kommen. Das macht keinen Unterschied. Jetzt gerade müssen auch in Deutschland viele Entscheidungen getroffen werden, die wirklich einen elementaren Einfluss darauf haben werden, wie die Zukunft von Deutschland aussehen wird. Zum einen natürlich, dass man auf die Umwelt achten muss, wie man gerade in unserer Generation mit der Fridays-for-Future-Bewegung merkt. Wobei ich da der Meinung bin, dass es einen zu großen Fokus auf Europa gibt, denn die USA oder beispielsweise China oder Indien sind die drei großen Länder, die den größten Anteil dessen ausmachen, und ich bin der Überzeugung, dass man dort ansetzen sollten, denn, ich glaub, die deutsche Wirtschaft

leidet auch sehr da drunter. Später möchte ich in Deutschland studieren, einfach aus den Gründen, weil die Bildung kostenlos ist und man nicht ins Berufsleben geht mit einer Viertelmillion Euro Schulden, die abzuzahlen sind. Zudem ist die Bildung in Deutschland sehr gut.

Das finde ich auch sehr wichtig, dass man einfach in Deutschland eine freie Bildung hat – in vielen Ländern ist das nicht so. Das ist einfach in Deutschland garantiert, auch mit dem Studium. Ich glaube, das zieht viele Leute nach Deutschland.

Für mich ist Deutschland ein großartiges Land. Deutschland hat natürlich auch seine Probleme, und es gibt auch viele negative Aspekte wie zum Beispiel den wachsenden Rassismus und Antisemitismus oder auch die Flüchtlingsproblematik. Aber nichtsdestotrotz denke ich, dass wir diese Probleme bewältigen können. Hier im Ausland muss ich sagen, sieht man eigentlich nur die positiven Aspekte. Man vergisst das manchmal, wenn man in Deutschland selbst ist.

Ich hab ja schon mehr als die Hälfte meines Lebens im Ausland gelebt, und ich finde, besonders wenn man im Ausland lebt und Deutschland eben auch von dieser Distanz sieht, dann lernt man, dass man deutsch ist zu schätzen. Man merkt auch, dass eben viele andere Menschen, wenn sie hören, dass man aus Deutschland kommt, das direkt positiv sehen.

Wo ich herkomme, Ägypten, wird Deutschland ebenfalls sehr hoch angesehen. Allein in Kairo gibt es vier deutsche Schulen. Auf einer der größten war ich. Teilweise ist es so, dass man gar keine Deutschen an den deutschen Schulen sieht, sondern eher alle nur Ägypter sind, weil die Eltern sie dahin schicken, damit sie dann Chancen auf ein bessere Studium haben, und in der Hoffnung, dass ihre Kinder dann bessere Möglichkeiten haben, nach Deutschland später zu gehen. Deutschland wird immer sehr wichtig sein, aber in Ägypten haben die Leute jetzt ein bisschen Angst, nach Deutschland zu gehen wegen dem Rassismus.

Meine Verwandten in Bosnien sehen Deutschland auch als ein Land, in dem viele Träume in Erfüllung gehen können und sie mit ihren Problemen, die sie in Bosnien haben, besser umgehen und so ihre Familien ernähren können. Deshalb reisen auch viele bosnische Jugendliche nach Deutschland, um dort zu studieren, um dort besser Möglichkeiten für Bildung zu bekommen, was wiederum Bosnien ohne gebildete Jugendliche zurücklässt.

Deutschland ist und bleibt bestimmt auch ein sehr fortschrittliches Land. Es hat sehr viel erreicht in relativ kurzer Zeit. Mein Ziel ist, in Deutschland zu studieren und dann auch in Deutschland zu leben. Vor allem für jüngere Menschen, die studieren wollen, die was lernen wollen, ist Deutschland optimal auch aufgrund des Fortschritts und vor allem der freien Bildung.

Viele Leute sehen Deutschland als ein entwickeltes Land und einen Platz, wo man vor allem Medizin und Technologie studieren kann. Aber gerade steigt der Rassismus in Deutschland. Ich hoffe, dass es nicht so in der Zukunft weitergehen wird.

Ich war erst letztes in Marokko und habe mit meinen Großeltern geredet. Die sehen Deutschland auch als ein Land, wo man sehr gut arbeiten und ein gutes Leben führen kann ohne viele Sorgen. Man bekommt eine gute Arbeit mit vielen Sicherungen, sodass man eben keine Angst haben muss, seine Arbeit zu verlieren.

Deutschland hat seine Demokratie ausgebildet und so verstärkt, dass sie gut umgesetzt werden kann. Dafür wird Deutschland auch sehr viel gelobt. Generell wird es auch von vielen als ein Land der Freiheit gesehen, weil in Deutschland die Meinungsfreiheit sehr hoch angesehen wird. Vor allem ist gut, dass sich in Deutschland wirklich fast jeder Bildung leisten kann. Was ein Problem ist: In Deutschland ist es manchmal etwas schwierig, wenn Menschen anderer Nationalitäten dort leben. Manche Deutsche haben keine offene Haltung dafür. Daran sollte Deutschland noch arbeiten und noch mehr versuchen, sich mit dem Nationalsozialismus auseinanderzusetzen, um eben nicht noch mal diese Geschichte durchmachen zu müssen. Deutschland sollte sich auch mehr auf die EU fokussieren, da diese gerade auseinanderzubrechen scheint. Es wäre wichtig, dass sie bestehen bleibt, um den Frieden und Zusammenhalt in Europa zu gewähren.

Deutschland ist zwar ein gutes Land, aber ich glaube, dass es im Ausland, wie zum Beispiel im Osten Europas, ein bisschen überschätzt wird, weil es immer ohne seine Probleme gesehen wird. Ich glaube auch, egal, wie gut Deutschland ist, es kann an vielem auch noch arbeiten, zum Beispiel eben dass man auch Menschen anderer Nationalitäten ein bisschen besser mit einbezieht und man sich auch besser anfreunden kann, wie man es hier zum Beispiel an dieser Schule macht. Man merkt dann doch, dass man vieles voneinander lernen kann.

*Jetzt gibt es die zweite Frage:*

### *Was ist eigentlich Föderalismus? Lasst uns das mal gemeinsam klären.*

Föderalismus heißt im Prinzip, dass du die Entscheidungs- oder Regierungsmacht auf mehreren Ebenen aufteilst, also auf die Länder und die Regierung in Berlin. Das heißt dann doch, dass jedes Bundesland seine eigene Regierung sozusagen hat.

Genau, wenn jetzt ein neues Museum in München gebaut wird, entscheidet das jetzt niemand in Berlin, der vielleicht nicht so gut informiert ist, sondern jemand, der wirklich vor Ort lebt. Das ist dann auch näher an den Bürgern. Man fühlt sich näher an der Politik.

Oder wenn irgendwelche Regelungen mit Bergen zu finden sind, dann kann Bayern sich direkt drum kümmern, weil die halt Berge haben, und Hamburg muss nicht mitreden.

Was auch bedeutet, dass man in Bayern vielleicht andere Gesetze hat – also, dass Grundgesetz ist natürlich überall gleich.

Wobei ein Nachteil, dass man Föderalismus in Deutschland hat, ist, dass das einfach teurer ist. Man muss deutlich mehr Menschen einstellen und bezahlen, als wenn es jetzt nur eine Regierung ...

Du hast aber Bund und Länder und durch diesen Wettstreit mehr Einkommen.

Aber es gibt halt mehrere Wahlen. Also, du hast erst mal die Landtagswahlen, dann die Bundestagswahl. Das heißt auch, dass der Bundestag und der Bundesrat sich in dem Anteil, wie sie sich aus den Parteien zusammensetzen, unterscheiden. Das kann ja auch zu mehr Gerechtigkeit und mehr Demokratie führen wegen den verschiedenen Wahlen.

Außerdem können sich Parteien dann auch besser auf Länderebene beweisen. Oft beweisen sich Parteien ja erst auf Länderebene, bevor die wirklich groß im Bundestag rauskommen, sag ich mal.

*Ja, ich glaub, jetzt haben wir ein bisschen geklärt für uns alle, was die Thematik Föderalismus bedeutet.*

### *Und was haltet ihr vom Länderfinanzausgleich?*

Ich denke, dass ist an sich eine gute Sache, dass man anderen Ländern aushilft. Jedoch denke ich, kann es auch sehr viele Nachteile mit sich bringen, wenn stärkere finanzielle Länder wie zum Beispiel Bayern schwächere Länder mit sich tragen müssen und damit einfach ein bisschen die Arbeit von vielen weggenommen wird.

Aber Bayern hat ja auch zuerst Hilfe der anderen Länder bekommen und war ein strukturschwaches Bundesland. Und jetzt ist es wirtschaftlich stärker.

Vor allen Dingen zeigt sich, dass dieser Länderfinanzausgleich besonders gut ist, weil die neuen Bundesländer haben sich soweit entwickeln können, dass sie jetzt auf dem Stand von den westlichen Bundesländern sind.

Wobei Osten-Westen immer noch sich bei den Einnahmen sehr unterscheidet. Es gibt immer noch riesige Unterschiede.

Und es gab nicht nur den Länderfinanzausgleich. Die Bundesländer, die ehemals aus der DDR kommen, die wurden ja zum Beispiel durch den Solidaritätsbeitrag deutlich unterstützt.

Das hatte ja schon in der BRD angefangen, dass man dem Osten immer mehr Kredit genehmigt hat, obwohl man wusste, dass

auf Dauer das System scheitern wird. Weil man wollte nicht, dass die noch weiter zurückliegen.

Aber wie willst du damit verhindern, dass sich einfach inkompetente Regierungsstrukturen oder inkompetente Wirtschaftssysteme in Ländern weiter durchsetzen und andere Länder dafür büßen müssen, dass einzelne Länder es selber nicht hinkriegen.

Ich finde, im Endeffekt hat man aber eben eine Regierung, man ist ein Land, und dann kann es ja jetzt nicht sein, dass ein Bundesland total schwächelt.

Wenn du eine funktionierende Wirtschaft in allen Bundesländern hast, hast du auf Dauer damit auch einen besseren Export zwischen den Ländern und damit auch mehr wirtschaftlichen Profit.

Aber wenn du in einzelnen Ländern so eine schwache Wirtschaft hast, dass andere dich tragen müssen, dann ist es doch unvorteilhaft für das ganze Land, wenn einzelne Länder mit ihren schlechten Wirtschaftssystemen ausruhen können auf denen von starken?

Aber da geht es ja nicht nur um die Wirtschaft, sondern auch um die Menschen, die in den Ländern wohnen, wo eine schlechtere Wirtschaft ist.

Und was heißt hier schlechte Wirtschaft? Deutschland hat auch in den neuen Bundesländern eine ziemlich gute Wirtschaft im Vergleich zu beispielsweise Polen. Das heißt ja auch nicht, dass Bayern jetzt komplett die neuen Bundesländer trägt.

Das hat auch niemand behauptet. Ich glaube, nichtsdestotrotz wäre es sehr erstrebenswert, wenn der Länderfinanzausgleich immer kleiner werden würde, wenn die Schere nicht immer weiter auseinandergehen würde.

*Also, die nächste Thematik, die wir behandeln wollen:*

### *Brauchen wir 16 Bildungssysteme in Deutschland? Ist der Föderalismus auch in der Bildung gut? Oder ist er dort weniger sinnvoll?*

Ich kann ja mal anfangen: Also, ich bin jetzt sozusagen vom bayerischen ins thüringische Schulsystem gekommen und kann sagen, dass es deutlich leichter geworden ist. Das ist aber irgendwie unfair, wenn jetzt in München Leute, die aus Bayern kommen, nicht dort Studienplätze bekommen, weil Jungs und Mädchen aus Niedersachsen oder aus Bundesländern, wo es leichter ist, ein besseres Abi machen können.

Ja, ich denke das auch: Föderalismus ist gut, aber nicht in der Bildung, da diese 16 Bildungssysteme wirklich für viel Chaos sorgen: Weder Lehrer noch Schüler können einfach mal ein Bundesland wechseln. Ich hab gestern gelesen, dass es in Bayern viel zu viele Lehrer gibt, die keine Stelle bekommen, während in anderen Bundesländern Lehrer fehlen. Wenn es keinen Föderalismus gäbe in der Bildung, dann würde vieles einfacher werden.

Auf jeden Fall, auch für Leute wie uns, die jetzt auf Auslandsschulen gehen. Wir ziehen ja jetzt zurück und mein kleiner Bruder muss dann in Deutschland G9 machen bzw. ist es sehr sinnvoll für ihn, G9 zu machen, weil er dann ein Jahr hat noch mal vor der Oberstufe, um wieder in das Baden-Württemberger Bildungssystem zu kommen und sich wieder an das gehobene Niveau zu gewöhnen, weil der Vergleich ist schon relativ groß. Ich sehe es deutlich, wenn ich meine Freunde in Deutschland besuchen gehe, jetzt gerade in den naturwissenschaftlichen Fächern, die uns jetzt deutlich schon vorausliegen, was das Niveau betrifft und auch die Notengebung. Unsere Stärken liegen bei Mehrsprachigkeit und interkultureller Kompetenz.

Und im Endeffekt soll ja jeder die gleichen Chancen haben. Ich glaube nicht, wenn man jetzt Schüler aus Berlin und Hessen mal vergleicht, dass die dieselben Chancen haben. Weil der Fakt, dass manche diesen Druck ab der 4. Klasse haben, während die Berliner diesen Druck in der 6. Klasse erst haben, was ich glaube auch ein Riesenschied ist in dem Alter. Ich denke schon, dass viele beispielsweise in Bayern oder so schneller in die Realschule oder Hauptschule gerutscht sind, während sie in Berlin vielleicht die Chance gehabt hätten, ein Abitur zu machen. Und ich glaube, dass dadurch einfach nicht diese gleichen Chancen für alle gegeben sind in Deutschland.

*Eine Frage ganz kurz: Werden die verschiedenen Bildungssysteme besser angesehen?*

Schon, also das bayerische Abitur wird schon so angesehen, dass es auch das

schwierigste ist. Aber ist halt die Frage immer, wenn du jetzt halt jemanden mit einer Abi-Note hast und jemanden mit einer Abi-Note aus Bayern und jemanden aus einem anderen Bundesland ...

Man schaut da nicht drauf.

Nicht wirklich, genau. Du kannst ja nicht richtig vergleichen. Wenn du jetzt ein einheitliches Abitur hättest, dann wäre es viel leichter. Wobei dazu muss man auch sagen, dass die Thematik in der Politik ja gerade wieder aufkam, im Bildungsministerium, und dort sich Bayern und Baden-Württemberg dagegen entschieden haben, weil sie einfach wollen, dass Bayern den Ruf des starken Abiturs behält, was den Schülern schadet.

Das ist aber auch, finde ich, wieder negativ, denn dann geht es ja gerade darum, sich zu unterscheiden.

Und es ist ganz klar, dass Bayern mehr in Bildung investieren kann als ein anderes Bundesland. Ich denke, dass das auch ein Problem des Föderalismus ist, dass in einem Bundesland vielleicht die Studiengebühren gehoben werden, während in anderen Bundesländern das nicht der Fall ist.

Oder wenn in einem Bundesland mehr Geld zur Verfügung ist für die Bildung, dann sind ja auch Leute, die in anderen Bundesländern leben, benachteiligt den anderen gegenüber.

Deswegen gibt es ja auch den Länderfinanzausgleich. Aber was zahlst du denn im Allgemeinen für Bildung in Deutschland, wenn du eine öffentliche Schule besuchst

oder normale Uni? Da sind die Beiträge, die du zahlst, ja minimal.

Aber für manche Familien machen 100 oder 200 Euro schon was aus.

Für die Familien, für die das was ausmacht, kannst du Bafög beantragen.

Dann wieder sind einige Bundesländer schon sehr viel weiter mit der Ausstattung, einige haben fast in jedem Klassenraum einen Computer oder was auch immer, und andere können diese Medien nicht benutzen. Und dass da auch ein Unterschied entsteht mit: Wie kann ich den Schülern Informatik vermitteln – dass einige Länder das überhaupt nicht anbieten können. Wenn das aber einheitlich gemacht werden würde, würden alle die gleichen Chancen bekommen.

Ich meine, man hat sich auch bei den Auslandsschulen dafür entschlossen vor einigen Jahren, dass alle oder die meisten ein Thüringer System haben. Der Grund dafür war ja, zumindest wurde mir das erzählt, dass die Botschafter gesagt haben, sonst wäre es viel zu kompliziert, die Schule zu wechseln.

Was ich sehr sinnvoll fände, wenn man jetzt erst mal ein einheitliches Abitur hätte. Wenn Bayern jetzt sagt: Ok, wir bereiten unsere Jungs und Mädels auch noch besser auf das Abitur vor, deshalb erzielen die bessere Leistungen ...

Aber dann würde man ja wieder Leute in anderen Ländern benachteiligen. Also wenn man ein einheitliches Abitur hat, da müssen auch alle einheitlich darauf vorbereitet werden.

Und deshalb haben viele Lehrer zum Beispiel die Meinung: Föderalismus ist gut, aber nicht in der Bildung.

*Letzte Frage:*

*Welche Bedeutung hat denn jetzt für uns noch der Mauerfall, da er ja schon 30 Jahre her ist?*

Ehrlich gesagt, ich weiß nicht, wie ich das fühlen muss. Ich find es schon krass, dass Deutschland zusammengekommen ist. Aber ich bin ja nicht Deutscher, außer dass ich das ganz toll finde, dass Deutschland zusammengekommen ist, hab ich jetzt keine richtigen Gefühle dafür. Ich hab keine Vorfahren, die das erlebt haben. Ich weiß ganz wenig davon, von dieser Zeit, wie schwer es damals war.

Genau, dass mit den Vorfahren ist eigentlich, dass diese 30 Jahre so besonders sind, weil wir eben noch eine Generation sind, die Verwandte direkt, also die Eltern oder so, haben, die das alles miterlebt haben, die dabei waren, die auf den Konzerten danach waren oder so. Für uns ist das alles sehr weit weg der Mauerfall und dass es überhaupt zwei Staaten gab. Aber der Fakt, dass es nur 30 Jahre her ist und dass wir eben Menschen befragen können, wie das damals war, das ist das Bedeutende daran.

Wir können uns das gar nicht vorstellen, wie es damals war. Wir hören nur diese Geschichte.

Ich denke auch, für viele aktuelle politische Entwicklungen in Deutschland ist das relevant, eben auch mit diversen rechtsorientierten Parteien. Und ich denke mal, da es schon so lange her ist, sollte man sich das wieder ins Bewusstsein zurückholen und sich daran erinnern, wie wertvoll und relevant das eigentlich war. Heutzutage vergisst man das und vergisst die Bedeutung relativ schnell, wenn man sich damit nicht so auseinandersetzt.

Und wir reden die ganze Zeit davon, starke Bundesländer müssen den schwächeren helfen, Länderfinanzausgleich etc. Und viele dieser Probleme kommen ja erst zustande, dadurch dass Deutschland eben so lange getrennt war. Und das es eben im Osten eine Planwirtschaft gab.

Ich glaube, ich spreche jetzt für fast alle: Wir haben alle diese Geschichten gehört, aber ich kann mir jetzt nicht vorstellen, wie es sein konnte, dass Deutschland zwei Staaten war, komplett, dass Familien getrennt waren. Es ist für mich etwas, das steht in den Geschichtsbüchern, aber es ist nicht wirklich etwas, was an einem nah dran ist. Aber je mehr wir darüber reden, auch im Unterricht – wir sehen uns Filme an, Beiträge –, desto näher kommt einem das auch. Desto mehr sieht man: Ach, das war wirklich so. Das war wirklich vor Kurzem noch so, das hat immer noch bis heute irgendwelche Effekte.

Und ich glaube, genau deswegen ist auch so wichtig, dass die Erinnerungen einfach weitergetragen werden von den Großeltern zu den Kindern und den Enkeln, damit man einfach nicht vergisst, wie es war, in einer Planwirtschaft zu leben.

Genau, und dazu ist es wichtig, Zeitzeugen zu befragen, mit denen zu reden. Und einfach von den Menschen zu hören, damit auch wir daraus lernen.

Wir hatten ja gestern die Frau Oldenburg als Beispiel, und sie war aus der BRD, aber sie wurde gefangen genommen von der Stasi und kam da in ein Gefängnis. Und wir haben gestern auch sehr viel darüber erfahren, wie schlimm eigentlich so ein autoritäres Regime ist. Das hat uns auch noch mal gezeigt, wie auch wir dafür arbeiten müssen, dass nicht Parteien an die Macht kommen, die so was eher machen würden oder die solche Stimmen erheben, wie es damals der Fall war.

Ich denke, das zeigt einem auch, wie unfassbar krass das ist, wie Deutschland in den letzten 30 Jahren sich weiterentwickelt hat, dass man eigentlich, abgesehen jetzt vielleicht von ein paar Nachteilen noch im Osten, aber dass generell Deutschland wieder eine Nation geworden ist und nicht mehr geteilt ist wie vor 30 Jahren.

Man muss auf jeden Fall auch daran arbeiten, dass das weiterhin so bleibt, weil sich trotzdem viele Menschen in den neuen Bundesländern abgehängt fühlen und dass dann auch zu dem Rechtsruck führt, den man jetzt sehen kann.

Ich finde, besondere Tage – wie der Tag der Deutschen Einheit – sind auch deshalb so wichtig, weil man die Leute daran erinnert, dass es früher mal anders war und dass man das auch wirklich wertschätzen muss, dass wir halt ein Deutschland sind.



## Der lange Weg zum Mauerfall

Im Spätsommer 2019 gab es an unserer Schule ganz besondere Aktivitäten. Es galt, den 30. Jahrestag des historischen Mauerfalls möglichst innovativ und nachvollziehbar abzubilden. Zwischen uns Oberstufenschülern und den Fachbereichen Geschichte und Kunst entwickelte sich ein intensiver Dialog. Ideen wurden geboren, diskutiert und auf ihre Umsetzbarkeit hin geprüft. Schließlich sollten ja möglichst alle Altersklassen der GISAD von den Ergebnissen angesprochen werden.

Auf unserem Schulgelände befinden sich mehrere Nachbildungen von Segmenten der Berliner Mauer. Sie sind ein Geschenk der Deutschen Botschaft an die Schulgemeinde. Täglich durchqueren wir diese buntbemalten Segmente wie selbstverständlich, denn sie sind auf Abstand gestellt.

Wie aber war das damals mit der Mauer? Gehört, gelesen und gesehen hatten wir schon eine Menge davon. Aber kann man so etwas auch heute noch emotional nachfühlen?

Gemeinsam setzten wir zunächst die Idee von der Nachgestaltung der Leipziger Montagsdemos um. Plakate mit den Aufschriften: »Wir sind das Volk«, »Wir sind ein Volk« und »Deutschland einig Vaterland« wurden im Kunstunterricht gestaltet. Daneben entstanden Plakate mit den deutschen Farben. Zur Feierstunde anlässlich des Mauerfalls versammelten sich die Klassen 1 bis 9 auf dem Schulhof. Über Mikro gab es einen kurzen geschichtlichen Abriss von der Teilung Deutschlands bis zum Jahr 1989. Dann kamen wir ins Spiel. Die Klassen 10, 11 und 12 stellten drei Demonstrationzüge nach. Wir kamen nach-

einander aus verschiedenen Richtungen auf eine Seite des Schulhofs, skandierten laut die mitgeführten Forderungen und vereinten uns zu einem Zug. Nun wendeten wir die Plakate und gingen mit dem Ruf: »Deutschland einig Vaterland« gemeinsam auf ein über den Schulhof gespanntes Papierband zu, welches die Mauer symbolisieren sollte. Auf breiter Front durchtrennten wir das Band und gingen in die Freiheit.

Die Entstehung der rekonstruierten Berliner Mauer war ein sehr zeitaufwendiges, aber berührendes Projekt: Von der Reinigung jedes einzelnen Kartons bis hin zur Auswahl des Enddesigns und dem Auftragen der Farbe. Es fühlte sich für mich wie eine Ewigkeit an.

Ich hatte gemischte Gefühle, als ich vor der fertigen Mauer stand. Auf der einen Seite war ich stolz auf unsere gelungene Teamarbeit, aber auf der anderen Seite konnte ich den Mauerfall kaum erwarten. Die Mauer fiel symbolisch an der GISAD und beim Empfang der Deutschen Botschaft vor internationalen Gästen.

Durch dieses Projekt bekam ich einen genaueren Einblick in das, was die Menschen in diesen Zeiten fühlten, aber auch von der Freude, die durch die Wiedervereinigung folgte.

Alisha Schmidt, 12. Klasse



# V

Fünf Politiker aus verschiedenen Parteien und von verschiedenen Ebenen des Bundesstaates sowie zwei Wissenschaftler setzten sich mit Staat und Gesellschaft auseinander. Olaf Scholz, »Kooperativer Föderalismus bedeutet, dass man sich mit- und füreinander verantwortlich fühlt«, und Wolfgang Schäuble, »Eigenverantwortung und Wettbewerb gehören zusammen – dann kommt die Solidarität«, markieren schon mit den Überschriften ihrer Beiträge die Spannweite der verschiedenen Ansätze, den Bundesstaat zu gestalten. Dabei handelt es sich bei näherem Hinsehen um zwei Seiten derselben Medaille. Natürlich heißt Föderalismus, Verantwortung vor Ort wahrzunehmen, dabei auch im Wettbewerb um die bessere Lösung zu stehen, zugleich aber auch Einsteher füreinander. Aber die unterschiedlichen Akzentsetzungen machen auch politische Richtungen deutlich. Hinzu kommen die Perspektiven von außen, aus der Hauptstadt und einer kleineren Kommune. Zwei Wissenschaftler thematisieren »Gesellschaft« und »Staat«.

# Wir

## Föderalismus – Staat und Gesellschaft



Plenarsaal  
des Bundesrates

Preußisches Herrenhaus,  
Sitz des Bundesrates



Ministerpräsidentenkonferenz mit  
Vertretern der Bundesregierung (2019)

Schloss Bellevue,  
Amtssitz des Bundespräsidenten

Bundeskanzleramt



Plenarsaal  
des Deutschen Bundestages

Reichstagsgebäude,  
Sitz des Deutschen Bundestages



Bundesverfassungsgericht  
in Karlsruhe



Fotos: picture alliance/dpa, Bundesregierung/Guido Bergmann, Deutscher Bundesrat,  
Deutscher Bundestag/Neumann, Tischbeinahe (CC BY 3.0)

## Ein Gespräch mit Wolfgang Tiefensee

### Die Chance des Ostens ist die eigenständige Entwicklung



**Wolfgang Tiefensee**  
1955 in Gera geboren

Studium zum Ingenieur für industrielle Elektronik und Diplomingenieur für Elektrotechnik  
**1979 – 1990** Arbeit als Entwicklungsingenieur in Leipzig  
**1989 – 1990** Politische Arbeit am Runden Tisch in Leipzig  
**1991** Stadtrat (Dezernent) für Schule und Bildung der Stadt Leipzig  
**1994** Bürgermeister und 1. Stellvertreter des Oberbürgermeisters, Dezernent für Jugend, Schule und Sport

**1998 bis 2005** Oberbürgermeister von Leipzig  
**2005 – 2009** Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung  
**2009 – 2014** Abgeordneter des Deutschen Bundestages  
**seit 2014** Minister für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft sowie stellvertretender Ministerpräsident des Landes Thüringen  
**2018 – 2020** Landesvorsitzender der SPD Thüringen

*Lieber Wolfgang Tiefensee, Sie sind einer der wenigen Politiker, der in Ostdeutschland Oberbürgermeister einer großen Stadt war, der Bundesminister und Bundestagsabgeordneter, kurzzeitig Landtagsabgeordneter war, auf europäischer Ebene gewirkt hat und heute im Land Thüringen Wirtschaftsminister ist. Sie haben den Föderalismus in allen seinen Ebenen und Verästelungen kennengelernt. Fühlen Sie sich als Föderalist?*

Vor diesen politischen Stationen habe ich ohne föderale Strukturen in der DDR gelebt in tiefer Verbundenheit mit meiner Heimatstadt. Im Alter von drei Jahren bin ich mit meinen Eltern aus Gera weggezogen, habe meine Kindheit, Jugend, den Berufsstart, mein Berufs- und auch politisches Leben in Leipzig verbracht, bis ich dann 2005 als Minister nach Berlin gegangen bin. Leipzig war auch zu DDR-Zeiten eine prosperierende Stadt. Wir hatten das Glück, zweimal im Jahr die Internationale Messe zu erleben.

**Ich erinnere mich an diese wunderbaren Tage, internationale Gäste bevölkerten die Straßen, auf der Buchmesse konnte man westliche Literatur lesen, Texte abschreiben oder auch mal ein Buch unter augenzwinkernder Beobachtung der Standbetreuer in die Tasche verschwinden lassen. Leipzig ist von jeher eine sehr weltoffene Stadt, geprägt durch ihre Universität und ihr stolzes Bürgertum.**

Dieses Selbstbewusstsein, dieser Geist, der letztlich wenn Sie so wollen, ein Geist des Föderalismus ist, haben mich geprägt.

*Sie haben studiert in der DDR und wurden dann im vereinten Deutschland auch Oberbürgermeister der Stadt Leipzig ...*

Ich bin meinen Eltern unendlich dankbar, dass sie den alltäglichen Widerstand gegen das SED-Regime gelebt und uns Kinder in dieser Richtung erzogen und bestärkt haben. Eine Konsequenz: Ich trat nicht den Pionieren bei, ging nicht zur Jugendweihe, war nicht Mitglied der FDJ und habe schließlich den Dienst mit der Waffe verweigert. Für eine berufliche Karriere war das tödlich. Ein Glücksfall öffnete mir dennoch den Weg zum Abitur: Weil ich mit 13 den Bach-Preis mit dem Cello gewonnen hatte, wollte die Stadtschulrätin mir ein Musikstudium ermöglichen. Sie setzte sich über alle ideologischen Vorgaben hinweg, schob meine politisch indiskutable Biografie beiseite und öffnete mir den Weg zum Abitur. Am Ende der 12. Klasse wendete sich das Blatt, in meine Akte wurde eingetragen: zum Studium nicht geeignet. So habe ich den Beruf des Fernmeldemechanikers gelernt. Eine sehr prägende Erfahrung, 6 Uhr morgens in der Baubude zu beginnen, mit Steigeisen die Telefonmasten hochzuklettern oder ganz patente einfache Arbeiter kennenzulernen. Mit 20 wurde ich zu den Bausoldaten eingezogen. Dann wieder ein Glücksfall: Ich erhielt einen Studienplatz in Görlitz, weil man an der Ingenieurschule händeringend Bewerber suchte. Ich bin im Rückblick froh und dankbar für die Hürden und Umwege, sie haben mich vieles gelehrt. Später haben wir unsere Kinder ebenso erzogen, uns mit dem Bil-

dungssystem angelegt, in der Ökumenischen Versammlung mit Bildungsfragen auseinandergesetzt. Das war auch der Grund dafür, dass mich der Runde Tisch zum Dezernenten für Bildung berief, der Beginn meiner politischen Tätigkeit.

*Das war 1990. Sie sind dann 1998 Oberbürgermeister der Stadt Leipzig geworden. Der Blick als Oberbürgermeister einer ostdeutschen Stadt war zu der Zeit sicherlich nicht zuerst auf den Föderalismus gerichtet?*

Hinrich Lehmann-Grube, mein Vorgänger und Mentor, hat uns Dezernenten immer ermahnt, unseren Horizont zu erweitern. Sich aufmachen – was für ein schönes doppeldeutiges Wort: losgehen und offen sein für neue Erfahrungen. Als Mitglied im Präsidium des Sächsischen Städte- und Gemeindebundes, im Deutschen Städtetag zu sehen, wie in einem föderalen Staat die Herausforderungen unterschiedlich gelöst werden, war faszinierend. Und erst Europa! Im Städteverbund Eurocities wurde ich 2002 Präsident. Überall habe ich viel gelernt – über andere Staaten, andere Bundesländer, andere Städte. Mein Fazit: Hüten wir uns, vorschnell, gar arrogant über andere Situationen zu urteilen.

*Aber München und Berlin waren ja Konkurrenten? Oder Freunde?*

**Rückblick: München und Frankfurt waren die Städte, die nach dem Zweiten Weltkrieg vom Aderlass Leipzigs massiv profitiert haben. Leipzig war zuvor die Stadt des Buches. Bis auf den Reclam-Verlag mit seinen zwei Standorten wanderten die Verlage in den Westen. Leipzig verlor seine Stellung als die Stadt der Banken, das Finanzzentrum wurde Frankfurt. Die Jurisprudenz entschwand. Das Reichsgericht fand seine Fortsetzung als Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe.**

Leipzig war durch die sozialistische Planwirtschaft und durch die Abschottung der DDR mit Mauer und Stacheldraht massiv in seiner Entwicklung gehemmt. Nach 1990 sahen wir unsere Chance darin, unsere Potenziale, die Lust auf Zukunft, den Aufbauwillen zu kommunizieren. Daraus ist die Kampagne »Leipzig kommt« entstanden. Der Kerngedanke: Nicht so zu tun, als wären wir schon fast so weit wie München, sondern die Dynamik des Prozesses auf ein Ziel hin zu vermarkten. Die Botschaft: Wir sind noch nicht dort, wo wir sein wollen, aber lasst euch von der Kraft unseres Aufbruchs anstecken. Das ist letztlich meine Lebensphilosophie: Es kommt nicht darauf an, ob man vom gleichen Punkt aus startet, sondern wie beherzt und zuversichtlich man unterwegs ist. Der Ingenieur würde sagen: Geschwindigkeit ist das eine, Beschleunigung ist besser.

*Diese frühere Stärke des Ostens findet tatsächlich in vielen Diskussionen Ost-West kaum Beachtung. Sie sprachen eben auch vom Städteverbund Eurocities. Welche Rolle hat der Austausch für Sie mit den Kollegen auf europäischer Ebene gespielt?*

Das europäische Haus mit seiner Vielfalt ist eigentlich das Pendant zum deutschen Föderalismus. Ich erinnere mich an den Austausch mit dem Oberbürgermeister von Barcelona, der seine Stadt hin zum Meer geöffnet, quasi geografisch gedreht hat. Heute kann man die völlig veränderte Strandgestaltung besichtigen und meint, das sei selbstverständlich. Nein, das war das Werk eines visionären, tatkräftigen Stadtoberhauptes. Das hat mich beeindruckt und angespornt. Andererseits habe ich die Worte eines polnischen Oberbürgermeisters im Ohr: »Ihr fordert Klimaschutz? Wir haben nicht genügend Geld zur Sanierung unserer Eisenbahngleise!« Ich habe Brno und Istanbul besucht, die Sichtweise unserer östlichen Nachbarn war mir wichtig. Ich erinnere daran, dass es ohne die Charta 77, ohne Perestroika, ohne die Solidarność, ohne den durchtrennten Zaun in Ungarn kein 1989 in der DDR gegeben hätte. Wir haben also eine Bringschuld diesen Ländern gegenüber. In Lyon, der Partnerstadt Leipzigs, konnte ich wiederum studieren, was die Abhängigkeit von einer Zentralregierung bedeutet. Da lernt man den Föderalismus schätzen. Ich habe als einer der wenigen Oberbürgermeister eine Partnerschaft mit einer afrikanischen Stadt geschlossen, mit Adis Abeba. Es würde unser Gespräch sprengen, wenn ich der europäischen die internationale Sicht jetzt hinzufügen, aber auch hier ein Fazit:

**Aufgabe von Politik ist es, Ungleichheiten abzubauen und dabei die Vielfalt der je eigenen Gegebenheiten zuzulassen.**

*In einem föderalen Bundesstaat haben die Bürgermeister der größeren Städte also mehr Möglichkeiten, ihre Interessen auch gemeinsam gegenüber ihrem jeweiligen Land und dem Bund einzufordern und umzusetzen?*

Ja, das föderale System hat gerade in Bezug auf die unterschiedlichen Lösungsansätze viele Vorteile, der Wettbewerb treibt die Entwicklung der Länder voran. Der Osten ist nicht zuletzt durch eine beispiellose Solidarität westlicher Bundesländer mit ihren östlichen Partnerländern in den 1990ern stark geworden. Demgegenüber stehen die wenigen Nachteile, etwa wenn ich an die fragwürdige Verteilung neuer Bundesforschungseinrichtungen denke. Oder an das zerklüftete Bildungssystem mit seinen unterschiedlichen Lehrplänen, mit den Problemen der Kultusministerkonferenz, mehr Synchronität zu schaffen. Unabhängig von

der föderalen Struktur gibt es aber eine weitere Daueraufgabe: die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse von Stadt und ländlichem Raum. Im Freistaat Sachsen habe ich oft erlebt, wie schwer sich die Interessen der großen Städte gegen die der Landkreise durchsetzen ließen. Andererseits klagen die Kommunen im ländlichen Raum, in Bezug auf den demografischen Wandel, die Breitbandversorgung oder den ÖPNV benachteiligt zu sein.

**Im Kern geht es auf allen politischen Ebenen um die Frage, wie mit einer zielgenauen und intelligenten Verteilung von Geldern und Ressourcen eine weitgehende Chancengleichheit zu erreichen ist. Das ist das einende Ziel national und international – indem der Starke seinen Beitrag leistet, werden Disparitäten und damit Spannungen abgebaut.**

*Die Entwicklung ist doch momentan so, dass die Städte immer stärker werden und der ländliche Raum es deutlich schwerer hat mitzukommen. Wir reden über die großen Städte, über die starken Länder – werden nicht oft Entscheidungen in deren Sinne getroffen?*

Ich sagte es bereits, mein politischer Anspruch ist, Unterschiede abzubauen. Politik ist demzufolge das Bestreben, Disparitäten auf eine Weise zu verkleinern, die nicht auf Gleichmacherei zielt. Gleichwertig heißt eben nicht Gleichheit. Aus der christlichen Soziallehre kennen wir das sperrige Wort Subsidiarität. Zunächst soll die kleine Einheit die Dinge regeln, die größere hält sich zurück. Oft wird der zweite Aspekt ausgeblendet. Die größere Einheit soll nämlich die kleine in die Lage versetzen, ihre Aufgaben leisten zu können. Stützen wir das Ehrenamt auskömmlich? Kommt die pflegende Tochter zurecht? Sind Vereine und Initiativen stark genug? Fördern wir das Unternehmertum, die Selbstständigkeit ausreichend? Eine weitere für mich hochinteressante Frage ist: Wie messen wir eigentlich Stärke? Zählt nur das BIP, die Produktivität? Auf der Weltbühne und nicht nur dort hat der das Sagen, der wirtschaftliche Stärke aufweist. Das ist der falsche Ansatz oder besser gesagt: Er ist überholt. Als es um die Bewältigung der



Finanzkrise ging, spazierte Frau Merkel mit Herrn Sarkozy in Deauville einsam am Kai, um anschließend der EU ihre abgesprochene Lösung zu präsentieren. Warum wurde nicht das bevölkerungsreiche und stolze Polen miteinbezogen? Weil es nicht die Wirtschaftskraft der beiden stärksten Staaten aufweist und damit scheinbar weniger Gewicht hat. Grundfalsch. Meine Erfahrung ist, wer den Partner, egal wie stark er wirtschaftlich ist, nicht als ebenbürtig behandelt, legt den Grundstein für Zerwürfnisse und schadet sich letztlich sogar selbst.

*Wolfgang Tiefensee geht nach Berlin, wird Abgeordneter ...*

Erst mal Minister.

*... aber bei gleichem Grundgedanken. Doch die Mechanismen sind jetzt ganz andere. Wie kriegt man diesen Wechsel hin in eine ganz neue politische Umgebung?*

Für mich war es zunächst eine erstaunliche Erfahrung, dass sich mit dem Wechsel der politischen Ebene auch die eigene Perspektive verschiebt, aus dem Kämpfer für städtische Interessen werde ich der Anwalt des Bundes. Und dennoch hänge ich meine Erfahrungen nicht wie einen alten Mantel an die Garderobe.

*Was genau war anders zwischen dem Blick des Oberbürgermeisters und dem des Bundesministers?*

Ich stand vor der Herausforderung, für einen Interessenausgleich zwischen den Bundesländern zu sorgen und gleichzeitig wichtige bundespolitische Vorhaben auf den Weg zu bringen. So wie ich als Oberbürgermeister für meine Stadt und im Städtetag für alle Städte gestritten habe, sah ich mich nun mit der ständigen Klage der Länder konfrontiert, im Verhältnis zum Bund zu wenig Geld zu haben. 16 Bundesländer versuchen, ihre je eigenen Interessen durchzusetzen und das mit allen Tricks und Kniffen. Andererseits habe ich die Konferenzen der Länderverkehrs- oder -bauminister als kooperativ und belebend erfahren. Im April 2006 habe ich so die Wasserstoffinitiative NOW mit unzähligen Teilprojekten in den Bundesländern gestartet, heute können meine Nachfolger darauf aufbauen. Ich bin auch ein wenig stolz darauf, dem Verkehrsprojekt Deutsche Einheit 8.3, der Bahnstrecke von München nach Erfurt, zum Durchbruch verholfen zu haben. Sie war Ende der 1990er quasi vom Tisch. Zu teuer, in Relation zu anderen Vorhaben nachrangig, so lauteten damals die Argumente der Beamten. Zum Glück hat der Minister die Möglichkeit, ein Machtwort zu sprechen. Und so habe ich mit Vergnügen im Dezember 2017 der Eröffnung der Strecke beigewohnt.

*Ist man dann immer noch so ein begeisterter Föderalist, wenn man weiß, dass man mit mehr zentraler Macht so manche Diskussion nicht hätte?*

Ja, aus voller Überzeugung.

**Unsere Demokratie, aber eben auch der Föderalismus tragen das Wesensmerkmal des Aushandlungsprozesses in sich. Dieses Ausfechten unterschiedlicher Interessen, das Suchen nach dem guten Kompromiss, ist anstrengend. Der Ruf nach der Zentralmacht ist vergleichbar mit dem zurzeit vernehmbaren Ruf nach dem starken Mann an der Spitze des Staates.**

Klingt verständlich, weil Demokratie vergleichsweise aufreibend ist. Ich habe lange genug in einer Diktatur gelebt und weiß, wie es endet, wenn – im Bilde gesprochen – der Papa weiß, was für alle gut ist. Nein, auch wenn Föderalismus mühsam ist, ich möchte keine zentralistisch agierende Regierung.

*Also, es war eine Erfahrung aus Leipzig, dass der Föderalismus nur so funktionieren kann und dass das Drängeln der Länder, der Kommunen, der Regionen, eine Chance ist, Entscheidungen nicht zentral zu verordnen, sondern im Miteinander, auch wenn es noch so mühsam ist, zu klären?*

Im mühsamen Aushandlungsprozess, ja. Als Bauminister ging es beispielsweise um die Frage, wie man die unterschiedlichen Ansätze bei der energetischen Gebäudesanierung harmonisiert. Oder, wie gehen wir unter argwöhnischem Blick westdeutscher Länder mit der Altlastenproblematik ostdeutscher Wohnungsgesellschaften um? Wie hebt man eine Stiftung Baukultur gemeinsam aus der Taufe? Wie sollte man Städte mit Weltkulturerbe besser unterstützen, ohne den Aufschrei derjenigen, die diese Belastung nicht haben, zu provozieren? Hier konnte ich übrigens im Einvernehmen aller Länder ein millionenschweres Sonderprogramm auflegen, das noch heute Anerkennung findet. Ich habe mich aber auch mit grundsätzlichen Themen auseinandergesetzt: Wie soll die europäische Stadt der Zukunft aussehen? Am Ende eines gründlichen Diskussionsprozesses wurde während der deutschen Ratspräsidentschaft 2007 die Charta der europäischen Stadt verabschiedet. Bedenkt man, dass die letzte aus den 1930er Jahren stammte, waren solche Überlegungen längst überfällig. Damals favorisierte man auf dem Hintergrund der Industrialisierung, der Verschmutzung der Städte, den Hinterhöfen, wie sie Zille gemalt hat, ein Modell, dass wir heute in vielen amerikanischen Städten vorfinden: Arbeiten, Wohnen, Freizeit und Einkaufen wurden separiert. Wir haben das Bild der kompakten Stadt gezeichnet, mit starken Stadtteilen, haben ökologische und soziale Aspekte

bedacht. Es war ein Vergnügen, die unterschiedlichen Sichtweisen unserer europäischen Nachbarn einfließen zu lassen, eine unschätzbare Erfahrung.

*Haben sich zu der Zeit die ostdeutschen Länder in diesem gesamtdeutschen Föderalismus noch anders bewegt als die westdeutschen Länder?*

Ich habe die Solidarität der westdeutschen Länder mit denen in Ostdeutschland Anfang der 1990er angesprochen. Aber recht bald kam es zum Meinungsumschwung: Jetzt sind endlich die strukturschwachen Regionen in Westdeutschland dran! Ich habe damals das Bild einer Treppe mit zehn Stufen gebraucht: Auch wenn sich Leipzig, Dresden, Jena und Potsdam auf der achten Stufe mit Gelsenkirchen und Duisburg treffen, es macht einen Unterschied, ob die Regionen im Osten ringsum auf der Stufe sieben stehen, also strukturschwach sind, oder die westdeutschen auf Stufe neun und zehn, manche Städte also trotz eines prosperierenden Umfelds schwach sind. Kurzum, die ostdeutschen Länder mussten fortan laut und vernehmlich ihre Stimme erheben, um etwas durchzusetzen. Gerhard Schröder ist es zu verdanken, dass er die Widerstände beiseite geräumt und den Solidarpakt II auf den Weg gebracht hat. Die Frage steht im Raum, ob der Aufbau Ost mit den Milliarden aus Berlin und Brüssel erfolgreich war. In Bezug auf die Wirtschaft, auf Infrastruktur und Städtebau haben wir Großes geschafft.

**Bedenkt man, dass sich beim Wettlauf zwischen West und Ost der stärkere Läufer, Westdeutschland, nicht wartend an die Ecke stellt, der Wettbewerber also ein bewegliches Ziel ist, dann sind die Ergebnisse beachtlich. Hören wir auf, nur die Durchschnittswerte West und Ost zu vergleichen.**

Ordnen wir stattdessen die einzelnen Bundesländer und messen nicht nur das BIP, dann ergibt sich ein interessantes Bild: Thüringen überholt bei der Anzahl der Industriearbeitsplätze pro 1.000 Einwohner NRW, Hessen, Niedersachsen, unterbietet bei der Arbeitslosenquote NRW, Hamburg, Saarland. Darauf sollten wir stolz sein. Mit dem Wissen um die Kraft unseres föderalen Deutschlands sollte es möglich sein, die Lohnunterschiede zu beseitigen, eine drohende Altersarmut zu verhindern und die Forschung in besser aufgestellten, weil nicht so kleinteiligen Betrieben auszubauen. Viel zu tun.

*Dann passiert wieder etwas Neues in Ihrem politischen Leben: Sie werden Landesminister in Thüringen, in einem Land, was in der Wirtschaftskraft zwar viel erreicht hat in den vergangenen Jahren, aber keineswegs zu den stärksten gehört. Warum haben Sie sich dafür entschieden?*

Ich bin in Thüringen geboren und kehre dahin zurück, um es voranzubringen. Mich fasziniert seit 1990 und meiner politischen Tätigkeit in Leipzig die Exekutive. Als Abgeordneter seinen Wahlkreis zu beackern, im Parlament Gesetzesvorhaben auf den Weg zu bringen, ist eine schöne Aufgabe. In der Exekutive ist der Weg von der Idee, vom Lösungsansatz zur handfesten Umsetzung meist kürzer, die Wirkung lässt sich unmittelbarer ablesen, eine Mischung aus Visionär und Macher ist gefragt. Das reizt mich immer wieder neu. Zudem braucht es eine Administration, die gut aufgestellt ist, es braucht motivierte, kluge Mitarbeiter. Dann ist man als Teil des Teams wie in einem Maschinenraum, in dem Prozesse in Gang gebracht werden. Interessant auch immer wieder die Zusammenarbeit mit der Legislative. Hier kann ich auf so manche Erfahrung aus meinem Berufsleben zurückgreifen, auch wenn die Regierungskonstellation und die des Landtages in Thüringen ein absolutes Novum darstellen – eine spannende Herausforderung. Ich habe es keine Sekunde bereut, nach Erfurt gegangen zu sein, und freue mich darauf, weiter meine ganze Kraft für dieses wunderschöne Land einzusetzen.

*Wenn Sie einen Blick in die Zukunft werfen, was wird, was muss sich im Zusammenspiel der politischen Ebenen, was in Gesellschaft und Wirtschaft ändern?*

Zunächst zur Politik: Unser System der repräsentativen Demokratie stößt immer mehr dort an seine Grenzen, wo die Bürgerschaft sich zu wenig vertreten und zu wenig einbezogen fühlt. Die sogenannten sozialen Medien erlauben es, auch ohne den Umweg über Parteien und Parlamente seiner Meinung hörbar Ausdruck zu verleihen. Die Dominanz der Regierungsparteien gegenüber Initiativen der Opposition, die ungeprüft in den Papierkorb wandern, stößt auf Ablehnung. Hier wäre es interessant, über neue Formen der Entscheidungsfindung in Parlamenten nachzudenken. Warum soll es nicht öfter bei weniger relevanten Sachverhalten wechselnde Mehrheiten geben, ohne dass gleich eine Regierung stürzt? Vorbild könnten Entscheidungen im Bundestag ohne Fraktionszwang etwa bei Gewissensentscheidungen sein. Lasst uns darüber hinaus über den Einfluss der Bürgerschaft bei der Entscheidungsfindung nachdenken. Das digitale Instrumentarium bleibt bisher weitgehend ungenutzt. In Bezug auf die Wirtschaft: Wir haben in Thüringen eine Antwort auf die Frage gefunden, wie wir die kleinteilige Wirtschaft mittels digitaler Datenprotokolle entlang der gesamten Wertschöpfungskette zu virtuellen neuen, größeren Unternehmen verbinden können. Die kooperative Wertschöpfung wird langsam, aber hoffentlich stetig als neues Instrument über Ländergrenzen hinaus in der Wirtschaft Einzug halten. Neue Formen der interkulturellen Zusammenarbeit werden entstehen. Ohne Frage, es bleibt spannend.

Heiner Bernhard



## »Manchmal wär ich gern Franzos!« Vom kommunalen Ärger über die föderalen und regionalen Unter- schiede im Bildungswesen

»Manchmal wär ich gern Franzos!« – ich weiß: Diese Aussage kann gerade in Zeiten, in denen die Corona-Pandemie und ihre Folgen die Debatten beherrscht, Kopfschütteln auslösen; lässt sie sich doch so verstehen, als würde die zentralistische französische Politik herbeigesehnt. Aber tatsächlich ist es nur der Stoßseufzer angesichts der Tatsache, dass Leben und Bildung diesseits und jenseits einer Landesgrenze innerhalb Deutschlands Unterschiede – zuweilen erhebliche – macht. Als ein in Bildungsfragen engagierter Kommunalpolitiker in seiner baden-württembergischen Mittelstadt, die sehr »grenznah« zu Hessen gelegen und auch nicht weit von Rheinland-Pfalz entfernt ist, ist der Umgang mit und manchmal die Verzweiflung an diesen Unterschieden nahezu tägliches Geschäft.

Es gibt also »innerdeutsche Grenzgebiete«, gemeint sind die Regionen beiderseits der Grenzen benachbarter Bundesländer. Ein Blick auf diese subnationalen Grenzregionen kann erhellend sein, weil sich dort im Alltag wie im Vergrößerungsglas die Auswirkungen der föderalen Ordnung und ihrer Zuständigkeitsverteilung zeigen.

Kurios war zum Beispiel die Einführung des Rauchverbots in Gaststätten. Baden-Württemberg setzte die Regelung am 1.8.2007 in Kraft. Rheinland-Pfalz ließ sich damit bis zum 15.2.2008 Zeit – mit der Folge, dass eine ganze Reihe insbesondere betrieblicher Weihnachtsfeiern zum Ärger und Umsatzverlust badischer Gastronomen kurzerhand zum ungestörten Qualmen in die Vorderpfalz verlegt wurde. Für Prostitution war Weinheim wiederum lange ein heißes Pflaster, da alle vergleichbar

**Heiner Bernhard**  
1957 in Weinheim geboren

**1977 – 1982** Studium der Rechtswissenschaften in Mannheim

**1982 – 1986** Referendariat in Mannheim, Heidelberg und Weinheim, u. a. beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg

**1986 – 1994** Juristischer Mitarbeiter des Rechtsamtes der Stadt Heidelberg

**1996 – 2002** Leiter des Amtes für öffentliche Ordnung der Stadt Heidelberg

**2002 – 2018** Oberbürgermeister der Stadt Weinheim an der Bergstraße, währenddessen u. a. Vorsitzender – auch länderübergreifender – kommunaler Zweckverbände, Mitglied der Verbandsversammlung der Metropolregion Rhein-Neckar, des Ausschusses für Schule, Bildung und Sport des Städtetags Baden-Württemberg sowie des Schul- und Bildungsausschusses des Deutschen Städtetags

großen Städte im benachbarten Hessen Dank der rechtlich fragwürdigen Praxis des zuständigen Regierungspräsidiums über Sperrgebietsverordnungen verfügten. Damit war Südhessen von Frankfurt bis an die badische Grenze rotlichtfrei. Geschäftsinteressen und Triebstau trafen in Weinheim aufeinander. Zeitweise gab es in dem ansonsten recht beschaulichen Städtchen bis zu sieben entsprechende Etablissements.

### In wenigen Kilometern Entfernung zwei Bildungssysteme

Eine Anekdote aus meiner Schulzeit kann als Beispiel dafür dienen, wie in subnationalen Grenzregionen der Bildungsföderalismus direkt erfahrbar wird. Meine Heimatstadt liegt im nordwestlichen Zipfel Baden-Württembergs. Weinheim ist quasi von Hessen »umzingelt«. Immer wieder erfuh man, dass Weinheimer Schüler den Weg in die weiterführende Schule nach Hessen wählten oder während ihrer Schullaufbahn dorthin wechselten – der Abschluss dort galt als leichter erreichbar. Bei uns, den »im Badischen« Zurückgebliebenen, erzeugte diese Entwicklung übrigens weder Neid noch Frustration. Sie sorgte eher für Belustigung und stärkte unser Selbstvertrauen. Wir schauten fast schon mit einer gewissen Geringschätzung auf die Nachbarn herab.

Solche Unterschiede in den schulischen Leistungsanforderungen der Bundesländer scheinen immer noch nicht gänzlich beseitigt. Wie soll man nachvollziehen, warum in einem Bundesland in Abiturprüfungen bei der Übersetzung der gleichen fremdsprachlichen Texte Wörterbücher zugelassen sind, in einem anderen nicht?

Die Folgen der unterschiedlichen Schulphilosophien bleiben nicht auf den schulischen Bereich beschränkt. Der in den ersten Jahren des neuen Jahrtausends bestellte

Geschäftsführer der Weinheimer Stadtwerke wohnte zuvor mit seiner Familie in einer gerade einmal 60 Kilometer entfernten Gemeinde in Rheinland-Pfalz.

### Das Schwierigste bei seinem Umzug war das Finden einer entsprechenden weiterführenden Schule für die beiden Kinder.

Solche und ähnliche Fälle gibt es zuhauf. Die ihnen zugrundeliegende Problematik bedeutet eine echte Bremse bei der Realisierung des Rechts auf Freizügigkeit. Sie sorgt aber auch für eine strukturelle Schwächung der von ihr besonders betroffenen »Grenzregionen«, und zwar beiderseits der Landesgrenzen.

Dort, wo man »über die Grenzen« hinweg eng zusammenlebt, können auch die unterschiedlichen Ferienregelungen zum Problem werden. Baden-Württemberg und Hessen mit einer gemeinsamen Landesgrenze von immerhin etwa 270 Kilometern haben in der Regel lediglich zwei Wochen gemeinsame Sommerferien. Oft war schon die Zeitspanne geringer. Eltern mit Kindern in Schulen verschiedener Bundesländer fällt da die Urlaubsplanung schwer. Wenn ich da an Frankreich denke! Nur die dortigen Staus am Anfang der Monate Juli und September trüben diesen Gedanken.

Bei den Kosten der Betreuung für Kinder aus Nachbargemeinden in vorschulischen Tageseinrichtungen haben Städte und Gemeinden in Baden-Württemberg sich darauf verständigt, diese mit einem pauschalierten Betrag auszugleichen. Eine entsprechende grenzüberschreitende Regelung fehlt. Hessische Eltern können deshalb nur in wenigen Ausnahmefällen ihre Kinder in Einrichtungen benachbarter Gemeinden jenseits der Landesgrenze unterbringen. Überhaupt die Kinderbetreuungsgebühren: Das uneinheitliche Vorgehen der Länder hierbei stellt ein echtes kommunales Ärgernis für Städte und Gemeinden insbesondere in »Grenzregionen« dar.

### Eine Metropolregion, von Landesgrenzen durchzogen

Weinheim ist chronisch unterfinanziert. Als attraktives Mittelzentrum unmittelbar an der Grenze zum Bundesland Hessen, in zwei Himmelsrichtungen, verfügt die Stadt über eine Infrastruktur für 60.000 Einwohner. Aber nur 45.000 Menschen sind gemeldet. Zwei benachbarte hessische Gemeinden, deren Bürgerschaft sich bei einer ganzen Reihe von Themen zur großen Nachbarin hin orientiert und die Angebote der Stadt nutzt, haben knapp 10.000 und gut 4.000 Einwohner. Wären diese jeweils Ortsteile Weinheims, wär ein Teil der finanziellen Probleme leichter lösbar. Allein durch den kommunalen Finanzausgleich, der sich maßgeblich nach der Einwohnerzahl bemisst, wäre jährlich ein Vielfaches des Defizits kompensiert. Aber natürlich gab und gibt es keine Gebietsreformen, die Landesgrenzen überschreiten.



Foto: Peter Schmeitzle [cc-by-sa 3.0]

Besondere Probleme bilden Landesgrenzen für sie überschreitende Rechtsgebilde. So liegt die Metropolregion Rhein-Neckar im Schnittpunkt der Bundesländer Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz und erstreckt sich über »Grenzgebiete« der drei Bundesländer, vom Pfälzerwald im Westen bis zum Odenwald und Kraichgau im Osten sowie von der französischen Grenze im Südwesten bis einschließlich des hessischen Rieds im Norden.

Mit sieben Landkreisen und acht kreisfreien Städten zählen insgesamt 290 Kommunen zur Region. Die größten Städte sind Mannheim, Ludwigshafen und Heidelberg. Neben diesen drei Oberzentren liegen über die Region verteilt 30 Mittelzentren. Auf einer Fläche von rund 5.600 Quadratkilometern leben ca. 2,4 Millionen Menschen. Mehr als 950.000 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze (Stand 2018) werden

von rund 160.000 Unternehmen zur Verfügung gestellt. Sie machen Rhein-Neckar zu einem der wirtschaftlichen Motoren Deutschlands. Zehn der 100 stärksten börsennotierten Unternehmen haben hier ihren Sitz.

### In den verschiedenen Förderkulissen der drei Bundesländer existiert diese Region indessen nicht. Projekte der Metropolregion haben nur Chancen auf Förderung in Programmen des Bundes oder der EU.

Und wegen der bei der Antragstellung jeweils notwendigen Beteiligung von drei Landesbehörden ist der bürokratische Aufwand hierbei immens.

#### Unterschiedliche Bildungsverhältnisse – ungleiche Bildungschancen

Unterschiedliche Bildungsverhältnisse sind erst dann ein gravierendes Problem und eine politische Herausforderung, wenn sie zu ungleichen Bildungschancen und Benachteiligungen führen. Wie die skizzierten Beispiele illustrieren, zeigt ein Blick in die »subnationalen Grenzregionen« besonders deutlich, dass Nachteile vor allem dann entstehen, wenn der Übergang oder anders: die wechselseitige Zugänglichkeit zu den Bildungseinrichtungen auf beiden Seiten der Grenze erschwert werden – entweder für alle oder insbesondere auch für bestimmte soziale Gruppen. Es geht also um Gleichwertigkeit und Niedrigschwelligkeit.

Wie schwierig es für den kommunalen Bereich bisweilen ist, mit den Fallstricken des Föderalismus zu Recht zu kommen, zeigt sich wohl nirgendwo deutlicher als im Bildungswesen. Die Diskussionen in den Sitzungen des Schul- und Bildungsausschusses des Deutschen Städtetages sind zu einem nicht unerheblichen Teil beherrscht von der Notwendigkeit, die jeweilige Wirklichkeit hinter denselben Begriffen zu klären: »Schulsozialarbeit« meint eben nicht in jedem Bundesland das Gleiche. Vorschriften über Zuständigkeiten sind ebenso wenig von Land zu Land übertragbar wie Regeln zur Finanzierung bildungspolitischer Projekte.

Diese Situation behindert interkommunale Zusammenarbeit. So hat beispielsweise die Arbeitsgemeinschaft »Weinheimer Initiative«, ein Zusammenschluss von bildungsaktiven Kommunen aus der ganzen Republik, in den jetzt fast 13 Jahren ihres Bestehens immer wieder die Erfahrung gemacht, dass eine bewährte Praxis, die im Bundesland A eingeführt, geübt und gewürdigt ist, keine Chance hat auf Etablierung im Bundesland B.

**Wer im Bildungsbereich gleichwertige Verhältnisse schaffen will, muss die negativen Effekte des Bildungsföderalismus eindämmen.**

Ein wichtiger Schritt hierzu wäre zunächst eine Vereinheitlichung der Bildungsinvestitionen. Die Antwort auf die Frage, wie die Ausstattung von Schulen auszusehen hat, darf nicht weiterhin von der Finanzkraft des jeweiligen Schulträgers, also der Gemeinde vor Ort, abhängen.

Das ist übrigens ein Problem schon bei unterschiedlich armen Kommunen im gleichen Bundesland. Es müsste deshalb dringend eine Verständigung auf einheitliche Standards erfolgen – und zwar bundesweit. Angesichts aller Ergebnisse der bisherigen Pisa-Studien dürfte es auch keine Diskussion darüber geben, dass beispielsweise ein für die Ausstattung mit Lehrkräften – also an die Kultusministerien adressiert – festzulegender einheitlicher Standard sich eher an Finnland als an der gegenwärtigen gesamtdeutschen Wirklichkeit zu orientieren hätte.

Bekanntermaßen lassen sich auch unterschiedliche Bildungskonzepte und damit einhergehend verschiedene Leistungsanforderungen feststellen. Vergleichbare Abschlüsse sind nach wie vor nicht in Sicht. Auch dieser Umstand ist Teil der in Deutschland seit Jahrzehnten fehlenden Bildungsgerechtigkeit. Ein Ärgernis nicht nur für Eltern und die Schülerschaft.

#### Die Rolle der Kommunen in der Bildungspolitik stärken

Immer mehr Städte und Landkreise nehmen die Herausforderung an, die lokale Bildungslandschaft (mit-) zu gestalten, oftmals in koordinierender Funktion im Rahmen lokaler Verantwortungsgemeinschaften. Sie wissen, dass misslingende berufliche Integration soziale Folgeprobleme hat, die vor allem die Lebensqualität in den Kommunen negativ treffen.

### Die Entscheidungsträger in den Kommunen wissen auch, dass gut gebildete, selbstbewusste und aktive junge Menschen ein zentrales Potenzial für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Zukunft der Städte und Landkreise sind – gerade angesichts der erwartbaren demografischen Entwicklungen.

Städte und Landkreise sind nicht erst seit der Aachener Erklärung und der Weinheimer Erklärung bereit für die Übernahme lokaler Verantwortung im Bildungswesen. Immer noch sind sie dafür aber unzureichend ausgestattet. Sie brauchen Anerkennung und vernünftige Rahmenbedingungen für die wachsenden Aufgaben lokaler Bildungspolitik. Aber wird mit dem Plädoyer für eine stärkere Rolle der Kommunen in der Bildungspolitik nicht noch einer weiteren Verstärkung der dezentralen Unterschiedlichkeit der Bildungssysteme das Wort geredet? Nein!

Es geht nicht um die Schaffung von »Inseln«; vielmehr erlaubt die Nähe zu den Lebenszusammenhängen der Bürger, Bildungsbenachteiligungen früh zu erkennen, ihnen entgegenzuwirken und das lokale Bildungspotenzial zum Nutzen aller gezielt zu fördern.

### **Also doch: lieber »Franzos«?**

Beim ersten offiziellen Besuch als Weinheimer Oberbürgermeister in einer unserer kleineren französischen Partnergemeinden präsentierte der stolze Bürgermeister die neue, überaus gut ausgestattete Mediathek. Nach respektvollem Staunen und einem Blick in den – verglichen mit deutschen Kommunen entsprechender Größe und Struktur mehr als dürftigen Haushaltsplan – war klar, was der französische Kollege dann auch bereitwillig bestätigte: »Paris a payé!« – das hat Paris finanziert, und zwar zu 100 Prozent. Eine Geschichte, die nur wegen des in Frankreich herrschenden zentralistischen Systems erzählt werden kann.

Föderale Strukturen gab es in Frankreich allenfalls in den Zeiten vor und während der Besetzung Galliens durch Julius Cäsar (»Gallia est omnis divisa in partes tres«), aber jedenfalls nicht länger als bis zum Hochmittelalter. Deutschland hingegen war nach dem Zerfall des Ostfränkischen Reiches ein Flickenteppich – auch als Heiliges Römisches Reich Deutscher Nation. Das hat sich erst 1871 geändert. Schlechteste Erfahrungen musste die Welt mit einem besonderen diktatorischen und mörderischen deutschen Zentralismus von 1933 bis 1945 machen. Der im Grundgesetz von 1949 verankerte föderale Staatsaufbau entstand als demokratische Alternative zum Nazi-Einheitsstaat und als Teil einer die Demokratie sichernden »Balance of Power«. Von daher sind die unterschiedlichen Verfassungen der beiden Länder Konsequenzen des historischen Erlebens der Nationen. In Deutschland haben das System der konkurrierenden Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern und die definierten Länderzuständigkeiten sowohl Schatten- als auch starke Seiten.

Dass die Wirklichkeit des Föderalismus – neben den hier bereits beschriebenen – auch für viele Bürger Schattenseiten hat, signalisieren 431.000 Google-Einträge bei Eingabe der Formulierung »Kritik am Föderalismus«. Und eine vertiefende Recherche in diesem Datenschungel würde jeden noch so geringen Staatsverdross vergrößern.

**Trotzdem überwiegen die starken Seiten. Unser Föderalismus befördert innovative Lösungen und vorwärtsweisende Initiativen, die sich aus einzelnen Ländern heraus auch in die Wirklichkeit der anderen übersetzen (können).**

**Die Chance, Regionales zu stärken und damit die Identifikation des Menschen mit »seiner« Gesellschaft zu bewirken, wird regelmäßig ergriffen. Gemeinsinn und Solidarität, Initiative und Empathie entstehen im föderalen System eher als in zentralistischen Strukturen.**

Das ausgeprägte deutsche Vereinswesen ist dafür ein gutes Beispiel. Wir sind eine Gesellschaft mit hohem gemeinnützigem Engagement. Das kann ein Beleg dafür sein, dass diese »dezentrale Ressourcenverantwortung« zu einer größeren Bereitschaft führt, Verantwortung zu übernehmen.

Mit der Coronakrise ist das Zusammenspiel zwischen Bund und Ländern zwar erneut auf eine harte Probe gestellt, so wie dies schon bei der Ankunft der großen Zahl Geflüchteter 2015 der Fall war. In beiden Fällen scheint sich jedoch das föderale System bewährt zu haben.

### **Also nicht »Franzos« werden!**

Was Deutschland aber braucht, ist im Bildungsbereich und darüber hinaus mehr systematische Einheitlichkeit – und mehr Mut zu Veränderungen. Eine große Chance wurde im Prozess der Vereinigung Deutschlands in den Jahren nach 1989 vertan. Durch eine massive und Einfluss nehmende »Verwaltungshilfe« aus den westdeutschen Bundesländern wurden die verschiedenen Westmodelle, mitunter modifiziert, auf die späteren neuen Bundesländer übertragen. Teilweise wurden sie regelrecht »übergestülpt«, zum Beispiel im Gemeinderecht und im Polizeirecht. Auf vielen Gebieten ließ man sich – oder war einfach – zu wenig Zeit für einen abwägenden Systemvergleich.

Das hat die Landschaft noch bunter, die Vergleichbarkeit noch schwerer gemacht als zuvor. Die Chance wäre da gewesen, insgesamt einen Erneuerungsprozess einzuleiten, vielleicht sogar eine Länderneugliederung im Westen. Beispiele anderer Nachbarländer hätte es damals gegeben und gibt es immer noch. Föderalismuskritik scheint es in der Schweiz (»Confoederatio Helvetica«) in weit geringerem Ausmaß zu geben als bei uns. Auch Österreich, in dem Bundesstaatlichkeit mit einem traditionell stark ausgeprägten Zentralismus einhergeht, und Belgien mit seinen spannungsreichen Beziehungen zwischen den Landesteilen sind einer vergleichenden Betrachtung wert.

## Schluss

Nicht um die Abschaffung des Föderalismus oder seine starke Beschränkung geht es also, sondern darum, dass er sich wirksam nach dem erstrebenswerten Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ausrichtet. Dieser Terminus hat allerdings weitaus geringeres juristisches Gewicht als gemeinhin angenommen wird.

## Wer gleichwertige Lebensverhältnisse einfordert, muss akzeptieren, dass dies kein Begriff ist, der wie Sozialstaat oder Rechtsstaat oder Demokratie einen zentralen Platz im Grundgesetz innehat.

Er steht bei den Kompetenznormen für die Gesetzgebung, und zwar an der Stelle, wo es um die Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder geht.

Da braucht es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts schon starke Disparitäten und fast eine Erschütterung des Sozialgefüges, wenn man mit dem Kriterium gleichwertiger Lebensverhältnisse eine Erweiterung der Gesetzgebungsbefugnis des Bundes zulasten der Länder begründen wollte. Erst recht lässt sich einklagbar kaum ein Bürgerrecht daraus ableiten. Bildungspolitik, mit den Schattenseiten föderaler Wirklichkeit, gehört gerade nicht zur konkurrierenden Gesetzgebung, sondern ist Länderkompetenz.

So bleibt allein die Hoffnung, dass die politische Vernunft – man sollte den Glauben an sie nie aufgeben – dereinst zum Ergebnis kommt, dass es nicht nur, aber insbesondere für die Lebensverhältnisse in den »subnationalen Grenzgebieten« Sinn macht, gleichwertige Zustände und einfache Zugänglichkeiten herzustellen.

Die föderale Verantwortung für Bildung bei den Ländern rechtfertigt sich nur, sofern die Länderbildungspolitik Ausdruck der Bedarfe und Bedürfnisse ist, wie sie sich in den jeweiligen Regionen stellen, und zugleich der gesamten Republik von Nutzen ist. Die Menschen haben ihre Lebensmittelpunkte in den Gemeinden, Städten und Kreisen. Deren Bereitschaft zur Übernahme lokaler Verantwortung muss stärker wahrgenommen, genutzt und gefördert werden. Sie brauchen insbesondere im Rahmen der Bildungspolitik der Länder eine Anerkennung »auf Augenhöhe« und vernünftige Gestaltungsmöglichkeiten für die ständig wachsenden Aufgaben »vor Ort«.

## Föderales Forum des Bundesministeriums der Finanzen

Am 4. Juni 2019 fand im Bundesfinanzministerium die Auftaktveranstaltung des Föderalen Forums statt. Experten aus Wissenschaft, Politik und Verwaltung diskutierten über die Herausforderungen der öffentlichen Haushalte sowie über die Zukunft des Föderalismus.

Im ersten Veranstaltungsteil referierte Prof. Dr. Dr. h. c. Clemens Fuest, Präsident des ifo Instituts München, über die Herausforderungen der öffentlichen Haushalte von Bund und Ländern nach neun Jahren gesamtwirtschaftlichen Aufschwungs. Bundesrechnungshofpräsident Kay Scheller untersuchte in seinem Vortrag, inwieweit die öffentlichen Haushalte für die Herausforderungen der Schuldenbremse und der europäischen Stabilitätsregeln vorbereitet sind. Dr. Ursula Weidenfeld moderierte die anschließende Diskussion »Sind die öffentlichen Haushalte gerüstet für zukünftige Herausforderungen«. Neben Prof. Dr. Dr. h. c. Clemens Fuest und Bundesrechnungshof-Präsident Kay Scheller nahmen der Berliner Finanzsenator Dr. Matthias Kollatz, der nordrhein-westfälische Finanzminister Lutz Lienenkämper, Prof. Dr. Thiess Büttner sowie Staatssekretär Werner Gatzer an der Diskussion teil.

Im zweiten Teil der Veranstaltung wurden die Chancen und Grenzen des Föderalismus beleuchtet. Prof. Dr. Stefan Koriath beleuchtete in seinem Vortrag die Konzepte und Interessen im deutschen Finanzföderalismus seit 1949. Dr. Jörg Dräger, Vorstandsmitglied der Bertelsmann Stiftung, stellte den Bildungsföderalismus in Deutschland auf den Prüfstand. An der Podiumsdiskussion zur Zukunft des Föderalismus in Deutschland nahmen, neben Prof. Dr. Stefan Koriath und Dr. Jörg Dräger, MdB Anja Hajduk (stellvertretende Fraktionsvorsitzende der Bundestagsfraktion Bündnis 90/ Die Grünen), Prof. Dr. Henneke (Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistags) sowie Staatssekretär Dr. Rolf Bösinger teil.

Das Föderale Forum soll auf Bundesebene in zweijährigem Rhythmus eine Plattform bieten, auf der Vertreter aus Wissenschaft, Politik und Verwaltung sich zu aktuellen wie auch grundsätzlichen finanzföderalen Themen austauschen können.



## Ein Gespräch mit Michael Müller



## Berlin wird als Impulsgeber gefragt und gefordert sein

*Lieber Michael Müller, wie würden Sie Berlin im Konzert der Bundesländer sehen? Ist das jetzt ein selbstbewusstes Land wie Hamburg oder auch die süddeutschen Länder oder ist Berlin eher eine Restmasse von Preußen?*

So wie wir Berlin heute kennen, gibt es Berlin erst seit 100 Jahren. Im nationalen und erst recht internationalen Vergleich ist das für eine Hauptstadt eine junge Zeit. Paris oder London sind über Jahrhunderte gewachsen, das prägt ein bisschen das Bewusstsein oder Selbstbewusstsein. **Man empfindet sich in Berlin schon als Berliner einer Millionenmetropole, aber dieses Selbstbewusstsein, Hauptstadt und damit auch Impuls- und Taktgeber für nationale oder internationale Entwicklungen sein zu können, das ist doch sehr neu.**

Das haben viele noch nicht verinnerlicht. Wirklich als internationale Metropole und Hauptstadt wahrgenommen wird Berlin auch erst seit 30 Jahren. Das wächst jetzt erst von Jahr zu Jahr und damit auch, dass die Berliner selbstbewusster damit umgehen und vielleicht auch ein bisschen stärker Impulsgeber sein wollen als in der Vergangenheit.

*Aber vor dem Zweiten Weltkrieg war Berlin doch bereits ein Zentrum, wirtschaftlich, finanziell, kulturell! Berlin war eine sehr dynamische Stadt, auf dem Weg zur Metropole.*

Natürlich, Berlin war eine internationale Metropole, wo sich die Kultur und die Wissenschaft getroffen hat. An der Charité sind Nobelpreisträger ein und ausgegangen. Natürlich gab es auch große soziale Verwerfungen, politische Unruhen.

**Michael Müller**  
1964 in Berlin geboren

**bis 1986** kaufmännische  
Lehre

**1986 bis 2011** selbstständiger  
Drucker

**seit 1996** Mitglied des Abge-  
ordnetenhauses von Berlin

**2004 – 2012** und **seit 2016**  
Landesvorsitzender der SPD  
Berlin

**2011 – 2014** Bürgermeister  
und Senator für Stadtentwick-  
lung und Umwelt von Berlin

**2014 – 2016** Senator für  
Kultur

**seit 2014** Regierender  
Bürgermeister von Berlin

**2017 – 2018** Präsident des  
Bundesrats

**seit 2016** Senator für Wissen-  
schaft und Forschung  
Berlin

Viele Weltstars sind damals in Berlin aufgetreten, und es war auch schon eine Stadt mit 100 verschiedenen Nationen, insbesondere auch das jüdische Bürgertum. Wir wissen ja, warum das alles verschwunden ist. Und in gewisser Weise knüpfen wir heute an das Berlin von 1920 an. Aber es ist eben alles relativ neu. Dass wir ein Wissenschaftszentrum sind, das ist vielleicht seit fünf Jahren der Fall. Ein kulturelles Zentrum, seit vielleicht 20, 25 Jahren. Hauptstadt – seit 25 Jahren. Und daraus, glaube ich, kann man ableiten, dass manches, was anderen Metropolen so selbstverständlich ist, bei uns immer noch wächst, eigentlich erst seit der Wende.

*Wenn wir noch mal vom Föderalismus aus für einen Moment auf Berlin als geteilte Stadt schauen: War Westberlin ein gleiches Land unter allen anderen Ländern?*

Ich bin ja auch Westberliner und war damals auch schon politisch aktiv. Natürlich, Berlin hatte immer eine Sonderrolle. Die Stadt wurde im Kalten Krieg als der Vorposten des Westens im Osten gesehen. Natürlich war das auch ein bisschen die Haltung – wir sind kein normales Bundesland, wir haben schon aufgrund der Lage eine Sonderrolle. Berlin als Land hatte ja auch nicht alle Rechte, die Bundestagsabgeordneten hatten keine Stimmrechte im Bundestag zum Beispiel. Es gab nicht wirklich eine eigene Finanzhoheit. Die regierenden Bürgermeister, die gewählt wurden, haben sich an ihrem ersten Amtstag in der Kommandantur der Alliierten vorgestellt, und die erste Dienstreise war nach Washington. Westberlin war nie ein normales Bundesland.

*Was hat sich demgegenüber im Gefüge der deutschen Länder zueinander dann geändert? Berlin ist Hauptstadt geworden, daran knüpfen sich Erwartungen, besonders wenn man finanzielle Hilfe bekommt.*

Gerade in den ersten Jahren Hauptstadt war Berlin wirklich weiterhin sehr abhängig, trotz des Status, von den bundespolitischen Entscheidungen und Hilfen.

Natürlich haben das auch viele der anderen Bundesländer mit Kritik verfolgt, was wir in Berlin machen, dass praktisch ihr Geld hier bei uns ankommt und wir damit unsere politischen Schwerpunkte setzen. Jetzt, da wir in den vergangenen Jahren eine eigene wirtschaftliche Stärke entwickelt haben und die Stadt anerkannter Maßen ein Wissenschaftszentrum Deutschlands ist, ändert sich die Haltung Berlin gegenüber. Viele erkennen, eben auch viele ostdeutsche Länder, dass das, was in Berlin passiert, auch auf sie positive Wirkung hat.

Wenn es in Berlin eine herausragende Ansiedlung gibt, profitieren davon auch Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Brandenburg. Wir profitieren umgekehrt davon, dass Tesla nach Brandenburg kommt. Tesla kommt aber nach Brandenburg, weil wir dieses universitäre Umfeld haben. Da hat sich die Haltung Berlin gegenüber einfach verändert, weil viele sehen, was sie an ihrer Hauptstadt haben.

*Der Föderalismus lebt auch von der Konkurrenz. Berlin wächst ja, wächst ununterbrochen – an Stärke, an Einwohnern. Wäre dieses Thema Brandenburg/Berlin eines, das man heute anfassen würde?*

Die Länderfusion ist mindestens bis in die nächste Politikergeneration vertagt. Wir, Rot-Rot-Grün, haben das zum ersten Mal seit der Wiedervereinigung nicht mit in den Koalitionsvertrag aufgenommen. Als Dietmar Woidke jetzt seine Koalition verhandelt hat in Brandenburg, hat auch er das ganz konkret abgesagt.

*Es gab mal, noch von den Alliierten, den Auftrag, wenn die Unterschiede der Länder untereinander zu groß werden, soll es neue Zusammenschlüsse geben. Da haben wir das Saarland, wir haben Sachsen-Anhalt und wir haben Länder wie Bayern, Berlin, Hamburg, wo die Unterschiede immer größer werden, jedenfalls in bestimmten Bereichen des gesellschaftlichen Lebens. Wie viel Unterschied verträgt denn unsere Republik, wenn man sagt, Länderfusionen als Ausweg werden nicht durchsetzbar sein?*

Diese ungute Situation ist ja bewusst aufgenommen worden in der Kommission »Gleichwertige Lebensverhältnisse«. Da ging es genau darum, weil man gesehen hat, dass Länder sich auseinanderentwickeln, die einen werden immer stärker, die anderen schaffen es zumindest nicht aufzuholen. Die Kommission ist ja eingesetzt worden, um zu sehen, ob man über andere, strukturelle Maßnahmen dieses Ungleichgewicht auffangen kann. Ich glaube, das ist leider nur



Fotos: Thomas Wolf, Avda, Thierry Noir, Harald Krichel, Tobi 87, A.Savin, Ansgar Koreng / CC BY-SA 4.0

bedingt gelungen. Die Kommission hat Themenfelder zu Recht benannt. Sie haben Initiativen bis hin zu Finanzfragen durchaus aufgegriffen. Aber ich sehe nicht, dass wirklich im Grundsatz diese strukturellen Probleme aufgelöst wurden durch die Kommissionsarbeit.

*Geht das überhaupt? Kann eine Kommission das überhaupt beschließen, politisch durchsetzen?*

Die Frage ist eher, wie ernst man sich selbst und die eigenen Beschlüsse nimmt. Es gibt ja zum Beispiel seit Jahrzehnten eine gesetzliche Grundlage, dass Neuansiedlungen des Bundes in Ostdeutschland umgesetzt werden müssen. Das findet aber nur jedes vierte, fünfte Mal statt. Die anderen drei, vier Ansiedlungen finden weiterhin in irgendwelchen westlichen Bundesländern statt.

**Man kann schon strukturell, nicht von heute auf morgen, aber über Jahre etwas ausgleichen und darüber Regionen stärken. Aber es wird eben nicht umgesetzt. Das wird zu Recht immer wieder von den Ostministerpräsidenten aufgegriffen auf unseren Konferenzen und auch der Kanzlerin gegenüber kritisiert.**

Aber wir wissen, wie Machtverhältnisse sind. Wenn Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen sich einig sind, dann fallen die Strukturentscheidungen eben anders. Das ist ein Mangel, den man nicht durch eine Kommissionsarbeit auffangen kann.

*Wird es diesen Egoismus der Länder nicht immer geben?*

Ja, aber es gibt dafür eigentlich auch den Bundestag und den Bundesrat, wo man aus einer übergeordneten Perspektive Länderegosimen auffangen kann. Dass ein Ministerpräsident für sein Land kämpft, das kann man ihm nicht übel nehmen. Jeder kämpft für sein Land und die Lebensverhältnisse und für seine Bürger. Aber dafür gibt es ja gerade die Gremien, wo man dann einen Ausgleich und einen Kompromiss sucht. Vieles gelingt auch. Es ist jetzt nicht so, dass nichts passiert ist in den ostdeutschen Ländern. Aber dass die Menschen in Mecklenburg-Vorpommern mit ihren Eigenanstrengungen auch eine Chance bekommen, aufzuholen und eine eigene wirtschaftliche Stärke zu entwickeln, das kann man schon einfordern in einem föderalen Staat. Berlin ist aus eigener Kraft einiges gelungen, durch unsere Sparbemühungen zum Beispiel, aber eben auch, weil wir als Hauptstadt die Chance hatten, bestimmte Ansiedlungserfolge zu erzielen. Dass die Bundesregierung hier herkommt, dass Institutionen hier

herkommen, dass Wissenschaftsinstitutionen – Max-Planck, Helmholtz – hier herkommen, das hilft uns und wir müssen selbst etwas daraus machen. Dass andere Ministerpräsidenten anderer Bundesländer sagen, wo bleiben wir in dieser Frage, das ist doch nachvollziehbar.

*Im internationalen Vergleich gesehen, im Unterschied zu zentralistischen Ländern, ist der Föderalismus eher Hemmnis für eine Hauptstadt oder eher unterstützend?*

Wenn man das jetzt mit Paris vergleicht, dann wäre manches vielleicht noch einfacher und noch schneller entschieden im Sinne Berlins, im Sinne der Hauptstadt, wenn wir so einen zentralistisch organisierten Staat hätten. Aber wir können uns nicht beklagen, die Hauptstadt ist anerkannt und sie bekommt Unterstützung und wir haben eine gute Entwicklung. Gleichzeitig müssen wir auch am Beispiel Frankreichs sehen, dass es keineswegs nur guttut, dass alles auf Paris konzentriert ist. Es gibt in dem Land hohe Jugendarbeitslosigkeit in anderen Regionen. Dass wir in unserem föderalen Land eben unterschiedliche Stärken und Geschwindigkeiten haben, aber doch übers Ganze gesehen gute Lebensverhältnisse, das finde ich, ist ein Vorteil unserer Staatsform.

*Gegenwärtig erhält Berlin 4 Milliarden Euro aus dem Länderfinanzausgleich, Bundesergänzungszuweisung, plus eine Menge Geld, wo es um Kofinanzierungen geht, Gehälter in der Wissenschaft beispielsweise. Ist das für eine Hauptstadt ein vernünftiges Finanzierungssystem? Wie sind andere Hauptstädte in die Finanzsysteme ihrer Länder eingebunden?*

Soweit ich das überblicken kann und aus Gesprächen mit Bürgermeistern anderer Hauptstädte weiß, ist das ein buntes Bild. **Gerade in den sehr dynamischen Millionenmetropolen, wie in Moskau zum Beispiel, sind es immer unterschiedliche Finanzierungsquellen. Das eine bezahlt die nationale Ebene, das andere muss die Stadt bezahlen, rechte Tasche, linke Tasche. Es ist schwer, das auseinanderzuhalten – auch bei uns, muss man sagen.**

Es gibt den Länderfinanzausgleich, es gibt aber zum Beispiel in der Wissenschaft dann auch die Sonderfinanzierung des Bundes. Das muss man alles berücksichtigen. **Aber ich muss sagen, ich finde es richtig, dass die Metropolen, weil sie eine herausragende Rolle für die Entwicklung eines Landes spielen, besonders unterstützt werden – erst recht gilt das für die Hauptstadt.**



Gleichzeitig muss man die 4 Milliarden Euro, die eben genannt wurden, auch einordnen. Denn wir haben inzwischen einen Landesetat von 30 Milliarden Euro. Das heißt, die 4 Milliarden Euro sind eine wichtige Finanzierungssäule in unserem Haushalt, aber auch nicht mehr die wichtigste – und schon längst nicht die einzige. Es ist ja auch nicht in Stein gemeißelt, dass der Länderfinanzausgleich immer in die eine Richtung geht. Bayern ist dafür doch ein gutes Beispiel. Über Jahre hat das Land vom Länderfinanzausgleich profitiert, ist darüber stark geworden, weil sie die Mittel klug eingesetzt haben für den Technologiebereich. Aus dieser gewonnenen Stärke heraus können sie nun wieder andere unterstützen.

*Es gibt Berechnungen vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, dass Berlin nach 2035 oder 2040 Geberland werden könnte?*

Könnte – ja. Wir waren ja Notlageland und haben auch Nothilfen des Bundes bekommen. Anders als Bremen und Saarland bekommen wir die jetzt allerdings nicht mehr. Das macht auch schon deutlich, dass es da eine Entwicklung gegeben hat. Es ist auch richtig so. Wenn wir uns erholen, können wir nicht sagen, wir müssen weiterhin von den Ländern dieses Geld bekommen. Aber noch mal: Dass beispielsweise in einem Stadtstaat der Aufbau einer großen Industrie über einen Verteilmechanismus ausgeglichen wird, finde ich, ist völlig in Ordnung.

*Fühlt man sich in Berlin eigentlich eher als Ministerpräsident, als Regierender Bürgermeister oder als Hüter von Bezirken, die sowieso machen was sie wollen?*

Nein, man wird auch wahrgenommen als Stadtoberhaupt. Manche stutzen richtig, wenn man sagt: Ich habe in der Ministerpräsidentenkonferenz Folgendes gesagt. Das müssen die sich in dem Moment dann auch manchmal erst bewusst machen: Ja, der ist ja auch Ministerpräsident als Chef des Bundeslandes. Man wird wahrgenommen als Bürgermeister, manche sagen ja auch »Oberbürgermeister«, aber man wird grundsätzlich als Stadtoberhaupt wahrgenommen.

*Ist das mit den Bezirken auch wie gelebter Föderalismus oder anstrengender?*

Es ist der Mini-Föderalismus in der Stadt, und es ist auch anstrengend. Aber auch wenn es mal anstrengend ist, werbe ich genauso um Verständnis für dieses Modell. Denn man muss sehen: Jeder Bezirk in Berlin ist so groß wie eine Stadt. Die Bezirke haben um die 350.000 Einwohner, die muss man manchmal schon suchen im Bundesgebiet, Städte, die so groß sind. Es gibt Landeshauptstädte, die nicht so groß sind. Und dass eine 350.000-Einwohnerstadt auch eine kommunale Verwaltung hat, also auch einen direkten Bezugspunkt zu den Einwohnern, das halte ich für völlig normal. Niemand würde auf die Idee kommen zu sagen, es solle keine kommunale Verwaltung in Hannover geben. Natürlich gibt es die.

Es gibt Ansprechpartner, kommunale, für die Hannoveraner, und so gibt es die eben für die Pankower auch. Oder für die Steglitz-Zehlendorfer. An manchen Stellen macht es Hamburg beispielsweise besser, auch mit einer Bezirksstruktur zu arbeiten, wo aber zentrale Entscheidungen auf der Landesebene eben nur möglich sind und nicht auf der Bezirksebene. Aber die Struktur der Kommunalverwaltung in den Bezirken finde ich auch in Berlin völlig in Ordnung. Natürlich gibt es Probleme, die will ich ja gar nicht kleinreden, grade in der Abstimmung zwischen den Bezirken.

**Trotzdem muss man mal sehen, was auch über die Verwaltung gelingt. Dass Berlin über Jahre mit 40.000 Menschen gewachsen ist, hat ja auch die Verwaltung bewältigt. Dass Siemens sich hier ansiedelt, hat die Verwaltung bewältigt. Dass wir Hauptstadt geworden sind und das umgesetzt haben, hat die Verwaltung bewältigt.**

Manches könnte schneller gehen, aber es ist nicht so, dass in Berlin das alles nicht klappt.

*Wir haben ja schon über die Haushaltssituation gesprochen. In der Zeit von Thilo Sarrazin ist ja rigoros gespart worden. War der Sparkurs damals zu scharf?*

Annette Fugmann-Heesing hat mit dem Konsolidierungskurs angefangen, und das war von Anfang an hoch umstritten. Sie hat sich sehr auf das Thema der Privatisierung begeben, das war ihr Schwerpunkt damals, um schnell Konsolidierungserfolge zu haben – Sachen verkaufen, die Einnahmen dann wiederum nutzen oder damit Schulden abbauen. Sarrazin hat dann jenseits der Privatisierung eher in diesen strukturellen Linien gedacht: Was muss ich zum Beispiel im Personalbereich an strukturellen Ausgaben verändern unabhängig von den kurzfristigen Erfolgen. Da hat er eine gute Arbeit geleistet, kann man nicht anders sagen. In diesen Jahren wurde der Kurs auch getragen. Nicht begeistert, aber er wurde getragen, weil viele gesehen haben, so geht es nicht weiter in Berlin, wir brauchen das Umsteuern. Nur hinterlassen natürlich zehn Jahre Kürzen und Sparen auch Wunden. Die werden jetzt eigentlich erst geschlossen.

*Was uns noch interessieren würde, Berlin war ja lange noch geteilt bis hin zu den Tarifen – zwei Versorgungssysteme, zwei Tarife. Das ist ja auch eine Generationenfrage. Würden Sie sagen, dass sich die Masse der Berliner inzwischen als Gesamtberliner sieht?*

Es gibt Ost- und Westmentalitäten in der Bevölkerung. Es ist keine geteilte Stadt. Es ist eine Stadt. Aber es gibt unterschiedliche Mentalitäten. Wobei das

natürlich auch durch den Zuzug immer mehr verschimmt. Seit der Wende hat Berlin 1,7 Millionen Neuberliner bekommen. Das bedeutet, die Hälfte der Stadt hat sich ausgetauscht. Daraus ergeben sich ganz konkrete Fragen. Wenn 1,7 Millionen Menschen von ganz woanders herkommen, wie formulierst du als Politiker Dinge, wie sprichst du sie an? Das verändert sich völlig durch diese Zuzugsbewegungen.

*Um noch mal zum Anfang unseres Gesprächs zurückzukehren: Die Rolle Berlins wird sich doch in diesem Konzert der 16 Länder verstärken?*

Ja, und weit darüber hinaus, die Rolle Berlins wird sich in Europa verstärken. Wir sind mit London und Paris die europäischen Metropolen, und das wird noch zunehmen durch unsere Stärke in der Wissenschaft. Davon bin ich fest überzeugt.

**Es gibt im Moment in Europa nichts Vergleichbares. Es gibt keine herausragende Wissenschaftsinstitution, die nicht mindestens ein Standbein in Berlin hat.**

Dass jetzt Oxford nach Berlin kommt, ist ein Beweis dafür, dass die Bill-und-Melinda-Gates-Stiftung, die Soros-Stiftung, dass die alle sich nach Berlin orientieren, das sind alles Dinge, die gar nicht heute und morgen wirken, sondern über die nächsten Jahre. Berlin wird dann zu den großen internationalen Metropolen gehören, nicht nach der Einwohnerzahl, sondern von der Bedeutung der Kraft wird Berlin dazugehören.

*Das heißt doch auch, da wird Berlin mehr helfen müssen – da schließt sich ja der Kreis zum Thema gleichwertiger Lebensverhältnisse?*

Aber nicht in einem finanziellen Sinne, das wird in fünf Jahren noch nicht der Fall sein. Berlin wird gefordert werden als Impulsgeber. Wir erleben das jetzt schon während der Coronakrise. Von den zehn Experten, die wir jeden Abend in den Talkshows sehen, sind sieben aus Berlin. Das ist kein Zufall. Denn hier in Berlin sind diese Institutionen.

**Die Bundesländer, bis hin zu den europäischen Partnern, werden in Zukunft fordernd kommen und werden sagen: Ihr seid Hauptstadt, wir haben auch in euch und in die Wissenschaft investiert. Ihr habt euch entwickelt, und jetzt erwarten wir auch Antworten. Damit muss sich Berlin auseinandersetzen.**

## Ein Gespräch mit Olaf Scholz



# Kooperativer Föderalismus bedeutet, dass man sich mit- und füreinander verantwortlich fühlt

Lieber Olaf Scholz, ein zentrales Anliegen unseres Buches ist es, den Menschen in Deutschland den Föderalismus nahezubringen, gerade auch in seinen Widersprüchen. Deswegen möchten wir gern mit der Frage beginnen: Wie würden Sie jemandem das Thema Föderalismus nahebringen?

Die föderale Tradition gehört zu den großen Stärken unseres Landes. Sie ist über viele Jahrhunderte gewachsen, und sie hat etwas damit zu tun, dass die Bildung eines zentralen, einheitlichen, starken Bundesstaates erst sehr spät erfolgte. Auch deshalb ist es gelungen, dass die regionalen Kräfte eine Eigenständigkeit und eigene Stärke bekommen haben. An vielen Orten in Deutschland kümmern sich in unterschiedlichsten Positionen viele Menschen darum, dass es wirtschaftlich und gesellschaftlich gut läuft und bringen dabei ihre jeweilige Perspektive ein. Deutschland ist ein sehr strukturiertes Land, von den Gemeinden über die Länder bis zum Bund. Aber auch die politische und wirtschaftliche Macht ist weniger zentralisiert. Die großen Hauptstädte von Frankreich und Großbritannien spielen eine viel dominantere Rolle etwa als bei uns Berlin. Es ist deshalb gut, dass wir diese Tradition auch pflegen.

Wenn wir auf die vergangenen Jahre zurückschauen, die Föderalismusreform 2006, 2009 mit der Schuldenbremse, Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen ab 2020 und den Bericht zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, gewinnt man den Eindruck, es hätte eine Pendelbewegung stattgefunden. 2006 ging es um eine Abgrenzung der Kompetenzen von Bund und Ländern, die Eigenständigkeit beider Seiten sollte gestärkt werden. Dann wurde die Schuldenbremse eingeführt, und aktuell

**Olaf Scholz**  
1958 in Osnabrück geboren

**seit 1975** Mitglied der SPD  
**1978 – 1985** Studium der Rechtswissenschaften  
**1998 – 2001** Mitglied des Deutschen Bundestages  
**2000 – 2004** und **2009 – 2018** Landesvorsitzender der SPD Hamburg  
**2001 – 2001** Innensenator von Hamburg  
**2002 – 2011** Mitglied des Deutschen Bundestages

**2005 – 2007** Erster Parlamentarischer Geschäftsführer der SPD-Bundestagsfraktion  
**2007 – 2009** Bundesminister für Arbeit und Soziales  
**2009 – 2011** Stellvertretender Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion  
**2009 – 2019** Stellvertretender Parteivorsitzender der SPD  
**2011 – 2018** Erster Bürgermeister von Hamburg  
**seit 2018** Bundesfinanzminister und Vizekanzler

*haben wir eine Veränderung der bundesstaatlichen Finanzordnung, bei der wir noch gar nicht absehen können, welche Konsequenzen sie haben wird – werden die Länder vom Bund abhängiger, schwächer? Mit den jüngsten Verfassungsänderungen wurden einzelne Dinge wiederum rückabgewickelt: Den sozialen Wohnungsbau finanziert der Bund jetzt wieder mit, und auch im Bereich der Schulinfrastruktur beteiligt sich der Bund. Der Bericht über die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse plädiert für kooperative Lösungen, genau das Gegenteil von dem, was wir 2006 gemacht haben. Wie bewerten Sie dieses Hin und Her?*

## Zum Föderalismus gehört eine gewisse Pendelbewegung dazu.

Ich würde das aber nicht in eine große Theorie einfügen. In dem Augenblick, in dem die Länder eigenverantwortlich wichtige Lebensbereiche politisch und gesellschaftlich gestalten können, wird es immer auch Diskussionen darüber geben, ob nicht andere Dinge gemeinsam geschultert werden müssen. Das war so in der Vergangenheit und wird auch in der Zukunft so bleiben. Manches spricht dafür, Aufgaben voneinander zu trennen, damit auch die Bürgerinnen und Bürger wissen, wen sie für Gelungenes und für Mislungenes verantwortlich machen können. Es gibt aber Aufgaben, die lassen sich nur gemeinsam schultern. Die Corona-Pandemie zeigt uns das gerade wieder. Dazu kommen Fragestellungen von nationaler Bedeutung, die in der Kompetenz der Länder oder der Gemeinden liegen, bei denen es den Parteien und dem Bundestag aber nicht verwehrt sein kann, sich ebenfalls darum zu kümmern. Wenn ein Thema besonders wichtig wird, wird sich der Bund auch mit seinen finanziellen Mitteln engagieren, natürlich ohne die verfassungsmäßigen Kompetenzen der Ebenen grundsätzlich in Frage zu stellen.



*Und wie beurteilen Sie die aktuellen Veränderungen, die sich mit der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ergeben? Bedeutet sie mehr Abhängigkeit der Länder vom Bund und weniger Solidarität zwischen den Ländern?*

Was die gegenwärtige Situation betrifft, glaube ich, dass die Neuordnung keineswegs zu einer Entsolidarisierung unter den Ländern geführt hat. Es geht um eine minimale Verschiebung, bei der der Bund einen etwas größeren Teil der Aufgaben übernommen hat. Das ist aber nicht annähernd so bedeutsam, dass man die These wagen könnte, dass nun einzelne Länder oder die Mehrheit der Länder vom Bund abhängig seien, noch dass es zu einer Entsolidarisierung gekommen sei. Das teile ich ausdrücklich nicht. Ich glaube, dass von vornherein klar war, dass eine neue Einigung zwischen den Ländern voraussetzt, dass der Bund am Ende einen Beitrag dazu leistet, dass diese Einigung auch gelingt, weil die unterschiedlichen Interessenlagen der Länder einfach zu groß sind. Wir mussten ein Modell entwickeln, das mit dem Auslaufen des Solidarpakts die unverändert geringere Finanzkraft der ostdeutschen Länder in einem gesamtdeutschen System ausgleicht, das die ostdeutschen Länder zwar nicht explizit nennt, aber diese Wirkung zielgerichtet entfaltet – und das ist gelungen. Klar war auch, dass den sehr verschuldeten Ländern Saarland und Bremen geholfen werden musste. Das Wichtigste aber ist, dass es gelungen ist, eine solche Reform zustande zu bringen. Die Reform, die ich im Moment am wichtigsten finde, wäre, dass wir ein besseres Übergangsmanagement schaffen.

Das Auslaufen einer Vereinbarung darf nicht dazu führen, dass danach ein unregelmäßiger Zustand besteht. Wir brauchen ein Übergangsregime, damit keiner der Beteiligten – und seien es einzelne Länder – die anderen unter Druck setzen kann, weil die einen unregelmäßigen Finanzausgleich nicht ertragen können.

Was die Frage gleichwertiger Lebensverhältnisse betrifft, muss das in einem solidarischen Land und einem Föderalismus, der auf Kooperation angelegt ist, ein gemeinsames Anliegen von Bund und Ländern sein. Worum geht es jetzt konkret? Wir müssen die Wirtschaftsförderung so aufstellen, dass sie sich nicht an Himmelsrichtungen orientiert, sondern am tatsächlichen Bedarf einzelner Regionen. Wir müssen einen Weg finden, die Kommunen, die zu viele Schulden haben, zu entschulden.

Der Bundesstaat darf sich auch nicht aus der Förderung des sozialen Wohnungsbaus zurückziehen. Das war eine falsche, eine fixe Idee. Schwierig ist aber auch, dass viele Länder diese Aufgabe bis heute nicht angenommen haben.

Der Wunsch, dass der Bund den Ländern und Kommunen bei den Schulen hilft, ist nachvollziehbar, ändert aber nichts an der föderalen Verantwortung der Länder für die Bildung. Wenn man sich die Gesamtausgaben für Schule anschaut, die weit mehr als 100 Milliarden Euro betragen, dann sind 5 Milliarden

in vier Jahren keine Infragestellung der föderalen Eigenständigkeit der Länder. Da wird also gerne ein wenig übertrieben.

Einen wichtigen Schritt zur dauerhaften Entlastung der Kommunen haben wir mit dem Konjunkturpaket zur Überwindung der Folgen von Corona gemacht. Künftig übernimmt der Bund bis zu 74 Prozent der Leistungen für Wohnen und Heizen in der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Und es gibt auch einen Ausgleich für die Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuer infolge der Corona-Pandemie 2020.

*Nur in wenigen Zentren, Berlin, Hamburg sowie in Teilen von Bayern, Baden-Württemberg findet Zuzug statt. Die Länder im Osten, aber auch Regionen im Westen, verlieren weiterhin. Das wirkt sich auf die Wirtschaftskraft aus. Zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse wird es Transfers immer mehr geben müssen. Jetzt wird die Spannung zwischen den prosperierenden Zentren und den Peripherien in den nächsten Jahren eher zunehmen, nicht abnehmen. Müssen wir uns nicht fragen: Wie viel Unterschiedlichkeit ist akzeptabel?*

Wir sprechen über die Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen, nicht darüber, dass alles überall auf die gleiche Weise eingerichtet ist. Deshalb sollten wir darüber reden, was dies konkret bedeutet. Wir brauchen überall eine ordentliche Infrastruktur. Wir haben bei den neuen Technologien, bei der Breitbandverkabelung oder dem Mobilfunk, zu wenig darauf bestanden, dass sie überall in Deutschland mit gleich hoher Qualität angeboten werden. Das aber ist unverzichtbar. Wir brauchen eine ordentliche Versorgung mit Schulen wie auch mit Krankenhäusern, mit Ärztinnen und Ärzten. Die regionale Wirtschaftspolitik muss die Stärken unterstützen können.

**Die Stärke des Bundesstaates besteht darin, dass nicht alles einheitlich ist, sondern unterschiedlich sein kann. Wir müssen uns aber in den nächsten Jahren mit der Frage auseinandersetzen, ob es richtig ist, dass Sozialtransfers von Ländern und Kommunen getragen werden.**

Das ist im Vergleich mit anderen Ländern ungewöhnlich. Tatsächlich sind wir schon auf dem Weg, das zu ändern.

*Das betrifft beispielsweise die Reform der Arbeitsvermittlung?*

Richtig, sie hat dazu geführt, dass der Bund nicht nur für die Arbeitslosenversicherung, sondern auch in viel stärkerem Maße Verantwortung für die Langzeitarbeitslosen übernommen hat. Mittlerweile hat der Bund die Kosten der

Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung vollständig übernommen, ebenso für das Bafög. Es sind nicht mehr so viele Transferzahlungen, die in kommunaler oder Landesverantwortung liegen. Das Schwierige ist, dass das nur funktioniert, wenn der Bund diese Aufgaben nicht einfach zusätzlich übernimmt, sondern wenn es dafür auch Entlastungen gibt bei Aufgaben, die er bisher geleistet hat. Das wird zu Verschiebungen führen, weil einige Länder und Gemeinden stärker profitieren als andere.

**Genauso wie bei der Entschuldung überschuldeter Kommunen wird es darauf ankommen, dass wir es als Republik aushalten, dass einige stärker profitieren als andere, eben weil das Problem für sie auch viel größer ist als für andere.**

Wenn wir es nicht schaffen, die Eifersucht in solchen Debatten zu überwinden, wenn der Bund einfach alles übernehmen soll, würde ihn das überfordern. Es gibt eine zweite Debatte, von der ich glaube, dass sie interessant ist, die aber nicht das Verhältnis von Bund und Ländern betrifft, sondern das von Land und Kommunen. Als ehemaliger Bürgermeister eines Stadtstaates habe ich erlebt, wie vorteilhaft es ist, wenn man eine engagierte Bildungspolitik betreibt. Der Staat Hamburg hat den Schulbau und die Schulunterhaltung finanziert. In den Flächenländern, in denen das in der kommunalen Verantwortung liegt, ist die Gefahr groß, dass die Gemeinden nicht über genügend Finanzkraft verfügen und die Mittel für Schulen dann geringer sind. Man könnte Modelle entwickeln, die den Kommunen anbieten, dass Landesgesellschaften in den Schulbau einsteigen und die Kommunen dann die Gebäude zu günstigen Mieten bekommen. Das könnte eine Form von Solidarität innerhalb von Ländern sein, damit auch in armen Landkreisen und Kommunen genauso gute Schulgebäude stehen können wie in denen mit mehr Geld.

*Zusammengefasst, heißt für Sie Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse vor allem, dass jedes Kind vernünftige Bildungschancen hat und jeder Mensch eine gute gesundheitliche Versorgung?*

Es werden auch gute Mobilitätsangebote gebraucht. Da dürfen wir auf neue Technologien hoffen, die gegenwärtig zuallererst in Städten ausprobiert werden, nämlich autonom fahrende Shuttlebusse, die mit einem Liniensystem von Regionalbahnen und -bussen kombiniert werden können und dazu beitragen, dass individuelle Mobilität auf dem Land preiswert möglich ist, obwohl die Flächen größer sind und die Zahl der Personen, um die es geht, sehr viel geringer ist als in den großen Ballungsräumen.

Rede des Bundesministers der Finanzen,  
Olaf Scholz,

in der vereinbarten Debatte zum Thema „Bewältigung der Coronakrise“  
vor dem Deutschen Bundestag  
am 25. März 2020 in Berlin:

Sehr geehrter Herr Präsident!  
Meine verehrten Abgeordneten des Deutschen Bundestages!  
Sehr geehrte Damen und Herren!

Lassen Sie mich vorweg diesem Haus die herzlichen Grüße der Bundeskanzlerin übermitteln, die heute gerne dabei gewesen wäre und gesprochen hätte. Aber Sie wissen, dass sie das heute nicht machen kann. Ich glaube, auch in Ihrem Namen kann ich herzliche Grüße ans Homeoffice übermitteln.

Wir erleben gegenwärtig eine Krise, die in der Geschichte der Bundesrepublik ohne Vorbild ist. Die Krise ist groß – größer als die Krisen, die wir in der letzten Zeit erlebt haben. Sie ist zugleich eine schicksalhafte Herausforderung für die ganze Menschheit. Es gibt ja noch keine endgültig wirksamen therapeutischen Maßnahmen gegen die Krankheit, und das fordert jeden Einzelnen, der infiziert ist, ganz besonders heraus. Aber es zeigt auch, wie verletzlich wir als Menschen sind, und es zeigt übrigens auch, dass Politikmodelle falsch sind, die der Devise folgen, dass jeder am besten alleine zurechtkommt. Das, was wir jetzt brauchen, ist Solidarität.

Wir sehen auch täglich die Bilder und hören die Berichte nicht nur aus Asien und Amerika, sondern ganz unmittelbar aus unserer Nachbarschaft: aus Italien, Spanien, Frankreich, Österreich. Es ist die gemeinsame Herausforderung der Weltgemeinschaft, die Auswirkungen des Coronavirus zu bekämpfen. Deshalb wird Deutschland

Bulletin Nr. 38-2 vom 25. März 2020 / BMF – zur Bewältigung der Coronakrise, BT

- 5 -

Darüber hinaus schaffen wir für die meisten, meist größeren Unternehmen mit dem Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz, indem wir den Fonds jetzt zu einem Wirtschaftsstabilisierungsfonds umbauen, die Grundlage dafür, dass wir sie mit Eigenkapital in dieser Krise unterstützen können. Auch das ist ein ganz massives Stabilitätssignal. Wer gehört und gelesen hat, wie das in Deutschland und der Welt aufgenommen worden ist, weiß: Das war ein wichtiges und notwendiges Zeichen.

Bund und Länder können diese Aufgaben nicht aus dem laufenden Haushalt nicht aus den Rücklagen finanzieren. Deshalb bringen wir den Haushalt in den Deutschen Bundestag.

Euro vorsieht, den Haushalt für ein Jahr aus dem Jahr 2020, die Entscheidung über die Regelung des Grund

Ich bitte Sie heute das Geld, um uns die Krise stemmen zu

Wir können uns das leisten. Deutschland genießt höchste Bonität an den Finanzmärkten, und zwar auch, weil wir in den letzten Jahren sehr solide gearbeitet und

**Wir können uns das leisten. Deutschland**  
ten, und zwar auch, weil wir in den  
schauend gearbeitet und einen n

*Hat sich der Blick des ehemaligen Ersten Bürgermeisters auf den Föderalismus geändert, weil er als Bundesfinanzminister eine ganze andere politische Rolle spielt?*

Nein. Ich bin immer ein glühender Anhänger des föderalen Gefüges gewesen. Dazu zählen solche Stadtstaaten-Traditionen, wie sie Hamburg und Bremen schon lange haben, die andere Blickweisen auf die Anforderungen unserer modernen Zeiten ermöglichen. Sie helfen dem Gesamtstaat, weil sie eine Großstadtperspektive in die Debatte der Länder einbringen können. Genauso nützt es den Stadtstaaten, dass große Flächenländer mit ihnen über gemeinsame Anliegen verhandeln. Der Föderalismus ist in Deutschland gut aufgestellt, muss aber auch weiterentwickelt werden. Dazu gehört, dass wir die Entwicklung in den Städten gut gestalten, dass wir dafür sorgen, dass es schnell genügend Wohnraum gibt, dass es auch dort gute Schulen, Krippen und Kitas gibt. Gleichzeitig müssen wir uns für das Land mitverantwortlich fühlen. Mit der Entscheidung für Stadt oder Land sind verschiedene Lebensentwürfe verbunden, die sich eben an unterschiedlichen Stellen unterschiedlich gut entfalten lassen. Das ist eine Bereicherung aus der föderalen Tradition heraus.

*Wir reden jetzt über 30 Jahre gesamtdeutscher Föderalismus. Die Republik ist bunter geworden, der Osten kam hinzu. Die Menschen in Ostdeutschland sind nicht geborene Föderalisten gewesen, sondern kamen aus einem zentralistischen Staat. Ist der Osten Teil der Normalität geworden? Gibt es noch Besonderheiten? Was ist seit der Einheit im deutschen Föderalismus anders geworden? Oder ist davon kaum noch etwas zu merken?*

Wir reden über einen gemeinsamen Bundesstaat. Auch nach 30 Jahren sind nicht alle Aufgaben der deutschen Einheit gelöst. Gerade bei der Entwicklung der Wirtschafts- und Finanzkraft haben wir noch gemeinsame Anstrengungen vor uns, zu denen wir uns auch miteinander bekennen sollten. Aber anders als vor 30 Jahre gibt es Wachstums- und Boomregionen auch im Osten Deutschlands, die mit Recht stolz sind auf das, was geleistet wurde. Jeder bringt Traditionen mit, die für die öffentliche Debatte eine Rolle spielen. Die ostdeutschen Länder fänden beispielsweise mehr Kooperation in der Kultusministerkonferenz eher besser als andere.

*Das Ost-West-Verhältnis wird auch durch demografische Fragen, sprich Abwanderung, berührt. Wir sind auf zwei Probleme und zwei Fragestellungen gestoßen. Einmal, die öffentliche Verschuldung der Länder: Die ostdeutschen Länder wie Sachsen-Anhalt haben das Problem, dass ihre Pro-Kopf-Verschuldung dadurch steigt, dass Einwohner abwandern. In Bayern haben wir das Gegenteil: Durch die Zuwanderung nimmt die Pro-Kopf-Verschuldung ab. Wäre es nicht sinnvoll, dass die Menschen, wenn sie von einem in das andere Land ziehen, ihre Schulden mitnehmen und damit von Sachsen-Anhalt nach Bayern bringen? Aufgrund der demografischen Verschiebung würde man eine Schuldenverrechnung zwischen den Ländern vornehmen?*



Das wäre die Entpolitisierung einer politischen Frage. Wir sollten uns keine komplizierten Systeme dieser Art ausdenken. Wir alle müssen uns dafür verantwortlich fühlen, wenn ein Land, das mit sinkender Bevölkerung zu tun hat, nicht mehr alle seiner Aufgaben erfüllen kann. Das verstehe ich unter kooperativem Föderalismus. **Man wird das Problem nicht mit einem Algorithmus lösen können, sondern indem man sich miteinander und füreinander verantwortlich fühlt.**

*Der andere Punkt war die Überalterung in den ostdeutschen Ländern. Einer unserer Autoren schlägt vor, im Länderfinanzausgleich ähnlich wie im kommunalen Ausgleich einen Altersfaktor einzufügen. Länder, die sehr überaltert sind, bekämen mehr Geld als solche mit einer jungen Bevölkerung. Die junge Bevölkerung ist dynamisch, sie wächst, das ist wirtschaftlich attraktiv. Die überalterten Länder bräuchten mehr Geld, um für Junge attraktiver zu werden. Wäre das ein Element aus dem kommunalen Finanzausgleich, das man mit in den Länderfinanzausgleich übertragen könnte?*

Nein, die Perspektiven sind vielfältiger. Wenn eine Region einen hohen Bevölkerungszuwachs hat, viele junge Leute dort leben und viele Kinder dort geboren werden, könnte sie einen großen Finanzbedarf haben, weil sie neue Schulen bauen muss. Die Stadt, in der ich aufgewachsen bin, hat in den vergangenen Jahren immer wieder neue Programme zum Bau neuer Schulen aufgelegt und wird es auch weiter tun für die Zeit, die wir jetzt absehen können. Wie will man das gegeneinander aufrechnen? Das funktioniert nicht. Das Wichtigste wäre, dass wir uns für Infrastrukturen verantwortlich fühlen, dass wir dort, wo ein ökonomischer Strukturwandel stattfindet, die Regionen, die Bürger und die Unternehmen nicht allein lassen. Das aktuelle Stichwort wäre »Ausstieg aus der Kohleverstromung«. In Westdeutschland funktionieren in bestimmten Bereichen traditionelle Industrien nicht mehr. Deshalb muss eine Infrastruktur für ein selbstbestimmtes Leben bereitgestellt werden. Wenn der Bund sich stärker auf die Transferzahlungen konzentrieren könnte, wie ich das vorhin schon angesprochen habe, dann könnten Länder und Gemeinden sich besser der Wirtschaftsförderung, der Regionalförderung annehmen, weil sie nicht mehr mit den Transferzahlungen belastet wären.

*Noch drei kurze Fragen zum Schluss unseres Gesprächs. Zum einen: Könnte man die Zusammenarbeit der Ebenen nicht produktiver gestalten?*

Wenn viele Partner mit eigener Verantwortung und eigenem Einfluss ausgestattet sind, was ein Vorzug der Gewaltenteilung, aber auch des Föderalismus ist, dann

ist eine größere Kraftanstrengung erforderlich, Konsens herzustellen. Das ist aber zu schaffen, auch bei Vorhaben, die sehr kompliziert sind. Es wird auf Leadership ankommen, auf die jeweils Verantwortlichen, darauf, ob sie die Kraft haben, ins Risiko zu gehen und Zeit und Ansehen zu investieren, um eine Verständigung zu erreichen. Das gelingt am besten, wenn man dabei die Grundsätze, die uns John Rawls für eine gerechte Gesellschaft aufgeschrieben hat, beachtet: »Stelle dir vor, du wachst am nächsten Morgen auf und bist der andere.« Es gilt übrigens nicht nur für Deutschland, sondern auch in Europa. Finanzpolitik muss immer so gemacht werden, dass sich ein deutscher Finanzminister vorstellen kann, dass alles, was er gesagt hat, noch richtig ist, wenn er feststellt, dass er jetzt plötzlich der italienische Finanzminister ist und umgekehrt.

*Zweite Frage: Leadership, Verantwortung, galt das auch für das Scholz-Schäuble-Papier?*

Es war gut, dass Bundesminister Schäuble und ich zusammen einen solchen Vorschlag gemacht haben, weil er die Möglichkeit einer Verständigung aufgezeigt hat. Wir sind leider nicht mit unserem Vorschlag durchgekommen. Aber im Nachhinein haben wahrscheinlich nicht wenige gedacht: Es wäre schon gegangen.

*Und eine letzte Frage: In unserem Buch haben wir auch den Beitrag einer Schulklasse aus Abu Dhabi, die einen sehr positiven Blick auf Deutschland hat. Viele der jungen Menschen wollen in Deutschland studieren, teilweise auch hier leben, und sie fragen sich, warum Deutschland im internationalen Vergleich sehr moderat auftritt, warum Deutschland so zurückhaltend ist, obwohl das Land wirtschaftlich so stark ist. Wie kann man jungen Leuten erklären, warum es in Deutschland so ist, wie es ist?*

Um es mit dem britischen Historiker Brendan Simms zu sagen: In den letzten 500 Jahren haben sich die Europäerinnen und Europäer davor gefürchtet, dass ein einheitlicher starker, deutscher Staat entsteht. Und nachdem das sehr spät 1871 passiert war, hat dieses neue starke Deutschland erst mal zwei Weltkriege angezettelt. Deshalb ist es ein großes Glück, dass wir als Land erneut vereint sein können und dass unsere Nachbarinnen und Nachbarn unsere Kraft überwiegend nicht als Bedrohung begreifen. Das gelingt uns aber nur eingebettet in einer Gemeinschaft von Staaten in der Europäischen Union. Nach dem Austritt Großbritanniens wird nun exakt das passieren, was vielen über viele Jahrhunderte Sorge gemacht hat. Mitten in der Europäischen Union liegt ein großer, starker, wirtschaftlich leistungsfähiger Staat mit der größten Bevölkerung. Deshalb ist es unsere Verantwortung, dafür zu sorgen, dass das europäische Projekt weiter gelingt, dass wir uns nicht als Partei begreifen, sondern dass wir als Bürgerinnen und Bürger, als Abgeordnete, als Regierung das Gelingen eines einigen und souveränen Europas als nationales Anliegen begreifen.

Eingegangen  
Folien

15/9/2014  
rebrauli & Schäuble / Schäuble  
15/9

### Überlegungen zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

#### Stärkung Stabilitätsrat

Der Stabilitätsrat erhält die zusätzliche Aufgabe, die Einhaltung der Schuldenbremse durch die einzelnen Länder und den Bund zu überwachen (Änderung Art. 109a GG). Bei Überschreitung der zulässigen NKA-Grenze kann er Sanierungspfade vereinbaren, Korrektorempfehlungen abgeben und überwachen. Empfehlungen des Stabilitätsrates im Hinblick auf die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und der Umsetzung der diesbezüglichen ECOFIN-Empfehlungen werden für Bund und Länder verbindlich.

#### Integration des Solidaritätszuschlags

Der Solidaritätszuschlag in Höhe von 14,4 Mrd. Euro (2013) wird ab 2020 in die Tarife der Gemeinschaftssteuern integriert. Die dazu notwendigen Änderungen im Tarif werden mit einer Einkommensteuer-Tarifreform verbunden, die mindestens den Abbau der kalten Progression sicherstellt. Dabei darf es nicht zu Steuererhöhungen für einzelne Einkommensgruppen kommen. Durch den Abbau der so genannten „kalten Progression“ werden insbesondere die unteren und mittleren Einkommen entlastet.

Das verbleibende Restaufkommen aus dem Solidaritätszuschlag wird durch die Tarifintegration nach den jeweiligen spezifischen Verteilungsschlüsseln an Bund, Länder und Gemeinden verteilt. [Bund: Die durch Integration des Solidaritätszuschlags in die Tarife der Gemeinschaftssteuern entstehende Belastung des Bundes sowie etwaige durch die Entflechtung (siehe nachfolgend Entflechtung/Vertikalisierung) entstehende Belastungen können ggf. eine Erhöhung des Anteils des Bundes am bestehenden Aufkommen der Umsatzsteuer erfordern.]  
Von dem Ländern und Gemeinden verbleibenden Aufkommen sind Zinshilfen für höchstverschuldete Länder und etwaige finanzielle Änderungen im Länderfinanzausgleich abzudecken.

#### Entflechtung/Vertikalisierung

Ziel der weiteren Entflechtung von Aufgaben im föderalen Bundesstaat ist nicht die Verschiebung von Finanzierungslasten zwischen den einzelnen Ebenen, sondern die richtige Zuordnung der Aufgaben unter dem Gesichtspunkt einer sinnvollen und effizienten Aufgabenerledigung.

Der Bund übernimmt sukzessive die Kosten der Unterkunft. In einem ersten Schritt übernimmt der Bund ab 2018 die Kosten der Unterkunft in Höhe von 5 Mrd. Euro und ab 2020 die gesamten Kosten der Unterkunft.

Die Eingliederungshilfe wird wie im Koalitionsvertrag vorgesehen neu geregelt. Die Finanzierungsverantwortung bleibt aber im Hinblick auf die Übernahme des Anteils von Ländern und Gemeinden an den Kosten der Unterkunft vollständig dezentral bei Ländern und Kommunen. Die

aber als Teil finanzpolitisch



wer?

2. Schritt



Neu: Tagesspiegel Plus - jetzt gratis testen

18.09.2014, 08:21 Uhr

## Bund-Länder-Finanzreform Vorschlag von Schäuble und Scholz soll Gespräche beschleunigen

### DEUTSCHLAND LÄNDERFINANZAUSGLEICH NRW soll Zahlerland werden - Berlin mehr profitieren

Veröffentlicht am 10.08.2015 | Lesedauer: 6 Minuten  
Von Martin Greive

Wirkung Vorschlag Scholz (SPD) / Schäuble (CDU)



West an Ost, Süd an Nord, Bund an Länder - Wolfgang Schäuble und Olaf Scholz wollen den Länderfinanzausgleich reformieren. Die größten Gewinner des Vorschlags wären Berlin und Bremen.

Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern muss man sich vorstellen wie ein zigfach verknotetes Knäuel Garn. Statt Ordnung herrscht Chaos. Finanzströme laufen ohne Sinn und Verstand zwischen den staatlichen Ebenen hin und her. Ein Beispiel: Zehn von 16 Ländern erhalten vom Bund eine „Bundesergänzungszuweisung für zu hohe Kosten der politischen Führung“ - quasi als Lohn dafür, dass sie sich einen aufgeblähten Regierungsapparat leisten.

Nun aber muss eine Reform her. Bis 2019 müssen die Finanzbeziehungen neu geordnet sein, weil dann der Länderfinanzausgleich sowie der Solidarität II

[/politik/deutschland/article138258621/der-soll-soll-weg-ist-aber-](#)

Bundesverfassungsgericht gegen den Länderfinanzausgleich geklagt. Sie fühlen sich ungerecht behandelt, weil nur drei Länder (Bayern, Hessen, Baden-Württemberg) die anderen 13 über diesen Umverteilungstopf alimentieren. Hamburg steht immer an der Grenze zwischen Zahler- und Empfängerland.

Ein Blick in die Präsentation der Hamburger Senatskanzlei belegt, wie sehr der Länderfinanzausgleich mit der Zeit immer mehr in Schiefelage geraten ist: Zahlte Bayern 1995 noch rund 1,3 Milliarden Euro in den Ländertopf ein, waren es 2011 fast 1,8 Milliarden Euro. Das einstige Zahlerland Nordrhein-Westfalen wurde im selben Jahr zum Empfängerland und bekommt heute einen ordentlichen Betrag aus dem Länderfinanzausgleich.

Es geht nur, wenn man den dem Länderfinanzausgleich vorgeschalteten Umverteilungsvorgang aus der Steuerpolitik herauslöst. Bezieht man diesen Topf mit ein, ist es wieder Zahlerland. Darauf weist der Düsseldorfer Finanzminister Norbert Röttgen (SPD) auch immer wieder hin. Dennoch spielt dieser Ausgleichsmechanismus in der öffentlichen Wahrnehmung keine Rolle. Zu kompliziert.

### Nordrhein-Westfalens Wunsch wird entsprochen

Olaf Scholz und Wolfgang Schäuble ein einfacheres System an. „NRW will Zahlerland gelten“, heißt es bei ihnen. Der Bund wolle das auch, damit die fünf Länder und der Mehrheit der Bundesbevölkerung getragen werden. Schäuble und Scholz wollen deshalb den Umsatzsteuervorwegausgleich, der die Länder 8,5 Milliarden Euro in den Länderfinanzausgleich einbringt, abschaffen. Außerdem erhalten die Länder 8,5 Milliarden Euro in Form von höheren Bundesergänzungszuweisungen und einer Erhöhung des Anteils an den Umsatzsteuereinnahmen.

hätte, bekäme der Osten 114 Euro mehr - Berlin allerdings mit dem wenigsten profitieren würde Niedersachsen, das nur mit einer Einwohner rechnen könnte. Um den zu erwartenden Widerstand in Flächenland zu brechen, „könnte der Anteil Niedersachsens an der Hafendienstleistungen derzeit von zwei auf zwölf Millionen Euro erhöht werden.“

### Die Ostländer liegen vorn - aber nicht weit genug

Allerdings kommt die stärkste Gegenwehr aus den ostdeutschen Ländern. Das zusätzliche Geld angesichts ihrer schwachen Steuerkraft für sich zu behalten, insbesondere den Wegfall des Umsatzsteuervorwegausgleichs, ist für sie von bisher stark profitierten.

Auf diese Bedenken gehen Scholz und Schäuble in ihrem Papier mit höheren Bundesergänzungszuweisungen durch. Mit diesem Geld können die Länder, die auch nach dem Länderfinanzausgleich bei den anderen liegen, also vor allem den ostdeutschen Ländern, einen Ausgleich verschaffen. [/politik/deutschland/article138312657/Ostlaender-wollen-keine-Entflechtung.html](#).

Die Bundesergänzungszuweisungen um eine Milliarde Euro für die neuen Länder insgesamt 2,4 Milliarden oder 151 Euro pro Einwohner. Für die Bundesländer im Westen blieben nur noch 5,5 Milliarden Euro übrig. Denn gleichzeitig müsste der Bund an anderen Stellen die sogenannten Entflechtungsmittel zum Beispiel für die Bundesagentur für Arbeit freigeben. Gegen eine dermaßen starke Umverteilung zugunsten der Ostländer stehen natürlich die Westländer stemmen.

### Schäuble könnte Finanzpolizei durchsetzen

Am Ende könnte das Problem auf dem Weg gelöst werden: durch mehr Geld vom Bund. Den Ländern reichen die

## Ein Gespräch mit Wolfgang Schäuble

# Eigenverantwortung und Wettbewerb gehören zusammen – dann kommt die Solidarität



**Dr. Wolfgang Schäuble**  
1942 in Freiburg im Breisgau  
geboren

**1961 – 1966** Studium der  
Rechts- und Wirtschaftswis-  
senschaften in Freiburg und  
Hamburg

**seit 1972** Mitglied des Bundes-  
tages, nunmehr dienstältester  
Abgeordneter in der deutschen  
Parlamentsgeschichte

**1975 – 1984** Mitglied der Par-  
lamentarischen Versammlung  
des Europarats

**1981 – 1984** Parlamentarischer  
Geschäftsführer der CDU/CSU-  
Bundestagsfraktion

**1984 – 1989** Bundesminister für  
besondere Aufgaben, Chef des  
Bundeskanzleramtes

**1989 – 1991** Bundesminister  
des Innern

**1991 – 2000** Vorsitzender der  
CDU/CSU-Bundestagsfraktion

**1998 – 2000** CDU-Vorsitzender

**2005 – 2009** Bundesminister  
des Innern

**2009 – 2017** Bundesminister  
der Finanzen

**seit 2017** Präsident des Deut-  
schen Bundestages

*Herr Bundestagspräsident, lieber Wolfgang Schäuble, in der jüngeren Vergangenheit hatten wir zwei Föderalismuskommissionen, außerdem wurden die bundesstaatlichen Finanzbeziehungen ab 2020 neu geregelt, hinzu kamen 2019 noch Nachbesserungen. Jetzt liegt auch der Bericht »Unser Plan für Deutschland: Gleichwertige Lebensverhältnisse überall« vor. Wenn wir das richtig beurteilen, haben wir es mit einer Pendelbewegung zu tun: Stärkung der Länder durch die erste Föderalismuskommission, mit der Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen haben wir uns wieder einen Schritt in Richtung mehr Kooperation bewegt. Wo wird es nun hingehen?*

Das weiß ich auch nicht. Die Pendelbewegung zeigt, dass wir auf der Suche sind. Ich glaube nach wie vor, dass der Föderalismus, und zwar in unserem Land genau wie in Europa, das richtige Prinzip ist, um das Spannungsfeld zwischen dem Globalen und dem Lokalen zu bewältigen: Auf der einen Seite haben wir durch die Globalisierung eine Offenheit zur Welt, auf der anderen Seite wird das Bedürfnis nach Nähe und Vertrautheit gerade größer. In dieser Spannung ist der Föderalismus richtig. Allerdings setzt er eine Verständigung darüber voraus, was man einheitlich macht und was man nicht einheitlich macht. Wenn man versucht, dieser Verständigung auszuweichen, führt das schnell in den kooperativen Föderalismus: Alle machen dann alles, aber am Ende ist keiner für etwas verantwortlich. Daraus entstehen Probleme. Deswegen war der Ansatz von Olaf Scholz und mir, die Bund-Länder-Finanzbeziehungen neu zu regeln, richtig. Wir wollten darüber nachdenken, wie wir realistisch ein Stück weit Aufgaben und Einnahmen neu zuordnen könnten. Es war klar, wenn wir die Aufgaben weiterhin kooperativ wahrnehmen, die Einnahmen als Zuweisungen

vom Bund organisieren, dann geht das zwar, es verwischt aber die Verantwortlichkeiten. Diesem Problem haben wir uns bisher, auch in der Öffentlichkeit, nicht hinreichend gestellt. Man sieht das auch bei jeder Debatte über Bildungsföderalismus. Der ist hoch unpopulär. Insofern müssten wir, müsste die Politik in einem stärkeren Maße die Bevölkerung zwingen, sich damit intensiver zu beschäftigen. Solange wir den Mut dazu nicht haben, geht die Entwicklung, die wir in Westdeutschland schon über Jahrzehnte haben, immer so weiter.

*Sie sprechen gerade den Bildungsföderalismus an. In Deutschland ist es möglich, dass einzelne Schulen eigenständig die Entscheidung darüber treffen, welche Schulbücher verwendet werden, wie die Lehrpläne umzusetzen sind, bis hin zu dem Punkt, dass die Schule am Ende entscheidet, welche Lehrer eingestellt werden. Ist das der richtige Weg?*

Das ist doch viel besser. Deswegen ist auch dort, wo die kommunale Selbstverwaltung in überschaubaren Bereichen funktioniert, die Motivation der Menschen viel besser. Ich habe das in kleinen Gemeinden vor allen Dingen während der Flüchtlingskrise erlebt, wenn ein Bürgermeister sagte: »Wir kümmern uns«, dann funktioniert das auch. Denn die Menschen sind ja ansprechbar. Genau das ist das föderale Prinzip: durch Dezentralisierung die Menschen direkt ansprechen. Aber die Kunst ist es, in die größeren Agglomerationen solches Denken zu bringen. Das ist in der Stadt viel schwieriger zu organisieren, also in Berlin oder Hamburg das Ganze stadtteilbezogen zu machen. Ich glaube, wir müssten noch viel stärker die Vorzüge dieses Prinzips herausstellen. Die Fraktionen des Bundestages sind vielfach bereit, Aufgaben den Ländern zu übertragen. Wenn das aber auch heißt, sie sollten die Dinge selbst regeln, z. B. das Sozialhilfeniveau, dann wird uns vorgeworfen, das sei Wettbewerbsföderalismus.

## Wettbewerb darf man aber nicht negativ sehen. Eigenverantwortung und Wettbewerb gehören zusammen. Und dann kommt die Solidarität.

*Ein Nehmerland muss diesen Wettbewerb aber doch eher kritisch sehen. Denn auch wenn man den Wettbewerbsgedanken grundsätzlich richtig findet – Wettbewerb prägt unsere Gesellschaft –, stellt sich doch trotzdem die Frage: Wie viel Wettbewerb verträgt der Föderalismus oder wie viel Unterschiedlichkeit?*

Man muss zuerst die Spielregeln richtig bestimmen. Ich hab es kürzlich sogar öffentlich gesagt: Es ist im Grunde nicht hinnehmbar, dass bei der Steueraufteilung eine Mehrheit im Bundesrat nicht akzeptiert, dass wir nicht in dem Maße, wie es zurzeit der Fall ist, das Aufkommen an Unternehmenssteuern an den Sitz des Unternehmens binden können. Das ist der eigentliche Nachteil der ostdeutschen Länder.

*Das Problem resultiert aus dem Steuerverteilungsprinzip »örtliches Aufkommen«.*

Das ist in Wahrheit der Punkt, dessen Änderung die westdeutschen Landesregierungen verweigern, und zwar unabhängig von der Parteizugehörigkeit. Und das ist eines der wirklichen Probleme unseres Grundgesetzes: Änderungen sind nur mit Zustimmung der Länder möglich.

*Noch einmal zum Problem der Steuerzuteilung: Das Land Baden-Württemberg hat ca. 300 Millionen an Steuereinnahmen dadurch verloren, dass VW Porsche übernommen hat. Das ist erfreulich für Niedersachsen. Wenn aber umgekehrt Porsche VW übernommen hätte, wäre Niedersachsen in große Probleme gekommen.*

Baden-Württemberg konnte das verkraften. Aber die ostdeutschen Länder nicht, weil alle großen Firmen im Zuge der Teilung ihren Sitz von Ostdeutschland nach Westdeutschland verlegt hatten und nicht zurückgegangen sind. Das ist nicht in Ordnung. Ich weiß, dass am Vereinigungsvertrag vieles nicht unproblematisch war. Aber wenn wir genauer hinschauen, waren die Bremser die Länder. Dass eine Kindergärtnerin aus der DDR im vereinigten Deutschland nicht Kindergärtnerin sein durfte, lag an den Länderbürokratien. Es war genau wie in der Hauptstadt-Debatte:

**»Für uns darf sich nichts verändern.« Das ist der eigentliche Punkt, den müssen wir durchbrechen. Es kann sein, dass die Krise noch größer werden muss.**

Ich wollte den Solidaritätszuschlag in die Einkommen- und Körperschaftsteuer einbeziehen, das wären für die Länder etwa 8 Milliarden Euro mehr gewesen.



Das wurde mir dann von da drüben [weist auf das Bundestagsplenum] kaputt gemacht, weil gesagt wurde, das sei eine Steuererhöhung – ausgeschlossen. Dass das gescheitert ist, war eine der bittersten Stunden für mich in der letzten Legislaturperiode.

*Wir sind jetzt in Deutschland dabei, die Ausgaben wahnsinnig auszuweiten: Kindergarten kostenfrei, Grundrente – ohne Bewertung –, Hochschulen. Wenn staatliche Leistungen erhöht werden, setzt das doch voraus, dass die Bürger sie direkt oder über die Steuern bezahlen. Wir möchten aber gern die Steuern senken. Wo rührt das Missverständnis her, dass staatliche Leistungen nichts kosten dürfen?*

Auch das ist einer der wichtigen Punkte. Die Länder bräuchten eine größere Zuständigkeit für Steuern, auch die Kommunen, damit sie auch sagen können: Wenn wir kostenlose Kita anbieten, wofür vieles spricht, dann kostet das Geld. Man würde die Bevölkerung wahrscheinlich dafür gewinnen können. Ein hessischer Ministerpräsident sagt: »Ich muss im Länderfinanzausgleich so viel bezahlen und Rheinland-Pfalz, die kriegen und haben kostenlose Kitas, während ich mir das nicht leisten kann. Das kann doch nicht sein.« Das kennen sie alle. Deswegen brauchen wir eine klare Zuweisung von Verantwortung und Finanzierungszuständigkeit, und deswegen war ich immer für Hebesatzrechte. Warum soll man bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer nicht wie die Schweiz eine einheitliche Bemessung, aber unterschiedliche Sätze haben? Das Argument dagegen ist: Dann führen die, denen es besser geht, einen Wettbewerb zulasten der Schwächeren. Aber das ist Quatsch. Alle müssen ihre Aufgaben finanzieren.

*Steuerautonomie darf es aber nur zusätzlich zum Finanzausgleich nicht anstatt, wie manche Ökonomen vorschlagen, geben.*

Ich wollte auch den Gemeinden – das war schon, ich glaube, eine Legislaturperiode vorher – ein Zuschlagsrecht auf die Einkommensteuer geben. Sie bekommen 15 Prozent vom Aufkommen. Ich hatte eine Regelung vorgeschlagen, die mit den kommunalen Spitzenverbänden ausgehandelt war, nach der die Gemeinden bis zu zehn Prozent nach oben oder unten abweichen können, aber

nicht müssen. Das sollte einmal ausprobiert werden. Zugleich habe ich eine Gewerbesteuergarantie abgegeben. Es ist gescheitert, weil in letzter Minute der damalige Münchner Oberbürgermeister Ude sagte: »Wenn wir damit anfangen, dann endet es damit, dass wir selbst noch Hebesätze auf die Einkommensteuer in eigener Verantwortung festsetzen müssen. Es ist viel besser, wir fordern, der Freistaat und der Bund müssen das Geld geben.« Für Kommunalpolitiker ist das viel einfacher, als zu sagen: Ich brauche für die S-Bahn-Strecke vom Münchner Flughafen in die Stadt notfalls drei Prozent mehr Steuern.

*Für Sie ist – das hört man bei Ihnen immer so raus – Föderalismus auch gelebte Verantwortung von der jeweiligen Ebene her. Das heißt, wir haben ein Grundverständnis, aber jeder auf seiner Ebene soll doch eigentlich versuchen, mit seiner Verantwortung dann auch mehr Bürger zu interessieren an dem System?*

Wir wissen doch, dass der Mensch so tickt. Wir hatten vorhin das Beispiel mit der Schule. Das ist für mich der Grund, warum ich zum Beispiel auch für Studiengebühren war und es furchtbar bedauert hab, dass der Zeitgeist dann so war, dass sie ein Land nach dem anderen wieder abschaffte. **Das ist leider**

**ein gutes Beispiel für das Problem, dass wir immer diese verdamnten Kompromisse machen.**

Wir führen Studiengebühren ein, die dann aber so schwächlich ausgestaltet werden, dass sie keine Wirkung haben. Das ist wie mit dem Klimapaket der Bundesregierung. Es wurde so lange verhandelt und dann immer nur von den Entlastungen geredet, als ob irgendjemand glaubt, wir können das Klima retten, indem wir die Bürger besser stellen mit der Pendlerpauschale. Die Leute sind nicht blöd, sie spüren das.

*Ein wichtiger Punkt für die Länder, gerade für die ostdeutschen Länder, ist die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Wenn man das jemanden wirklich erklären will, wie würden Sie das machen?*

Ich habe auch keine richtige Antwort, die mich selbst überzeugt. Die Bevölkerung entwickelt sich in verschiedenen Räumen unterschiedlich. Die Jungen ziehen aus den dünner besiedelten Räumen weg. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse muss heute heißen, dass wir auch in dünner besiedelten Gegenden eine Antwort darauf finden, wie wir sie nutzen und entwickeln können, damit sie auch lebenswert bleiben. Richtig ist, dass das jetzt unter dem Stichwort »Heimat« ein Thema geworden ist. Wir haben sehr unterschiedliche Landschaften und haben deswegen nicht »gleiche«, sondern »gleichwertige Lebensverhältnisse« gesagt. Die Länder müssen darauf ihre eigenen Antworten finden. Hinzu kommt die



Foto: picture alliance/Bildagentur-online/Schoening

Frage, wie wird das für junge Menschen? Wir hatten vor 20 Jahren die Hoffnung, das Internet würde die Dezentralisierung fördern. Das Gegenteil ist der Fall: Die jungen Leute ziehen noch stärker in die Metropolen, in die Zentren.

*Sie haben in Ihrer politischen Laufbahn an sehr vielen Kommissionen teilgenommen. Aus Ihrer Erfahrung, wie würden Sie das Instrument der Föderalismuskommission bewerten?*

Die Föderalismuskommission war vom Ansatz her richtig. Sie wurde nur zu bürokratisch. Der Aufwand an Perfektion stand in einem Widerspruch zum Ertrag. Das heißt, man muss eine bessere Balance finden, man muss auch mal entscheiden, früher entscheiden. In der Föderalismuskommission hat man versucht, einstimmig zu entscheiden. Und das kleinste gemeinsame Vielfache ist halt oft ein bisschen wenig.

*Wenn wir auf die Tragfähigkeit der deutschen Länderhaushalte zu sprechen kommen, dann sieht es momentan so aus, als hätten viele Länder wieder begonnen zu schludern. Die versprochene Haushaltsdisziplin wird aller Orten wieder aufgeweicht. Stimmen Sie dem zu?*

Eine Zeit lang war es besser. Und jetzt fließt das Geld. Das ist im Prinzip in Ordnung. Bei der Entschuldung von Kommunen, die nicht falsch ist – denn es gibt Kommunen, die kommen aus eigener Kraft nicht aus der Verschuldung heraus –, muss auch Solidarität eingefordert werden, nämlich dass derjenige, der Solidaritätsleistungen empfängt, entsprechend dann auch seinen Teil erbringt. Das habe ich auch in der Eurokrise gelegentlich relativ hart vertreten. Sonst gibt es Fehlanreize. Wir müssen den Einzelnen und die Gesellschaften so ansprechen, dass sie sich auch in diesem 21. Jahrhundert angesprochen und ein Stück weit verantwortlich fühlen. Und das ist das eigentliche Prinzip von Föderalismus.

*Dass man nicht immer nur die anderen verantwortlich machen kann für das, was nicht so gut läuft?*

Man kann bei denen, die aus welchen Gründen auch immer Hilfe brauchen, auch mehr tun. **Die Ungleichheit in unserer Gesellschaft nimmt zu. Deswegen hätte ich, wenn ich frei gewesen wäre, mehr Steuerprogression zugelassen. Ich hätte keine Probleme damit gehabt.**

Aber das war in meiner Partei schwierig. Es ist auch bei den Wählern nicht ganz einfach. Das Argument, du verlierst dann die Wahlen, ist ja kein völlig triviales. Politik kann man nur solange machen, solange man die Chance hat, die Wähler zu überzeugen.

**Aber: Man kann ihnen mehr zumuten. Das ist meine Kritik an der Politik, auch meiner Partei, dass sie nicht den Mut hat, mehr zu führen. Wenn wir irgendwas machen müssen, schieben wir es auf eine Kommission. Denn sonst müsste man führen.**

*Der Mangel an Führung ist auch ein Grund, warum die Rechten im Moment stark werden. Da wird die Illusion einer starken Führungsfigur geweckt.*

Wenn die Demokratie nicht mehr als effizient angesehen wird, dann kommt wieder der Ruf nach starken Führungspersönlichkeiten. Das sehen wir bei Donald Trump in Amerika. Das ist das Prinzip von Boris Johnson. Das ist das Erfolgsmodell von Emmanuel Macron und von Sebastian Kurz. Deswegen darf die Demokratie in dem Wettbewerb um Effizienz nicht völlig zurückfallen.

*Wird denn Deutschland auf Dauer sich dem völlig entziehen können? Oder mit Blick auf den Föderalismus, warum sind wir eben nicht jetzt so wie Großbritannien, wie Österreich, wie Frankreich, wie Amerika?*

Was Großbritannien betrifft, müssen wir erst mal abwarten, wie das noch weitergeht. Die haben ja einen Fehler gemacht mit ihrem Brexit. Frankreich – ich hab eine große Hoffnung, dass Macron es schafft, weil er ja vieles richtig sieht, und er versucht, das französische Präsidialsystem umzugestalten. Aber es ist schwierig. Wir haben unsere föderale Vergangenheit, das macht uns anders, das macht uns stärker. Unsere Struktur ist für Europa im Grunde auch besser vorbereitet als die anderer Staaten. Und dann hatten wir komperative Vorteile. Die alte Bundesrepublik hat es 40 Jahre lang gut gehabt, weil wir uns um Außenpolitik nicht so richtig kümmern mussten. Wirtschaftlich ging es gut voran. Nach der Wiedervereinigung ist psychologisch etwas gekippt. Die osteuropäischen Staaten mussten sich selbst helfen. Die Menschen in der DDR hatten den großen Bruder im Westen. Jetzt gibt es das Gefühl, man wird vom Westen nicht so richtig ernst genommen. Die Frage, ob es Menschen gut geht oder nicht, ist nicht eine Frage des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf der Bevölkerung, sondern die Frage ist: Wie geht es mir im Vergleich zu meinem Nachbarn? Das Frustrationspotenzial für die Menschen in den neuen Ländern ist hoch. Ich kann verstehen, dass Menschen aus Sachsen-Anhalt sagen: »Die nehmen uns doch immer noch nicht als gleichwertig an.« Wir müssen schon klar machen: Die Unterscheidung Ostdeutsche – Westdeutsche sollte Vergangenheit sein. Bei den jungen Menschen ist es vorbei. Bei den Studierenden sehen Sie da keinen Unterschied mehr.

## Ein Gespräch mit Sigmar Gabriel

# Machtbalance und kulturelle Identität – dafür steht der Föderalismus in Deutschland



**Sigmar Gabriel**  
1959 in Goslar geboren

Studium der Germanistik,  
Politik und Soziologie an der  
Universität Göttingen  
**seit 1977** Mitglied der SPD  
**1990 – 2005** Abgeordneter des  
Niedersächsischen Landtags  
**1998 – 1999** Vorsitzender der  
SPD im Niedersächsischen  
Landtag  
**1999 – 2003** Ministerpräsident  
des Landes Niedersachsen

**2003 – 2005** Vorsitzender der  
SPD im Niedersächsischen  
Landtag  
**2005 – 2009** Bundesminister  
für Umwelt, Naturschutz  
und Reaktorsicherheit  
**2005 – 2019** Mitglied des  
Bundestages  
**2013 – 2017** Bundesminister  
für Wirtschaft und Energie  
**2017 – 2018** Bundesminister  
für Auswärtiges

*Lieber Sigmar Gabriel, was fällt Ihnen als Erstes beim Thema 30 Jahre gesamtdeutscher Föderalismus ein?*

Das vielleicht Bittere ist, dass mir zuerst einfällt, dass es eben nicht gelungen ist, nach 30 Jahren annähernd gleichwertige Lebensverhältnisse zwischen Ost und West zu schaffen, also zwischen den sogenannten fünf neuen Ländern und der alten westdeutschen Bundesrepublik, sondern dass sich die Lebensbedingungen doch dramatisch unterscheiden in beiden Teilen.

*War das in der alten Bundesrepublik auch schon ein Thema, das die Politik beschäftigt hat – die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse? Oder hat es in den vergangenen 30 Jahren eine neue Qualität bekommen?*

Nein, es gab immer schon diese Debatte. Natürlich sind auch die Lebensbedingungen nie gleich gewesen. Man hat in Ostfriesland immer anders gelebt als in Bayern. Übrigens am Anfang lebte man in Bayern in schwierigeren, ärmlischeren Verhältnissen. Bayern war ein Nehmerland im Länderfinanzausgleich. Später erst wurde es Zahlerland. Aber der Streit um die Frage, zahlen einige Bundesländer zu viel in den Länderfinanzausgleich ein und bekommen andere zu viel, um sich selbst anzustrengen – das hat nicht nur etwas mit der deutschen Einheit zu tun. Innerhalb der deutschen Einheit ist es lauter geworden darum. Es war aber in den 1990er Jahren noch nicht klar, dass sich die beiden Teile über lange Strecken eher weiter auseinanderentwickeln, als dass sie zusammenwachsen.

Die Debatte ist nicht ursächlich mit der deutschen Einheit verbunden, aber durch sie intensiver geworden.

*Für die Menschen im Osten ist das Thema Föderalismus etwas ganz Neues gewesen. Was antworten Sie, wenn Sie jemand auf der Straße anspricht und fragt: Was ist Föderalismus? Was ist das Besondere des Föderalismus gerade in Deutschland?*

Fast alle haben vergessen: Die Länder gibt es länger als den Bund, und die Länder sind eigenstaatlich. Deswegen haben sie auch eine Landesregierung, ein Parlament, eine eigene Verfassung. Die Länder sind Staaten. Und dieses Selbstbewusstsein der Länder ist in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland so gewollt. Natürlich stecken dahinter die Erfahrungen der Weimarer Republik, in der es einen starken Zentralstaat gab, der am Ende eben in die Diktatur geführt hat. Die Alliierten und die Verfassungsmütter und -väter, die das Grundgesetz für die Bundesrepublik geschrieben haben, wollten eine Balance haben, Checks and Balances. Das ist über die Zeit oft vergessen worden. Wie meist im Leben, sieht man nach einer gewissen Zeit nur die Schattenseiten oder es fallen die Mängel auf, und niemand erinnert sich, was das Gute an dieser Entwicklung war. Schon vor der deutschen Einheit haben viele gefragt, wie kann es eigentlich sein, dass wir in Deutschland, in der alten westdeutschen Bundesrepublik x-verschiedene Länderzuständigkeiten für Schule haben und dass Kinder, wenn Eltern die Landesgrenze überschreiten, auf einmal andere Lehrbücher brauchen und ganz andere Unterrichtsmittel, manchmal auch ganz unterschiedliche Wissensstände haben. Das hat etwas damit zu tun, dass über die Zeit hinweg den Ländern im

Kern nur zwei eigene Gesetzgebungskompetenzen geblieben sind, die sie nur für sich in Anspruch nehmen können: Das ist Kultur, also Bildung, und das ist innere Sicherheit, die Polizei. Das macht ihre Staatlichkeit aus. Bei fast allen anderen Dingen sind sie in einer geteilten Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern und können ihre Staatlichkeit kaum noch ausleben. Und deswegen halten sie auch krampfhaft am Bildungsföderalismus fest.

*Der Weg hin zur Stärkung der Zuständigkeiten des Bundes ist im Moment in vielen Bereichen deutlich. Der Bund hat die Länder – auch auf deren Bitten – oft unterstützt und hat dadurch auch mehr Mitsprache in Landesangelegenheiten gewonnen. Dieser Trend wird von manchen auch skeptisch gesehen: Der föderale Gedanke wird immer mehr aufgeweicht, einige Länder wie Bayern und Baden-Württemberg, die »reichen Länder«, sperren sich absolut dagegen, aber viele Länder sind froh, wenn sie überhaupt Hilfe vom Bund bekommen. Wird die Einheit der Länder immer mehr aufgebrochen?*

Der Föderalismus in Deutschland ist nicht nur deshalb gegründet worden, um eine wie auch immer geartete staatliche Aufteilung von Finanzen vorzunehmen, sondern er hat etwas mit Machtteilung zu tun. Er hat auch etwas zu tun mit kulturellen Identitäten. Am Anfang der Bundesrepublik gab es zum Beispiel Streit, ob bestimmte Länder entstehen sollen. Baden und Württemberg waren nicht sofort der Überzeugung, dass sie ein gemeinsames Land werden sollten, weil es zwei unterschiedliche kulturelle Identitäten gab. In der niedersächsischen Landesverfassung steht, dass die alten Länder Braunschweig, Hannover, Schaumburg und Oldenburg fortbestehen sollen. Das Land hat die Aufgabe, diese kulturellen Eigenständigkeiten der vier früheren Länder, aus denen Niedersachsen entstanden ist, zu erhalten und zu fördern. Das führt zu Debatten, wenn es um die Frage geht, braucht man wirklich in jedem vormaligen Land ein Staatstheater. Wie viele Museen soll es geben? Wie viel Wissenschaft? Wie sieht die Förderung aus? Trotzdem hat sich über die Zeit gezeigt, dass es durchaus ein Regionalbewusstsein gibt.

**Ich weiß nicht, ob wir wirklich in einem besseren Land leben würden, wenn wir diese regionalen und kulturellen Wurzeln nivellieren und sagen würden: Es gibt sozusagen nur noch ein Deutschland.**



Fotos: picture alliance / dpa

Deswegen bin ich skeptisch, wenn wir die Debatte um den Föderalismus reduzieren auf das Thema Geld. Man könnte einwenden, in der Globalisierung sind doch Grenzen immer weniger wichtig. Das stimmt. Aber je mehr sich die Welt immer schneller zu drehen scheint, desto größer ist das Bedürfnis auch nach sicherem Grund. Dazu zählen zum Beispiel Heimat oder geordnete Gemeinden. Persönlich glaube ich, dass in gut geordneten Städten und Gemeinden eine soziale Gesellschaft entstehen kann, in verwahrlosten Städten und Gemeinden entstehen hingegen verwahrloste Köpfe und Seelen. Wenn das Große wichtiger wird, dann wird auch das Kleine wieder wichtiger. Das Kleine findet sich eher im Föderalismus wieder als in einem Zentralstaat.

*Aber gerade in Bezug auf die finanzielle Seite des Föderalismus hat sich zuletzt die Balance zwischen Bund und Ländern verschoben. Wie bewerten Sie diese Entwicklung?*

Hinsichtlich der Finanzen gehöre ich in der Tat zu den Kritikern dessen, was in den vergangenen Jahren stattgefunden hat. Die »reichen« Länder haben sich aus der innerstaatlichen Solidarität weitgehend zurückgezogen, parallel dazu ging der Zugriff des Bundes auf Zuständigkeiten der Länder einher. Der Ausgleich findet jetzt im Wesentlichen durch den Bund statt. Dazu kommen die Koalitionsverhandlungen, bei denen man 2017 und dann 2018 nicht in der Lage war, eine Regierung zu bilden. Jamaika ist geplatzt, und infolgedessen gab es eine Ehe zwischen CDU/CSU und SPD, die keiner wollte. Bei den Verhandlungen waren die Ministerpräsidenten von CDU/CSU und SPD dabei. Sie waren die Starken und haben noch einmal einen Raubzug durch die Kassen des Bundes organisiert. Das zusammen führt dazu, dass der Bund Aufgaben übernimmt, für die er nun wirklich nicht zuständig ist, zum Beispiel in der Förderung von Kindertagesstätten, auch in der Schule. Gleichzeitig hat der Bund nicht mehr genug Geld für seine originären Aufgaben in der Außenpolitik, in der Entwicklungszusammenarbeit und in der Verteidigungspolitik. Man merkt, dass etwas außer Kontrolle geraten ist. Es wäre ganz gut, wenn die nächste Reform wieder stärker die Aufgabenteilung thematisiert und nicht ständig der Versuch unternommen wird, sich Bundesgeld zu besorgen und dafür eigene Länderzuständigkeiten preiszugeben.

**Dass der Bund jetzt für die föderale Solidarität fast allein zuständig ist, halte ich für einen schweren Fehler. Aber die Mehrheitsverhältnisse waren so.**

Morgens um 4 Uhr, als dieser Kompromiss dann ausgehandelt war, habe ich auch zugestimmt. Das muss ich zu meiner Schande gestehen, weil wir keine Staatskrise produzieren wollten.

*Sie haben Erfahrungen auf der Landesebene, auf Ebene des Bundes, auch maßgeblich in Regierung und Partei. Hinzukommt Ihre internationale Erfahrung. Wie sehen Sie das im Vergleich: Wie leben eigentlich andere Nationen und Staaten? Und: Was denken die über den deutschen Föderalismus?*

Es gab in den 1990er Jahren den Versuch in Deutschland, sich dem amerikanischen Modell anzunähern, das eher noch eine Konföderation ist, bei der die Gliedstaaten deutlich stärker sind. Hintergrund war der Wettbewerbsgedanke: Nicht mehr die Solidarität der Gliedstaaten stand im Mittelpunkt, sondern der Wettbewerb.

**Das hat dazu geführt, dass damals – ich war damals Vertreter von Niedersachsen und habe als einer der wenigen dagegen gestimmt – das einheitliche Beamtenrecht aufgegeben wurde mit der Folge, dass natürlich die reichen Bundesländer bessere Besoldungen für ihre Professoren an den Universitäten oder die Lehrer an den Schulen verwirklichen konnten.**

Das hat dazu geführt, dass die Bestausgebildeten gesehen haben, ob sie nicht besser im Süden bleiben. Ich habe das für falsch gehalten, weil die Aufgaben der Solidarität – siehe Gesundheitsversorgung, Sozialstaat – in den Vereinigten Staaten eben dramatisch kleiner sind als bei uns. Das andere Beispiel sind Zentralstaaten, die das deutsche System deshalb ablehnen, weil sie Sorge haben, dass die separatistischen Tendenzen, die es in diesen Staaten gibt oder gab, davon profitieren. Ich habe in Italien eine Debatte in den 1990ern erlebt, in der das deutsche Modell diskutiert wurde. Es wurde überlegt, ob man nicht den Regionen stärkere Kompetenzen gibt. Das ist am Ende daran gescheitert, dass es damals schon die Lega gab, Lega-Nord hieß sie damals, die für eine Abspaltung Norditaliens von Süditalien eintrat. In Spanien erleben wir die Debatte um Katalonien. Und so gibt es verschiedene Länder in Europa, die diesem deutschen Modell des Föderalismus kritisch gegenüberstehen, weil sie Angst haben, dass das Ergebnis der Zerfall, nicht etwa die Föderalisierung des Nationalstaates sein könnte. Und es gibt Modelle, die ähnlich sind wie unseres, siehe Belgien, siehe Österreich. Es gibt verschiedene Modelle, jedes dieser Modelle hat seinen eigenen geschichtlichen Hintergrund. Die deutschen Erfahrungen mit Diktatur und Nazi-Herrschaft haben glücklicherweise nicht alle in Europa machen müssen. Ich glaube, dass es

schwierig ist, Modelle zu übertragen. In einer solchen politischen Debatte wird immer das Beste des jeweils anderen Systems herausgesucht, ohne zu merken, dass das miteinander nicht zu verbinden ist. Ich glaube, wir Deutschen tun gut daran, unseren Föderalismus weiterzuentwickeln. Ich wäre zum Beispiel im Bildungssystem dafür, dass die Länder sich auf gemeinsame Schulformen verständigen. Die Länder sind schon relativ weit bei der Verabredung über Leistungsvorgaben, die man in den unterschiedlichen Klassenstufen erreichen muss. Darüber kann man den Föderalismus weiterentwickeln, ohne ihn aufzugeben, und gleichzeitig ihn insgesamt zu stärken, statt ihn schwächer zu machen.

*Der Föderalismus hat Deutschland weit vorangebracht. Aktuell kommen wir aber international unter Druck: von China, das sehr stringent eine eigene Strategie mit dem Anspruch verfolgt, in der Welt führend zu sein, und von USA, die sich nur noch um sich zu kümmern. Angesichts der Geschwindigkeit, in der diese Veränderungen stattfinden, besteht doch die Gefahr, dass wir mit unseren langsamen föderalen Verfahren über den Bundesrat unter die Räder kommen. In den nächsten Jahren wird dieser Druck sich weiter erhöhen, könnte es dann nicht sein, dass die Länder einfach viel besser darauf reagieren, weil sie schneller entscheiden können?*

Das hängt davon ab, ob die Länder verstehen, warum es einen Bundesrat gibt. Der Bundesrat ist nicht die Institution, in der die Länder ihre Eigeninteressen durchsetzen sollen. Er ist die Mitwirkung der Länder am Bundesinteresse. Das wird oft vergessen. Als Ministerpräsident Niedersachsens habe ich in der Länderkammer aufgepasst, dass die Interessen meines Bundeslandes nicht unter die Räder geraten. Aber zugleich war mir jedenfalls immer klar: Ich sitze da in einem Gremium, das eine gesamtstaatliche Verantwortung und die Aufgabe hat, diese beiden Dinge in Balance zu halten. Der Bundestag hat dieselbe Aufgabe. Weil beide in Gefahr geraten, den jeweils anderen Teil – der Bund die Länder, die Länder den Bund – zu vergessen, gibt es beide Kammern.

**Es darf nicht zur Ausrede werden,  
dass wir in Deutschland nicht  
schnell genug sind, weil wir föderal  
organisiert sind.**

Die Frage, ob wir in Deutschland 3 Milliarden Euro in Künstliche Intelligenz investieren, hingegen China 150 Milliarden Euro investiert, hat mit Föderalismus nichts zu tun. Ich glaube, dass man die Sorge haben muss, dass der Föderalismus eine einfache Ausrede ist für Dinge, die wir nicht anpacken, obwohl wir es

Deutsche »Highlights«  
mit dem Blick von außen

Gartenzwerg

Goethe &  
Schiller

Reise-  
weltmeister

BER

Autos

Sozialsystem

Disziplin

Fußball

Oktoberfest

Schwäbische  
Hausfrau

Bier

Kein  
Tempolimit

Schnitzel

Der deutsche  
Wald

Der deutsche  
Tüftler

Kartoffel-  
salat

könnten, wenn wir es wollten. Es gibt einen Punkt, an dem Föderalismus ein Teil des Problems ist: Das ist die Frage von Planungsbeschleunigung. Die Länder sind die Planungsbehörden. Mittlerweile haben wir in Deutschland Zeiträume für die Entwicklung öffentlicher Infrastruktur, die nicht mehr vertretbar sind. Deswegen wäre ich der Meinung, dass wir ein Planungsbeschleunigungsgesetz brauchen, wie wir es mal bei der deutschen Einheit hatten. Bei dem Ausbau der Infrastruktur, egal ob analog oder digital, bei der das Gemeinwohl oder das nationale Interesse überwiegen, müssen wir schneller werden. Und das heißt letztlich Einspruchsmöglichkeiten reduzieren, Klageverfahren verkürzen. Das ist die Balance, die wir finden müssen zwischen dem Ausbau individueller Freiheitsrechte, die wir alle uns als Bürger wünschen, was aber dazu führt, dass die politischen Gestaltungsspielräume kleiner werden. Das auszubalancieren, das ist eine schwierige Aufgabe. Die müssen wir im föderalen Staat gemeinsam machen. Dass wir für die Erneuerung einer Autobahnbrücke in Leverkusen zehn Jahre brauchen, dafür dass wir in Stuttgart einen Bahnhof unter die Erde legen 10 oder 15 Jahre, das kann keiner mehr so richtig erklären. Da gibt es ein Problem im Föderalismus, weil wir doch manchmal insgesamt in der Verbindung von kommunaler, Landes- und Bundeszuständigkeit dann endlose Verfahren haben.

*Wie gingen auf internationaler Ebene die Vertreter anderer Regierungen damit um, dass in Deutschland manche Dinge länger dauern? Oder konnten sie mit Föderalismus deutscher Couleur relativ wenig anfangen?*

Die meisten interessierte das nicht, es sei denn, es ging gerade darum, ob man im eigenen Land ähnliche Strukturen einführen könnte. Aber Deutschland wird im Wesentlichen geachtet und respektiert wegen unserer gesamtwirtschaftlichen Stärke und Innovationskraft. Das mag man bedauern, weil wir eigentlich auch respektiert werden wollen, weil wir eine Demokratie sind und weil wir kulturell aufgeschlossen sind. Aber dafür interessieren sich zunehmend weniger.

## Wir sind in einem Wettbewerb zwischen autoritären und liberalen Staaten.

Wir müssen es als Bundesrepublik Deutschland schaffen, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Innovationskraft zu erhalten. Wenn wir das nicht schaffen, dann werden wir auch nicht respektiert. Mit Europa können weder Putin, Trump noch Xi Jinping viel anfangen. Denen kann man nicht erklären, dass wir in einem Gebilde leben, bei dem ein Staat wie Malta mit 400.000 Einwohnern genauso viel Rechte hat wie Deutschland mit 82 Millionen. Das finden die einfach eine schräge Idee. Das ist auch eine Art europäischer Föderalismus. Respekt haben die nur vor wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und Innovationskraft.

Nur damit können wir als Europa und als Deutschland in der Welt etwas einbringen. Wir werden auch im Klimaschutz, in ökologischen Fragen, in sozialen Fragen zurückfallen, wenn uns diese Leistungsfähigkeit verloren geht. Das ist der Anknüpfungspunkt zum Föderalismus, daran müssen Bund und Länder ein gemeinsames Interesse haben. Deswegen war es richtig, dass in der Vergangenheit Exzellenzinitiativen, Investitionen in Forschung und Wissenschaft gemeinschaftlich geschultert wurden.

*Wir haben für unser Buch junge Schüler aus Abu Dhabi, die auf einer Deutschen Schule lernen und fast alle mal in Deutschland studieren wollen, über ihre Sicht auf Deutschland befragt. Durchaus überraschend war, dass diese jungen Menschen von Deutschland viel mehr politische Einflussnahmen erwarten, sich wundern, warum China, Amerika, die Türkei ihre eigenen Interessen formulieren und Deutschland viel zurückhaltender ist. Es war gar nicht so einfach, diesen jungen Menschen den Weg der deutschen Geschichte – Krieg, Erfahrung Ost-West, neuer Ausblick seit der Einheit – glaubhaft rüberzubringen. Wie hätten Sie das gemacht?*

Es ist erst einmal eine fantastische Entwicklung, dass Deutschland, von dem bis vor 75 Jahren Furcht und Schrecken ausgingen, heute zum Sehnsuchtsort der Menschen geworden ist. Europa und Deutschland sind heute das, was Amerika im Wechsel vom 18. zum 19. und vom 19. zum 20. Jahrhundert war: ein Sehnsuchtsort, weil Menschen glauben, dass sie bei uns ihre Freiheit, ihr Leben gestalten können. Das darf die Deutschen auch stolz machen. Ich weiß, dass damit auch Probleme in der Migration verbunden sind. Aber erst einmal kann man ziemlich stolz darauf sein, dass unsere Eltern und Großeltern – und zwar egal, ob Ost oder West – es geschafft haben, dieses Land so attraktiv zu machen, dass die Welt nicht mehr den Schrecken in den Vordergrund stellt, der mal von Deutschland ausging. Wir dürfen aber trotzdem nicht vergessen, dass der Blick unserer Nachbarn auf Deutschland immer von Geografie und Geschichte geprägt ist. Wenn es um seine Sicherheit geht, traut Polen uns Deutschen und auch Russland nicht über den Weg. Das Land hat in seiner Geschichte erlebt, dass es 150 Jahre zwischen Russland, Österreich und Preußen aufgeteilt war und dass Nazi-Deutschland 1939 gemeinsame Sache mit Stalins Roter Armee gemacht hat, um Polen wieder von der Landkarte auszuradieren. So deutschfreundlich Polen häufig auch sein mag, es wird nicht vergessen, wo Polen liegt – nämlich zwischen Russland und Deutschland – und wie die polnische Geschichte aussieht. Das muss man als deutscher Politiker im Kopf behalten und darf nicht denken, weil viele junge Menschen auf der Welt nicht mehr an Nazi-Deutschland denken, sondern Deutschland als ein Land der Freiheit und des wirtschaftlichen Erfolgs und der sozialen Sicherheit sehen, dass es unseren Nachbarn überall so geht.

## Die föderale Verfasstheit Deutschlands, seine ausgewogene Machtbalance, ist für andere Länder durchaus wichtig.

*Ministerpräsident Markus Söder hat in der Ministerpräsidentenkonferenz einen Föderalismus der zwei Geschwindigkeiten vorgeschlagen – was halten Sie davon?*

Neu ist der Gedanke nicht. Das ist die Wiedergeburt des alten Wettbewerbsföderalismus von Edmund Stoiber. Darin kommen die alten Vorstellungen wieder, dass die Länder eine eigene Steuergesetzgebung haben und dass sie selbst entscheiden sollten, was mit diesen Steuern gemacht wird. Wenn das jemand Bayern vor 40 oder 50 Jahren vorgeschlagen hätte, hätte das Land heftig protestiert, denn damals brauchte Bayern die Hilfe der anderen Länder. Bayern hat ungeheuer viel aus dieser Hilfe gemacht. Es ist ein starkes Land geworden, ein exzellent verwaltetes. Trotzdem rate ich, nicht zu vergessen, dass auch die Stärke Bayerns letztlich daher kommt, dass wir diesen Föderalismus haben. Bayern könnte seine Wirtschaft nicht mit ausreichend Hochschulabsolventen versorgen, wenn es auf die eigenen angewiesen wäre. Erstens ist das Schulsystem in Bayern deutlich rigider als in anderen Ländern, aber zweitens ist es so, dass viele andere Bundesländer in ihre Hochschulausbildung investieren und dann Menschen in Bayern Arbeitsplätze finden. Es gibt keine Einseitigkeit in der föderalen Entwicklung.

*In diesem Zusammenhang: Wie viel Unterschiedlichkeit verträgt Deutschland?*

Vor allem zwischen Ost- und Westdeutschland haben sich die Unterschiede zu sehr auseinanderentwickelt. Wir haben auch Unterschiede zwischen Stadt und Land. Ländliche Regionen fühlen sich abgehängt. Die öffentliche Daseinsvorsorge funktioniert nicht mehr, jedenfalls nicht mehr überall gleichermaßen gut. Das ist belastend. Wohin das im Extrem führt, kann man in osteuropäischen Ländern sehen. Bulgarien hat Millionen von Menschen verloren, die in Deutschland und andernorts arbeiten. Zurückgeblieben sind weniger Qualifizierte und Alte. Wenn dann die Europäische Union verlangt, dass ein paar Tausend syrische Flüchtlinge aufgenommen werden, kann es nicht überraschen, dass das Abwehrreaktionen provoziert. Was ich sagen will: Wenn die Unterschiede zu groß werden, spornt das nicht an, sondern lässt die Kräfte erlahmen, was zu einer Spirale nach unten führt.

*Nach 30 Jahren gesamtdeutscher Zeit – wie kann es gelingen, dass die Menschen in Deutschland weniger über Ost-West reden und mehr stolz sein können, über das, was bisher erreicht worden ist?*

Ich habe es immer entsetzlich gefunden, dass wir Ostdeutschland zum Experimentierfeld für Niedriglöhne gemacht haben. Und das ist nicht nur während der aktiven Berufstätigkeit der Menschen schrecklich, sondern die Folge ist, dass die Menschen mit minimalen Renten in den Ruhestand gehen. Das ist anders als in Westdeutschland, wo vielleicht noch eine zweite Rente dazu kommt, sodass man vernünftig davon leben kann. Wir müssen für die soziale Einheit Deutschlands noch einiges leisten, damit Menschen sich nicht verloren fühlen. Für die Betroffenen sind Föderalismus oder Bundesstaatlichkeit abgehobene Themen, mit denen sie nichts anfangen können, sondern sie erleben nur, dass vor Ort das letzte Krankenhaus und ihre Schulen geschlossen werden, dass ihre Renten minimal sind und dass der öffentliche Nahverkehr ausgedünnt wird. Wenn wir das weiter zulassen, dann werden Menschen nicht nur den Föderalismus, sondern die gesamte soziale und gesellschaftliche Ordnung in Deutschland zum Teufel wünschen.

**Wir müssen diese Probleme ernsthaft  
angehen, damit die Menschen wieder mehr  
der Staatlichkeit Deutschlands vertrauen.  
Zu der gehört zentral ein starker  
Föderalismus. Je vielfältiger ein Land ist,  
desto stärker müssen die staatlichen  
Instanzen sein – das muss das sein, auf das  
sich Menschen, egal woher sie kommen,  
am Ende einigen können.**

Dazu müssen die Instanzen aber handlungs- und durchsetzungsfähig sein – in der Schule, im Gesundheitswesen, in der Justiz, in der Polizei. Wenn die Länder das können und der Bund seinen Anteil dazu erbringt, dann werden Menschen diesem Staat insgesamt auch wieder mehr vertrauen.

## Ein Gespräch mit Achim Truger

### Der Strukturwandel kann überall zuschlagen



**Prof. Dr. Achim Truger**  
1969 in Köln geboren

**1988 – 1992** Studium der Volkswirtschaftslehre an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln

**1993 – 1999** wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität zu Köln

**1999 – 2012** Leiter des Referates »Steuer- und Finanzpolitik« im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) sowie im Institut für Makroökonomie und

Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

**2012 – 2019** Professor für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

**seit 2019** Professor für Staatstätigkeiten und Staatsfinanzen am Institut für Sozioökonomie der Universität Duisburg-Essen

**seit 2019** Mitglied im Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

*Lieber Achim Truger, 30 Jahre gesamtdeutscher Föderalismus ist der Anlass für unser Buch. Zunächst würden wir aber gern kurz einen Blick auf die Bundesrepublik vor 1990 werfen. Wie sind da Ihre Erinnerungen, Ihre Expertise in Bezug auf diese alte Republik, wo noch niemand ahnte, dass eigentlich die DDR mal dazukommt? Föderalismus, Sozialstaat, Finanzierungsfragen – wie hat sich das aus wissenschaftlicher Sicht dargestellt?*

Die Bundesrepublik war ja grundsätzlich lange geprägt durch einen kooperativen Föderalismus und das Streben nach Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse mit einem entsprechend starken Ausgleich der Finanzkraft. Davon haben durchaus im Zeitablauf unterschiedliche Länder profitiert. Es gab natürlich durch den Strukturwandel immer schon Probleme. Aber die Einkommensunterschiede und die Unterschiede in der Wirtschaftskraft zwischen den Bundesländern waren nicht so stark ausgeprägt wie später zwischen Ost und West, sodass auch der Ausgleich eigentlich lange Zeit einigermaßen funktionierte.

*Wenn wir das Beispiel Bayern nehmen, ein Bundesland, das heute sehr stark da steht, aber zunächst eher Agrarland war und von der Hilfe der anderen Länder lebte. Wie war das damals eigentlich in der Wahrnehmung?*

Ich habe ja einen Lehrstuhl in Duisburg, und Duisburg gehörte einmal zu den Städten mit dem höchsten Pro-Kopf-Einkommen in Deutschland. Danach wurde es sozusagen nach unten durchgereicht. Die große Wirtschaftskraft

schwand, weil die alten Industrien Kohle und Stahl in der Globalisierung nicht mehr wettbewerbsfähig waren. Gleichzeitig schlossen andere Regionen auf und überholten. Zum Beispiel das lange stärker landwirtschaftlich geprägte Bayern mit Automobilindustrie und Technologiekonzernen. Die Frage ist nun, wie man den Strukturwandel betrachtet. **Mein Eindruck ist, dass es in den 1960er und 70er Jahren noch ein stärker solidarisches Verständnis war, dass man verstanden hat, dass bestimmte Divergenzen nicht etwas sind, was die einzelnen Länder allein mit ihrer Wirtschafts- und Finanzpolitik in der Hand hätten.**

Es kann zwar sein, dass manche Dinge in Bayern einfach sehr gut gemacht wurden. Aber zum Teil war es auch einfach Glück, dass bestimmte Unternehmen oder Industriezweige sich dort angesiedelt hatten und nun zu boomen begannen. NRW und seine Städte konnte man wiederum nicht dafür verantwortlich machen, dass nun Kohle und Stahl, die ja für den Aufbau der Bundesrepublik so wichtig gewesen waren, an Bedeutung verloren. Insofern war klar, dass es da einen Ausgleich brauchte. Mein Eindruck ist, dass diese Einsicht spätestens seit den 1980er Jahren, mit der Verbreitung stark wirtschaftsliberaler und teilweise marktradikaler Ideen, schwand und eine deutliche Umorientierung begann. An die Stelle ausgleichender Mechanismen von Umverteilung, auch von staatlichen Rahmensetzungen und teilweise auch Planungen trat eine viel stärkere Betonung individueller Verantwortlichkeit und von Anreizen. Das spiegelte sich dann natürlich auch in der Sichtweise auf die öffentlichen Finanzen der Bundesländer und der Kommunen wider. Plötzlich sind Länder und Kommunen, genau wie

Individuen, selbst verantwortlich für ihr Abschneiden und ob es ihnen gut oder schlecht geht. Da gibt es – etwas überspitzt gesagt – auf der einen Seite plötzlich Siegerländer und -kommunen, die aufgrund ihrer überlegenen Politik Erfolg haben und deshalb gerechterweise Sieger sind. Und auf der anderen Seite hat man Verliererländer und -kommunen, die eben die falsche Politik betrieben haben. Aus dieser Perspektive ist klar, dass man die Sieger, die ja alles richtig gemacht haben, nicht bestrafen soll, indem man ihnen etwas wegnimmt, um es den Verlierern zu geben, die ja selbst die Verantwortung für ihre Misere tragen. Damit erodiert das Verständnis für die Notwendigkeit eines Ausgleichs. So kam es in den 1980er Jahren zu zahlreichen Normenkontrollklagen gegen den Finanzausgleich und die Solidarität erodierte.

*Mit diesen Erfahrungen des Auseinandergehens von Gemeinsamkeit stellt sich die Frage: Hätte man dann 1990 das Thema Föderalismus neu denken müssen? Gerade unter dem Aspekt der ostdeutschen hinzukommenden Länder – was die Größe von Ländern anbetrifft, Wirtschaftstätigkeit, Finanzierungsmöglichkeiten, Investitionsmöglichkeiten? Hätte es da ein Fenster für gegeben oder war es alternativlos, nach dem bestehenden System den Osten einfach miteinzubinden und zu schauen, was da im Prinzip in der Zukunft entsteht?*

Alternativlos ist nie irgendetwas. Während der deutschen Einheit sind makroökonomisch große Fehler gemacht worden. Die Tatsache, dass die ehemalige DDR-Wirtschaft so stark abstürzte, war natürlich eine Folge der Währungsunion, die man sehr schnell eingegangen ist. Es war auch problematisch, schon ab 1995 einen einheitlichen Länderfinanzausgleich zwischen den nun so stark unterschiedlichen Ländern – insbesondere inklusive Berlins – einzurichten. Die Bundesergänzungszuweisungen und die Sonderzuweisungen, von denen vor allem der Osten profitiert hat, waren natürlich richtig und notwendig. Aber das sehr starke Gefälle zwischen den Ländern hat dazu geführt, dass im Westen dann Mittel fehlten, weshalb der Strukturwandel dort nicht mehr so adressiert werden konnte, wie man das ohne deutsche Einheit gemacht hätte.

**Natürlich musste der Osten aufgebaut und unterstützt werden, aber man hat viel zu lange die strukturschwachen Regionen im Westen vernachlässigt – auch eine Folge der marktliberalen Deregulierungs- und Steuer-senkungspolitik der frühen 2000er Jahre.**

Jahr	BE Berlin	BW Baden- Württemb ern	BY Bayern	BB Branden burg
1986				
1987	./.			
1988	./.	-891		
1989	./.	-978	25	
1990	./.	-982	0	./.
1991	./.	-722	0	./.
1992	./.	-1.264	-33	./.
1993	./.	-1.282	-18	./.
1994	./.	-770	-2	./.
1995	./.	-518	28	./. 32
1996	2.159	-210	-6	./. 30
1997	2.217	-1.433	-342	./. 262
1998	2.200	-1.295	./.	./. 325
1999		-1.463	442	291
2000		-1.586	529	287
		1.486	504	325
	2.635	635	534	179
	2.703	84	587	466
	2.456	7	644	340
	2.09		498	442
			541	402
			502	407
			534	346
			588	331

Die Geschichte des Länderfinanzausgleichs seit 1950 spiegelt im Grunde die zu- oder abnehmende Finanzkraft der einzelnen Bundesländer. Besonders deutlich lässt sich das am Beispiel Bayerns und Nordrhein-Westfalens nachzeichnen. Der Wandel Bayerns vom reinen Agrar- zum Agrar- und Technologie-land läuft fast parallel zur Entwicklung vom Nehmer- zum Geberland im Länderfinanzausgleich. Von 1950 bis 1987 bekommt der Freistaat durchweg Geld aus dem Ausgleichstopf – insgesamt 3,39 Milliarden Euro. Die höchsten Summen belaufen sich nach einer Übersicht des Bundesfinanzministeriums 1977 auf 204,2 Millionen Euro und 1980 auf 205,8 Millionen Euro. Bis 1986 nimmt die zugeteilte Summe rapide ab. 1987 und 1988 ist die Bilanz ausgeglichen. 1989 taucht das Land erstmals als Geberland auf.

Text: dpa / zeitonline

*Jetzt gibt es starke große westdeutsche Länder, aber auch große schwächere Länder – beispielsweise NRW. Es gibt auch kleinere stärkere Länder wie Sachsen, die aber trotzdem von Einwohnerrückgang betroffen sind. Wir haben das Saarland, wir haben Bremen, wir haben Sachsen-Anhalt – also eine Unterschiedlichkeit, die ja dazu führte, dass das Thema Länderfinanzausgleich so unter Druck kam. Und das ist ja eine Grundsatfrage: Wie viel Ausgleich verträgt denn so ein System unterschiedlich starker und großer Partner? Zerreißt es am Ende so ein System oder muss man eben nachsteuern und all die Nebensächlichkeiten und negativen Einwirkungen in Kauf nehmen?*

Das ist eher eine grundsätzliche Finanzierungsfrage. Erstens muss insgesamt genug Geld im System sein. Wenn es daran fehlt, wird der Streit um Umverteilung heftiger. Zweitens kommt es auch auf die Ausgangsverteilung an. Wenn die gleichmäßiger ist, muss auch weniger umverteilt werden. Wir haben ja starke Gemeinschaftssteuern, die eigentlich für eine halbwegs gleichmäßige Ausgangsverteilung geeignet wären. Wenn wir eine Ausgangsverteilung hätten, die stärker an der regionalen Wertschöpfung oder auch an der Einwohnerzahl orientiert wäre, dann wäre automatisch die Notwendigkeit für nachträglichen Ausgleich geringer. Das würde auch im laufenden Prozess die Widerstände gegen Umverteilung mindern, weil man nicht jedes Jahr den »Reichen« etwas wegnehmen müsste.

*Gleichzeitig haben wir jetzt die grundgesetzliche Diskussion um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Die Politik suggeriert ja, dass das irgendwie immer wieder angestrebt wird. Aber anhand der Zahlen, der Fakten und dem, was Sie gerade gesagt haben, ist es doch bis auf das Phänomen Bayern damals eigentlich überhaupt nicht absehbar, dass sich die Verhältnisse zwischen den Bundesländern und damit auch die Lebensverhältnisse der Menschen wesentlich ändern. Das heißt, die Menschen stimmen ja dadurch einfach ab, indem sie umziehen und sagen: »Ich gehe dahin, wo ich glaube, dass heute und in Zukunft auch die besten Lebensverhältnisse sind.«*

Das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – früher war es ja sogar noch das der Einheitlichkeit! – darf man nicht aufgeben. Da geht es für viele Menschen ans Eingemachte. Viele sind sehr heimatverbunden, haben ein regionales Identitätsgefühl und wollen die Gemeinschaft vor Ort bewahren und stärken. Das kann man nicht einer kruden Markt- und Wettbewerbslogik opfern. Man kann sich ja einmal die Probleme in den USA ansehen, wo in den ehemaligen Zentren der Automobilindustrie ganze Städte mit niedergegangen sind und sich die Bevölkerungszahlen mehr als halbiert haben, ganze Landstriche verlassen und verwüstet sind. Das ist etwas, was die ökonomische, soziale und politische Stabilität untergräbt – wie sehr, kann man unter dem aktuellen Präsidenten dort besichtigen. Das kann kein Modell für Deutschland sein.

*Bayern, aber auch andere Länder in den Föderalismuskommissionen, haben jetzt aktuell wieder die Frage eines Föderalismus der zwei Geschwindigkeiten ins Gespräch gebracht, vereinfacht gesagt: Lasst uns doch den starken Ländern mehr Freiräume geben und dann soll sich der Bund mehr um die ärmeren Länder kümmern. Was ja dann dazu führt, dass der Bund durch Geld, durch politisch gute Absicht immer mehr auch Teil dieses Föderalismus wird, also bestimmte Dinge auch an sich heranzieht. Diese zwei Komponenten, die hoch aktuell sind, die starken Länder, die zwar dem Bund vorwerfen, er mische sich ein, aber zugleich fordern: Lass uns doch laufen, kümmert ihr euch um die armen. Dieser Föderalismus der zwei Geschwindigkeiten – ist das eine gute Idee? Muss und kann der Föderalismus diesen Wettbewerb aushalten?*

Das halte ich für eine ganz schlechte Idee. Erstens hängt es, wie gesagt, sehr von der Primärverteilung ab, wer »stark« und wer »schwach« ist. Zweitens profitieren selbst die im aktuellen System »Starken« durchaus sehr vom Länderfinanzausgleich: **Dieses System ist nämlich makroökonomisch und finanzpolitisch ungemein stabilisierend. Wenn ein Land von einem länderspezifischen Schock getroffen wird, dann werden die Auswirkungen auf den Landeshaushalt dadurch sehr stark kompensiert.**

Das Land kann ohne größere Probleme weiter seine Finanzpolitik verfolgen und die notwendigen öffentlichen Güter und Dienstleistungen bereitstellen, ohne kontraproduktive Kürzungspolitik betreiben zu müssen. Ein diesbezüglich geradezu ärgerliches Beispiel ist Hessen, das ja auch seit Langem zu den »starken« Ländern gehört, weil es sehr stark vom Finanzsektor profitierte. Als dann 2008/2009 die Finanzkrise kam, brachen dort die Steuereinnahmen natürlich besonders ein, weil der Bankensektor stark betroffen war. Damals hat Hessen im Landeshaushalt enorm vom Länderfinanzausgleich profitiert, weil seine Nettzahlungen aufgrund der gesunkenen Finanzkraft stark abgesenkt wurden. Leider hat sich Hessen danach dann durch die Klage gegen den Länderfinanzausgleich vor dem Bundesverfassungsgericht sehr unsolidarisch gezeigt. Erst haben sie den Länderfinanzausgleich in der Finanzkrise für ihre Zwecke genutzt und von der Solidargemeinschaft der Länder profitiert. Und als sich dann alles wieder erholt und stabilisiert hatte und die hessische Wirtschaft wieder überdurchschnittlich gut lief, haben sie dann mit ihrer Klage bewirkt, dass sie in Zukunft weniger in den Finanzausgleich zahlen mussten. Drittens ist auch nicht gesagt, dass manche Länder für alle Zeit auch »Gewinner« bleiben. Der Strukturwandel kann überall zuschlagen. Ich hoffe, dass die industriestarken Regionen, insbesondere in Bayern und Baden-Württemberg, die in den vergangenen Jahren extrem

erfolgreich waren und entsprechend auch bei den öffentlichen Finanzen gut da standen, weiter so erfolgreich sind. Gleichzeitig lässt sich nicht leugnen, dass die bislang besonders starken Branchen Automobilproduktion und Maschinenbau aufgrund der klimapolitischen Herausforderungen oder handelspolitischer Restriktionen vor großen Herausforderungen stehen. Ein gewisser Strukturwandel deutet sich dort bereits an.

**Insofern wäre es kurzfristig, den anderen Ländern Solidarität aufzukündigen, wenn man gleichzeitig Gefahr läuft, dass man später darauf angewiesen sein könnte, Unterstützung für den Strukturwandel zu bekommen.**

Berlin ist in den vergangenen Jahren ein Beispiel für eine unerwartet positive Wirtschafts- und Finanzentwicklung. Man sollte also sehr vorsichtig sein, die Trends der vergangenen 10 oder 15 Jahre auf ewig gedanklich fortzuschreiben.

*Wir haben festgehalten, es gibt eine Entsolidarisierung, man hat in der Föderalismuskommission jetzt auch ein bisschen die Finanzierung geändert. Kein Land kann auf Ewigkeit davon ausgehen, dass alles gut läuft. Das heißt aber auch für die Zukunft, dass ja dann immer mehr, auch wenn öffentlich anders propagiert, von den Ländern in Kauf genommen wird und auch eingefordert wird, dass der Bund immer mehr diese ausgleichende Funktion übernimmt statt die Länder unter sich?*

Auch das ist eine grundsätzliche Frage. Eigentlich ist der Föderalismus mit der Länderzuständigkeit für viele Dinge ja auch ein Laboratorium zur Entwicklung besserer Lösungen und hat sich in der Vergangenheit auch bewährt. Die Zentralisierung der jüngeren Zeit müsste eigentlich nicht sein, das steht und fällt aber mit der ausreichenden Finanzausstattung. Wenn sie die nicht haben und dann aus der Not heraus, sich an den Bund wenden, ist das meistens auch nur eine Notlösung. Dass der Bund in den vergangenen fünf Jahren so stark Kompetenzen an sich gezogen und ausgebaut hat und jetzt auch bei den Kommunen stärker mitfinanziert, das sind ja Entwicklungen, die nicht nötig gewesen wären, wenn die Länder und die Kommunen selbst besser ausgestattet gewesen wären. Gleichzeitig hat aber die solide und immer besser werdende Finanzlage beim Bund ihn dazu bewogen, diese Verantwortung einzugehen. Aber all das steht und fällt natürlich damit, dass die Aufkommensstärke beim Bund sich fortsetzt, was schon vor der Coronakrise durchaus zweifelhaft war und es nun erst recht ist. Sollte der Bund aber dauerhaft Aufgaben an sich gezogen haben, ohne dauerhaft die Finanzierungsgrundlagen zu haben, werden am Ende auch

die Aufgaben nicht erfüllt. Daher glaube ich, das man sich grundsätzlich noch einmal Gedanken machen muss, welche Aufgaben der Staat erfüllen soll – ich glaube, es sind gerade nach der Coronakrise eher mehr als weniger –, und wie man dann dafür gute und dauerhafte Finanzierungsquellen bereitstellt.

*Das eine ist ja die Frage der Kompetenz, also wer macht es – ob Kommune, Land oder Bund. Durch die lange konjunkturell gute Phase gab es Steuererhöhung in ungeahntem Maße. Wir haben Steuerverdopplungen seit den 1990ern. Sie werden vermutlich zustimmen, dass die Flucht in die Schulden kein echter und ehrlicher Weg ist, aber auch, dass man das alle konjunkturbereinigt machen muss. Und wenn wir sehen, dass Bildung, Gesundheit immer mehr kostenfrei sein sollen, Ganztagsbetreuung, Rente mehr steuerfinanziert, bleibt dann am Ende des Ganzen nur eins übrig: Es dauerhaft den Bürgern zu erklären, und es über höhere Steueraufkommen, durch mehr Steuerzahlungen zu stabilisieren?*

Das würde ich relativ entspannt sehen. Ökonomisch ist es doch so, dass ein schrittweiser moderater Anstieg der Steuerquote um wenige Prozentpunkte letztlich kaum ins Gewicht fällt, aber auf der Ausgabenseite eine Menge Positives bewirken kann. Was die Schuldenbremse angeht, bin ich nach wie vor überzeugt, dass es besser gewesen wäre, wenn man nach der Goldenen Regel eine Finanzierung der öffentlichen Investitionen über Kredite ermöglicht hätte.

*Wir haben jetzt einen großen Bogen gespannt. Deshalb noch eine kurze Frage zu unserem Ausgangspunkt 30 Jahre gesamtdeutscher Föderalismus. Was ist eigentlich nach 1990 anders geworden an dem Föderalismus? Oder ist es eigentlich heute kaum zu bemerken, dass 1990 Deutschland erweitert wurde?*

Natürlich ist das zu bemerken. Das System ist letztlich sehr ähnlich geblieben. Die Disparitäten sind größer geworden, was das ganze System unter Stress gesetzt hat.

**Wenn man sich anschaut, was mit den öffentlichen Finanzen an Aufbauleistungen im Osten erreicht wurde, ist das sehr beeindruckend. Jetzt wäre es aber wichtig, wieder eine gesamtdeutsche Perspektive einzunehmen. Wenn man die Finanzausstattung insgesamt verbessert und die Unterstützung nicht nach Himmelsrichtung, sondern nach Bedarf vornimmt, ist das System von immer anfallenden Reformbedarfen abgesehen zukunftsfähig.**

Wolfgang Renzsch



## Der Bundesstaat in Deutschland heute

Das Ende des Zweiten Weltkriegs markierte keine Stunde null des Bundesstaates. Kontinuitäten aus der Reichsverfassung von 1871 und der Weimarer Verfassung von 1919 bestimmten den Weg zur Bundesrepublik. Übernommen wurde das Prinzip der funktionalen Aufgabenteilung, die dem Bund primär die Gesetzgebung, den Ländern die Ausführung von Bundesgesetzen zuwies, sowie die spätestens seit 1919 bestehende legislative Dominanz des Bundes. Basis des Bundesstaates war die Kooperation der Ebenen, die »Politikverflechtung« war hier angelegt. Auch im Parteienwettbewerb zeichneten sich früh unitarisierende Tendenzen ab. Schon im Kaiserreich stellten die großen Parteien die Reichsebene in das Zentrum ihrer Politik.

**Seit Gründung der Bundesrepublik kann eine schleichende Kompetenzausweitung und Einflussnahme des Bundes auf Landespolitik beobachtet werden. Diese Entwicklung hat mehrere Ursachen. Die wichtigste ist wohl begründet in der unterschiedlichen Fähigkeit der Länder, ihre Aufgaben zu bewältigen.**

Wesentlich war und ist hierbei deren unterschiedliche Finanzkraft. Ein frühes Beispiel für die Intervention des Bundes ist die Finanzierung der schweren Polizeiausrüstung der Länder. Hintergrund waren die letzten Demontagen 1951 in Salzgitter: Die ehemaligen »Reichswerke Hermann Göring« sollten abgerissen werden. Niedersachsen befürchtete in einer Region mit hoher Arbeitslosigkeit, hohem Wähleranteil der nazistischen Sozialistischen Reichspartei und möglichem Einfluss von Agitatoren aus der nahen DDR Unruhen, für deren Bekämpfung die Ausstattung fehlte. Der Bund sprang ein – und finanziert bis heute diesen Teil der

**Prof. Dr. Wolfgang Renzsch**  
1949 in Völkßen/Springe geboren

**1969 – 1978** Studium der Politikwissenschaft und der Germanistik an den Universitäten Hannover und Göttingen sowie der London School of Economics and Political Science

**1978** Promotion an der Universität Göttingen

**1979 – 1992** Wissenschaftlicher Referent im Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung

**1992** Habilitation an der Universität Göttingen

**1992 – 1994** tätig im Ministerium der Finanzen in Brandenburg

**1994** Ernennung zum Universitätsprofessor an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg

**2005** Zuerkennung eines Jean-Monnet-Lehrstuhls

**2017** emeritiert

Polizeiausrüstungen. Ein zweiter Grund waren landespolitische Politikbereiche, die man für gesamtstaatlich wichtig hielt. Für diese legte der Bund Pläne auf, den »Grünen Plan« für die Entwicklung der Landwirtschaft, für den sozialen Wohnungsbau oder den Sport – »Bundesjugendspiele«. Hinzu kamen neue Aufgaben, für die das Grundgesetz keine Zuständigkeitsregelung getroffen hatte wie die Regulierung des internationalen Luftverkehrs, die friedliche Nutzung der Atomkraft oder der Umweltschutz. Die Länder selbst regten oftmals die Übernahme von Aufgaben durch den Bund an oder nahmen sie wohlwollend hin.

Die Finanzverfassungsreform des Jahres 1969, die im Kern bis Ende 2019 in Kraft war, stellte die in den Jahren zuvor in einer verfassungsrechtlichen Grauzone pragmatisch entwickelten Bund-Länder-Kooperationsstrukturen auf eine neue verfassungsrechtliche Grundlage. Der Finanzausgleich wurde mit dem Ziel der »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« deutlich intensiviert. Mit dieser Finanzreform wurden erhebliche Defizite, beispielsweise im Bildungsbereich, beseitigt und innerhalb der Bundesrepublik ein hoher Grad des interregionalen Ausgleichs geschaffen.

### Neue Herausforderungen: Europa

Die europäische Integration führte zu einem Paradigmenwechsel. Anstelle des »Beteiligungsföderalismus« wollten zumindest die stärkeren Länder einen »Gestaltungsföderalismus«. Sie befürchteten andernfalls, infolge der Einheitlichen Europäischen Akte (1986) und des Maastrichter Vertrages (1992) in dreifacher Weise zu verlieren: Nicht nur Bundes-, sondern auch Landeszuständigkeiten sollten im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarktes auf die EU übertragen werden. Übertragene Bundeszuständigkeiten ließen die Beteiligung an der Bundesgesetzgebung im Bundesrat leerlaufen. Bei übertragenen Landeszuständigkeiten entschied der Bund im Ministerrat der EU mit, nicht die Länder. Die politische Antwort der Länder war eine Debatte über ein »Europa der Regionen« und die Rolle der subnationalen Ebene in der EU.

Um für den Binnenmarkt »fit« zu werden, verlangten zumindest die großen und ökonomisch starken Länder – vielfach in Verbindung mit anderen europäischen Regionen – mehr Kompetenzen. »Wettbewerbsföderalismus« war eines der Schlagworte der politischen und wissenschaftlichen Diskussionen.

Das Ergebnis der politischen Auseinandersetzungen waren nicht mehr autonome, sondern mehr Beteiligungsrechte der Länder bei Entscheidungen der Bundespolitik.

### Die deutsche Einheit

Weder die »alte« Bundesrepublik noch die Opposition in der DDR waren auf die deutsche Einheit, die überraschend schnell verwirklicht werden konnte, vorbereitet. Im Einigungsvertrag setzten die Länder eine Klausel durch, nach der sich die gesetzgebenden Organe des vereinten Deutschlands innerhalb von zwei Jahren mit Fragen des Verhältnisses zwischen Bund und Ländern befassen sollten. Eine Gemeinsame Verfassungskommission aus Bundestag und Bundesrat, die diesem Auftrag nachkommen sollte, legte im November 1993 ihren Bericht vor. Hervorzuheben ist, dass in Art. 72 GG die Bedürfnisklausel für eine Gesetzgebung des Bundes im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung durch eine »Erfordernisklausel« ersetzt wurde. Der semantische Unterschied mag gering sein, aber durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – z. B. Kampfhundegesetz, Juniorprofessur – wurde diese neue Klausel »geschärft«. Die deutsche Einheit hat den Bundesstaat in Deutschland aber strukturell nicht verändert.

### Die erste Bundesstaatsreform 2006

Die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung bestimmte die Föderalismusdiskussion um die Jahrtausendwende. Die Ergebnisse der ersten Bundesstaatsreform 2006 haben die Erwartungen derjenigen, die einen Paradigmenwechsel vom kooperativen zum Wettbewerbsföderalismus erhofft oder befürchtet hatten, nicht erfüllt. Im Gegenteil, eher wäre von moderater Anpassung zu sprechen. Im Sinn einer Entflechtung wurden die Rahmengesetzgebung des Bundes abgeschafft, einige Gesetzgebungsmaterien gänzlich dem Bund, andere den Ländern übertragen und zugleich aber auch für einzelne, genau bezeichnete Materien den Ländern Abweichungsrechte zugebilligt. Finanzhilfen wurden auf Bereiche beschränkt, in denen der Bund das Gesetzgebungsrecht besitzt – diese Klausel führte zu problematischen Konstruktionen, als der Bund den Ausbau von Kindertagesstätten fördern wollte. Zum Zweck eines Abbaus der Zustimmungspflicht des Bundesrates wurde den Ländern eingeräumt, hinsichtlich der Verwaltungsverfahren bei der Ausführung

von Bundesgesetzen von Bundesvorschriften abweichende Regelungen treffen zu können. Der Streitpunkt Bildungsplanung wurde durch einen Kompromiss gelöst. Die Länder bekamen zudem das Recht, die Sätze der Grunderwerbsteuer selbst festzulegen. Weil die Entflechtung und der Abbau von Finanzhilfen zu Einnahmeverlusten bei den Ländern führten, gewährte der Bund Entflechtungsmittel für die Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden, den Hochschulbau und den sozialen Wohnungsbau.

### Die zweite Bundesstaatsreform 2009

Die erste Bundesstaatsreform hatte den schwierigen Komplex der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ausgeklammert. Aufgrund dessen beschlossen Bundestag und Bundesrat bereits im Dezember 2006, eine zweite Föderalismuskommission einzusetzen, diesmal mit dem Auftrag, die Bund-Länder-Finanzbeziehungen neu zu ordnen. 2009 wurden auch die Kommissionsvorschläge in eine entsprechende Grundgesetzreform und Begleitgesetze umgesetzt. **Kern war die Einführung**

**der »Schuldenbremse« in das Grundgesetz. Durch die globale Finanzkrise seit 2007 war auch die deutsche Staatsverschuldung exorbitant gestiegen.**

Auf EU- und deutscher Ebene war man bestrebt, die Grenzen der Verschuldung enger zu gestalten als im Maastrichter Vertrag vorgesehen. Die Haushalte von Bund und Ländern waren jetzt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Dem Bund wurde aber eine regelmäßige Nettokreditaufnahme in Höhe von 0,35 Prozent des nominalen Bruttoinlandprodukts zugestanden, nicht aber den Ländern, die selbst darauf verzichteten.

Dass die 2006 beschlossenen Beschränkungen der Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bereich von Forschung und Wissenschaft nicht optimal waren, zeigte sich bald. Im Jahr 2014 einigten sich Bund und Länder darauf, die Regeln aus dem Jahr 2006 wieder aufzuheben. Das Grundgesetz erlaubt nun das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und auch der Lehre.

### Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020

Die Regelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen war 2001 bis Ende 2019 befristet worden. Eine Neuregelung war erforderlich. Nachdem es lange kaum Fortschritte gegeben hatte, legten die Ministerpräsidenten der Länder im Dezember 2015 überraschend eine Einigung vor. Sie sah an zentraler Stelle die Abschaffung

des bisherigen horizontalen Ausgleichs unter den Ländern vor. Stattdessen wurde eine Auffüllung der unterdurchschnittlichen Finanzkraft der Länder im Rahmen der vertikalen Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern vereinbart. Ermöglicht wurde diese Lösung dadurch, dass der Bund sie bezahlte – so wie die Länder es wollten. Ab dem Jahr 2020 fließen zusätzlich knapp 10 Milliarden Euro bisherige Bundesmittel im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung und der Bundesergänzungszuweisungen an die Länder.

Als Gegenleistung für die finanziellen Verbesserungen gewährten die Länder dem Bund Zugeständnisse in Kompetenzfragen. So erhält der Bund die alleinige Kompetenz für den Bau und Unterhalt der Bundesautobahnen. Zudem erhielt der Bund das Recht, Schulsanierungen in finanzschwachen Gemeinden finanziell zu unterstützen.

Nach der Bundestagswahl 2017 zeigte sich, dass einige Reformteile nicht unproblematisch waren. Bereits im Koalitionsvertrag war vereinbart worden, die Bundeshilfen im Bereich der Schulen auszuweiten. Damit sollte der Digitalpakt ermöglicht werden, über den der Bund den Ländern 5 Milliarden Euro für die Ausstattung der Schulen mit Computern und Zubehör zur Verfügung stellt. Außerdem wurde 2019 dem Bund wieder das Recht eingeräumt, Investitionen von Ländern und Kommunen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus und der Gemeindeverkehrsfinanzierung zu fördern. Die Entflechtung der Reform 2006 wurde damit weitgehend wieder aufgehoben. Die jüngste Grundgesetzänderung mit föderaler Bedeutung betrifft die Reform der Grundsteuer. Die Länder dürfen von der Bundesgesetzgebung abweichen und eigenes Landesrecht in diesem Bereich schaffen.

### **Die Paradoxien des deutschen Bundesstaates**

Es erscheint paradox, dass die Rationalität des deutschen Bundesstaates nicht das Bewahren von regionaler Vielfalt und Unterschiedlichkeit ist, sondern vielmehr das Schaffen gleichwertiger Lebensverhältnisse. Das ist die Konsequenz aus weitgehend bundeseinheitlicher Gesetzgebung in Verbindung mit dem Gleichheitsgrundsatz der Verfassung. Föderale Unterschiedlichkeit beschränkt sich auf Variationen des Gesetzesvollzuges, sofern die Verwaltungsvorschriften diese erlauben.

**Tatsächlich weist die Bundesrepublik auch im Vergleich mit unitarischen Staaten ein hohes Maß an Homogenität auf: Trotz aller ökonomischen Unterschiede finden sich auch in peripheren Regionen ordentliche Schulen, eine hinreichende Krankenversorgung und vielfach auch ein akzeptables kulturelles Angebot.**

Das ist in der historischen Rückschau, aber auch im synchronen Vergleich nicht selbstverständlich. Es entspricht aber auch den vorherrschenden Erwartungen der Bevölkerung. Unterschiedliche Standards, selbst im Bereich der Landesgesetzgebung wie im Schulwesen, treffen vielfach auf Unverständnis und werden als ungerecht empfunden.

Zwei weitere Umstände sind erheblich für den interregionalen Ausgleich: Zum einen ist es der gesamtstaatlich ausgerichtete Parteienwettbewerb unter Bedingungen eines proportionalen Wahlrechts. Keine Partei kann es sich unter diesen Bedingungen »leisten«, Regionen zu vernachlässigen. Selbst die bayerische CSU, die anders als andere Parteien spezifische Landesinteressen in den Vordergrund stellen kann, muss innerhalb des Landes für einen Ausgleich sorgen. Zum anderen sind die Regierungschefs der Länder als Mitglieder des Bundesrates eng in die Bundespolitik eingebunden. Zudem sind sie gewählte oder Ex-officio-Mitglieder ihrer jeweiligen Parteipräsidien. In dieser Eigenschaft nahmen sie, soweit sie den Berliner Regierungsparteien angehörten, an den vergangenen Koalitionsverhandlungen auf Bundesebene teil. Sie sind damit primär Lobbyisten für ihre Länder beim Bund. Ihnen geht es nicht in erster Linie um föderalen Wettbewerb, sondern um Einfluss auf die Bundespolitik und die Optimierung der Landespolitik durch Kooperation mit dem Bund.

### **Bundesstaatsreformen 2006, 2009 und 2017: Wenig überzeugend**

Die Bundesstaatsreformen von 2006 und 2009, deren Paradigmen Entflechtung der Ebenen, mehr föderaler Wettbewerb und mehr Eigenverantwortung waren, haben sich teilweise als problematisch erwiesen und sind deshalb 2017 und 2019 korrigiert worden. Mit der Abschaffung des bisherigen Länderfinanzausgleichs ist die Verantwortung für die Verwirklichung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse weitgehend aus der Hand der Länder genommen und verstärkt in die Verantwortung des Bundes gelegt worden.

Ob diese Neuerung für den Bundesstaat ein Gewinn oder Verlust ist, bleibt strittig. Kritiker verweisen darauf, dass sich mit der Abschaffung des Länderfinanzausgleichs die Statik des Bundesstaates verschiebt. Die Zusammenarbeit unter den Ländern, deren horizontale Verflechtung, wird an einem entscheidenden Punkt, den Finanzen, abgebaut, was notwendigerweise zu einer Stärkung des Bundes und – entgegen allen politischen Sonntagsreden – zu einer weiteren Unitarisierung führen wird. Die weiteren Verfassungsänderungen des Jahres 2017 stärkten zusätzlich die vertikalen Strukturelemente des deutschen Bundesstaates. Mit der Überführung der Verwaltung der Bundesautobahnen in die Bundesverwaltung verloren die Länder die Zuständigkeit für deren Bau und Unterhaltung. Dass ihre Mitsprache beim

Ausbau der Autobahnen davon unberührt bleiben wird, darf man bezweifeln. Mit der Möglichkeit von Finanzhilfen im Bereich der »kommunalen Bildungsinfrastruktur« – sprich Schulen – drang der Bund in eines der bisher von den Ländern entschieden verteidigten Aufgabenfelder, das Schulwesen, ein. Für den Bereich der Hochschulen wurde bereits 2015 das sogenannte Kooperationsverbot im Bildungs- und Wissenschaftsbereich aufgehoben.

Dem Bund wurde ferner das Recht eingeräumt, Finanzhilfen außerhalb seiner Gesetzgebungszuständigkeit zu gewähren. Konkret darf er sich wieder an der Gemeindeverkehrsfinanzierung, den Seehäfen, dem sozialen Wohnungsbau und den Haushaltssanierungen von Bremen und des Saarlandes beteiligen. Mit der Wiedereinführung dieser Finanzhilfen wurde zugleich ein deutlich gestiegenes Kontrollrecht des Bundes durch den Bundesrechnungshof und die Möglichkeit zur Akteneinsicht geschaffen. Zu erwarten ist, dass der Bundesrechnungshof auf eine einheitliche Verwaltungspraxis der Länder drängen wird.

### **Warum dieser Paradigmenwechsel?**

2006 bestand bei allen Meinungsverschiedenheiten im Detail Konsens darüber, dass die Ebenen des Bundesstaates durch eine Entflechtung der Aufgaben gestärkt werden sollten. Anstelle von Kooperation sollte mehr Eigenverantwortung und damit auch mehr demokratische Verantwortung gegenüber den Wählern treten. Auch für die Bürger sollte es von Interesse sein, wer für was zuständig ist. Ihnen sollte damit auch eine verbesserte Möglichkeit gegeben werden, mit dem Stimmzettel Politik zu belohnen oder abzustrafen. Damit wäre auch das höhere demokratische Potenzial von Bundesstaatlichkeit besser ausgeschöpft worden. Dieses Experiment ist grundlegend gescheitert. Die Einwirkungsrechte des Bundes auf die Politik der Länder sind heute umfangreicher als vor den Bundesstaatsreformen von 2006 und 2009.

Dieses Scheitern hat mehrere Ursachen. Grundsätzlich war es der Bund, der sich neuer Herausforderungen annahm. Die Länder sind oftmals aufgrund ihrer sehr inflexiblen Haushaltsstrukturen – die rechtliche und faktische Bindung der Landeshaushalte infolge von Personalausgaben, Schuldendienst und Verpflichtungen aus Bundesgesetzen liegt bei über 90 Prozent der Einnahmen – kaum in der Lage, angemessen auf Veränderungen zu reagieren. Der Bund kann flexibler handeln, er hat mehr Spielräume als die Länder. Deshalb übernimmt er neue Aufgaben eher als die Länder oder finanziert auch Landesaufgaben, die die Länder tendenziell überfordern. Die Länder akzeptieren regelmäßig die Hilfen des Bundes, weil ihnen das Geld des Bundes nützt. Dafür tritt man Gestaltungsmacht an den Bund ab.

Ein weiteres Problem kommt hinzu: In der Landespolitik besitzt die Ausführung von Bundesgesetzen Priorität vor der Umsetzung von Landespolitik. Eine Landesregierung ist verfassungsrechtlich verpflichtet, Bundesgesetze auszuführen, und deren Kosten unabhängig von der eigenen Finanzlage zu tragen. Entscheidungsspielräume bestehen hierbei nicht, diese gibt es nur bei landespolitisch definierten Auf- und Ausgaben. **Konkret, steht eine Landesregierung unter dem Druck**

**enger Finanzen, können dann Einsparungen nicht bei durch Bundesgesetz bestimmten Aufgaben vorgenommen werden, sondern nur bei den durch die Landespolitik bestimmten wie Schulen, Hochschulen, innerer Sicherheit, Kommunalausgaben und weiten Teilen der öffentlichen Infrastruktur.**

Finanzhilfen des Bundes haben einen ähnlichen Effekt. Sie erfordern regelmäßig eine Kofinanzierung durch die Länder, andernfalls entfallen sie. Das wiederum ist ein Anreiz für die Ressortminister, möglichst Finanzhilfen des Bundes zu akquirieren, denn die zur Kofinanzierung erforderlichen Ausgaben sind gegenüber anderen vorrangig.

Diese strukturellen Rahmenbedingungen des deutschen Bundesstaates wurden in den vergangenen Jahren durch die Finanzkrise von 2008 noch verschärft. Ohne sie wäre 2009 kaum die Schuldenbremse ins Grundgesetz eingeführt worden. Das Zusammenwirken von der in der Finanzkrise enorm angestiegenen öffentlichen Verschuldung mit den darauffolgenden Konsolidierungszwängen, der Politik der »schwarzen Null« und des Erwirtschaftens von Haushaltsüberschüssen hatte zur Folge, dass insbesondere im Bereich der Länder wesentliche Aufgaben vernachlässigt worden sind. Die vielfach beklagte marode öffentliche Infrastruktur, gravierender Lehrermangel und Stundenausfall an den Schulen, unterfinanzierte Hochschulen, Probleme im Bereich der öffentlichen Sicherheit und des Gesundheitswesens sind Ausdruck des Scheiterns der Entflechtungsstrategien. Die Länder sind der Verantwortung, die ihnen mit den Bundesstaatsreformen von 2006 und 2009 übertragen worden ist, nicht gerecht worden.

### **Wie geht es weiter?**

Die Länder haben, wenn auch mit Unterschieden, die Gestaltungsmöglichkeiten, die sie insbesondere durch die Bundesstaatsreform von 2006 bekommen haben, kaum genutzt. An fehlenden Geldern kann es kaum gelegen haben, denn für den Zeitraum bis Ende 2019 erhielten die Länder vom Bund dieselben Summen als

Übergangsmittel, die sie ohne Reform als Finanzhilfen des Bundes im gleichen Zeitraum auch bekommen hätten. Wegen der Defizite bei der eigenständigen Aufgabenwahrnehmung wurden in den Jahren 2017 und 2018 Formen der kooperativen Aufgabenwahrnehmung durch Bund und Länder wieder eingeführt.

Für die weitere Entwicklung der bundesstaatlichen Ordnung scheinen derzeit zwei Vorhaben die möglichen Richtungen anzuzeigen, nämlich der Bericht »Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall«, erstellt von Bund-Länder-Arbeitsgruppen unter Federführung der drei Bundesinnenministerien für Inneres, Landwirtschaft und Familie, vorgelegt im Juli 2019, und die Ministerpräsidentenkonferenz vom 23. bis 25. Oktober 2019. Der Bericht »Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse« sieht in der Zusammenarbeit von Bund und Ländern den Schlüssel für die Bewältigung der Zukunftsaufgaben. Der Bund agiert als treibender Motor und Geldgeber für die Länder, die sich weitgehend mit der Rolle als ausführende Partner zufriedengeben. Anders dem gegenüber die Ministerpräsidenten der drei größten Bundesländer, Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg, auf der Ministerpräsidentenkonferenz Herbst 2019:

Offenbar weil mehr Autonomie der Länder derzeit kaum verhandlungsfähig ist, plädierten sie für einen Bundesstaat der »verschiedenen Geschwindigkeiten«. Sie möchten, dass einzelne Länder Zuständigkeiten vom Bund übernehmen können und vermehrt von dessen Regelungen abweichen dürfen.

Grundsätzlich würde zwar Bundesrecht gelten, aber die Länder hätten die Möglichkeit, es in bestimmten Bereichen durch Landesrecht zu ersetzen. Die drei genannten Ministerpräsidenten konnten ihre 13 anderen Kollegen zwar nicht überzeugen, aber in der Staatspraxis finden solche unterschiedlichen Verfahren bereits statt. Die Grunderwerbsteuersätze variieren unter den Ländern. Für die Autobahn- und Fernstraßenverwaltung, die der Bund mit der Verfassungsreform von 2017 übernommen hat, kann der Bund zukünftig mit den Ländern individuelle Vereinbarungen treffen und die Verwaltung rückverlagern. Bei der reformierten Grundsteuer können die Länder die Bundesgesetzgebung übernehmen, aber auch eigene Modelle entwickeln.

Möglicherweise deutet sich hier ein neues Verhältnis zwischen Bund und Ländern an. Dem Bund wird das Recht eingeräumt, gesamtstaatlich bedeutende Aufgaben auch der Landespolitik wie Anspruch auf einen Kita-Platz, schulische Ganztagsbetreuung, sozialer Wohnungsbau, Entwicklung der regionalen und lokalen öffentlichen Infrastruktur zu unterstützen und zu fördern, weil zumindest ein Teil der Länder trotz Finanzausgleich aus finanziellen oder haushaltstrukturellen Gründen

damit überfordert ist. Tatsächlich spricht dafür, dass trotz aller Kritik an Bund-Länder-Kooperationen – »Goldener Zügel«, ineffizienter Mitteleinsatz usw. – die Ergebnisse kooperativer Politik in der Regel gut waren, Entflechtungen hingegen eher zur Vernachlässigung öffentlicher Aufgaben führten.

Der Bund würde dadurch an Einfluss gewinnen. Aber das ließe sich ausgleichen, wenn man die Vorstellungen der drei Ministerpräsidenten einbezieht. Ihr Vorschlag impliziert einen Wechsel vom bisherigen symmetrischen Föderalismus, in dem die Länder unabhängig von ihrer Größe und ihren Fähigkeiten dieselben Aufgaben wahrzunehmen haben, hin zu einem asymmetrischen, in dem die Aufgaben der Länder unterschiedlich sein können. Es sind wenige Argumente erkennbar, warum Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg nicht mehr Aufgaben bewältigen können sollten als Bremen, das Saarland oder Mecklenburg-Vorpommern.

**In den Möglichkeiten zu landesspezifisch abweichenden Regelungen und Verfahren der Länder liegt die Chance, jeweils landesspezifische, aber gleichwertige Lösungen zu finden. Ein Föderalismus der verschiedenen Geschwindigkeiten, wie ihn die starken Länder wollen, könnte den Bundesstaat an Flexibilität und damit an Effizienz gewinnen lassen.**

Es ließen sich die Kritiken an den kooperativen Verfahren wie Steuerung der Landespolitik durch den Bund, ineffektive Mittelverwendung, Unterlaufen der Zuständigkeiten der Landesparlamente und Verlust an demokratischer Legitimation begegnen, wenn den Ländern mehr Gestaltungsspielräume bei der Zusammenarbeit mit dem Bund bliebe. Auch die Landtage könnten an Entscheidungskompetenz gewinnen. Die demokratische Legitimität würde gesteigert, die Frage nach der Zuständigkeit der Ebenen wäre wieder von Interesse. Es gibt keine überzeugenden Gründe dafür, warum bei gleichen Zielen die Wege identisch sein müssen. Dass daraus ein für die schwächeren Länder notwendigerweise nachteiliger Wettbewerb entstehen könnte, ist prima facie nicht zu erkennen. Auch Erfahrungen aus anderen asymmetrisch verfassten Bundesstaaten, wie Kanada oder Spanien, sprechen dagegen.

# VI (UN)

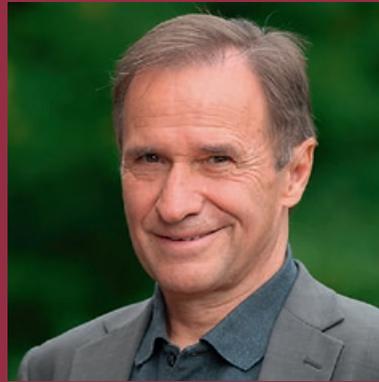
# Gleich

Sozialpolitik dient im freiheitlichen Staat dem Zweck, die Menschen zu befähigen, ihre Freiheit zu leben. Ohne ein gewisses Maß an sozialer Sicherheit würde das Freiheitsversprechen des Grundgesetzes, die Menschenwürde und die freie Entfaltung der Persönlichkeit, hohl bleiben. Der sozialstaatliche Anspruch korrespondiert primär mit dem Gleichheitsgebot und steht damit föderaler Vielfalt tendenziell entgegen. Der kooperative Bundesstaat besitzt aber Instrumente, den sozialstaatlichen Gleichwertigkeitsanspruch mit dezentraler Verantwortung für die Aufgabenwahrnehmung entsprechend den regionalen Rahmenbedingungen zu verwirklichen. Dieses Kapitel diskutiert die Ursachen sozialer Verwerfungen, geht auf die Instrumente ein und zeigt politische Perspektiven auf.

## Föderalismus und seine sozialen Dimensionen

## Ein Gespräch mit Reiner Klingholz

# Wir stehen vor einer demografischen Zeitenwende



**Dr. Reiner Klingholz**  
1953 in Ludwigshafen geboren

Studium der Chemie und  
Tätigkeit als wissenschaft-  
licher Assistent an der Uni-  
versität Hamburg

**1984 – 1989** Wissenschafts-  
redakteur bei der ZEIT

Studium der Chemie und wis-  
senschaftlicher Assistent an  
der Universität Hamburg

**1990 – 2000** Redakteur bei  
GEO und Redaktionsleiter von  
GEO WISSEN

**seit 2001** freier Autor und Be-  
rater für Entwicklungspolitik

**2003 – 2019** Geschäftsfüh-  
render Direktor des Berlin-  
Instituts für Bevölkerung und  
Entwicklung

**2005 – 2007** Mitglied der  
Enquete-Kommission Demo-  
grafischer Wandel des Landes  
Niedersachsen

**2013, 2015 und seit 2019**  
Forschung am Stellenbosch  
Institute for Advanced Studies  
(STIAS) in Südafrika

*Lieber Reiner Klingholz, die Diskussion darüber, wie sich die Bevölkerung in Deutschland verändert hat und verändern wird, hat in den vergangenen Jahren spürbar an Bedeutung gewonnen. Uns ist wichtig, im Gespräch mit Ihnen Daten und Fakten zusammenzutragen. Deshalb unsere erste Frage: Was ist eigentlich Stand der Dinge beim Thema Bevölkerungsentwicklung in Deutschland?*

Demografie ist eine relativ einfache Wissenschaft, und entsprechend einfach ist es, Prognosen und Projektionen zu erstellen. Wir wissen: Wer heute 20 ist, ist in 20 Jahren 40. Das heißt, für die nächsten 20, 30 Jahre reden wir im Wesentlichen über einen Bestand der Bevölkerung, der heute schon da ist. Das ist buchhalterische Fortschreibung. Wir wissen zudem, dass eine Bevölkerung nur wächst, wenn im Schnitt mehr als 2,1 Kinder je Frau geboren werden, wenn die Menschen immer älter werden oder wenn Zuwanderung stattfindet. Nun haben die Frauen in Deutschland seit 1972, Ost wie West, weniger als 2,1 Kinder zur Welt gebracht. Das heißt, Deutschlands Einwohnerschaft hätte aufgrund der natürlichen Bevölkerungsentwicklung schon seit Anfang der 1970er Jahre schrumpfen müssen. Sie ist aber, Ost und West zusammengerechnet, fast durchgängig gewachsen – allein aufgrund von Zuwanderung. In dieser Zeit ist der Anteil der Bevölkerung mit sogenanntem Migrationshintergrund gewachsen und die Menschen sind im Schnitt älter geworden. Die Bevölkerungsstruktur gleicht nicht mehr einer Pyramide wie vor 130 Jahren, sondern einem Bienenkorb. Der Schwerpunkt der Bevölkerung verschiebt sich in immer höhere Altersklassen. **Wir befinden uns im Moment noch in einer demografisch günstigen Situation, denn die geburtenstarken Jahrgänge der Babyboomer sind alle noch in den letzten Jahren**

des Erwerbsalters. Das ist eine Generation, die sehr gut qualifiziert ist, besser als jede Generation vorher. Sie haben fast alle einen Job, sie verdienen viel Geld, zahlen viele Steuern und Sozialbeiträge. Das ist ein wesentlicher Grund dafür, warum es dem Land im Moment so gut geht. Wir leben in den letzten goldenen Tagen der sogenannten demografischen Dividende. Die kann man einfahren, wenn ein vergleichsweise hoher Anteil der Menschen im Erwerbsalter ist. Wie wir alle wissen, geht diese Zeit bald zu Ende, weil sich die Babyboomer in den nächsten 10, 15 Jahren komplett in den Ruhestand verabschieden werden. Die Nachfolgejahrgänge sind deutlich kleiner als jene, die heute im Erwerbsleben sind. Das bedeutet, wir werden Engpässe am Arbeitsmarkt kriegen.

*Das heißt, die Situation wird sich zwangsläufig verändern?*

Richtig, wir stehen jetzt vor einer demografischen Zeitenwende. Nicht nur wir in Deutschland, das gilt für alle Länder der Welt, die einen Babyboom erlebt haben. Und den gab es überall in jenen Ländern, die am Zweiten Weltkrieg beteiligt waren. Das heißt, alle diese Länder müssen ihre Sozialsysteme demografiefest machen, mit Arbeitskräftemangel rechnen und sich auf längere Lebensarbeitszeiten vorbereiten. Die Konzepte dafür sind zwar zum Teil skizziert, aber finanzpolitisch nicht unbedingt zu Ende gedacht.

*Deutschland ist ein starkes Land, dass doch in der Lage sein müsste, Antworten auf die demografischen Veränderungen zu finden. Wo müsste man ansetzen, welche Handlungsmöglichkeiten gibt es?*

Da die demografische Entwicklung ein relativ langsamer Vorgang ist, hat man oder hätte man genug Zeit gehabt, um sich entsprechend vorzubereiten. Ob das passiert ist, können wir gleich noch mal diskutieren. Aber es gibt natürlich verschiedene Stellschrauben zur Anpassung an den Wandel. Wir haben noch

ungenutzte Potenziale in der Gesellschaft. Das sind zum Teil Frauen, die gut qualifiziert sind, aber dem Arbeitsmarkt nicht so zur Verfügung stehen, wie sie es eigentlich könnten und wollten. Da ließe sich über bessere Kinder- und Familienbetreuung einiges tun, um Frauen für den Arbeitsmarkt zu gewinnen. Die zweite Möglichkeit gegenzusteuern, ist länger zu arbeiten. Die Rente mit 67 ist ja mittlerweile gesetzlich verankert. Aber wenn man die ganzen Frühverrentungsprogramme oder andere Möglichkeiten, früher aus dem Arbeitsleben auszusteigen, berücksichtigt, dann sind wir heute erst bei einem tatsächlichen Renteneintritt von etwa 63 Jahren. Das ist zwar höher als noch vor 10, 15 oder 20 Jahren. Aber der tatsächliche Renteneintritt wird sich weiter nach oben verschieben. Denn viele Menschen haben realisiert, dass länger zu arbeiten keine schlechte Idee ist. Erstens haben sie die demografischen Herausforderungen begriffen, zweitens ist es für die finanzielle Absicherung sinnvoll und drittens sehen sie angesichts der immer weiter steigenden Lebenserwartung Erfüllung in der Arbeit. Viele Unternehmen umwerben inzwischen ältere Arbeitnehmer oder versuchen sie länger im Betrieb zu halten, damit sie ihr Wissen weitergeben können. Wir leben länger und gesünder, also sollte auch das offizielle Renteneintrittsalter weiter steigen. Einige skandinavische Länder sind diesen Weg längst gegangen und haben das Renteneintrittsalter automatisch an die steigende Lebenserwartung gekoppelt.

*Also, länger arbeiten und bessere Kinderbetreuung sind zwei Möglichkeiten gegenzusteuern ...*

Und Zuwanderung, die haben wir seit den 1960er Jahren. Ohne Zuwanderung wäre unsere Bevölkerung seit 1972 geschrumpft. Ohne die Menschen aus anderen Ländern wären wir heute vielleicht noch 71 Millionen. Tatsächlich aber liegt die Einwohnerzahl bei 83 Millionen. Die Lücken haben einerseits die Zuwanderer selbst geschlossen und andererseits deren Kinder, die hierzulande zur Welt gekommen sind. Zuwanderung ist wichtig, weil wir mittlerweile einen Fachkräftemangel in nahezu allen Bereichen haben. Das ist ein großes Spektrum von Pflegekräften und medizinischem Personal bis hin zu Ingenieuren und Lkw-Fahrern. Wir brauchen diese Menschen schlicht und ergreifend um die Arbeit zu erledigen, um Steuern zu zahlen und Sozialbeiträge zu entrichten. Bildung ist ein weiterer Faktor, mit dem wir gegensteuern können. **Es wachsen derzeit nur noch relativ schlanke jüngere Jahrgänge in den Arbeitsmarkt hinein, denn wir haben seit geraumer Zeit nur etwa 800.000 Neugeborene pro Jahr. Das waren zum Höhepunkt des Babybooms einmal 1,4 Millionen.** Das heißt, wir können uns nicht erlauben, dass die wenigen, dringend benötigten Nachwuchskräfte eine unzureichende Bildung mitbekommen. Tatsächlich aber beenden sieben, acht Prozent der jungen Menschen ihre Bildungskarriere ohne Hauptschulabschluss.

Das ist ein Drama für diese Leute, es verheißt schlechte Möglichkeiten auf ein angemessenes Einkommen und ist keine gute Voraussetzung für den Arbeitsmarkt, der auf gut ausgebildete Fachkräfte wartet, die produktiv für sich selbst und für das Land unterwegs sein sollten.

*Gibt es eine Faustformel, wie viele Menschen pro Jahr zuzuziehen müssten?*

Wir brauchen für die nächsten 15 Jahre im Saldo einen Netto-Zuzug von 260.000 Menschen pro Jahr, um die Bevölkerung einigermaßen stabil zu halten. Das ist etwas mehr, als wir im langjährigen Mittel der vergangenen 20 Jahre hatten, als unterm Strich jährlich 200.000 Zuwanderer kamen. Jedes Jahr zuziehen müssten aber deutlich mehr als 260.000, nämlich etwa 780.000, weil erfahrungsgemäß zwei Drittel aller Zugewanderten irgendwann in ihre alte Heimat zurückkehren oder in ein anderes Land weiterziehen. Das heißt, dass man jedes Jahr die Integrationsleistung für 780.000 Menschen erbringen muss. Nach der Finanzkrise sind beispielsweise viele Menschen aus den südeuropäischen Ländern zu uns gekommen, ein großer Teil ist inzwischen aber wieder zurückgezogen. Auch von den Gastarbeitern aus der Türkei oder von den einstigen Flüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien sind viele längst wieder weg.

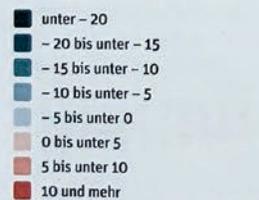
*Wie ist die Perspektive der ländlichen Räume gegenüber den Ballungsräumen – vermutlich eher schwierig?*

Die meisten ländlichen Gebiete haben in der Vergangenheit gegenüber den Ballungsräumen Einwohner verloren. Dahinter steckt ein Strukturwandel, denn es gibt kaum noch die klassischen Arbeitsplätze der Agrarwirtschaft, dafür aber Jobs in der Industrie und im Dienstleistungsbereich und die finden sich eher in den Städten. Wir haben einmal untersucht, wohin die Menschen innerhalb des Landes umziehen und warum sie das tun. Bei diesem Wohnortwechsel kann man fünf verschiedene Altersgruppen unterscheiden. Die erste besteht aus jenen jungen Menschen, die gerade mit der Schule fertig sind und einen Ausbildungs- oder Studienplatz suchen. Beides finden sie auf dem Land nur sehr unzureichend. Das heißt, bei den Schulabgängern sehen wir einen ganz massiven Trend in die Städte, an die Hochschul- und Berufsschulstandorte. Die zweite Altersgruppe sind die sogenannten Berufswanderer, die sich nach der Ausbildung auf die Suche nach einem Job begeben. Da ist das Bild breiter gestreut, weil es überall im Land Unternehmen gibt, die Beschäftigte suchen. Aber die meisten Arbeitsplätze gibt es dennoch in den Zentren, wobei Berufstätige zum Teil weiter außerhalb wohnen und dann zur Arbeit pendeln. Die dritte Gruppe sind die Familienwanderer. Das ist die einzige Gruppe, die es vom Trend her auch Richtung Land zieht. Dort finden sie mehr Platz im Grünen und günstigen Wohnraum für sich und ihre Kinder. Dann gibt es aber noch zwei weitere Altersgruppen, die ihm

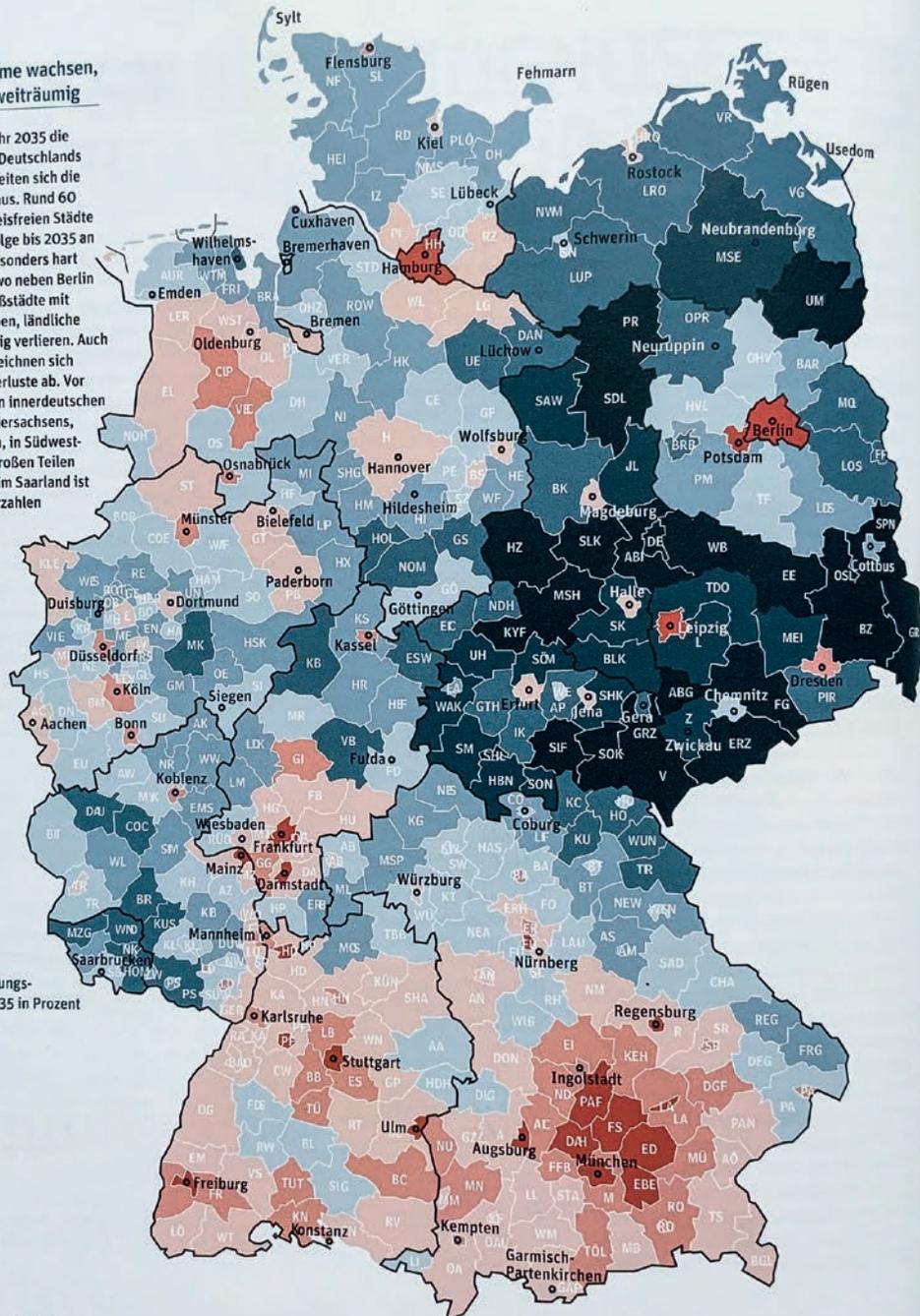
**Die urbanen Großräume wachsen, das Land schrumpft weiträumig**

Auch wenn sich bis zum Jahr 2035 die Gesamtbevölkerungszahl Deutschlands kaum verändern dürfte, weiten sich die regionalen Unterschiede aus. Rund 60 Prozent der Kreise und kreisfreien Städte werden der Prognose zufolge bis 2035 an Bevölkerung verlieren. Besonders hart trifft es Ostdeutschland, wo neben Berlin lediglich acht weitere Großstädte mit Wachstum zu rechnen haben, ländliche Regionen aber durchgängig verlieren. Auch im Westen der Republik zeichnen sich regionale Bevölkerungsverluste ab. Vor allem entlang der früheren innerdeutschen Grenze, im Südosten Niedersachsens, in Nord- und Mittelhessen, in Südwestfalen, im Ruhrgebiet, in großen Teilen von Rheinland-Pfalz und im Saarland ist von sinkenden Einwohnerzahlen auszugehen.

Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung 2017 bis 2035 in Prozent



(Datengrundlage: CIMA<sup>3</sup>)



mehr a  
dürfter  
desto r  
schwur  
die Lan  
Sachse  
sowie f  
Sachse

Vor alle  
wicklur  
über di  
fischen  
Region  
heute u  
im pote  
währen  
boome  
der Toc  
Spree-l  
2035 a  
komme  
Kreis di  
ren. Kai  
den Lar  
Anhalt,  
den bra  
viele ar

**Attrak**

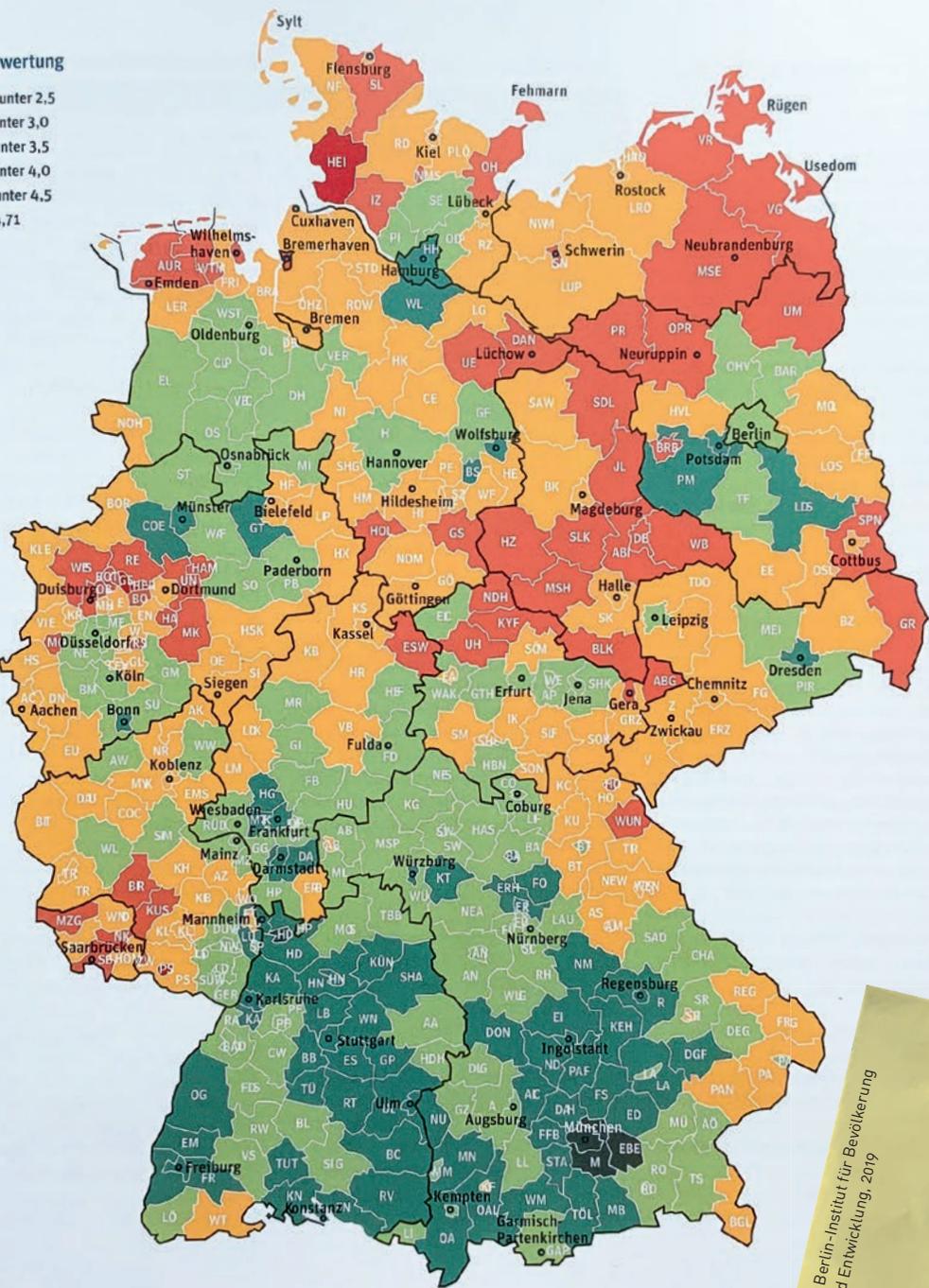
In eine  
schaue  
gischer  
gehöre  
die Hau  
berlinn  
der Mei  
se dav  
und tel  
49-jäh  
Umlan  
der Wu  
nach m  
die Arb

ihrem Umzugsverhalten ein relativ neues Muster an den Tag legen: Zum einen die sogenannten Empty-Nest-Wanderer. Deren Kinder sind mit der Schule fertig und ziehen – siehe oben – in die Bildungszentren. Die Eltern fragen sich dann vermehrt, ob sie wirklich dauerhaft dort bleiben sollen, wo sie sich als junge Familien wohlfühlt haben. Ein bisschen näher an die Stadt oder zur Arbeit zu ziehen, wäre auch keine schlechte Idee. Schließlich haben viele von ihnen früher in der Stadt gelebt und wissen, dass dort mehr los ist, als auf dem Land. Etwas Ähnliches sehen wir bei der letzten Gruppe, den Ruhestandswanderern, das sind Menschen, die ihr Berufsleben abgeschlossen haben. Wenn sie in kleinen, peripheren Orten wohnen, überlegen sie sich vermehrt: Wie weit ist es eigentlich bis zum nächsten Arzt, bis zur nächsten Apotheke, zum Einkaufen? Wie lange bin ich noch mobil, wie lange fahre ich noch mit dem eigenen Auto? Und sie sehen, dass die Infrastruktur in ihrer Nähe nicht mehr vorhanden ist oder immer weiter wegbricht. Und dann entschließen sich sie wegzuziehen. Allerdings nicht in die großen Städte, nach Berlin, Hamburg oder München, da wären sie verloren, sondern bevorzugt in die mittleren Städte ihrer eigenen Region mit 10.000 bis 15.000 Einwohnern aufwärts. Dort haben sie Bekannte, Freunde, dort kennen sie sich aus und dort können sie viel häufiger barrierefreies Wohnen erwarten. Was sie auf dem Dorf niemals finden würden. Die älteren Menschen gehen also seit einigen Jahren verstärkt aus den peripheren Orten weg, weil sie dort ihren Lebensabend nicht verbringen wollen.

*Gibt es bei diesem Thema Bevölkerungsentwicklung und seinen Auswirkungen einen Unterschied zwischen einem zentralistisch und einem föderalistisch regierten Land?*

Was ich eben gesagt habe, heißt nicht, dass das Dorf keine Zukunft hat. Das Problem ist, dass die Dörfer ihre frühere Funktion verloren haben. Das war die Nähe zum ländlichen Arbeitsplatz. Das war der Job als Bauer, aber auch alles, was nachgelagert war – der Schmied, der Metzger, der Müller. All diese Menschen haben auf dem Land gelebt, weil sie dort leben mussten. Heute arbeiten in der Landwirtschaft noch ein bis zwei Prozent der Menschen in Deutschland. Das Dorf muss sich also neu erfinden, und es hat sich zum Teil auch neu erfunden. Drei grundsätzliche Möglichkeiten gibt es da: die Pendelnähe zum nächsten Arbeitsplatz, der touristische Wert und die Unternehmen im ländlichen Raum. Letzteres will ich kurz erklären: Wir haben in Deutschland, vor allem im Süden, aber auch im Sauerland oder dem Oldenburger Münsterland, sehr viel industriellen Mittelstand im ländlichen Raum. Ursprünglich haben sich viele dieser Firmen in Tälern angesiedelt, weil es dort Bäche gab und man Elektrizität erzeugen konnte. Daraus sind mittlerweile oft hochkompetitive Hidden Champions geworden. Es passiert aber relativ selten, dass neue Unternehmen in ländlichen Räumen entstehen. Die Neugründungen finden wir eher in den Städten.

Gesamtbewertung



© Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, 2019

gut. Berlin verdankt seinen Sprung nach vorn einem rasanten wirtschaftlichen Aufschwung – nigung wo sonst wuchs das Bruttoinlandsprodukt im jährlichen Durchschnitt zwischen 2013 und 2017 stärker. Die Stadt hat zwar im

gen, müssen andere absteigen, und das gilt vor allem für Nordrhein-Westfalen, das bevölkerungsreichste Bundesland, das fünf Plätze eingebüßt hat. Zwar bleiben die Kreise entlang des Rheins und in Teilen Westfalens erfolgreich und demografisch stabil, aber

Sachsen-Anhalt, das mehr als alle anderen Länder unter dem wendebedingten Strukturwandel leidet und seither einen großen Teil seiner einstigen Bevölkerung verloren hat.

Bewertung der Bundesländer

1	Baden-Württemberg	2,70
2	Hamburg	2,79
3	Bayern	2,85
4	Hessen	3,12
5	Berlin	3,28
6	Niedersachsen	3,41
7	Thüringen	3,47
8	Sachsen	3,48
9	Rheinland-Pfalz	3,51
10	Brandenburg	3,53
11	Nordrhein-Westfalen	3,83
12	Schleswig-Holstein	3,83
13	Bremen	3,89
14	Mecklenburg-Vorpommern	4,19
15	Saarland	4,24
16	Sachsen-Anhalt	4,25

	Gesamtnote	Demografie					Wirtschaft							Bildung			Familienfrdl.																	
		Kinderzahl unter 35-Jährige	Lebenserwartung	Wanderung über 74-Jährige	Prognose 2035	Trend	Zwischennote	verf. Haushaltseink.	Bruttoinlandsprodukt	kommunale Schulden	Beschäftigung	Arbeitsl.+ Sozialhilfe	Frauenbeschäftigung	Altersbeschäftigung	Fremdenverkehr	Arbeitsmarkt Ausländer	Trend	Zwischennote	ohne Abschluss	Jugendarbeitslosigkeit	Hochqualifizierte	Zwischennote	Elterngeldbezieher	Kinderbetreuung	Wohnraum	Zwischennote								
1	2,70	4	2	1	3	2	2	3,4	2,5	2	2	2	2	2	2	3	1	4	4	4	4	4	3	3,1	2,6	2	1	3	2,0	3	6	3	4,0	
2	2,79	5	1	3	2	2	1	3,2	2,5	1	1	1	1	1	1	4	4	4	4	4	4	4	4	3	3,1	2,9	3	3	1	2,3	2	4	5	3,7
3	2,85	5	3	2	3	2	2	4,0	3,0	2	2	3	2	2	3	2	1	3	3	3	3	3	3	3	3,5	2,5	2	1	3	2,0	3	5	4	4,0
4	3,12	4	3	2	3	2	1	3,4	2,9	3	2	5	4	4	4	6	5	4	4	4	4	4	4	4	4,3	3,6	2	2	2	2,0	4	4	3	3,7
5	3,28	2	3	1	2	1	3,2	2,5	5	3	1	6	6	5	4	6	2	1	2,4	4,0	5	5	5	5	2,1	4,0	5	1	3,7	4	3	5	3,0	
6	3,41	2	5	4	6	5	5	4,0	4,4	5	5	2	2	2	2	3	2	1	4	3	2,8	3,0	4	3	4	3,0	4	3	4	3,7	3	1	3	2,3
7	3,47	2	5	4	6	5	3,8	4,1	5	5	2	2	2	2	4	1	1	4	5	2,6	3,2	5	4	3	4,0	3,2	5	4	3	4,0	2	1	4	2,3
8	3,48	2	5	3	4	6	5	3,8	4,1	5	5	2	2	2	4	1	1	4	5	2,6	3,2	5	4	3	4,0	3,2	5	4	3	4,0	2	1	4	2,3
9	3,51	4	3	3	4	3	3	3,2	3,3	3	4	5	4	5	4	4	4	4	3	5,1	3,7	2	3	5	3,3	5	4	2	5	3,3	5	4	2	3,7
10	3,53	1	5	4	3	5	3	3,2	3,7	5	2	2	2	2	4	4	4	3	3,4	3,3	4	4	4	4	3,4	3,3	4	4	4	4,0	3	2	4	3,0
11	3,83	3	5	4	3	5	4	3,6	3,4	3	5	5	5	5	5	5	5	5	4,4	4,4	4	4	4	4	4,4	4,4	2	4	4	3,0	4	5	4	4,3
12	3,83	4	4	4	3	4	4	4,6	3,9	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4,1	3,7	3	3	3	3	3,5	3,7	3	3	5	3,7	4	5	3	4,0
13	3,89	3	2	5	2	3	2	2,2	2,7	4	2	6	6	6	6	6	6	6	4,3	4,6	3	6	6	6	4,3	4,6	3	6	6	4	5	5	4,7	
14	4,19	4	5	5	5	5	5	4,2	4,7	5	5	3	3	3	3	3	3	3	4,1	3,3	6	6	6	6	4,1	3,3	6	6	4	5,3	4	2	5	3,7
15	4,24	6	4	5	4	4	4	3,8	4,4	4	4	5	5	5	5	5	5	5	3,9	4,5	4	3	5	5	3,9	4,5	4	3	5	4,0	6	4	1	3,7
16	4,25	3	5	6	6	6	6	3,8	5,1	5	5	3	3	3	3	2	2	2	3,5	3,7	6	6	6	6	4	5,3	4	4	1	5,3	4	1	3	2,7

Wir leben in einer wissensintensiven Gesellschaft und in dieser entstehen Arbeitsplätze dort, wo sich eine kritische Masse aus klugen Köpfen, aus innovativen Unternehmen und Forschungseinrichtungen findet. Dafür brauche ich eine gewisse Menge an Menschen in einem Ballungsraum – mindestens 200.000 und mehr. In diesen Zentren, in den Städten und selten auf dem Land, entstehen aus Ideen neue Produkte und Dienstleistungen und das bedeutet neue Jobs. Früher sind Arbeitsplätze aus Eisen, Erz und Kohle entstanden. Aber es gibt noch einen neuen interessanten Trend, der eine Chance für das Land bietet: Nicht jeder Mensch muss mehr jeden Tag an seinem Arbeitsplatz erscheinen. Die »digitalen Nomaden« können ortsunabhängig arbeiten. Die Coronakrise hat das Gleiche für eine große Zahl an Arbeitnehmern möglich gemacht. Viele der Digitalarbeiter haben gerade in Berlin oder Leipzig alte Fabrikanlagen oder umgebaute Lagerhallen für ihre Co-Working-Spaces oder Start-ups genutzt. Aber diese Räume, wo sie sich einst ungestört entfalten konnten, sind knapp und teuer geworden. Mittlerweile suchen sich die Leute, meist in Gruppen von 10 bis 20 Personen, Resthöfe, alte LPGs oder andere leerstehende Gebäude, wo mehrere Familien einziehen können, die dann auch ihre eigene Infrastruktur aufbauen – eigene Kindergärten, eigene Geschäfte, Läden und eben auch Arbeitsplätze. Das ist bis heute zwar nur ein zarter Trend. Aber da kann mehr draus werden. Da brauchen wir dann auch clevere Lokalpolitiker, die diesen Trend erkennen, auf den Zug aufspringen und ihre Orte entsprechend vermarkten.

*Wenn wir jetzt noch mal auf den Vergleich mit einem zentralistisch regierten Land wie Frankreich schauen – ist das ähnlich oder ist die Entwicklung anders?*

Das ist ähnlich und anders zugleich. Frankreich war lange sehr zentralistisch organisiert. Die Metropolen, Paris, Marseille oder Lyon, waren Magneten und die kleinen Orte haben massiv Bevölkerung verloren. Frankreich ist zudem wesentlich dünner besiedelt, das heißt, wenn jemand aus den Dörfern wegzieht, dann merkt man das mehr. Allerdings hat das Land eine andere demografische Entwicklung: Die Geburtenziffern in Frankreich sind europaweit mit die höchsten. Dort werden heute noch 1,8 Kinder je Frau geboren, in Deutschland liegen wir bei etwa 1,5. Zuwanderung findet etwa im gleichen Umfang statt wie in Deutschland. Deshalb wächst die Bevölkerung in Frankreich kontinuierlich. Das heißt, eine stagnierende Bevölkerung, die in Deutschland auch dazu beiträgt, dass der ländliche Raum ausblutet, gibt es in Frankreich nicht. Hinzu kommt, dass in Frankreich seit 10, 20 Jahren eine leichte Gegenbewegung eingesetzt hat, die dazu führt, dass wieder mehr Menschen aufs Land ziehen. Die Zentren sind extrem teuer geworden und das Land hat eine sehr gute Bahninfrastruktur. Die Leute können etwa in Paris für ein, zwei Tage die Woche arbeiten und bei Freunden übernachten und dann mit dem TGV in zwei Stunden durch halb Frankreich

aufs Land fahren, wo sie leben und online weiterarbeiten. Das hat dazu geführt, dass beispielsweise in der zentralen Region Frankreichs, dem Limousin, eine Gegenbewegung eingesetzt hat. Das Gebiet galt lange als »französische Wüste«, weil es praktisch leer lief. Irgendwann haben die Menschen entdeckt, dass es dort sehr attraktive Immobilien gab, schöne alte Häuser. Die haben sich dann junge Menschen aus den Städten gekauft. Gleichzeitig gab es, weil auch das Wetter attraktiv ist, eine Rentnerzuwanderung aus Belgien, den Niederlanden und England. Dann hat sich die französische, hingezogene Bevölkerung gesagt: Wenn da ältere Leute kommen, die brauchen einen Arzt, die brauchen Pflegeunterstützung, die brauchen Geschäfte, einen Bäcker und so weiter. Daraus ist dann praktisch eine neue Ökonomie in diesen ländlichen Regionen entstanden.

*Das heißt dann aber doch, die föderale oder zentralistische Regierungsform spielt da erst mal nicht so eine entscheidende Rolle, sondern die Bewegung kommt eher von unten? Ist dann der Ansatz, mit viel finanziellen Investitionen in strukturschwache Regionen zu gehen, um bestimmte Trends umzukehren, überhaupt richtig?*

Ich glaube nicht, dass Förderanreize Unternehmen in Regionen locken, die nicht die notwendigen Netzwerke bieten können. In dem Wort »strukturschwach« steckt ja schon drin, dass wir es hier mit einem Strukturwandel zu tun haben.

**Diesen Strukturwandel haben wir nicht nur in Deutschland, sondern praktisch in allen Ländern der Welt. Und wir wissen, dass wir einen Strukturwandel auch nicht mit viel Geld aufhalten können. Das kann man eine Weile abfedern. Aber das ist verdammt teuer.**

Das haben wir im Ruhrgebiet gesehen, als die Steinkohle über viele Jahre mit vielen Milliarden künstlich alimentiert wurde, auch wenn dieser Industriebereich gar keine mittelfristige Chance mehr hatte. Diese falsche Förderung ist der Grund dafür, dass das Ruhrgebiet in den 1980er Jahren zurückgefallen ist. Es gab in der Region keine Notwendigkeit für Innovation, weil das Geld ja von oben kam. Damals haben sich im Süden der Republik die innovativen Unternehmen etabliert. Das Ruhrgebiet hat einen Entwicklungsrückstand erfahren, den es bis heute nicht aufgeholt hat.

*Und gibt es aus Sicht der Demografie in diesem föderalen Ansatz nach 30 Jahren immer noch einen großen Unterschied Ost-West?*

Es gibt ihn. Der Unterschied ist einmal wirtschaftlich bedingt. Mit der Wiedervereinigung war ein Teil des geeinten Deutschlands weniger kompetitiv auf dem Binnen- und Weltmarkt als der andere. Das hatte demografische Verän-

en Touren – noch keinen

rognose bis kurzen Zeitraum. ihre Unwägbarkeit eine hohe auf, weil die zu- Geburtenziffern sich nicht über Wanderungs- tot einen gewissen

se, dass ländliche stark unter den fischen Wandels ng erheblich e bei der Ver- aben werden. ahinterstehenden Gebiete verlieren ht mehr, weil die n, sondern weil werden keinen ische und wirt- n, da helfen keine natministerium. eren Ländern sind cht zu füllen, denn zahlen notwendig, alität liegen. enschen aus met dorthin ziehen mischen immer ten sehen.

sfeld-Südharz bis n und Sterbefällen .000 Einwohner wohner zuziehen. lands in diesem eren Ländern ge- überschlagsmäßig von über 1,1 n einzelnen Jahr

**Deutschland altert**

Waren die neuen Bundesländer in der ersten Hälfte der 1990er Jahre noch reich an Kindern und Jugendlichen, ist hier der Anteil der unter 20-Jährigen an der Gesamtbevölkerung besonders stark gesunken. Mittlerweile liegen dort die Kinderzahlen je Frau über jenen im Westen, so dass sich der Schwund der Jungen verlangsamen wird.

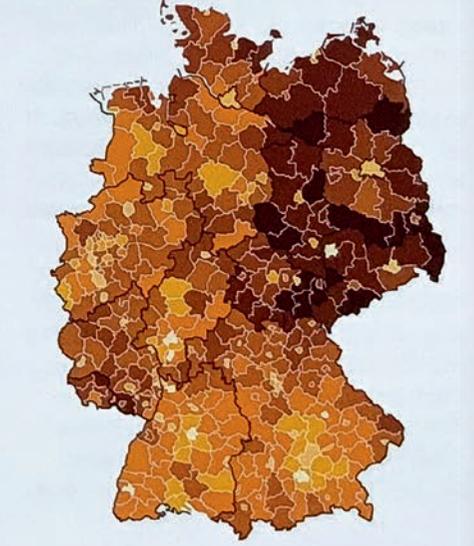
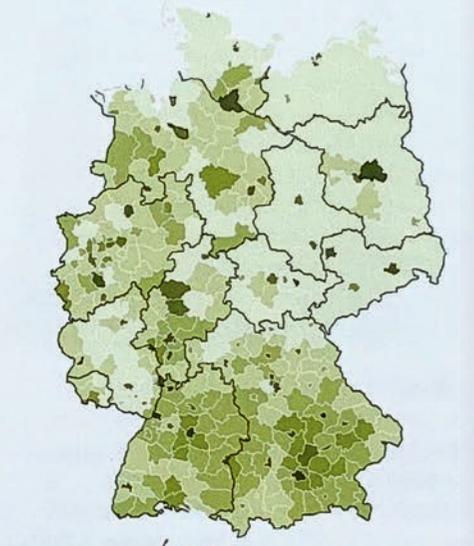
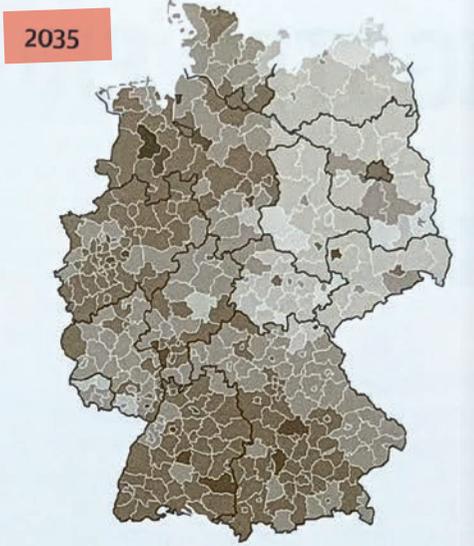
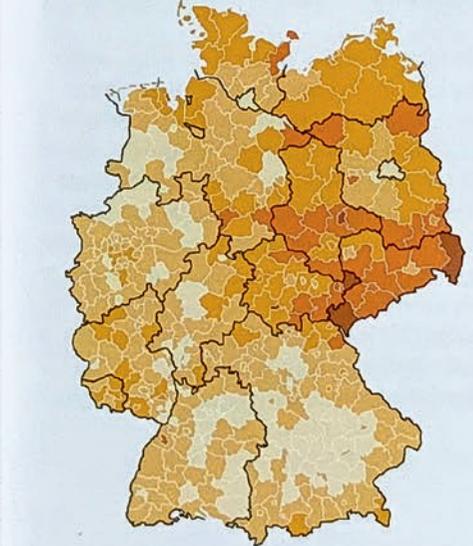
Bis 2035 dürfte in allen Bundesländern außer Berlin und Hamburg die Zahl der 20- bis 64-Jährigen sinken. Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Sachsen-Anhalt werden unserer Prognose zufolge fast jeden vierten Erwerbsfähigen verlieren. Diese Altersgruppe wird sich zunehmend auf die wirtschaftsstarke Großstädte konzentrieren.

Bereits in den vergangenen Jahren ist die Bevölkerung in Deutschland deutlich gealtert. Dieser Trend dürfte sich in den nächsten Jahren fortsetzen. Im Jahr 2035 dürften in einigen Kreisen wie Spree-Neiße, Greiz, Elbe-Elster und dem Altenburger Land mehr als 40 Prozent der Einwohner 65 Jahre oder älter sein. Vergleichsweise jung werden die attraktiven Großstädte bleiben – in Ost und West.

- Anteil der unter 20-Jährigen**
- unter 13
  - 13 bis unter 15
  - 15 bis unter 17
  - 17 bis unter 19
  - 19 bis unter 21
  - 21 bis unter 23
  - 23 bis unter 25
  - 25 und mehr

- Anteil der 20- bis 64-Jährigen**
- unter 50
  - 50 bis unter 52
  - 52 bis unter 54
  - 54 bis unter 56
  - 56 bis unter 58
  - 58 bis unter 60
  - 60 bis unter 62
  - 62 und mehr

- Anteil der über 64-Jährigen**
- unter 20
  - 20 bis unter 23
  - 23 bis unter 26
  - 26 bis unter 29
  - 29 bis unter 32
  - 32 bis unter 35
  - 35 bis unter 38
  - 38 und mehr



Eine Förderung Regionen lässt... gründen. Wohl... dort (noch) lebe... messene Versor... Gebiete brauche... eigener Kraft kö... sinkender Steuer... unmöglich finan... lernen, den Bev... walten und zu b... gestalten und kr... Lösungen zur Da... Sie kann und sie... Mitteln auch im... demografische T...

Auch die Vorstell... erfolgreichen Städ... Bewohner wieder... ländlichen Gebie... Deutschlands St... jüngeren Vergan... wieder attraktiv... Kinderbetreuung... bezahlte Jobs für... Wissensgesellsch... waren erfolgreic... dafür, dass – im... Urbanisierung v...

In einem Land, i... rung nicht mehr... bestenfalls kons... damit zu rechne... besiedelten Orte... Diesen Realismu... men, zu... über d...

© Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, 2019

Pro 64 Gesamtbevölkerung Städten für die Jahr (Datengrundlage: St...

derungen zur Folge. Mit dem Fall der Mauer sind über die Jahre 1,8 Millionen Menschen aus Ostdeutschland Richtung Westen abgewandert, überwiegend junge Menschen, überwiegend qualifizierte Menschen, überwiegend weibliche Menschen. Die wenigsten von ihnen sind zurückgekommen. Weil es mehr Frauen als Männer waren, ist damit demografisches Potenzial verloren gegangen. Junge Menschen sind demografisches Potenzial, weil sie selbst einmal Kinder bekommen können. Frauen sind demografisches Potenzial, weil sie die einzigen sind, die das können. Gleichzeitig gab es im Osten in den 1990er Jahren einen Geburteneinbruch um 50 Prozent, auf eine Geburtenziffer von 0,8 Kindern je Frau, das ist so ungefähr der niedrigste Wert, den man jemals außerhalb des Vatikans weltweit gemessen hat. Dieser Geburteneinbruch kam zustande, weil die Menschen nach der Wiedervereinigung zwei Dinge vor Augen hatten: wirtschaftliche Unsicherheit und neue Freiheiten. Sie konnten sich frei bewegen, reisen, sich im Westen oder im Ausland Arbeit suchen. Mit den Kindern konnten sie erst einmal abwarten. Das alles hat dazu geführt, dass 1,8 Millionen junge Menschen weg waren und keine Familien im Osten gründen konnten Und dass die verbliebenen Frauen zwischen Rügen und dem Erzgebirge nur noch halb so viele Kinder wie vor der Wende bekamen. **Die halbierte Generation, die in der Nachwendezeit in den 1990er Jahren entstanden ist, hat einen demografischen Echoeffekt erzeugt: 16, 18 Jahre später gab es nur noch halb so viel Schulabsolventen und nur noch halb so viele Anwärter auf Lehrstellen oder auf Studienplätze. 25 Jahre später nur noch halb so viele potenzielle Familiengründer. Die Lücken, die damals entstanden sind, kriegt man im Nachhinein nicht mehr geschlossen.** Die Bevölkerungsentwicklung im Osten Deutschlands zeigt aus drei Gründen nach unten: Es sind viele abgewandert; es fehlt an Menschen, die Eltern werden können; und die Gesamtbevölkerung ist durch den Wegzug der Jungen und den Nachwuchsmangel stark gealtert. Letzteres bedeutet, dass die Überschüsse der Sterbefälle über die Geburten stark zunehmen werden. Dieser problematischen Entwicklung steht der Aufbau Ost gegenüber, der eine Reihe von Erfolgsgeschichten vorweisen kann. Denn es gibt sie, die blühenden Landschaften. Aber die findet man nicht auf dem Land, sondern in den Städten. Erst war es Berlin, das sich berappelt und nach herben Verlusten wieder Menschen angezogen hat. Als Nächstes kamen Leipzig, dann Dresden, Jena, Weimar, Erfurt, Magdeburg, Halle, Rostock. Das sind die größeren Zentren in Ostdeutschland, die mittlerweile wieder Zuzug erfahren. Sie sind hochattraktiv mit guten Hochschulen, lebenswerten Städten und einem interessanten Arbeitsmarkt. Insgesamt ist der Wanderungssaldo Ost-West seit 2013 wieder ausgeglichen. Seitdem gibt es einen leichten Zugewinn im Osten. Auch mithilfe der Zuwanderung aus dem Ausland.

*Es gibt jetzt noch einen Punkt, der die Diskussion anheizt, das ist die verfassungsmäßige Aufgabe, in Deutschland Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse herzustellen – macht das Sinn, und können wir das überhaupt?*

Wenn wir von der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen als politischer Zielgröße reden, müssten wir erst einmal wissen, wovon wir reden. Das Problem ist, dass eine Gleichwertigkeit nicht definiert ist, und die Politik weigert sich auch, sie zu definieren, weil damit Standards festgelegt wären, die man einklagen kann. Das wird die Politik natürlich nicht tun. Der Begriff soll die Menschen beruhigen, weil er suggeriert, dass die Politik sich um alle Regionen kümmert, auch um die sogenannten abgehängten. Tatsächlich sind die Bedingungen in unserem Lande aber nicht gleichwertig. Sie sind sehr verschieden. Wir haben es mit einer Vielfalt der Lebensbedingungen zu tun. Wenn in Berlin alle fünf Minuten die U-Bahn fährt und in der Altmark die Linde rauscht, kann das jeweils für unterschiedliche Menschen attraktiv sein, aber es als gleichwertig zu bezeichnen, wäre Unfug. Vielfalt aber ist ein hoher Wert, wir wollen ja kein uniformes Land. Und wenn die Versorgungslage in bestimmten Regionen schwierig ist, wenn der Bus nicht mehr fährt oder die Grundschule dicht macht, dann sollte man den Menschen dort andere Freiräume geben, damit sie ihre eigenen Belange besser in die eigenen Hände nehmen können. **Die ganzen Verwaltungsvorschriften, die wir in Deutschland haben, sind ja im Wesentlichen für die Ballungszentren gemacht. In den ländlichen Regionen behindern sie oft die Innovation. Dort aber finden die Menschen dank ihrer Kreativität häufig Mittel und Wege, ihre Lebenslage mit subsidiärem Handeln zu verbessern – ob das eine kleine Privatschule ist, ein selbst verwalteter Kindergarten, eine Zweigpraxis für Ärzte, ein Bürgerbus oder dezentrale Abwasseranlagen. So etwas ist in Deutschland aber erst einmal verboten.** Den Entscheid für solche alternativen Versorgungsangebote sollte man auf die unteren Ebenen verlagern, zu den Bürgermeistern und Landräten. Sie sollten auch über die entsprechenden Mittel für diese Angebote verfügen können. Es geht nicht um zusätzliches Geld, sondern um die Mittel, die ohnehin ausgegeben werden. Diese Leute wissen, wo es brennt, und sie stehen unter der Kontrolle ihrer Bürger. Und sie entscheiden sich dann im Zweifel für den Kindergarten oder die Altenpflege und nicht für den dritten Kreisel am Ortsausgang. Das ist direkte Demokratie, die gerade in ländlichen Gegenden oft als Mangelware gilt. Subsidiäres Denken ist Teil der ländlichen Kultur. Auf dem Dorf mussten sich die Menschen stets viel mehr selbst organisieren, sonst hätte da nicht viel funktioniert. Diese Kreativität darf man nicht bremsen, sondern die muss man fördern. Dort, wo sich die Leute selbst organisieren, entstehen neue, stabile Strukturen. Dieses zivilgesellschaftliche Engagement müssen wir unterstützen.

## Ein Gespräch mit Franziska Giffey

# Der moderne Sozialstaat begleitet und befähigt die Menschen, selbstbestimmt zu leben



**Dr. Franziska Giffey**  
1978 in Frankfurt (Oder)  
geboren

**1998 – 2001** Studium zur  
Diplom-Verwaltungswirtin  
an der Fachhochschule für  
Verwaltung und Rechtspflege  
Berlin

**2003 – 2005** Studium zum  
Master of Arts für Europäi-  
sches Verwaltungsmanage-  
ment an der Fachhochschule  
für Verwaltung und Rechts-  
pflege Berlin

**2005 – 2009** Promotions-  
studium im Bereich Politik-

wissenschaft am Otto-Suhr-  
Institut der Freien Universität  
Berlin, 2010 Promotion

**seit 2007** Mitglied der SPD

**2010 – 2015** Bezirksstadträtin  
für Bildung, Schule, Kultur  
und Sport des Berliner  
Bezirks Neukölln

**2015 – 2018** Bezirksbürger-  
meisterin und Leiterin der  
Abteilung Finanzen und Wirt-  
schaft des Berliner Bezirks  
Neukölln

**seit 2018** Bundesministerin  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend

*Liebe Franziska Giffey, würden Sie der Einschätzung zustimmen, dass sich die föderale Ordnung mit ihrem dezentralen Ansatz bei der Bewältigung der Coronakrise bisher bewährt hat?*

Erst mal ja, denn im Unterschied zu einer zentralistischen Struktur können wir mit unserer föderalen Ordnung situationsangemessen und regionenspezifisch sehr gezielt reagieren. Das ist gerade in der Coronakrise hilfreich, in der das Infektionsgeschehen eben sehr unterschiedlich verläuft. Trotzdem erlebe ich auch Menschen, die ziemlich entnervt davon sind, dass von Bundesland zu Bundesland andere Regeln gelten, besonders beim Thema Kita und Schule. Für Eltern ist es schwer nachzuvollziehen, warum man nicht einfach von Bundesseite entscheiden kann, wie Kitas und Schulen in Deutschland arbeiten und ob sie geöffnet oder geschlossen sind. Wir müssen dann erklären, dass für diese Fragen die Länder zuständig sind.

**Der Bund hat hier nur eine moderierende Rolle, aber es liegt nicht in seiner Hand, die Entscheidung zu treffen. Jetzt in der Krise konnten wir beweisen, dass dieser Staat, diese Regierung handlungsfähig ist.**

Wir haben viele wichtige Maßnahmen auf den Weg gebracht, um das Infektionsgeschehen und die wirtschaftlichen Verluste zu begrenzen. Damit haben wir schlimmere Entwicklungen verhindert und das ist von der Bevölkerung auch mehrheitlich so wahrgenommen worden.

*In einer Krisensituation, das war bei der Finanzkrise so und ist auch jetzt der Fall, tritt die Zentralregierung besonders deutlich in den Vordergrund. Ehe sich die 16 Länder auf Maßnahmen einigen, vergeht viel Zeit. Der Bund übernimmt dann strategisch Aufgaben, die er auch gern erfüllen möchte. Aber verändert sich damit nicht auch der Föderalismus in Deutschland, verwachsen die Ebenen dadurch immer mehr miteinander?*

Das Engagement des Bundes wird ja zumeist nicht deshalb eingefordert, weil es an Lösungsvorschlägen oder Ideen mangelt. In der Regel geht es vor allem um finanzielle Mittel. Häufig ist es so: finanzielle Mittel gerne, aber bitte keine inhaltliche Einmischung. Aus Bundessicht kann es Mittel als Pauschalzahlungen aber nur begrenzt geben. Daneben ist eine Zweckbindung auch sinnvoll. Das beste Beispiel ist die Einführung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung in der Grundschule. Da haben wir eine ganz klare Position: Wenn der Bund zusätzliches Geld gibt, dann wollen wir auch, dass es für den Ausbau der Ganztags schulbetreuung eingesetzt wird – und das mit der Perspektive auf die Einführung eines Rechtsanspruchs. Die Länder wiederum sagen in der Diskussion: Wir wollen das Geld gern nehmen, aber bitte ohne Bedingungen.

*Aber können die Länder, insbesondere die ostdeutschen Länder, dieses angesichts der sehr hohen Nachfrage im Kitabereich und mit Blick auf die Schuldenbremse in den nächsten 20 Jahren überhaupt selbstständig finanzieren?*

Das Argument trifft nur begrenzt zu. Mit dem sächsischen Bildungsminister habe ich mich vor einer Weile mal darüber unterhalten. Er ist zum Thema Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung in der Grundschule tiefenentspannt, weil er sowieso über 90 Prozent der Kinder im Hort hat.

**Da ist gerade der Osten in einer guten Position, einfach aus historischen Gründen. Für andere hingegen, die seit Jahren in dem Bereich nicht so viel gemacht haben, ist das noch ein weiter Weg – wenn beispielsweise nur 25 Prozent der Kinder in der Ganztagsbetreuung sind, der Bedarf der Eltern aber zwischen 50 und 75 Prozent liegt.**

Natürlich wollen nicht alle Eltern ihre Kinder in die Ganztagsbetreuung geben. Es geht um einen Anspruch, nicht um eine Pflicht – das finde ich ganz wichtig. Im Schnitt, über Deutschland verteilt, nimmt die Hälfte der Kinder schon an Ganztagsangeboten teil. Der Bedarf liegt aber bei 75 bis 80 Prozent. Das heißt, es gibt eine Lücke von 25 bis 30 Prozentpunkten. Um die muss man sich kümmern. Denn wir haben einen gesellschaftlichen Wandel. Gerade jetzt in Zeiten der Krise reden wir wieder verstärkt über die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, über die Rolle der Frau – wie können wir Wohlstand wahren, mehr und eine hohe Erwerbsquote auch für Frauen haben. Die hohe Erwerbsquote von Frauen erreichen wir nur, wenn wir die entsprechenden Möglichkeiten für Kinderbetreuung bereitstellen. Das ist am Ende auch im wirtschaftlichen Interesse der Länder, weil dann mehr Menschen ihrer Arbeit nachgehen können, mehr Steuereinkommen generieren, mehr wirtschaftliches Wachstum in einer Region zustande kommt.

Hier sind also die Länder in der Pflicht. Trotzdem investiert der Bund in dieser Legislaturperiode 2 Milliarden Euro in den Ausbau der Ganztagsbetreuung. Hinzu kommen zusätzliche 1,5 Milliarden Euro aus dem Konjunkturprogramm. Dazu ist der Bund nicht verpflichtet. Es ist aber eine Frage von politischer Prioritätensetzung zum Wohle unseres Landes und auch von guter Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern.

*Was bedeutet das aber perspektivisch für das föderale System? Heißt das, wir kommen in eine Struktur, in der der Bund immer stärker Agendasetter wird, indem er auch gesellschaftliche Probleme aufgreift und Lösungen vorantreibt, während die Länder in die Rolle von Ausführenden kommen, weil ihre eigenen Spielräume zum Selbstgestalten immer kleiner werden? Spielt da die Spaltung der Länder in reiche und arme eine entscheidende Rolle, weil der Bund da eben auch helfen muss?*

Wissen Sie, ich habe eine Überzeugung: Eine Gemeinschaft ist nur so stark wie ihr schwächstes Glied. Die Bundesrepublik Deutschland wird nur so stark sein, wie wir es schaffen, dass die Stärkeren auch für die Schwächeren Unterstützung bereitstellen und wir zu einer wirklichen Angleichung von Lebensverhältnissen kommen.

**Etwa beim Zugang zu Ressourcen, zu Bildung, zu Internetverbindung, zu Infrastruktur, zu öffentlichem Nahverkehr – hier gibt es nach wie vor große Unterschiede in Deutschland. All diese Fragen werden wir nur erfolgreich beantworten, wenn wir nicht mehr nach dem Gießkannenprinzip Geld verteilen, sondern uns um bestimmte Schwerpunktförderungen in den strukturschwachen Regionen kümmern.**

Und da ist die Himmelsrichtung nicht entscheidend. Wir haben inzwischen überall im Osten Deutschlands starke Regionen, aber eben auch sehr schwache. Im Westen ist es genauso. Das Ziel muss sein, den Ausgleich zu schaffen, um insgesamt eine Entwicklung anzutreiben.

*Legt die Diskussion um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse den Menschen, die auf dem Dorf leben, nicht nahe, dass sie »abgehängt« sind? Und wenn es diese Sicht gibt, wäre doch die Konsequenz, einen modernen Sozialstaat zu schaffen, der das auszugleichen versucht. Jetzt wissen wir aber, dass das eigentlich nicht erreicht werden kann. Wie sollen wir dann aber in Zukunft den Sozialstaat bauen?*

Als Familien-, Frauen-, Senioren-, Jugendministerium betrachten wir sehr genau, wie sich unsere Gesellschaft entwickelt. Im Moment arbeiten wir an Berichten über fünf große Politikfelder: dem Engagementbericht, Altersbericht, Gleichstellungsbericht, dem Kinder- und Jugendbericht und dem Familienbericht. Daran sind sehr viele Wissenschaftler beteiligt. Zusammen ergibt sich aus allen Berichten ein Bild, wie Gesellschaft jetzt im Moment gerade dasteht. Welche Bedürfnisse gibt es? Welchen Einfluss hat die Digi-

talisierung? Daraus leitet sich letztlich die Frage ab, wie der Staat künftig für diese unterschiedlichen Gruppen in der Gesellschaft da sein soll und kann. Ich habe aus meiner 16-jährigen Tätigkeit im Berliner Brennpunkt immer das Prinzip abgeleitet:

## Wir brauchen einen Sozialstaat, der Menschen nicht nur versorgt, sondern sie befähigt.

Man kann Biografien auch in eine falsche Richtung lenken, wenn Menschen sich über Jahrzehnte in einem Sozialhilfetransfersystem einrichten. Das ist nicht der Regelfall, aber es kommt vor und das ist nicht gut für die Gesamtgesellschaft. Deswegen ist unsere Idee die eines aktivierenden und begleitenden Sozialstaates, der Hilfsbedürftigen die Hand reicht, der aber auch das Ziel verfolgt, Menschen aus der Abhängigkeit zu befreien.

## Das Ziel muss doch sein, dass alle Menschen, die in diesem Land leben, egal ob sie hier geboren worden oder auch zugewandert sind, ein selbstbestimmtes Leben führen und aus eigener Kraft für ihren Lebensunterhalt sorgen können.

Das fängt im Kindergartenalter an. Es geht darum, dass wir sagen: Jedes Kind hat ein Potenzial und Talente, und wir müssen dafür sorgen, dass diese Talente und Potenziale entfaltet werden können. Egal ob die Eltern viel oder wenig Geld haben, egal ob zu Hause Deutsch gesprochen wird oder nicht. Deswegen ist es wichtig, dass wir auch ein paar Anforderungen stellen an Aktivierung, an Mitwirkung, an Eigeninitiative, die jeder einsetzen muss. Das ist die Idee eines begleitenden Sozialstaates. Und das ist wichtig, weil wir andernfalls unseren Sozialstaat, der zu den am besten ausgestatteten der Welt zählt, weder rechtfertigen noch dauerhaft finanzieren können.

# Unser Plan für Deutschland

## - Gleichwertige Lebensverhältnisse überall -

Schlussfolgerungen von Bundesminister Horst Seehofer als Vorsitzendem sowie Bundesministerin Julia Klöckner und Bundesministerin Dr. Franziska Giffey als Co-Vorsitzenden zur Arbeit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“

### II. Situationsbeschreibung - Gleichwertige Lebensverhältnisse nicht gegeben

Wenn wir auf Deutschland blicken, sehen wir Städte, Gemeinden und Kreise, die in vielen Bereichen sehr unterschiedliche Lebensverhältnisse zeigen. Zum einen finden junge Familien mit mehreren Kindern in vielen Städten nur schwer eine größere und dennoch bezahlbare Wohnung, zum anderen können pflegebedürftige Menschen in Gebieten mit hohem Wohnungsleerstand ihr Eigenheim kaum noch zu angemessenen Preisen verkaufen. In Ballungsräumen mit Zuzug wächst der Bedarf an Schulen und Kitas, in Regionen und Orten mit sinkender Kinderzahl werden Schulen geschlossen und die Schulwege immer weiter. Während in prosperierenden Gebieten die Arztdichte hoch und das Krankenhaus nicht weit ist, sind in ländlichen Regionen werden geschlossen, sodass auch hier die Versorgung schwerer erreichbar wird. Ehe die Disparitäten im Einzelnen betrachtet werden sollen, werden zunächst zentrale Faktoren dargestellt, die ganz wesentlich zu den Entwicklungs- und Disparitäten beitragen.

Indikator	Deutschland insgesamt	Mittelwert für das Fünftel Deutschlands	
		mit geringerem Handlungsbedarf	mit größerem Handlungsbedarf
Bevölkerungsentwicklung 2016-2017	+0,3%	+2,6%	-2,8%
Bevölkerungsentwicklung 2008-2017	+0,9%	+13,6%	-12,3%
Anteil älterer Menschen (über 65 Jahre)	21,8%	16,7%	27,8%
Anteil Kinder und Jugendliche	16,4%	19,7%	13,0%
Angebotsmieten	7,27 €/m²	5,19 €/m²	10,3 €/m²
Leerstandsquote (Wohnungen)	4,8%	2,0%	9,0%
Verfügbares Einkommen je Einwohner/-in	21.717 €	25.253 €	18.589 €
Bruttoinlandsprodukt je Einwohner/-in	35.573 €	59.538 €	22.295 €
Arbeitslosenquote	4,7%	1,8%	8,4%
Entwicklung Arbeitsvolumen 2000 zu 2016 (pro Jahr)	+0,9%	+15,5%	-14,5%
Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in wissensintensiven Branchen	10,5%	22,9%	3,1%
Leitungsgeschwindigkeit Breitbandversorgung der privaten Haushalte (50 MBit/s)	76,7%	95,8%	53,5%
Breitbandverfügbarkeit mit LTE in der Fläche einer Gemeinde	90,0%	100,0%	59,3%
Erreichbarkeit Lebensmittelläden	4,1 km	1,3 km	8,2 km
Erreichbarkeit Hausarzt/-ärztin	3,7 km	1,2 km	7,5 km
Erreichbarkeit Kinderarzt/-ärztin	10,1 km	7,2 km	19,3 km
Erreichbarkeit Krankenhaus (Regelversorgung)	18,2 km	1,2 km	6,6 km
Erreichbarkeit Grundschule	3,3 km	5,1 km	14,3 km
Schulabgänger/-innen ohne Hauptschulabschluss	8,8%	2,5%	12,5%
Personen in SGB II-Bedarfgemeinschaften	6,7%	54,7%	20,6%
Betreuungsquote unter 3-jährige in der Kindertagesbetreuung	33,4%	6,7 Kinder	11,3 Kinder
Personalschlüssel in Kindertagesstätten (Anzahl Kinder pro Betreuungskraft)	8,6 Kinder	2.248 €	443 €
Steuerkraft je Einwohner/-in	1.042 €	0 €	2.443 €
Kommunale Kassenkredite je Einwohner/-in	604 €		

### 1. Zentrale Faktoren des wirtschaftlichen Wandels in Deutschland

Demografischer Wandel  
 Deutschland erlebt wie viele westliche Länder einen demografischen Wandel. Zwar ist ein Geburtenrückgang zu beobachten, der die Bevölkerung von Wanderungsgewinnen gestiegen. In den Regionen vor allem die Bevölkerung vorwiegend aus der EU oder Drittstaaten nur teilweise aus. Regionen können den Wandel sehr unterschiedlich betreffen. In strukturschwachen und ländlichen Regionen sind die Auswirkungen der Alterung und Bevölkerungsrückgang in der Regel stärker. In Ballungsräumen ab. In der Folge stehen diese Regionen vor besonderen Herausforderungen. Diese sind in der Regel bei Infrastruktur, Dienstleistungen und Wohnungsmarkt. Das führt zu einer Abwanderung von Bevölkerungszuwächsen mit ihrem Umland sowie zu einer Überlastung der öffentlichen Betreuungssysteme.

### Globalisierung

Die Liberalisierung der Weltwirtschaft haben eine Zunahme der globalen Kultur ermöglicht sowie Konsum und Dienstleistungen deutlich vermehrt. Dies führt zu einem freierem Wettbewerb und damit zu einer regionalen Exportorientierung. In Ballungsräumen sind die Auswirkungen der Globalisierung besonders ausgeprägt. Dabei führt dies zu einer Konzentration der Wirtschaftstätigkeit auf wenige Standorte, was zu einer regionalen Ungleichverteilung der Wirtschaftstätigkeit führt.

## Kommission »Gleichwertige Lebensverhältnisse«

Die Diskussionen über die Weiterentwicklung des Bundesstaates fanden seit Beginn der Bundesrepublik stets im Spannungsfeld von Schaffung »gleichwertiger Lebensbedingungen« (bis 1994: »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse«) einerseits und föderalem Wettbewerb andererseits statt. Der Begriff »Gleichwertigkeit« entzieht sich einer exakten Definition. Gemeint ist damit nicht Gleichheit, aber eine Begrenzung der Unterschiedlichkeit.

Nachdem der Finanzausgleich ab 2020 neu geregelt war, wurde am 18. Juli 2018 durch Kabinettsbeschluss der Bundesregierung die Kommission »Gleichwertige Lebensverhältnisse« eingesetzt. Damit wurde eingeräumt, dass die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht dem Spiel der freien Kräfte überlassen werden kann, sondern eine Aufgabe politischer Gestaltung ist. Den Vorsitz der Kommission übernahm der Bundesminister des Inneren, für Bau und Heimat, Horst Seehofer, als Co-Vorsitzende fungierten die Bundesministerin für Ernährung und Landwirtschaft, Julia Klöckner, und die Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Franziska Giffey. Neben diesen Ressorts waren weitere Bundesministerien, Beauftragte des Bundes, die Länder und die kommunalen Spitzenverbände in der Kommission vertreten. In sechs Arbeitsgruppen wurden Vorschläge für (1) Kommunale Altschulden, (2) Wirtschaft und Innovation, (3) Raumordnung und Statistik, (4) Technische Infrastruktur, (5) Soziale Daseinsvorsorge und Arbeit sowie (6) Teilhabe und Zusammenhalt der Gesellschaft erarbeitet. Am 10. Juli 2019 hat das Bundeskabinett die Ergebnisse der Kommission zur Kenntnis genommen und daraus unter dem Titel »Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall« Handlungsoptionen für zentrale Probleme des Bundesstaates entwickelt.

*Wir wissen, dass es in den Familien unterschiedliche Voraussetzungen gibt, und wir wissen, dass es in den Ländern und Regionen unterschiedliche Voraussetzungen gibt, diesen Anspruch umzusetzen. Ist es da nicht die logische Konsequenz, auch unter dem Aspekt der Frage Lebensverhältnisse, dass dann diese Sozialstaatspolitik eigentlich beim Bund gebündelt wird?*

Für den Rechtsrahmen, also die Sozialgesetzgebung, ist ja der Bund zuständig. Aber die Umsetzung läuft vor Ort. Wir arbeiten beispielsweise gerade daran, wie wir die Kinder- und Jugendhilfe modernisieren können. Denn wir sehen, dass das in den etwa 600 Jugendämtern in Deutschland recht unterschiedlich gehandhabt wird. Ein Beispiel ist die Frage, was passiert eigentlich mit einem Jugendlichen in Betreuung, wenn er 18 Jahre alt wird? Für viele Betroffene ist das ein Angstdatum. Bis zum 18. Lebensjahr sind sie in der Kinder- und Jugendhilfe drin, bekommen ihre Unterstützung und werden dann sogenannte »care leaver«. Die Unterstützung fällt plötzlich weg. In manchen Ländern wird noch weiter unterstützt, in anderen nicht. Da ist ein bundeseinheitlicher Rechtsrahmen notwendig, damit diejenigen, die 18 Jahre alt werden, nicht von einem Tag auf den anderen aus Hilfeleistungen rausfallen. Hier sind wir wieder bei der finanziellen Frage. Trotzdem bin ich nicht dafür, dass jede Kinder- und Jugendeinrichtung in Deutschland vom Bund gesteuert sein sollte. Ich glaube, dass gerade die Kinder- und Jugendarbeit, die Quartiersarbeit, die Sozialraumentwicklung, nur lokal entschieden und gestaltet werden kann.

*Wie würde denn idealerweise ein moderner Sozialstaat föderaler Prägung aussehen, wenn Sie ihn skizzieren könnten?*

Ich würde mich an vielen Stellen für einen stärkeren Fokus auf Prävention stark machen. Das gilt im Bereich der Demokratieförderung und Extremismusbekämpfung genauso wie bei der frühkindlichen Bildung. Deshalb sage ich: Investieren wir lieber jetzt in eine gute Kindertagesbetreuung, in gute Ganztagsschulangebote, damit auch die Kinder es packen, die von zu Hause nicht die nötige Unterstützung bekommen. Prävention bedeutet ja Vorbeugen. Damit auch diese Kinder als gestandene Persönlichkeiten und selbstbestimmt ihren Weg gehen können, anstatt auf die schiefe Bahn oder in Abhängigkeiten zu geraten. Vieles dreht sich darum, wie wir das erreichen.

Ein anderes Beispiel: Wir diskutieren gerade, wie ein künftiges Modell einer Kindergrundsicherung in Deutschland aussehen könnte. Dafür haben wir eine Idee entwickelt. Stellen Sie sich ein Zwei-Säulen-Modell vor: Die eine Säule ist die direkte, finanzielle Unterstützung für Familien. Die andere Säule ist die institutionelle Seite, also: Welche Strukturen haben wir, die Kinder und junge

Menschen stärken. Und da sind wir wieder bei der Eigenständigkeit: Das eine ist die Chancengerechtigkeit für Kinder, das andere ist aber auch das wirtschaftliche Argument. Wir müssen Menschen in die Lage versetzen, für sich selbst sorgen zu können, also dass möglichst viele einer Arbeit nachgehen können. Nur so werden wir den Fachkräftemangel in den Griff bekommen, eine hohe Erwerbsquote von Frauen erreichen. Und letztlich werden wir nur so dauerhaft den Wohlstand unseres Landes erhalten und auch mehren können.

*Schadet der Föderalismus dabei oder stört der nicht?*

Nein, ich finde das föderale System angemessen, denn wir müssen uns daran erinnern, dass über 80 Millionen Menschen in Deutschland leben und dass oft nicht die eine Lösung für alle die richtige ist. Es gibt regionale Unterschiede, die beachtet werden müssen und auf die unterschiedlich reagiert werden kann. Trotzdem glaube ich, dass es einen Rechtsrahmen braucht, der bundesweit gilt und an den sich alle halten. Nehmen Sie als Beispiel die Zeit, als es darum ging, nach der coronabedingten Schließung die Kinderbetreuung wieder auszuweiten. Wir konnten nicht von Bundeseite einen Stichtag vorgeben, an dem alles wieder öffnet. Aber wir haben uns mit den Jugend- und Familienministern aus 16 Ländern auf einen Vier-Stufenplan verständigt, von der Notbetreuung bis hin zum Normalbetrieb. Wie das im Detail umgesetzt wird, muss vor Ort entschieden werden. Das finde ich auch richtig so.

*Wenn wir noch mal genauer auf die Frage der Kompetenzen schauen, ließen sich zwischen Bund und Ländern Kooperationen stärker freiwillig machen? Den Ländern wären durchaus Abweichungsrechte erlaubt, damit das System flexibler wird und die Länder auch eigene Kompetenzen haben und nicht nur auf die Dauer Provinzen des Bundes werden?*

Wir haben ja so ein Modell beim Gute-Kita-Gesetz gemacht. Wir haben einen Rechtsrahmen vorgegeben und haben gesagt, dass wir einen kooperativen Ansatz wählen, um dieses Gesetz umzusetzen. Das ermöglicht Individualität und Flexibilität in der Umsetzung. Wir haben mit jedem einzelnen Bundesland einen offiziellen Vertrag zwischen Bund und Land abgeschlossen, wie dieses Gesetz konkret umgesetzt werden soll. Es gibt die zwei großen Bereiche, mehr Qualität und weniger Gebühren. Bei der Qualität gibt es zehn Handlungsfelder, wo die Länder sagen können, was bei ihnen jeweils nötig ist – etwa bedarfsgerechte Öffnungszeiten oder qualifiziertes Personal, Sprachentwicklung, Sprachförderung oder kindgerechte Räume. Alle Länder haben dann ein Handlungs- und ein Finanzierungskonzept erstellt.

Der Begriff der öffentlichen Daseinsvorsorge bezeichnet Tätigkeiten des Staates, welche einer grundlegenden Versorgung der Bevölkerung mit wesentlichen Gütern und Dienstleistungen dienen. Teilweise wird in diesem Zusammenhang auch von Leistungen zur »Existenzsicherung« oder zur »zivilisatorischen Grundversorgung« gesprochen. Als klassische Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge gelten dabei Aufgaben wie die Abfallbeseitigung, die Versorgung mit Wasser, Gas und Strom sowie der Betrieb des öffentlichen Personennahverkehrs.

Die Beantwortung der Frage, welche Güter und Dienstleistungen allerdings konkret von staatlicher Seite aus bereitgestellt werden müssen, ist durchaus umstritten und unterliegt – wie damit auch die Definition des Begriffes »öffentliche Daseinsvorsorge« selbst – dem gesellschaftlichen Wandel.

Das historisch gewachsene, in Deutschland auf die 30er Jahre zurückgehende, Verständnis einer umfassenden öffentlichen Daseinsvorsorge mit den daraus entstandenen öffentlich-rechtlichen Anbieterstrukturen wird insbesondere seit den 1990er Jahren durch die Liberalisierungs- und Deregulierungsbestrebungen, das grenzüberschreitende Wettbewerbsverständnis der EU sowie durch die klammen Kassen der Kommunen kritisch hinterfragt. Auch der demografische Wandel sowie das Problem des Bevölkerungsschwundes in vielen ländlichen Regionen verschärfen die Diskussion um die Frage, welche öffentlichen Dienstleistungen von kommunaler Hand angeboten werden sollten und welche Leistungen beispielsweise von Privatunternehmen übernommen werden können.

➔ Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH  
www.difu.de/8051





Das ist für mich eine neue Form der kooperativen, individuellen Umsetzung gesetzlicher Rahmenbedingungen, die auf Bundesebene festgelegt worden sind, die aber ermöglichen, dass die Länder auch einen eigenen Weg gehen.

Und das hat sehr gut funktioniert. Wir haben vonseiten der Länder extrem positives Feedback bekommen. Man darf ja nicht immer so tun, als würden wir auf ein weißes Blatt schreiben. Es gibt ja bestehende Strukturen. Darauf müssen wir aufbauen und diese weiterentwickeln mit dem Ziel, weiter zu einer Angleichung der Lebensverhältnisse zu kommen. Da haben wir nun mal nicht überall die gleiche Lage. Deswegen finde ich es gut, wenn man Wege findet, Föderalismus kooperativ zu gestalten.

*Noch eine abschließende Frage: Wie definieren wir diese gleichwertigen Lebensverhältnisse? Reflektiert die nicht jede Person in Bezug auf die eigenen Lebensumstände?*

Die Frage der Gleichwertigkeit ist immer die Frage danach, ob jemand Zugang zu Ressourcen und zu Chancen hat. Aus den Chancen und Ressourcen muss jeder dann natürlich selber etwas machen. Aber wenn Menschen nicht den Zugang haben zu öffentlichem Nahverkehr, zu guter Internetverbindung, zu Kinderbetreuungsmöglichkeiten, weil sie es sich entweder nicht leisten können oder weil es schlicht nicht da ist, dann ist das ungerecht. Da sind wir wieder bei der Förderung strukturschwacher Regionen. Die Mehrheit der Deutschen lebt im ländlichen Raum. Das dürfen wir nicht vergessen. Wenn man sich ansieht, wo die Politikverdrossenheit am größten ist, dann ist das dort, wo der Zugang zu Ressourcen und Chancen fehlt. Das zu verändern, erfordert, Ungleiches ungleich zu behandeln. Und es erfordert, dass in die strukturschwachen Regionen stärker investiert wird als in andere, die schon viel haben.



Michael Thöne

## Die Benutzeroberfläche des Gemeinwesens

Mit der eigenen Kommune verbindet sich für die meisten Menschen in Deutschland ihr Lebensmittelpunkt. Die Kommune ist ein emotionaler Anker, sie ist ein Identifikationsort oder zumindest ein Identifikationsangebot. Diese heimatische Verbundenheit begründet häufig aktive Partizipation und kommunalpolitisches Engagement. Gleichzeitig ist die Kommune für nahezu jeden unmittelbare Begegnung mit dem Staat. Gerade in der Funktion als Leistungsstaat begegnet die Kommune den Menschen mit einem sehr umfassenden Portfolio staatlicher Aufgaben, das deutlich über »unsere eigenen Angelegenheiten« hinausgeht. Die Kommune ist gewissermaßen die Benutzeroberfläche des Staates.

Das Jahr 2020 markiert einen Meilenstein in der Geschichte des vereinten Deutschlands – Anlass genug, um aus gesamtdeutscher Perspektive einen Blick zurück auf die kommunale Demokratie und die kommunalen Finanzen zu werfen. Zweifellos steht die kommunale Demokratie in Deutschland auf einem guten bürgerschaftlichen Fundament, auch um die Leistungsfähigkeit unserer kommunalen Politik und Verwaltung werden wir international mehr beneidet, als wir uns das zugestehen würden. Und trotzdem: Ein Grund zur Selbstzufriedenheit ist das nicht. Dass wir nicht einfach so weiter machen können wie bisher, hat uns gerade erst die Coronakrise mit Nachdruck gezeigt. Welche kommunalen Strukturen und Provisorien dieser drei Jahrzehnte haben sich also bewährt? Und welche müssen endlich erneuert werden?

### Kommunen werden zum Träger des Sozialstaats

Das kommunale Aufgabenspektrum umfasst einerseits die selbst zu verantwortenden örtlichen Angelegenheiten und andererseits Auftragsangelegenheiten für den

**Dr. Michael Thöne**  
1967 in Hannover geboren

**1989 – 1995** Studium der Volkswirtschaftslehre und Politikwissenschaft an der Universität zu Köln und am Trinity College, University of Dublin

**seit 1992** tätig am Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut der Universität zu Köln (FiFo Köln), nunmehr als Geschäftsführender Direktor

**2013 – 2015** Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats Föderalismusreform des Landes Sachsen-Anhalt

**seit mehr als 20 Jahren** als wissenschaftlicher Politikberater tätig – u. a. für zahlreiche Bundesministerien und Landesregierungen, den Bundestag, Landtage, Kommunen, EU-Institutionen, die OECD und die WTO

Bund und das jeweils eigene Land. Dazwischen steht eine große Zahl von Aufgaben, die – unjuristisch gesprochen – halb kommunal, halb zentral sind. In deren Mittelpunkt stehen die kommunalen Sozialleistungen, das heißt die von den Kommunen *erbrachten* sozialen Leistungen. Ihre Ausgestaltung und Weiterentwicklung ist zentralstaatliche Kompetenz und damit ganz explizit dem kommunalen Gestaltungskreis entzogen, ihre Umsetzung und Finanzierung bleibt aber vor Ort. Gerade diese »halben« kommunalen Aufgaben dominieren mehr und mehr das Leistungsspektrum der Kommunen. Mit ihnen haben sich in den vergangenen Jahrzehnten auch die daraus folgenden Ausgabenstrukturen sehr stark geändert – sehr viel stärker als die Quellen und Mechanismen ihrer Finanzierung. Vor allem im Bereich soziale Sicherung und Kinderbetreuung sind die kommunalen Aktivitäten sehr stark gewachsen. Von 17 Prozent der Ausgaben im Jahr 1980 sind die sozialen Leistungen und Dienste der Kommunen inzwischen auf 43 Prozent ihrer Gesamtausgaben des Jahres 2017 gestiegen. Die realen (um Inflationseffekte bereinigten) Sozialausgaben der Kommunen haben sich seit der deutschen Einheit – aber nicht ihretwegen! – noch einmal mehr als verdoppelt. Gleichzeitig sind die kommunalen Gesamtausgaben für alle anderen Zwecke seit 1980 in inflationsbereinigter Betrachtung nahezu unverändert geblieben. Nimmt man die deutsche Einheit aus Ausgangspunkt, sind sie sogar deutlich gesunken.

**Dahinter steht ein deutlicher Wandel dessen, was kommunale Aktivitäten in Deutschland sind. Seit der Einheit haben sich die deutschen Kommunen mehr und mehr zu Trägern des deutschen Sozialstaats weiterentwickelt.**

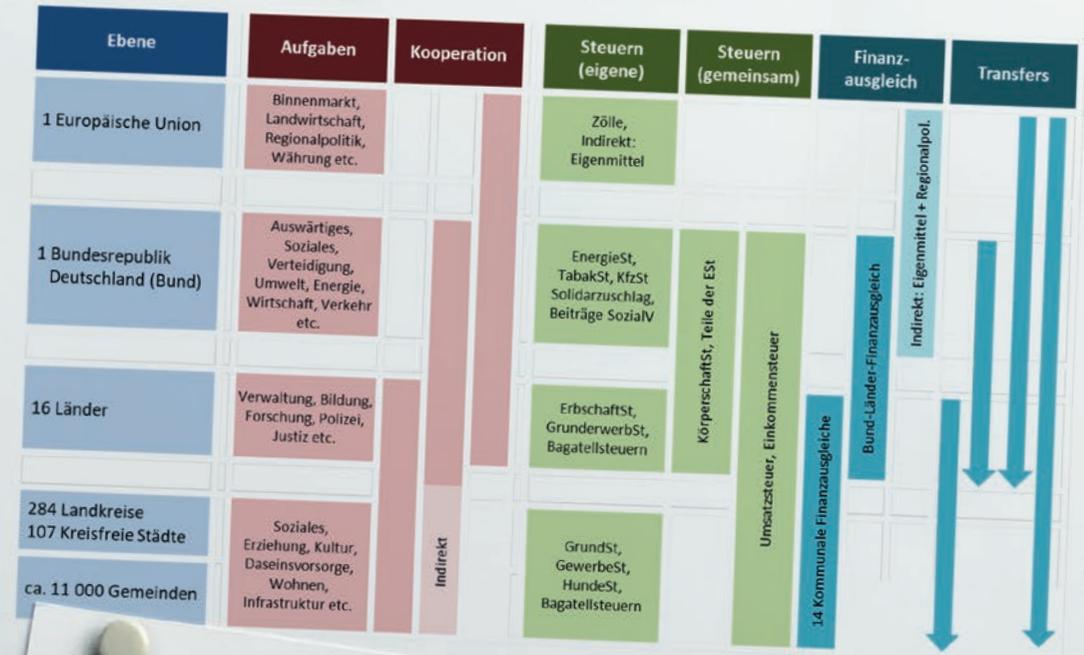
Währenddessen haben sich die anderen örtliche Angelegenheiten, ursprünglich der Kern kommunaler Aktivitäten, sichtlich zurückentwickelt. Am augenfälligsten ist das bei der seit knapp zwei Jahrzehnten schwelenden kommunalen Investitionskrise, die auch engagierte Förderprogramme des Bundes und der Länder bis dato nicht wirklich haben überwinden können.

### Unendliche Reformdebatten der Grund- und Gewerbesteuern

Das Problem des schrittweisen Aufgabenzuwachses ist mit mehr Geld zumindest teilweise lösbar. Mehr Geld hilft insofern, als zusätzliche, gesellschaftlich wichtige Aufgaben nur nachhaltig erfüllt werden können, wenn sie mit einer bedarfsgerechten zusätzlichen Finanzierung einhergehen. Die zusätzlichen Mittel müssen bei zentral veranlassten Leistungen »von oben« kommen, sei es über die kommunalen Finanzausgleichsgesetze der Länder, sei es über vom Bund mitgespeiste, spezielle Finanzierungsinstrumente. Ist das nicht oder nur unzureichend der Fall, greifen die Kommunen naturgemäß auf ihre hauptsächlichen Einnahmen zurück. In der Praxis kann ohnehin keine klare finanzielle Trennlinie zwischen eigenen, größtenteils auch pflichtigen Aufgaben und solchen zentral induzierten Aufgaben gezogen werden, die nach dem Konnexitätsprinzip auch zentral finanziert werden sollten. Hier sollte das kommunale Einnahmensystem eigentlich kräftig und flexibel genug sein, Aufgaben- und Belastungsveränderungen zumindest im kleineren Umfang abzapfen. Doch das ist die Frage: Ist das kommunale Einnahmensystem im 30. Jahr nach der deutschen Vereinigung in diesem Sinne leistungsfähig?

Die Frage kann für Deutschland im Großen und Ganzen bejaht werden. Die Begründung mag aber etwas paradox anmuten. Denn das System kommunaler Einnahmen ist in seinem fiskalischen Kern, bei den Gemeindesteuern, so anachronistisch, dass man die Frage eigentlich rundweg verneinen müsste. Zwar erhalten die Gemeinden auch einen kleinen Umsatzsteueranteil und 15 Prozent der Lohn- und Einkommensteuer. Doch im Mittelpunkt stehen die zwei hergebrachten Gemeindesteuern: die Gewerbesteuer und die Grundsteuer. Quantitativ sind sie auch heute noch die wichtigsten Steuerquellen der Kommunen, im Jahr 2018 erbrachten sie zusammen 54 Prozent von deren insgesamt 111 Milliarden Euro Steuereinnahmen. Auch kommunalpolitisch spielen die beiden Steuern eine hervorgehobene Rolle, da nur auf sie das grundgesetzlich garantierte Hebesatzrecht angewandt wird. Eigene Steuersätze in jeder einzelnen Gemeinde sollen, so die These des »Interessenausgleichsprinzips«, eine Art Feedbackschleife zwischen kommunaler Politik und den Einwohnern und Unternehmen schaffen. Zudem werden Mehr- oder Mindereinnahmen, die auf eigene Hebesatzentscheidungen zurückgehen, den Gemeinden in den kommunalen Finanzausgleichen nicht angerechnet; sie schaffen also tatsächlich ein Element der finanziellen Selbstbestimmung.

Aufgaben- und Finanzverteilung im Vier-Ebenen-Staat



Reale kommunale (Sozial-)Ausgaben in Deutschland 1980-2017



Und doch sind die beiden Gemeindesteuern nicht nur überkommen, sondern auch überholt. Die Grundsteuer wurde schon anlässlich der deutschen Einheit bei den ostdeutschen Städten und Gemeinden in einer Form eingeführt, die mit einem Bezug auf Einheitswerte von 1935 (!) sichtlich untauglich und letztlich auch verfassungswidrig war. Nach jahrzehntelanger fruchtloser Reformdebatte wurde schließlich Ende 2019 eine neue Grundsteuer beschlossen, die 2025 in Kraft treten soll. Dieser Beschluss war fachlich lange überfällig; dennoch kam er nur durch ein Ultimatum des Bundesverfassungsgerichts zustande. Zudem kam er nur mit einer »We agree to disagree«-Formel zustande, die jedem Bundesland zugesteht, ein vom Gesetz abweichendes eigenes Grundsteuermodell für seine Kommunen festzulegen.

So kompliziert die Grundsteuerreform tatsächlich ist, bei der Gewerbesteuer wird es nicht »so einfach«. Eine der großen Defizite der Gewerbesteuer ist ihre große Konjunktursensibilität. Wenn die Konjunktur brummt, sprudeln die gewerbesteuer-einnahmen besonders stark – zumindest in Kommunen mit einer gewerblichen Basis. Kühlt die Konjunktur ab oder kommt es gar zu einer ausgewachsenen Wirtschaftskrise, brechen die Gewerbesteuererinnahmen besonders stark ein – sehr viel stärker als bei den meisten anderen Steuern. Deswegen ist eine nur auf die Gewinne gewerblicher Unternehmen konzentrierte Steuer von vornherein eine schlechte Gemeindesteuer, denn Kommunen brauchen stetige Einnahmen. Konjunkturpolitik und konjunkturanfällige Steuern gehören auf die zentrale Ebene.

Immer, wenn den Kommunen in der Krise die Steuereinnahmen wegbrechen, hat dieses Wissen wieder Konjunktur. Es werden Reformkommissionen gegründet, viele Experten angehört, alternative Modelle entwickelt und gebührend kontrovers diskutiert. Etwas überspitzt gesagt, erholt sich währenddessen typischerweise die wirtschaftliche Konjunktur und die alte Gewerbesteuer beginnt wieder zu sprudeln, was prompt den Reformeifer bei denjenigen Kommunen erlahmen lässt, die über eine kräftige gewerbliche Basis verfügen. Das sind bei Weitem nicht alle Gemeinden, aber ihre Zahl ist ausreichend für ein – zuweilen stilles, aber nicht minder wirksames – Reformveto.

**Die chronische Gewerbesteuerschwäche gerade auch der meisten ostdeutschen Städte und Gemeinden zeigt, dass hier von Anfang an eine Gemeindesteuer wiedereingeführt worden ist, die nicht sehr »einheitstauglich« war.**

Deswegen sollte trotz allem die nächste Runde einer Reformdiskussion mit Optimismus und gestalterischem Mut angegangen werden. Denn die Gewerbesteuer ist und bleibt – nicht nur wegen ihrer Konjunkturanfälligkeit – eine schlechte Kommunalsteuer. Irgendwann wird der Durchbruch gelingen.

## Grenzen des kommunalen Finanzausgleichs

Dass dem kommunalen Einnahmensystem eingangs dennoch ein positives Testat ausgestellt wird, liegt also nicht an den Gemeindesteuern. Es liegt an den kommunalen Finanzausgleichen, die darauf folgen und die viele Probleme mit den Steuereinnahmen wieder ausbügeln. Alle 13 Flächenländer sowie das Land Bremen nutzen kommunale Finanzausgleiche (KFA), mit denen zum nicht geringen Teil erreicht werden kann, was bei den Gemeindesteuern nicht gelingt – nämlich eine (halbwegs) gleichmäßige und bedarfsgerechte Finanzierung kommunaler Aufgabenerfüllung zu gewährleisten, sodass Unterschiede in der Einnahmenkraft sich nur sehr abgemildert in unterschiedlichen Qualitäten kommunaler Leistungen niederschlagen. Alle KFA sind als »vertikale Finanzausgleiche mit horizontaler Wirkung« aufgebaut. Übersetzt heißt das, dass Anteile an den Landeseinnahmen (vertikal) in die Kommunalfinanzierung fließen und dort dann (horizontal) zur Glättung der unterschiedlichen gemeindlichen Steuereinnahmen genutzt werden.

Trotzdem ist mit kommunalen Finanzausgleichen nicht alles gut. Sie sind oft komplex, nicht jeder versteht sie. Jedoch kann die bedarfsgerechte Finanzierung zunehmend komplexer kommunaler Aufgaben nicht simpel ausfallen, ohne wieder Ungerechtigkeiten zu schaffen. Hier liegt die erste Herausforderung: Was ist wirklich *bedarfsgerecht*? Früher bevorzugte man hier einfache, bewusst gröber pauschalierende Regelungen in den Finanzausgleichsgesetzen, weil man Zweifel an der Verlässlichkeit differenzierter Bedarfsmessungen hatte. Inzwischen geht der Trend, primär getrieben von Verfassungsgerichtsurteilen in den Ländern, hin zu Finanzausgleichen, die Finanzbedarfe recht nahe an den einzelnen Aufgaben und damit notwendigerweise differenziert umsetzen.

Eine andere, in manchen Ländern offene Flanke ist die *vertikale* Mittelausstattung der kommunalen Finanzen durch die Länder über die sogenannte Verbundquote oder über andere Finanzierungskanäle. Kein horizontal noch so bedarfsgerecht gestalteter Finanzausgleich kann seine Aufgabe erfüllen, wenn er nicht von oben mit ausreichenden Mitteln ausgestattet ist. Umgekehrt müssen die Länder natürlich auch darauf achten, ihre *eigenen* Aufgaben angemessen finanzieren zu können. Politisch sind Auseinandersetzungen um vertikale Finanzausgleiche immer heikel, weil alle beteiligten Akteure – Landesregierungen, Landtage, Kommunen und Kommunalverbände – notgedrungen auch betroffene Parteien der Finanzverteilung sind. Diese ohnehin diffizile Aufgabe wird durch häufigen, aber unregelmäßigen Aufgabenzuwachs der Kommunen weiter erschwert, denn einmal gefundene Aufteilungskompromisse müssen immer wieder aufgeschnürt werden.

## **Aufgaben, Finanzen und kommunale Demokratie ins Lot bringen**

Dennoch schwelen in der Dynamik wachsender kommunaler Aufgabenerfüllung Probleme, die nicht alle mit mehr Geld gelöst werden können. Oben war schon angesprochen worden, dass eine Zunahme von eigentlich zentralstaatlich determinierten Leistungen den Bereich zurückdrängt, in dem originäre kommunale Politik und Demokratie nicht nur verwaltend tätig werden, sondern auch entscheiden können. Überlastung kann auch daher kommen, dass von kommunalpolitisch aktiven Menschen erwartet wird, als Mitglieder von Stadt- und Gemeinderäten ein Aufgabenspektrum zu kontrollieren und zu lenken, das mit den vielfältigen kommunalen Aufgaben gleichsam fast die ganze Benutzeroberfläche unseres Gemeinwesens widerspiegelt. Das wird von fast ausschließlich ehrenamtlichen Politikern erwartet, die ihren Lebensunterhalt im Zweifel noch mit einem nicht minder anspruchsvollen Hauptberuf bestreiten. Mehr Geld für mehr kommunale Aufgaben allein hilft da nur bedingt weiter. Abhilfe kann hier stattdessen eine strukturelle Entlastung bieten – oder eine strukturelle Stärkung.

Entweder entlastet man die Kommunen von vielen der zentralstaatlich veranlassten Aufgaben, sodass sie sich wieder mehr auf örtliche Angelegenheiten konzentrieren können. Eine solche »Rekommunalisierung der Kommunen« würde es verlangen, dass die Länder bei den heute kommunalen sozialen Aufgaben stärker in die Verantwortung auch für Organisation, Finanzierung und Erbringung gehen. In gewisser Weise sind hier die ostdeutschen Länder insofern einen Schritt im Voraus, als hier die sogenannten Kommunalisierungsgrade der dezentralen Sozialpolitik von vornherein niedriger sind. Wenn hier von »kommunalen Sozialleistungen« gesprochen wird, sind damit faktisch immer Sozialleistungen der Kommunen *und* ihrer Länder gemeint. Die Aufteilung der »kommunalen Sozialleistungen« zwischen Kommunen und Länderebene ist in den Flächenländern unterschiedlich. In Nordrhein-Westfalen und Hessen liegen die Kommunalisierungsgrade im Sozialbereich deutlich über 80 Prozent; in Ostdeutschland hingegen tragen die Kommunen in der Regel deutlich weniger als die Hälfte dieser Ausgaben, hier stehen die Länder entsprechend stärker in der Pflicht.

Die systematische Verlagerung vieler kommunaler Sozialleistungen in die Hände der Länder ließe sich zudem nutzen, um sie politisch zu stärken. Das hätte den Vorteil, dass die Länder mit dem Bundesrat ein kraftvolles Instrument haben, um schon bei der Veranlassung neuer Leistungen auf eine strenge Einhaltung des Konnexitätsprinzips zu drängen. Das bis dato nie auszuschließende Risiko, dass hier gewissermaßen Verträge zulasten Dritter geschlossen werden, wäre damit gebannt. Auch wären die Länder die kraftvolleren Akteure, um die in den »Altgesetzen« liegenden, finanziell umfangreichen Konnexitätsprobleme politisch wieder aufzugreifen.

Die demokratischen Institutionen auf kommunaler Ebene müssten zudem strukturell besser gerüstet sein für die Bewältigung ihres gesamten Aufgabenportfolios. Von den Kommunen zu erwarten, dass sie immer mehr und immer besser nicht nur kommunale Aufgaben umsetzen, sondern auch die wichtigen politischen Fragen der Gesamtgesellschaft miterledigen und mitverantworten, ist für sie gewiss ehrenhaft. Aber anzunehmen, die althergebrachten Strukturen primär ehrenamtlicher Kommunalpolitik bedürften trotzdem keiner Anpassung, wäre eine Zumutung.

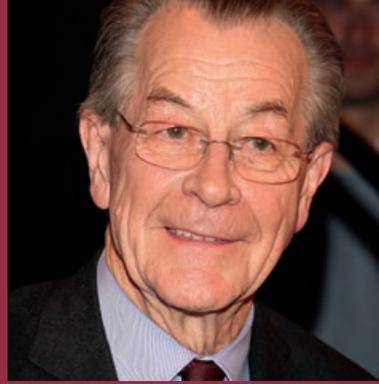
**Eine schrittweise und nach Gemeindegrößen gestufte Professionalisierung der Ratsarbeit – also zunächst einmal Entlohnung für harte Arbeit – wäre ein erster Ansatzpunkt, um die demokratischen Institutionen für ihre vielfältigen Aufgaben besser zu rüsten.**

Die heutigen Aufwandsentschädigungen für Ratsmitglieder illustrieren das Problem mehr, als dass sie eine Lösung bieten. Angesichts des notwendigen und erwarteten Zeitaufwandes liegen 200 bis 500 Euro im Monat weit unterhalb des Mindestlohnes. Auch würde die kommunale Demokratie sehr gewinnen, wenn unter den zahlreichen politisch engagierten Menschen nicht die meisten *aktive* politische Arbeit auf der örtlichen Ebene allein deshalb unterlassen würden, weil sie es sich wirtschaftlich schlicht nicht leisten können.

## **Kommunale Balance zurückgewinnen**

Im 30. Jahr nach der deutschen Einheit zwingt uns die Coronakrise zu mehr Rückblick und Vorausschau als ein »normales Jubiläum«. Sobald wir diese Krise überstanden haben, werden zu den unverändert großen Zukunftsaufgaben auch noch die Corona-Lasten hinzugekommen sein. Für unsere Demokratie und unser Gemeinwesen als Leistungsstaat wird das heißen: Um weiterhin gut zu sein, müssen wir besser werden. Den Kommunen kommt hier eine entscheidende Rolle zu, sie sind die bürgernahe Benutzeroberfläche des Gemeinwesens. Auf kommunaler Ebene hat sich in den vergangenen 30 Jahren viel getan; hauptsächlich zum Guten und zur Vertiefung auch der inneren Einheit. Mit der Coronakrise wird aber auch deutlicher, dass manche der alten Regeln und der etablierten Provisorien inzwischen für weitere 30 Jahre definitiv untauglich sind. Um die Balance zwischen kommunalen Aufgaben, kommunalen Finanzen und kommunaler Demokratie zurückzugewinnen, sollten die notwendigen Reformen sogar sehr bald angegangen werden. Auch wenn das Bild von der »Krise als Chance« schon arg abgegriffen ist – trotzdem ist etwas dran. Insofern ist die kommunale Agenda für das 31. Jahr der deutschen Einheit gut gefüllt.

## Franz Müntefering



# Föderalismus hat Zukunft – aus Sicht der Erfahrung

Die Strukturen eines Staates sind nicht allein entscheidend, aber doch wesentlich für sein Gelingen, in Sachen Friedfertigkeit und Wohlstandsfähigkeit und Gerechtigkeit, auch was Teilhabe und Teilnahme seiner Bürger angeht.

DDR und BRD brachten entsprechend spezifische Erfahrungen und Realitäten mit in das vereinte Land. Die BRD war ein Bund und ein Staat auf demokratischer Grundlage, immer auch gemeint als Bollwerk und Aushängeschild des »Westens«. Sie bestand aus Ländern, die (Art. 70 GG) »das Recht der Gesetzgebung (haben), soweit dies Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht«. Die DDR war ein zentralistischer Staat, mit sehr viel weniger Aufbauhilfe vom Patenonkel, aber fest an der langen Leine des Sowjetkommunismus und des Zentralkomitees einer Partei, die keine demokratische Legitimation hatte und keine demokratische war. Dass aus diesen beiden Staaten »auf Abruf«, die auf seltsame Weise eigentlich post-national funktionierten, 1990 schnell und friedlich dieses vereinte Deutschland wurde, war wohl sensationell.

Aber nicht nur die unterschiedlichen, rund 40-jährigen Traditionen, Staatsformen und Lebensformen koppelten sich freiwillig aneinander. Auch der Alltag kam mit Herausforderungen: Klüfte bei der Produktivität, erodierende Industriezweige, Eigentumsfragen, Abwanderungen und Zuwanderungen, Verluste von Märkten und Globalisierung. Das Ende der Sowjetunion, auch als Markt und Netzwerk. 30 Jahre gutwillige Arbeit an dieser Aufgabe. Aber auch Jahr für Jahr mehr Einsicht, dass das Gelingen der Einheit zwar eine große, aber doch nur ein Teil der Gesamtaufgabe

**Franz Müntefering**  
1940 in Neheim-Hüsten  
geboren

**1954 – 1957** Lehre als  
Industriekaufmann

**1957 – 1975** in der metallver-  
arbeitenden Industrie tätig

**seit 1966** Mitglied der SPD

**1975 – 1992** und **1998 – 2013**  
Mitglied des Deutschen

Bundestages

**1991 – 1992** Parlamentari-  
scher Geschäftsführer der

SPD-Bundestagsfraktion

**1995 – 1998** Bundesgeschäfts-  
führer der SPD

**1998 – 1999** Bundesverkehrs-  
minister

**1999 – 2002** Generalsekretär  
der SPD

**2002 – 2005** Vorsitzender der  
SPD-Bundestagsfraktion

**2004 – 2005** und **2008 – 2009**  
Vorsitzender der SPD

**2005 – 2007** Bundesarbeits-  
minister und Vizekanzler im

Kabinett Merkel

ist, die heißt: die Bundesrepublik Deutschland im Wandel der Zeit. Spezieller die Frage nach der Rolle des Föderalismus bei dieser Herausforderung, die alles von lokal bis global berührt.

### Der Wandel ist permanent

Hier soll es in diesem Wust von Herausforderungen um einen wichtigen Ausschnitt gehen: Welche Rolle hatte und hat in Deutschland der Föderalismus? Als Mit-Gesetzgebung der Länder über den Bundesrat? Was die Dimension der Exekutivgewalt der Länder angeht? Die Verpflichtung des Bundes und aller Länder für das Ganze? Dass Bremen und Nordrhein-Westfalen Bundesländer sind, hat gute Gründe. Weshalb denn Berlin und Mecklenburg-Vorpommern nicht? Der Länderfinanzausgleich, der zu annähernder Gerechtigkeit und Chancengleichheit beitragen soll, ist ein ewiger Kampf, das wird sich nicht ändern. Aber den Wettbewerbsföderalismus gibt es eben auch: Wenn es uns besser geht als denen, beweist das unsere Exzellenz und bei den anderen eben deren Versagen, oder? Das Schwierige ist und bleibt: Wandel ist permanent. Während wir sorgfältig analysieren und Pflöcke schlagen für vernünftige mittelfristige Perspektiven, taucht das nächste Schlagloch oder ein Steinschlag, eine Finanz- oder Klimakrise oder eine Völkerwanderung oder auch ein Virus auf und alles ist wieder etwas oder sogar sehr anders. Und die über 80 Millionen im Lande leben ohnehin oftmals anders, als die Föderalisten das erwarten. Eine unbekannte Größe. Wenn in einem Jahr 38.000 Menschen in die Hauptstadt ziehen möchten, dafür aber keine oder keine passenden oder bezahlbaren Wohnungen verfügbar sind, hat das mancherlei Ursachen und Folgen. Die Politik in ihrer partiellen Duckmäuserei gegenüber Kritikern und in ihrem Allzuständigkeitsglauben verspricht,

die so entstandene Scharte schnell auszumerzen und sich zu bessern. Respekt. Aber mehr Realismus beim Wünschen und Versprechen wäre ehrlicher bei allen und für alle Beteiligten.

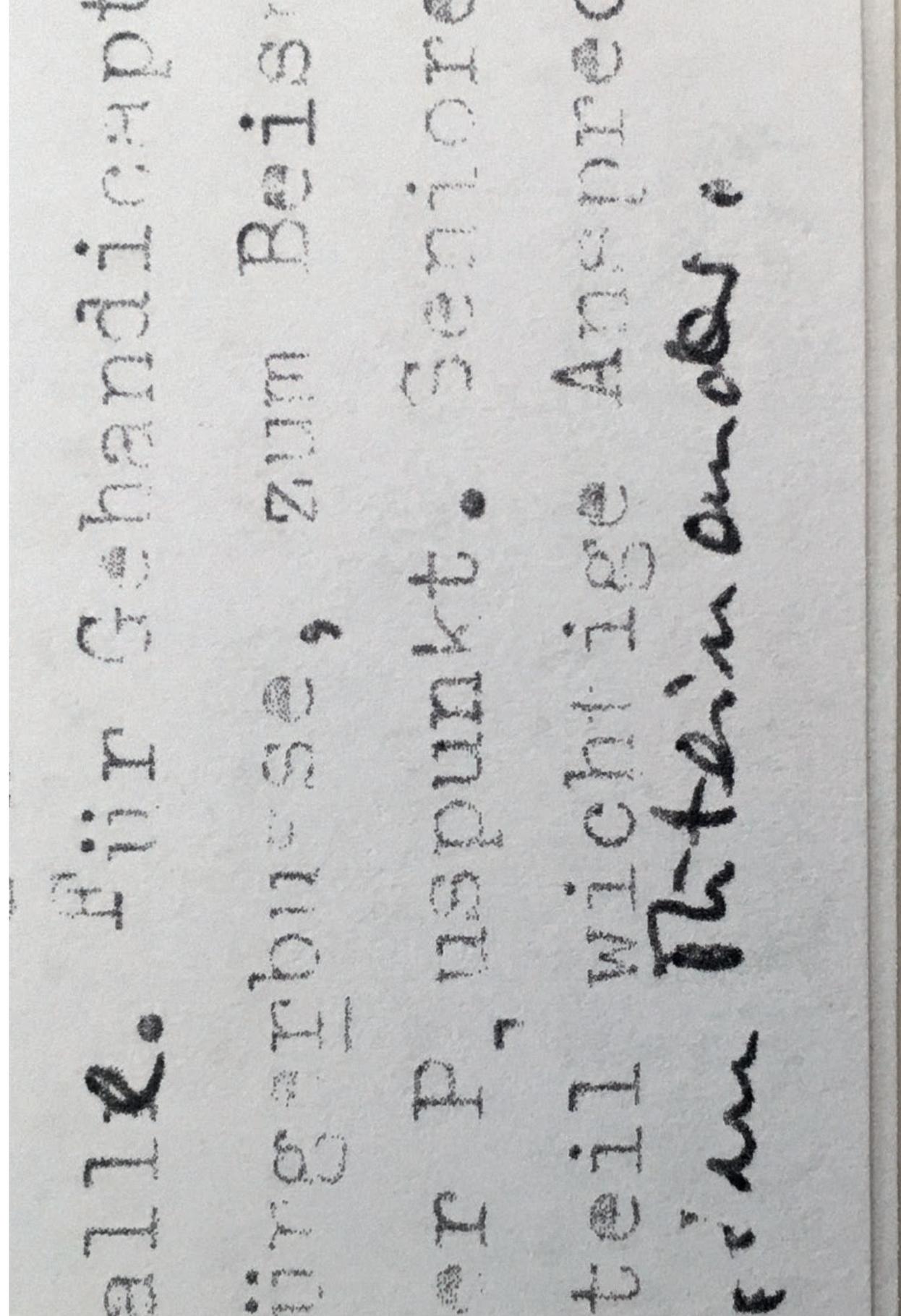
**Föderalismus hat kein mittel- oder gar langfristig verbindliches Handlungskonzept. Er muss flexibel sein, was die Wege angeht, die er geht oder gezwungenermaßen gehen muss. Aber er muss eine belastbare Vorstellung haben vom Ziel, und seine Wege dürfen dieses gute Ziel nie diskreditieren.**

Denn dann wäre seine Glaubwürdigkeit zerstört. Dass Freizügigkeit zu garantieren ist und im Bedarfsfall Wohnungen bezahlbar bleiben müssen und das Lebensgut Wohnen nicht Ärmern genommen und Reichen übergeben werden darf – das ist so ein Ziel und eine Frage von Glaubwürdigkeit.

#### **Subsidiarität und Solidarität**

Beim Stichwort Föderalismus fallen uns zuerst die Länder ein. Aber die Kommunen, Landkreise und der Bund sind von gleicher Bedeutung (gäbe es nur Länder, gäbe es keinen Föderalismus). In Wahrheit sind die Kommunen eine tragende Säule der Demokratie und kein Wurmfortsatz der Länder. Es war und ist (auch) eine Schwäche der Bundesrepublik, dass die Kommunen nicht immer in der Lage sind, Demokratie als Lebensform unmittelbar vor Ort erfahrbar zu machen, als Wohn- und Lebensort attraktiv zu sein. Gerade im Zeitalter der Globalität, der Internationalität, gewinnt die Kommune in ihrer Rolle als Widerpart im Lokalen an Bedeutung. Und so wie jeder Staat und jedes Land seine Eigenart hat, hat das auch jede Kommune. Jede ist ein Unikat. Für ihre Bürger ist das wichtig. Man ist gern ein bisschen stolz auf seine Kommune, ob Dorf, Viertel oder Stadt. Auch weil das einen selbst aufwertet.

Alles das spielt eine Rolle, als sich am 7. November 2003 die Kommission »Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung« zu ihrer Konstituierung traf. Als Ko-Vorsitzender – neben Ministerpräsident Stoiber – sagte ich u. a.: »Wenn wir auch gemeinsam stolz sind darauf, dass diese deutsche Demokratie ist, wie sie ist, sehen wir doch auch Probleme in unserer bundesstaatlichen Ordnung. Stimmt die Balance zwischen Bund und Ländern noch? Ist die ›Organisation unserer



Demokratie« zeitgemäß? Sind wir im europäischen Kontext so aufgestellt, dass wir unsere nationalen Interessen effizient wahrnehmen können? Welchen Raum zur Selbstgestaltung behalten Städte/Gemeinden und Regionen?« Und: »Man wird gefragt, ob dies eine Verfassungskommission sei, ob es um eine große historische Reform gehe oder eher um Verfahrensdetails. Das wird sich später herausstellen.«  
Gesprochen und verhandelt wurde dann besonders über die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder, über die politische Praxis in Sachen Europa und die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern und die Notwendigkeit von Fairness zwischen Bund und Ländern und zwischen Ländern.

Ende 2004 hakte die Kompromissuche, und Ministerpräsident Stoiber und ich erklärten das Scheitern unserer Bemühungen. Als wichtiger Streitpunkt ist die Hochschulpolitik in Erinnerung.

Als es 2005 bei der vorgezogenen Bundestagswahl für Rot-Grün knapp nicht mehr reichte, aber Rot-Grün-Gelb an der Sprech-Verweigerung der FDP schon im Ansatz scheiterte, kam es zur Koalition CDU/CSU-SPD. Die Idee der Föderalismusreform bekam neuen Schwung und wurde als kompletter Gesetzestextentwurf in den Koalitionsvertrag 2005 übernommen und von Bundestag und Bundesrat so beschlossen. Sie war an einigen Punkten sicher nützlich, eine essenzielle Verfassungsreform wurde sie nicht. Meine Überzeugung ist in dem Vorgang gewachsen, dass es weniger Untiefen grundgesetzlicher Regelungen sind, die uns beschweren, als Mangel an Kompetenz und Verantwortungsbewusstsein, auch an Solidarität.

Auf dem Hamburger Parteitag 2007 beschloss die SPD ein neues Parteiprogramm und das stellt Interessantes zum Thema fest: »Wir wollen handlungsfähige Länder in einem handlungsfähigen Bund. Dabei muss immer erkennbar sein, wer wofür verantwortlich ist, (...) in einem föderalen Staat gilt Subsidiarität: Nur was die kleinere Einheit nicht leisten kann, übernimmt die größere (...) Die solidarische Bürgergesellschaft hat ihren Ort vor allem in den Kommunen. Die sind es, die für die Daseinsvorsorge verantwortlich sind und den Alltag der Menschen prägen (...).« Ich denke, daran können wir uns halten und so müssen wir versuchen zu handeln.

### **Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse**

Die Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Gemeinden hat seitdem ihren Weg genommen. Aber – und anders war es auch nicht zu erwarten – die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Landesteilen steht jeden Tag neu auf der Tagesordnung. Und bisher ist die Aufgabe noch nicht befriedigend gelöst. Das fordert den Staat, das fordert die Gesellschaft, das fordert jeden Einzelnen.

**Vom Staat erwarten wir, was er leisten kann und muss: Frieden und soziale Gerechtigkeit, Sicherung der Freiheit und bemühen um Sicherheit. Seit 75 Jahren haben wir an dieser Stelle in Europa, in Deutschland, keinen Krieg. Wir betrachten das als Selbstverständlichkeit, aber genau das war es über Jahrhunderte nicht.**

Europa. Ja, Europa! Ohne den Willen europäischer Politiker und Völker, in West und Ost, in Frieden zu leben, wäre das nicht gelungen. Im Nachhinein sagt sich das leicht. Aber das war nach Deutschlands Kriegspolitik in der ersten Hälfte des vorigen Jahrhunderts alles andere als leicht. Dass der gesicherte Frieden auch anstrengend ist, das ist wahr, ja. Aber welcher Unterschied seit der friedlichen Revolution von 1989/90. Die ökonomischen und damit sozialen Konsequenzen waren anstrengend, sind es für nicht wenige heute noch. Aber Besserung ist möglich. Und wir leben in Frieden.

Die Freizügigkeit (Artikel 11 GG) ist garantiert, und das ist gut so: »Alle Deutschen genießen Freizügigkeit im ganzen Bundesgebiet.« Viele waren in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten unterwegs. Von Ost nach West mehr als umgekehrt. Von ländlichen Räumen in die großen oder Universitätsstädte mehr als umgekehrt. Bildungs- und Berufschancen sind wichtige Motive. Auch – meine ich – subjektive, modische Überschätzung der Attraktivität von Metropolen. Die Verschiebung der Gesamtzahl an Bevölkerung ist nicht einmal so wichtig. Problematischer sind die Altersstrukturen, die sich aufbauen und perspektivisch deutlich verstärken. Vorzüge, die fast jede Region, jede Kommune hat, dürfen nicht still verschenkt werden. Und überall (!) muss klar sein: Die gut gebildete Generation junger Frauen muss entsprechend qualifizierte Beschäftigung finden können. Was auch familienfreundliche kommunale Angebote erfordert. Und einiges mehr ist auch nötig. Man darf gespannt sein auf die Kommission der Bundesregierung, die an diesem Thema arbeitet. Ich bleibe dabei: Gut, dass es sie gibt. Aber nun ...

### **Herausforderungen bei Rente und Pflege**

Der Staat muss auch Antwort geben auf die großen Sozialversicherungsfragen: Renten, Pflege. Bei der Rente ist der Weg vorgezeichnet. Fixierte Beitragssätze dürfen nicht überschritten werden. Die Bundeskasse muss den fehlenden Teil beisteuern. Das tut sie schon mit gewaltigen Beträgen. Das Rentenproblem in der Fläche ist nicht eigentlich ein Rentenproblem, sondern hat seinen Ausgang bei Arbeitslosigkeit und zu niedrigen Löhnen.

Der Altenpflegebereich ist so ein Feld, wo dringend etwas passieren muss. Es ist nicht Aufgabe und Recht des Staates, Arbeitslöhne festzulegen und zu bestimmen. Das ist Sache von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften, die nötigenfalls um gerechten Lohn verhandeln und kämpfen müssen. Gewerkschaft gibt es, der Verband der Arbeitgeber muss entstehen und so Basis geschaffen werden für einen flächendeckend verbindlichen Tarifvertrag. Als Arbeitnehmer muss man Mitglied starker Gewerkschaften sein, wenn man guten Lohn und gesicherte Arbeitsbedingungen haben will. Es ist Zeit, dass das gelingt. Überübermorgen wird sich das dann auch in den Renten niederschlagen.

### **Demokratie als Lebensform stärken**

Und damit zum zweiten Ansprechpartner zum Thema: die Gesellschaft. Sie verbindet sich in hohem Maße mit der kommunalen Ebene: individuell, aber auch über Vereine, Initiativen, Beiräte, Organisationen einschlägiger Art.

**Solidarität lebt vor allem vor Ort.**

**Der Staat kann sie nicht erzwingen.**

Es gibt sie zwischen Menschen oder es gibt sie nicht. Aber Solidarität lässt sich organisieren. Menschen bringen ihre spezifischen Fähigkeiten ein und davon leben die zahlreichen Organisationen, die haupt- und ehrenamtlich die Solidarität auf hohem Niveau ermöglichen und so auch Lebensqualität sichern. Demokratie als Lebensform, das heißt Selbstbestimmung und die bedeutet Mitverantwortung, Engagement fürs Ganze. Zivilgesellschaftliches Engagement und Ehrenamt sind weit verbreitet und sichern Lebensqualität für viele Menschen. Die Gründung der DSEE (Deutsche Stiftung Ehrenamt und Engagement) in 2020 durch den Deutschen Bundestag ist ein sinnvoller Versuch, diesem Teil unserer Demokratie vor Ort zusätzliche Impulse zu geben. Möglichst unbürokratisch, stützend, soweit es schon sinnvolle Aktivitäten gibt, aber auch neue Impulse fördernd.

Hier aber nun die unvermeidliche Anmerkung zum Thema Solidarität, knapp und deutlich: Die Verrohung der Sprache und böswillige Beschimpfungen und Verhöhnungen, auch Gewaltattacken auf Feuerwehren und Rettungskräfte haben sich gemehrt. Sie zeigen, dass auch die Lebenswirklichkeit im Zwischenmenschlichen gefährlich weit von den Werten der Demokratie entfernt ist.

**Hass und Lüge und Gewalt werden häufiger. Und man schämt sich auch nicht mehr dafür. Es sind keine Ausrutscher im Suff, es ist System. Die Solidarität braucht Verstärkung. Jeder kann mitmachen.**

### **Mobilität und Selbstbestimmung im Alter**

Weiter mit der Rolle der Kommunen und der Gesellschaft vor Ort: Mobilität ist keineswegs überall auch nur halbwegs garantiert. Mobilität ist aber Lebensqualität von hohem Wert. In jedem Alter. Auch im höhrem Alter. Im Berufsleben nehmen viele tagtäglich lange Wegestrecken auf sich, wenn der Job sicher und einigermaßen gut bezahlt ist. Oft ist man unvermeidlich aufs Auto angewiesen.

Im Älterwerden begrenzt sich dann der alltägliche, übliche Lebenskreis auf wenige Kilometer, und die Frage ist sofort da: Finden sich hier alle für ein normales Leben nötigen Strukturen und Einrichtungen? Und was, wenn das Autofahren aufgegeben werden muss? Nicht jedes denkbare Problem ist befriedigend lösbar, aber so manches doch. Zum Beispiel durch punktuelle Altenhilfesicherungsgesetze, die Kommunen bestimmte Aufgaben zuweisen, ihnen aber auch das nötige Geld zur Finanzierung sichern. Denn es muss aufhören, dass Menschen in ärmeren Kommunen auf wichtige Angebote und Strukturen verzichten müssen, die in reichen Kommunen selbstverständlich scheinen. Ein eigentlich längeres und schwierigeres Kapitel, es geht im Kern um das Recht auf Lebensqualität, auch in der Fläche, auch im Alter. So manches ist machbar. Und das stabilisiert – ganz nebenbei – auch die Zukunftsfähigkeit dieser Kommunen, auch über die Generations sprünge der nächsten Jahrzehnte hinaus. Realismus ist sinnvoll, aber er ist auch gut kombinierbar mit Zuversicht.

Selbstbestimmt leben zu können, das ist zentraler Wunsch fast aller. Mit Recht. Aber Selbstbestimmung heißt immer auch Mitverantwortung, nicht: Staat mach mal. Und da geht es wieder um die Frage, ob und wie und wie weit ich Einfluss habe auf mein Älterwerden und seine Bedingungen. Alles hat seine Unwägbarkeiten und auch Grenzen. Mit 80 muss man nicht mehr die olympische Fahne ins Stadion tragen wollen. Aber sich in den Liegestuhl legen, Gesundheitspillen schlucken, maximal Kreuzworträtsel lösen, das reicht auch nicht.

Bewegung der Beine ernährt das Gehirn, da ist schon was dran. Ein erklecklicher Teil unseres Gehirns ist dafür da, den Körper in Bewegung zu steuern, ihn feinzusteuern. Und wer sich bewegt, wandert, Rad fährt, schwimmt, Tennis spielt oder oder, kann das als Solist tun. Gut so. Noch besser: dabei den Kontakt zu anderen suchen (Corona wird ja irgendwann gebändigt sein), im Verein oder in beliebiger Form, und das ist nicht weniger wichtig. Einsamkeit ist ein Übel und manche Einsamkeit lässt sich vermeiden.

Ängstlichkeit ist eine Gefahr, Aufmerksamkeit eine Tugend. Im Älterwerden werden Ausdauer, Kraft und Geschwindigkeit weniger – nicht so schlimm. Keiner erreicht mehr Rekorde. Wozu auch? Schwieriger ist das mit den Koordinationsfähigkeiten

bis hin zur Sturzgefahr. Mehr Menschen verunglücken bei Stürzen im eigenen Haus schwer bis tödlich, als dass Menschen im Straßenverkehr ums Leben kommen. Sturzprophylaxe ist wichtig – Bewegung. Aber es kann auch sehr vernünftig sein, Stolperkanten in der eigenen Wohnung, im Treppenhaus, im Garten, an den Ampeln, auf den Gehsteigen zu beseitigen. Das ist kein Firlefanz, sondern für die Mobilität – auch – Älterer sehr nützlich.

### Föderalismus – das Zusammenleben gestalten können

Das Leben ist eine ballistische Kurve, auf die wir in Maßen Einfluss haben. Man kann das ignorieren wollen, weit führt das meistens nicht. Besser ist, selbst klug damit umzugehen und engagiert dafür zu werben, dass auf die besonderen Bedürfnisse Älterer und Alter seitens der Politik und der Gesellschaft Rücksicht genommen wird. Interessen vertreten und benennen ist Teil der Demokratie und richtet sich nicht gegen andere Generationen. Man kann aber auch selbst viel dazubearbeiten, dass das Alter möglichst gut gelingt.

Leben ist immer individuell. Auch im Älterwerden und im Alter. Und Staat und Gesellschaft und das Individuum haben ihre Rolle dabei. Der Föderalismus kann dafür sorgen, dass auch für dieses Kapitel an der richtigen Stelle das Richtige getan wird. Und diese Stelle ist ganz sicher ganz oft auch vor Ort.

**Föderalismus ist die sympathische und tragfähige Idee, den Staat handlungsstark zu machen, aber nicht übermächtig. Und der Gesellschaft vielfältige Formen der Mitverantwortung und der Gestaltung des Zusammenlebens zu eröffnen. Und den Einzelnen Selbstbestimmung zu garantieren, Teilhabe und Teilnahme.**

Über den Nationalstaat schmunzelt der Föderalismus. Über Länder, die Staat spielen, auch. Über Kommunen, die sich autark fühlen, auch. Seine Ausdehnung ins Internationale findet der Föderalismus eine gute Idee, die Rückenwind braucht. Er weiß, er ist das Geschwister der Demokratie. Der Föderalismus ist nicht am Ende, eher ist er Hans Dampf in allen Gassen. Horizontal und vertikal.



Zeitenwandel – Familien in Deutschland



Fotos: picture alliance / dpa, ullstein bild

Frank Bsirske



## Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 – ein Beitrag zu gleichwertigen Lebensverhältnissen?

In Art. 72 des Grundgesetzes war seit 1949 die »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« als einer von mehreren Gründen dafür angeführt worden, dass der Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung tätig werden kann. Es spricht einiges dafür, dies als eine Art indirekter politischer Zielsetzung zu verstehen. Ersetzt wurde diese Formulierung 1994 durch die der »gleichwertigen Lebensverhältnisse«, wobei auch in Art. 106 die »Einheitlichkeit« erhalten war – und blieb. Für die Neufassung von Art. 72 dürften die deutsche Wiedervereinigung sowie das soziale und wirtschaftliche Auseinanderdriften des Landes Gründe gewesen sein: Wie sollte man von »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« sprechen in einem Land, dessen Städte und Regionen bei Löhnen, Wirtschaftskraft, Produktivität, Arbeitslosigkeit und demografischer Entwicklung drastische, mitunter wachsende Unterschiede aufwiesen und noch immer aufweisen?

In Art. 72 wurde also eine schwächere Formulierung gewählt. Schließlich ist »gleichwertig« nicht »einheitlich« und nicht »gleich«. Die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse aber sollte in einem demokratischen, sozialen Rechtsstaat das Ziel politischen Handelns sein und bleiben:

**Weder die regionale noch die soziale Herkunft eines Menschen darf sich negativ auf dessen Lebensverhältnisse auswirken.**

**Frank Bsirske**  
1952 in Helmstedt geboren

**1971 – 1978** Studium der Politikwissenschaft am Otto-Suhr-Institut der FU Berlin

**1989 – 1990** Sekretär der Kreisverwaltung Hannover der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV)

**1990 – 1991** stellvertretender Geschäftsführer der ÖTV-Kreisverwaltung Hannover

**1991 – 1997** stellvertretender Vorsitzender des ÖTV-Bezirks Niedersachsen

**1997 – 2000** Stadtrat, Personal- und Organisationsdezernat von Hannover

**2000 – 2001** Vorsitzender der Gewerkschaft ÖTV

**2001 – 2019** Vorsitzender der Gewerkschaft ver.di

Genau das aber ist heute viel zu oft der Fall. Und nicht selten gehen dabei die regionale und die soziale Herkunft fließend ineinander über. Soziale und wirtschaftliche Benachteiligungen, Armut und Ausgrenzung sind räumlich verortet, etwa in bestimmten Stadtvierteln, Städten und Regionen.

Es muss das Ziel von Bund, Ländern und Gemeinden sein, den jahrzehntelangen Trend hin zu wachsender sozialer und regionaler Spaltung umzukehren. Dafür brauchen wir handlungsfähige Gebietskörperschaften, die die öffentliche Infrastruktur modernisieren, die öffentliche Daseinsvorsorge ausbauen und dafür ausreichendes Personal beschäftigen.

### Produktivitäts- und Finanzkraftunterschiede

Die Frage nach der Gleichwertigkeit oder Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse stellte sich 1990 insofern neu, als sich die wirtschaftlichen, finanziellen und sozialen Unterschiede innerhalb Deutschlands durch die Erweiterung um fünf neue Länder schlagartig vergrößerten: Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Thüringen und Sachsen bilden beim Bruttoinlandsprodukt pro Kopf noch heute die Schlusslichter im Ländervergleich. Die Produktivität – gemessen als Bruttoinlandsprodukt je erwerbstätiger Person – lag in Ostdeutschland 1991 bei nur 34 Prozent des westdeutschen Niveaus (ohne Berlin). Bis 2018 war dieser Wert zwar auf 79 Prozent angestiegen, gleichwohl ist der Rückstand gegenüber den westdeutschen Bundesländern immer noch deutlich.

Die Gründe dafür sind vielfältig. Häufig wird etwa auf den Mangel an Konzernzentralen sowie auf die im Durchschnitt kleinere Betriebsgröße in Ostdeutschland verwiesen. Ein weiterer Grund dürfte das geringere Lohnniveau und die geringere

Verbreitung von Tarifverträgen sein: Viele ostdeutsche Regierungen haben ihre Länder über Jahrzehnte als Billiglohnstandorte angepriesen, und dies mit einer entsprechenden Politik unterlegt. Das verringerte nicht nur die Anreize zur Investition in produktivere Technologien bzw. lockte gerade niedrig produktive Betriebe an, sondern verschärft heute auch vielerorts den regionalen Fachkräftemangel.

Aus der geringeren Wirtschaftskraft in Ostdeutschland resultieren beträchtliche Unterschiede in der Finanzkraft. Während Spitzenreiter Bayern 2017 über 80 Prozent seiner Ausgaben aus eigenen Steuereinnahmen decken konnte, war den ostdeutschen Ländern dies nur zu 60 bis 70 Prozent möglich. Und während die Kommunen in Westdeutschland 2018 im Durchschnitt über 1.400 Euro an Steuereinnahmen pro Kopf der Bevölkerung einnahmen, erhielten die Kommunen in Ostdeutschland lediglich 857 Euro. Entsprechend stärker sind letztere auf Gelder der Länder und des Bundes angewiesen.

Es wäre allerdings verkürzt, die Frage regionaler Unterschiede bei Wirtschafts- und Finanzkraft auf ein reines Ost-West-Problem zu reduzieren. Denn längst gibt es auch in Ostdeutschland strukturstarke Regionen, etwa die Räume Halle-Leipzig, Jena und Potsdam. Und umgekehrt gibt es auch in Westdeutschland strukturschwache Städte und Regionen, etwa im Harz, in der Pfalz, im Saarland oder im Ruhrgebiet. Es ist kein Zufall, dass sich in Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und im Saarland besonders viele Kommunen mit besonders hohen Kassenkrediten finden. Oft sind dies Räume, die man als klassische Globalisierungsverlierer bezeichnen muss – im Ruhrgebiet und Saarland bedingt durch den Rückgang der Montanindustrie, in der Pfalz durch das Abwandern der Textilindustrie. So gibt es einen klaren Zusammenhang zwischen der Höhe der Kassenkredite und dem Anteil der Grundsicherungsempfänger in einer Kommune.

**Angesichts dieser Produktivitäts- und Finanzkraftunterschiede ist es eine Illusion zu glauben, dass auf absehbare Zeit auf Finanztransfers aus strukturstärkeren in strukturschwächere Kommunen und Bundesländer verzichtet werden könnte. Richtig ist allerdings, dass sich diese 30 Jahre nach der Wiedervereinigung und mit Blick auf wirtschaftsstrukturelle Verwerfungen in beiden Landesteilen nicht mehr nach Himmelsrichtungen, sondern nach Bedarfen richten sollten. Nur so ist eine ausreichende Finanzausstattung aller öffentlichen Haushalte zu gewährleisten.**



## Investitionen und Daseinsvorsorge

Intakte Infrastrukturen und ein breites Spektrum an Leistungen der Daseinsvorsorge sind nicht nur Voraussetzung für mehr Gleichwertigkeit bzw. Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, sondern auch für einen Abbau der beschriebenen strukturellen Disparitäten. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit unserer Unternehmen und die Lebensqualität der Menschen hängen maßgeblich vom Zustand öffentlicher Angebote ab. Deshalb brauchen wir moderne Straßen, Schienen- und Wasserwege, leistungsfähige Energie-, Wasser- und Kommunikationsnetze ebenso wie ein sehr gutes Bildungs-, Sozial- und Gesundheitswesen.

Der anhaltende Verfall der öffentlichen Infrastruktur und der Daseinsvorsorge aber gefährdet die Zukunft unserer Gesellschaft, wohlgermerkt in vielen Landesteilen. Viel zu lange hat die Ideologie des Rotstifts regiert – mit fatalen Auswirkungen, die wir heute zunehmend zu spüren bekommen. In den Schulen bröckelt der Putz. Krankenhäusern fehlt Personal wie auch neues medizinisch-technisches Gerät. Auch die öffentliche Verwaltung leidet an Personalmangel, beispielsweise in den Jugendämtern. Die Straßen sind voller Löcher. Brücken drohen einzustürzen und müssen immer öfter gesperrt werden. Und auf dem Land lahmt das Internet. Die staatlichen Nettoinvestitionen sind völlig unzureichend und waren Mitte der 2000er sowie Mitte der 2010er Jahre sogar negativ. Besonders betroffen sind die Kommunen: Die Kreditanstalt für Wiederaufbau beziffert allein deren Investitionsstau auf 138 Milliarden Euro. Zwar sind die kommunalen Investitionen in jüngster Zeit wieder angestiegen, allerdings nicht in ausreichendem Umfang.

**Gerade mit Blick auf wichtige Zukunftsaufgaben brauchen wir einen Kurswechsel. Ich will das an einigen Beispielen verdeutlichen:**

### 1. Der Klimawandel ist die größte Herausforderung unserer Zeit.

Wir müssen unsere Wirtschaftsweise drastisch umbauen. Das erfordert beispielsweise eine Anpassung der Stadt- und Siedlungsstrukturen ebenso wie eine Energie- und Verkehrswende. Ohne einen leistungsfähigen, eng getakteten und auch zu Tagesrandzeiten verfügbaren öffentlichen Verkehr wird Deutschland seine Ziele zur Reduktion von Treibhausgasen nicht erreichen können. Der Umstieg auf erneuerbare Energien erfordert eine deutliche Ausweitung der Investitionen in die Infrastrukturen, nach wie vor aber auch in Forschung und Entwicklung.

### 2. Das deutsche Bildungssystem ist sozial ungerecht.

In kaum einem Industrieland ist der Bildungserfolg so stark vom Elternhaus abhängig wie in Deutschland. Die sozial selektiven Bildungswege entscheiden über den späteren beruflichen Erfolg, Einkommen und damit verbunden Lebenschancen. Mehr Bildungsgerechtigkeit gibt es aber nicht ohne einen umfassenden bedarfsgerechten Ausbau entsprechender Bildungsangebote.

### 3. Bis zur wirklichen Gleichstellung von Mann und Frau ist es noch ein langer Weg.

So ist etwa die Erwerbsbeteiligung von Frauen noch immer deutlich niedriger als die von Männern. Eine höhere Frauenerwerbstätigkeit erfordert eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Auch dafür brauchen wir mehr Betreuungs- und Bildungsangebote für die Kleinen, gerade auch im Ganztagsbereich und bei Kitas.

### 4. Die Menschen werden älter und ziehen zunehmend in die Städte sowie in deren Umland.

Diese demografischen Veränderungen erfordern einen Umbau der öffentlichen Infrastruktur in den Bereichen Wohnen und Verkehr. Wir brauchen mehr Wohnraum in wachsenden Städten und Regionen, wir brauchen mehr altersgerechten Wohnraum, und wir brauchen eine Ausweitung des öffentlichen Personennahverkehrs. In jenen ländlichen Regionen, in denen die Bevölkerung zurückgeht, muss eine Grundversorgung mit sozialen Infrastrukturen und Dienstleistungen gewährleistet werden. Gleichzeitig müssen wir im ganzen Land die medizinische Versorgung und die Pflegeleistungen erweitern und verbessern, um den Bedürfnissen älterer Menschen gerecht zu werden.

### 5. Die Digitalisierung der Wirtschaft schreitet voran.

Eine leistungsfähige digitale Infrastruktur ist eine wichtige Voraussetzung für wirtschaftlichen Erfolg von Unternehmen wie auch von Regionen. Deswegen muss zunächst mit öffentlicher Unterstützung das Breitbandnetz ausgebaut werden, und zwar auch auf dem Land. Darüber hinaus braucht die öffentliche Verwaltung nutzerorientierte elektronische Dienste sowie effiziente und sichere IT-Systeme.

Märkte sind sozial und ökologisch ignorant. Für die skizzierten gesellschaftlichen Aufgaben brauchen wir deshalb einen handlungsfähigen Staat, der die öffentliche Infrastruktur modernisiert und die öffentliche Daseinsvorsorge in eigener Regie ausbaut. Und das wohlgermerkt in allen Städten und Regionen des Landes: Es wäre falsch, Investitionen und öffentliche Ausgaben nur auf Städte oder – nach dem Motto »Stärken stärken« – auf prosperierende Räume zu konzentrieren. Das Gegenteil wäre

aber ebenso falsch. Es kommt vielmehr darauf an, finanzielle Mittel sachorientiert und zielgenau einzusetzen. Zwei Beispiele: Ein Mangel an bezahlbarem Wohnraum herrscht vor allem in prosperierenden Städten, sodass entsprechende Investitionen vorrangig dort vorzunehmen sind. Zugleich ist das Angebot des ÖPNV in ländlichen Räumen völlig unzureichend, sodass sich gerade hier durch entsprechende Mehrausgaben mit Blick auf Servicequalität, Nutzung und Einsparung von Treibhausgasen die größten Effekte erzielen lassen.

### **Eine Sackgasse: Privatisierung und ÖPP**

Seit Jahrzehnten sind die öffentlichen Haushalte in Deutschland unzureichend finanziert. Schuldenbremse und Europäischer Fiskalpakt verschärfen die Misere zusätzlich. Die politischen Entscheidungsträger reagierten darauf nicht nur mit der Kürzung wichtiger Investitionen und Ausgaben, mit Personalabbau ungeachtet der Bedarfe und auch mit der Privatisierung öffentlicher Unternehmen, Einrichtungen und Aufgaben. Die Folgen bekommen wir heute vielerorts zu spüren: Der politische, demokratische Einfluss auf privatisierte Unternehmen und Branchen nimmt ab, während die Notwendigkeit politischer Gestaltung zunimmt. Dies trifft beispielsweise auf den Pflegebereich, die Krankenhäuser, den Wohnungssektor und den Bahnverkehr zu, wo öffentliches Eigentum verscherbelt oder öffentliche Einrichtungen in private Rechtsformen überführt wurden.

In ähnlicher Weise wirken sich aber auch die sogenannten Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) aus, also die längerfristige Übernahme des Baus, der Erhaltung, der Finanzierung und des Betriebs öffentlicher Infrastrukturen durch private Unternehmen. **Sie reduzieren nicht nur die politische Gestaltbarkeit der Infrastrukturen mit Blick auf Zukunftsaufgaben wie den Klimaschutz oder die Bewältigung des demografischen Wandels, sie sind in aller Regel auch teurer als eine herkömmliche öffentliche Beschaffung.**

### **Das Öffentliche stärken – auch finanziell**

Die Gleichwertigkeit bzw. Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse erfordert eine verteilungspolitische Kehrtwende und eine ausreichende Finanzierung aller öffentlichen Haushalte. Die aktuell noch vergleichsweise gute konjunkturelle und einnahmeseitige Lage sollte über die bestehenden Strukturprobleme nicht hinwegtäuschen. Schließlich deutet sich bereits eine konjunkturelle Abkühlung an, die zu einer schwächeren Entwicklung der Steuereinnahmen führen dürfte – das umso

mehr, sollte sie sich zu einer länger andauernden Rezession entwickeln. Zudem wird die Schuldenbremse für die Länder 2020 scharf gestellt.

Die öffentliche Investitionsschwäche und die unzureichende Ausgestaltung der öffentlichen Daseinsvorsorge haben politische Gründe: Die staatliche Finanzmisere wurde durch Steuersenkungen maßgeblich mitverursacht. Entlastet hat man in erster Linie hohe Einkommen, Vermögen und Unternehmensgewinne. So ist zwischen 1998 und 2015 die Steuerbelastung der etwa 30 Prozent reichsten Haushalte gesunken, wobei das reichste Prozent am stärksten profitierte. Die Steuerbelastung ärmerer und mittlerer Haushalte hingegen ist angestiegen, am stärksten die der ärmsten Haushalte.

Dies hat dazu beigetragen, die soziale Ungleichheit im Land zu verschärfen. Hinzu kamen neoliberale arbeitsmarktpolitische Deregulierungen und Flexibilisierungen und ein Abbau sozialstaatlicher Leistungen. **Die daraus resultierende soziale Spaltung vertieft sich zunehmend auch sozialräumlich: In den Städten werden einkommensschwächere Haushalte verdrängt, und abgelegene Regionen sowie Städte in strukturschwachen Räumen werden ökonomisch »abgehängt« und zusehends von Versorgungsstrukturen abgekoppelt.**

Auf der anderen Seite stehen die fortschreitende Konzentration des Reichtums bei vermögenden und einkommensstarken Bevölkerungsgruppen sowie die Konzentration ökonomischer Macht bei immer größeren transnationalen Konzernen.

Auch deshalb verbieten sich weitere Steuersenkungen zugunsten der Unternehmen und der Menschen mit hohen Einkommen. Eine ersatzlose Abschaffung des Solidaritätszuschlags wäre fatal. Ihn für 90 Prozent der Soli-Pflichtigen abzuschaffen, wird von der Großen Koalition im Bund als »Entlastung der unteren und mittleren Einkommen« verkauft. Tatsächlich aber profitieren Gutverdienende am meisten von ihr, Geringverdienende hingegen überhaupt nicht. Zudem verlieren die öffentlichen Haushalte weitere 10 Milliarden Euro, die für öffentliche Leistungen dringend gebraucht werden und die auch konjunkturell wesentlich wirksamer wären. Noch abstruser und schädlicher in der Wirkung wäre es, wenn der Soli komplett abgeschafft würde, also auch für die ganz Reichen und die Unternehmen, so wie es deren Lobbyverbände sowie CDU/CSU, FDP und AfD fordern. Sinnvoller wäre es, Beschäftigte und Familien mit kleinen und mittleren Einkommen durch einen deutlich erhöhten Grundfreibetrag zu entlasten – und im Gegenzug hohe Einkommen und große Erbschaften stärker zu belasten und die Vermögensteuer wiedereinzuführen.

Bei den Unternehmen muss vor allem die Steuervermeidung durch trickreiche Konstruktionen und Gewinnverschiebung internationaler Konzerne stärker bekämpft werden. Der Körperschaftsteuersatz sollte wieder angehoben, die Gewerbesteuer zu einer Gemeindewirtschaftsteuer ausgebaut werden. Auch weil es dringend notwendig ist, Spekulation einzudämmen, brauchen wir eine umfassende Finanztransaktionssteuer.

Eine für die Kommunen überaus wichtige und überdies gerechte Steuer ist ferner die Grundsteuer, wobei das Überwälzen der Grundsteuer auf Mieter dem Prinzip der starken Schultern, die mehr zu tragen haben, widerspricht. Es sollte daher überlegt werden, die Grundsteuer aus dem Katalog möglicher Mietnebenkosten zu streichen. Wichtig ist die Grundsteuer nicht nur, weil sie den Kommunen jährliche Einnahmen von etwa 14 Milliarden Euro bringt. Sie ist auch sachgerecht, weil (und wenn!) sie größere Immobilien-Vermögenswerte stärker besteuert. Gerade hier bestünden durchaus noch Möglichkeiten für Mehreinnahmen. Vor diesem Hintergrund ist die Einigung von Bund und Ländern auf ein neues, wertabhängiges Modell grundsätzlich zu begrüßen.

Einen Wermutstropfen bildet gleichwohl die von Bayern erzwungene Öffnungsklausel für eine wertunabhängige Grundsteuer in den Ländern – übrigens auch, weil sie dem Ziel der einheitlichen bzw. gleichwertigen Lebensverhältnisse widerspricht. Es wäre sozial ungerecht und finanzpolitisch falsch, wenn sie in großem Umfang genutzt würde – auch wenn die daraus resultierenden Mindereinnahmen im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs unberücksichtigt bleiben.

Dies sind nur einige wichtige steuerpolitische Stellschrauben für eine bessere Finanzausstattung der öffentlichen Haushalte. Klar ist aber auch: Mehr Geld allein wird nicht ausreichen, um die öffentliche und demokratische Handlungsfähigkeit in allen Kommunen und Ländern wiederherzustellen. Denn die Finanz- und Steuerpolitik zurückliegender Jahrzehnte hat zusammen mit dem regionalen Strukturwandel und seinen Folgen vielerorts zu einer drastischen Überschuldung geführt. Altschulden sollten daher in einen Fonds überführt werden, der zu Bundeskonditionen verwaltet wird. Das aktuelle Niedrigzinsniveau darf nicht als Verschneupause für die Kommunen, sondern muss als Handlungsaufforderung an Bund und Länder für eine dauerhafte Lösung des Problems verstanden werden.

Die aktive Rolle des Staates, die zusätzlichen öffentlichen Investitionen und öffentlichen Dienstleistungen und der dringend notwendige sozial-ökologische Umbau erfordern neben höheren Einnahmen auch eine Abkehr von der Politik der »schwarzen Null«. Dies gilt umso mehr in Zeiten extrem niedriger Zinsen, in denen Kredite die öffentliche Finanzlage auch längerfristig sogar verbessern. In

## Sozialstaat

»Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat« lautet die Staatsdefinition des Grundgesetzes in Artikel 20. Was unter einem demokratischen und einem Bundesstaat zu verstehen ist, ist auch bei Variationen und Spielräumen ohne größere Schwierigkeiten zu klären. Was aber mit sozialer Bundesstaat oder Sozialstaat gemeint ist, ist weitaus schwieriger zu bestimmen. Im Unterschied zu Demokratie und bundesstaatlicher Ordnung sagt das Grundgesetz dazu kaum etwas aus. Historisch beginnt der Sozialstaat damit, die individuellen Risiken von Krankheit, Arbeitslosigkeit und Alter abzusichern. Aber allein schon die Entwicklung seit den Anfängen im 19. Jahrhundert, selbst nur die seit 1949, aber auch der Vergleich unterschiedlicher Staaten zeigen die Probleme einer genauen Bestimmung auf. Der Umfang der sozialstaatlichen Leistungen hat sich in den vergangenen Jahrzehnten deutlich ausgeweitet, aber auch die sozialstaatlichen Aufgaben sind ausgeweitet worden. Sozialstaatliche Politik lässt sich vielleicht bestimmen als die Politik, die das soziale Auseinanderfallen der Gesellschaft verhindert und deren Zusammenhalt stärkt. Das ist heute weit mehr als die klassischen drei sozialen Sicherungssysteme.

diesem Zusammenhang erweisen sich Schuldenverbote wie die Schuldenbremse oder der Europäische Fiskalpakt als ökonomisch und sozial schädlich, da sie die Handlungsfähigkeit und Flexibilität der öffentlichen Haushalte drastisch reduzieren. Sie gehören daher abgeschafft, mindestens aber so verändert, dass die Finanzierung öffentlicher Investitionen ausgenommen wird. Die jüngst auch von Wirtschaftsforschungsinstituten wie dem DIW und dem IW laut gewordene Kritik an der schwarzen Null sollte dafür zusätzliche Impulse geben.

### **Bund-Länder-Finanzbeziehungen: Eine Neuordnung mit Licht und Schatten**

In einem Bundesstaat müssen die unterschiedlichen staatlichen Ebenen und alle Gebietskörperschaften dauerhaft handlungsfähig sein. Neben einer ausreichenden Finanzierung der öffentlichen Haushalte und finanzpolitischer Flexibilität durch entsprechende Kreditaufnahmekapazitäten sind dafür solidarische Ausgleichsmechanismen zwischen strukturstärkeren und strukturschwächeren Gliedstaaten unabdingbar. Nur so kann die Gleichwertigkeit bzw. Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse erreicht werden.

Die vom Deutschen Bundestag im Juni 2017 beschlossene Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, der eine entsprechende Verständigung zwischen Bund und Ländern vorausging, entspricht diesen Kriterien nur teilweise. Immerhin werden die Länder durch den Bund um netto rund 4,3 Milliarden Euro (bezogen auf das Jahr 2020) bessergestellt als bisher. Das löst das Problem einer strukturellen Unterfinanzierung der öffentlichen Haushalte insgesamt zwar nicht, ist aber dennoch sinnvoll und notwendig.

Zu begrüßen ist auch, dass der vertikale Ausgleich verstärkt wird. Der bisherige Vorwegausgleich durch die Umsatzsteuer und der horizontale Länderfinanzausgleich werden durch finanzkraftabhängige Zu- und Abschläge bei der Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer ersetzt. Zusätzliche Bundesergänzungszuweisungen für die Länder erhöhen die Zielgenauigkeit. Beides reduziert die Streitanzahl der bisherigen Finanzausgleichssysteme.

Die strukturelle Finanzschwäche vieler Kommunen findet zukünftig erfreulicherweise eine stärkere Berücksichtigung. Hier sind die ab 2020 einzuführenden jährlichen Zuweisungen für Länder mit besonders finanzschwachen Kommunen zu nennen, aber auch die neuen Möglichkeiten des Bundes, finanzschwache Kommunen bei Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur zu unterstützen. Die kommunale Finanzkraft wird beim Finanzausgleich der Länder künftig stärker als bisher berücksichtigt.

Die immer wieder öffentlichkeitswirksam eingeforderten Wettbewerbselemente im Finanzföderalismus sind mit der Neuordnung des Bund-Länder-Finanzgefüges zu Recht nicht gestärkt worden. Im Gegenteil dürften sie durch die faktische Abschaffung des Länderfinanzausgleichs in der bisherigen Form sogar an Bedeutung verlieren. An anderer Stelle aber bestehen schädliche Wettbewerbselemente fort – insbesondere beim Steuervollzug, der nach wie vor keine ausreichenden bundeseinheitlichen Standards kennt. Nur die aber könnten verhindern, dass der Steuervollzug mehr oder weniger offen zur »Standortpflege« genutzt und auf Einnahmen der Gebietskörperschaften verzichtet wird.

Trotz einiger Kostenübernahmen durch den Bund sind kommunale Haushalte durch Sozialausgaben – abhängig von der lokalen Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage – in unterschiedlichem Maße belastet. Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanz löst dieses Problem nicht. Sinnvoll wäre, wenn der Bund im Sinne des Konnexitätsprinzips von ihm veranlasste Sozialausgaben vollständig übernimmt. Er bestimmt ja auch deren Höhe und Ausgestaltung. Dies wäre ein direkter Beitrag zur Stärkung strukturschwacher Kommunen und könnte einen guten Teil der bestehenden Disparitäten ausgleichen.

Nicht zuletzt bleiben die durch die Föderalismuskommission 2006 eingeführten Verbote der Kooperation zwischen Bund und Ländern weitgehend bestehen. Zwar wurden sie in den vergangenen Jahren im Bereich der Bildung, der Finanzierung von Gemeindeverkehrswegen und des sozialen Wohnungsbaus sinnvollerweise gelockert.

**Die Chance, im Zuge der Neuordnung der Bund-Länder-Finanz systematisch und ideologiefrei zu prüfen, auf welchen Politikfeldern eine stärkere Kooperation angebracht wäre, wurde aber vergeben. Einer Verwirklichung der Gleichwertigkeit bzw. Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse steht dies entgegen.**

### **Fazit**

Angesichts der Bedarfe im Bereich der Infrastruktur und der öffentlichen Daseinsvorsorge, aber auch angesichts der Zukunftsaufgaben, vor denen unsere Gesellschaft steht, ist festzuhalten: Die Gleichwertigkeit bzw. Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse verlangt keineswegs nur einen weitreichenden, solidarischen Ausgleich zwischen strukturstärkeren und strukturschwächeren Ländern und Kommunen, sondern auch eine insgesamt bessere Finanzausstattung der öffentlichen Haushalte. Zwar enthält die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen mit Blick auf Ausgleichsmechanismen einige Verbesserungen. Die Finanzpolitik der zurückliegenden Jahre und Jahrzehnte insgesamt aber wird den Notwendigkeiten nicht gerecht.

Jens Bullerjahn



## Das föderale Deutschland und die Lebensverhältnisse – Vielfalt und Unterschiede werden bleiben

Seit Vollendung der staatlichen Einheit liegen jetzt 30 Jahre Erfahrung mit dem wiedervereinigten Deutschland hinter uns. Auch wenn sicherlich noch einiges zu tun bleibt, bestehende Defizite weiter abzubauen: Deutschland ist ein modernes, wirtschaftlich und sozial starkes Land, das seine Rolle in der Welt neu definieren muss, aber auch ein Land der Vielfalt und der regionalen Unterschiede. Der deutsche Föderalismus bietet dafür einen günstigen Rahmen, weil er Möglichkeiten einer regional differenzierten Politikgestaltung mit einem klaren politischen Bekenntnis zu bundesweit gleichwertigen Lebensverhältnissen verbindet.

**Das Erreichen gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland ist aber nicht zu erwarten, nicht mit noch so viel staatlicher Unterstützung. Dafür sind die realen und auch die gefühlten Unterschiede in den Regionen Deutschlands zu groß. Wer Gegenteiliges proklamiert, erzeugt Enttäuschungen und erleichtert Populisten ungewollt das politische Leben.**

Entwicklungen, die Politik kaum oder gar nicht beeinflussen kann, sollten deshalb offen angesprochen werden.

**Jens Bullerjahn**  
1962 in Halle (Saale) geboren

**1979 – 1990** Elektromonteur,  
Elektroingenieur im Mansfelder  
Land

**seit 1989** Mitglied der SPD  
**1990** Gemeinderat, Kreistag

**1990 – 2016** Mitglied des  
Landtages Sachsen-Anhalt,  
Parlamentarischer Geschäfts-  
führer, Vorsitzender der  
SPD-Fraktion

**2006 – 2016** Finanzminister,  
stellvertretender Minister-  
präsident, Mitglied des  
Bundesrates  
Mitglied der Föderalismus-  
kommissionen II und III

**2006 – 2007** stellvertretender  
Bundesvorsitzender der SPD

**2012 – 2016** Vorsitzender der  
Tarifgemeinschaft der Länder  
**seit 2016** Berater für Wirt-  
schaft und Finanzen

In Zeiten der Globalisierung und weltweiter Veränderungen, in denen Europa hin- und hergerissen wird zwischen Amerika und China, steht auch Deutschland immer wieder vor riesigen Herausforderungen. Die Entwicklungen der vergangenen Jahre führten dazu, dass sich die Unterschiede zwischen den Ländern in der Welt und eben auch europaweit in ihren Strukturen und den Lebensumständen der Menschen immer wieder verändern. Beispielhaft zeigt die Karte des Berlin-Instituts auf Seite 291 die Unterschiedlichkeit Europas für das Jahr 2017.

Das bedeutet auch für den deutschen Föderalismus eine permanente Belastung, nicht erst seit der deutschen Wiedervereinigung. Trotzdem ist Deutschland wirtschaftlich stark, war oft Exportweltmeister und 2019 die innovativste Nation der Welt (Bloomberg), mit einem weltweit anerkannten Sozialstaat. Das föderale Deutschland – das sind 16 Länder und der Bund, die sich immer wieder politisch streiten und trotzdem Gesetze und Projekte entwickeln, die sie im Bundestag und Bundesrat gemeinsam abstimmen, flankiert von einer starken Gerichtsbarkeit und Pressefreiheit, die in ihrer Unabhängigkeit Politik begleiten und, wenn nötig, zur Korrektur auffordern. Es gibt aber innerhalb Deutschlands, seiner Regionen und Bevölkerungsschichten, spürbare Veränderungen und Zuspitzungen, die man benennen und auf deren Konsequenzen man hinweisen muss. Ein wichtiger Punkt sind dabei die unterschiedlichen Lebensverhältnisse vor Ort. Bei deren Bewertung sind nicht nur Statistiken, Tabellen und Einschätzungen von außen, sondern auch die eigene Wahrnehmung der dort lebenden Bevölkerung von Relevanz.

Oft geht es bei Statistiken vor allem um die Entwicklung von Bevölkerungsstrukturen: Wie hat sich die Altersstruktur verändert? Welche Bildungsabschlüsse werden von wem erreicht? Welche Entwicklungen prägen das Leben und Wohnen in den Städten und Dörfern? Es geht um wirtschaftliche Unterschiede, vor allem geprägt durch die Folgen des Zweiten Weltkriegs und die unterschiedlichen politischen Wege danach. Denn immerhin 464 der 500 größten deutschen Unternehmen und rund 90 Prozent der Beschäftigten in diesen Großunternehmen befinden sich in Westdeutschland. Das führt zwingend zu einer unterschiedlichen Steuerkraft. Wenn wir heute darüber reden, dass die Unterschiede kaum noch Himmelsrichtungen kennen, ist dies nur die halbe Wahrheit.

Es ist vor allem der Osten, der bei dauerhaft geringerer Produktivität und Wirtschaftskraft (80 Prozent) und geringerem Einkommen (2019 West 3.526 Euro zu Ost 2.827 Euro), spürbarem Bevölkerungsschwund (1990–2017 Bayern +14 Prozent, Sachsen-Anhalt –23 Prozent!) und daraus resultierender geringerer Finanzkraft (ostdeutsche Länder 61 Prozent des Bundesdurchschnitts) nicht aufschließen kann, während der Süden sich in diesen Bereichen immer stärker entwickelt. Regionen wie Hamburg und Berlin sind bei dieser positiven Betrachtung miteingeschlossen. Ablesen lässt sich das auch an der Lebenserwartung: Immer noch besteht ein Unterschied von zwei bis drei Jahren. Es geht also um räumliche Entwicklungsunterschiede!

Diese Entwicklungen werden wir auch in den nächsten Jahrzehnten vorfinden. Manche werden sich, wie der Bevölkerungsschwund mit seinem ständigen Anpassungsdruck im ländlichen Raum und der daraus resultierenden Finanzschwäche, vor allem im Osten, verstärken. Aber auch die mit Wirtschaftszentren einhergehenden Herausforderungen – Verkehrsprobleme oder steigende Lebenshaltungskosten, Wohnungsmangel, die weitere Individualisierung – werden sich zuspitzen. So soll die Region München laut einer Prognose bis 2037 um weitere rund 320.000 Einwohner wachsen und dabei die jüngste in ganz Deutschland sein. Damit ist klar, dass auch die Regionen in Deutschland wieder weiter auseinanderdriften.

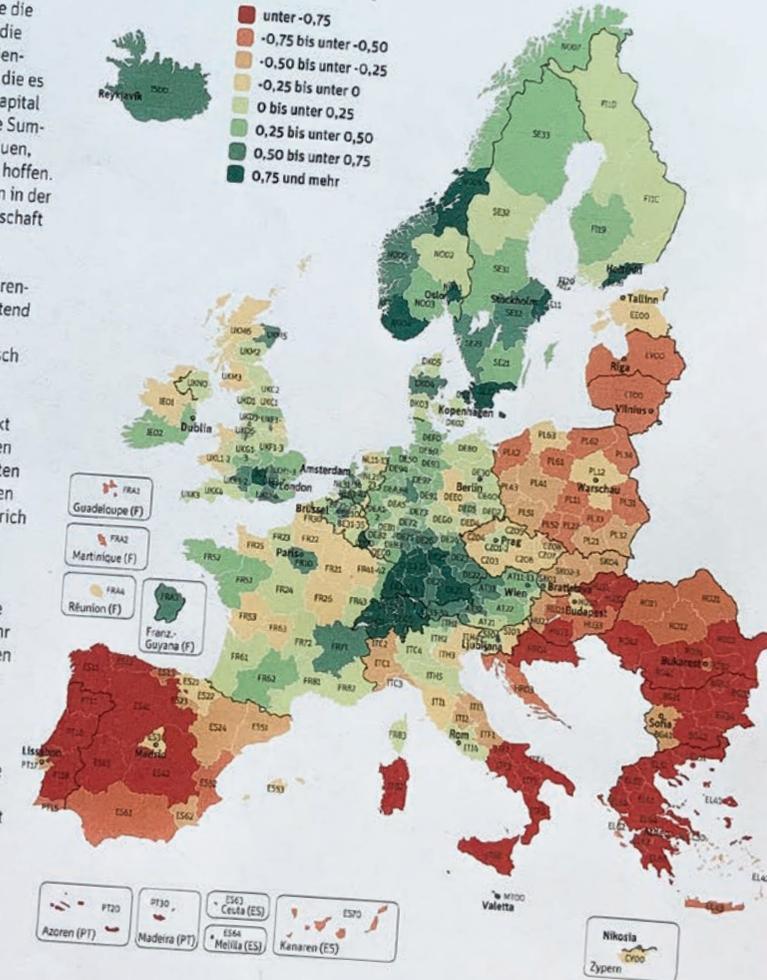
Der Blick auf gleichwertige Lebensverhältnisse sollte aber nicht nur anhand objektiver Parameter bemessen werden, sondern muss auch die Perspektiven vor Ort einbeziehen, auf die dann eine umverteilende Regionalpolitik zugeschnitten werden kann. Das sollte mit einem guten Narrativ, einer Vision, viel Realismus und den Menschen vor Ort geschehen. Nicht immer werden ungleiche Lebensverhältnisse als schlecht empfunden, Zufriedenheit ist nicht nur eine Frage von Geld. Die Menschen in ihrer Stadt, ihrem Dorf, ihrer Region wissen doch meist nur zu gut über die vorhandenen Stärken und Schwächen Bescheid und entscheiden ganz individuell

## GESAMTÜBERBLICK Norden und Zentrum vorn

In der Ökonomie des 21. Jahrhunderts sind nicht mehr große Industrieanlagen, Agrarland oder Bodenschätze die wichtigsten Ressourcen, sondern die Kenntnisse und Fähigkeiten von Menschen. Jene Länder und Regionen, die es schaffen, diese häufig als Humankapital oder Humanvermögen bezeichnete Summe von Fertigkeiten stetig auszubauen, dürfen auf wachsenden Wohlstand hoffen. Andere können schnell zu Verlierern in der Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft werden.

### Gesamtbewertung

- unter -0,75
- -0,75 bis unter -0,50
- -0,50 bis unter -0,25
- -0,25 bis unter 0
- 0 bis unter 0,25
- 0,25 bis unter 0,50
- 0,50 bis unter 0,75
- 0,75 und mehr



Sich an die Alterung der Bevölkerung anpassen, ohne dabei die Kraft zur wirtschaftlichen Erneuerung zu verlieren,

6 Europas demografische Zukunft

und sehr bewusst über ihren Lebensmittelpunkt. Deshalb ist es auch wichtig, sich unvoreingenommen mit den bestehenden Lebensrealitäten auseinanderzusetzen, so wie es in der Abbildung rechts geschieht.

**Aber: Das dauerhafte Streben nach Gleichwertigkeit ist richtig. So gerät keine Region, kein Bundesland aus dem Fokus der gesamtstaatlichen Betrachtung.**

#### **Woher dann aber der Anspruch auf gleichwertige Lebensverhältnisse?**

Artikel 72 des Grundgesetzes räumt dem Bund das Recht ein, gesetzgeberisch aktiv zu werden, wenn es um die »Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet« geht. Erwähnt sei hier auch die Wirkung der verschiedenen Finanzausgleiche in Deutschland genau für dieses erklärte politische Handlungsziel. Die Gründungsväter und -mütter haben uns allen etwas sehr politisch Kluges und Weitreichendes mit auf den Weg gegeben, was nicht viele Staaten auf der Welt berücksichtigen. War es nach 1949 der Begriff »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse«, wird seit der Verfassungsreform 1994 von »Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse« gesprochen. In Deutschland werden wegen dieses Auftrages an die Politik, gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen, strukturschwache Regionen nicht einfach sich selbst überlassen. Sie haben ein Recht auf Hilfe und Unterstützung, aber nicht auf Erreichung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

Dieser politische Anspruch war Grundlage der jahrzehntelangen Unterstützungen für das strukturschwache Bayern (Hilfen aus dem Länderfinanzausgleich gab es bis 1985) oder für die Umstrukturierung Nordrhein-Westfalens und des Saarlandes bei Kohle und Stahl. Nach der Wiedervereinigung galt das erst recht für den ganzen Osten, wo vielfältige Veränderungen und Unterstützungen bei Finanzausgleichen, Förderprogrammen und Sonderförderungen ins Leben gerufen wurden. Eine solche Unterstützung gibt es heute auch für das Saarland und Bremen, die in den nächsten Jahren mit zugesagten finanziellen Hilfen des Bundes und der anderen Länder rechnen können.

Aber Unterstützung und Hilfe wird heute zu Recht immer mehr auch auf Nutzen und Nachhaltigkeit für die Helfenden hinterfragt. Trotz aller Hilfe sind die Länder eben auch Konkurrenten, und Solidarität hat ihre Grenzen. Finanzpolitisch kann man am Land Berlin gerade beobachten, wie durch finanzielle Hilfen von Ländern und dem Bund, einen enormen Bevölkerungswachstum durch Zuzug und sich daraus verstärkende Impulse in Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur, aber auch dank eigenem finanzpolitischen Handeln die Situation spürbar ändert.

**Bevölkerungsentwicklung:** Das demografische Zwischenhoch zieht am Osten vorbei / **Kinder und Geburten:** Kleiner Babyboom in Ost und West / **Familien und Haushalte:** Immer weniger leben zusammen / **Alterung, Pflege und Sterben:** Eine neue Normalität / **Gesundheit und Lebenserwartung:** Wohlhabende werden älter / **Binnenmigration:** Zwischen Ost-West und Stadt-Land / **Zuwanderung:** Im Osten noch immer kaum Migranten / **Schulische Bildung:** Der Osten muss sich nicht verstecken / **Berufsbildung und Studium:** Dem Osten gehen die Studierenden aus / **Wissensgesellschaft:** Die Zukunft liegt in den Metropolen / **Arbeit und Beschäftigung:** Fachkräfte dringend gesucht / **Gleichstellung:** Wo der Westen dem Osten folgte / **Einkommen und Vermögen:** Einheit noch nicht in Sicht / **Unternehmens- und Wirtschaftsstruktur:** Angleichung noch nicht geschafft / **Landwirtschaft und Ernährung:** Deutschland mit gutem Appetit / **Ökologie und Klimawandel:** Umwelt als Einheitsgewinner? / **Mobilität:** Auf dem Land wenig Alternativen zum eigenen Auto / **Digitalisierung und Kommunikation:** Vom fehlenden Telefonanschluss zum Glasfasernetz / **Mediennutzung:** Der Osten kommt kaum vor / **Konsum:** In regionalen Vorlieben vereint / **Teilhabechancen und Gleichwertigkeit:** Das Glück wohnt eher im Norden / **Wohnen:** Im Osten noch immer häufiger zur Miete / **Identität und Einheit:** Die Heimat prägt überall / **Religion und Säkularisierung:** Der Osten ist säkularer, der Westen vielfältiger / **Engagement und Ehrenamt:** Im Land der »Vereinsmeier« / **Politik und Wahlen:** Deutschland ist eine demokratische Republik / **Sport und Reisen:** Fußball-Begeisterung grenzenlos / **Kultur:** Die erste Geige spielt im Osten / **Kriminalität:** Die Furcht ist größer als die Bedrohung / **Corona:** In der Pandemie vereint?

## **Die Lebensrealitäten in Deutschland**

Ich bin in der DDR groß geworden, was heute nicht mehr relevant, aber für das Verständnis meiner Sichtweise wichtig ist. Der Zentralismus von Ost-Berlin prägte das Leben im ganzen Land und seinen Bezirken. Die alte BRD mit ihren stolzen Ländern war weit weg und in ihren Strukturen, Zuständigkeiten, diversen Parlamenten und Verwaltungen schwer nachzuvollziehen. Gemeinden konnten gegen ihr Bundesland, Länder gegen den Bund politisch und rechtlich vorgehen. Nach der Wende erlebte ich den Wandel weg vom Zentralen hin zu mehr Eigenverantwortung, zu mehr Vielfalt und Unterschiedlichkeit im Herangehen und Lösen von Problemen. Erfahren konnte ich das unter anderem in meinen Tätigkeiten im Kreistag, Landtag, in einer Landesregierung, im Bundesrat und nicht zuletzt den Föderalismuskommissionen. Ich konnte erleben, dass Solidarität in Deutschland innerhalb einer Ebene (zum Beispiel zwischen den Ländern) und zwischen den Ebenen (Gemeinden, Länder, Bund) immer auch einhergeht mit einem bewussten und gewollten Wettbewerb und einem Schuss Egoismus beim Lösen der eigenen (Länder-)Probleme. Die Suche nach unterschiedlichen Lösungen ist dabei von Vorteil. Ich wurde so über die Jahre zu einem bekennenden Föderalisten, mit großer Anerkennung für das System und einem gesunden Maß an Skepsis.

Aber interessieren sich die Leute am Kaffeetisch, im normalen Leben für dieses Thema, für unsere Diskussionen und Informationen? Sicherlich zu wenig – und wenn überhaupt, dann über die Auswirkungen von Föderalismus. Andererseits ist der Föderalismus derzeit wieder aktuell – wegen Corona und immer wieder mal wegen der Bildung, auch wenn gerade dort so manche Diskussion scheinbar nicht enden will und Veränderungen nötig sind! Der politische Umgang in Deutschland mit der Coronakrise ist, bei allen kleinen und großen Schwierigkeiten, auch ein Beleg für die Stärke des Föderalismus. Was dabei immer wieder einen einheitlichen Handlungsrahmen schafft, ist diese Verbindung aus regionalen Differenzierungsmöglichkeiten (was einen erneuten kompletten Lockdown verhindern kann), dem In-die-Verantwortung-Nehmen aller Exekutiven von Bund und Ländern und einem hohen Maß an Koordinierungsfähigkeit.

### **Wie werden nun aber Regionen und die Lebensverhältnisse der in ihr lebenden Menschen unterschieden?**

In einer Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung zum Thema »Ungleiches Deutschland« aus dem Jahr 2019 wurden verschiedenste Indikatoren von 402 Landkreisen und kreisfreien Städten zusammengetragen und verknüpft, sodass bestimmte Gemeinsamkeiten erkannt werden konnten. Diese wurden dann mit dem Blick nach vorn sehr verschieden interpretiert, wie die Abbildung Seite 296 zeigt.

Die Forscher bildeten fünf verschiedene Muster und ordneten die Städte und Landkreise zu. Dabei kamen sie zur folgender Unterscheidung:

- **dynamische Groß- und Mittelstädte**
- mit Exklusionsgefahr            78 Landkreise    22,7 Mio. Einwohner (EW)
- **starkes (Um-)Land**            62 Landkreise    13,7 Mio. EW
- **deutschlands solide Mitte**    187 Landkreise    32,8 Mio. EW
- **ländlich geprägte Räume**
- in dauerhafter Strukturkrise    53 Landkreise    8,1 Mio. EW
- **städtisch geprägte Regionen im**
- andauernden Strukturwandel    22 Landkreise    5,4 Mio. EW

Die Zahlen zeigen, dass fünf von sechs Menschen in Deutschland, also 69,2 von 82,8 Millionen Einwohnern, in wohlhabenden oder zumindest soliden Regionen leben und scheinbar nur ein prozentual kleinerer Teil der Bevölkerung in Räumen mit Strukturproblemen wohnt. Es ist jedoch für den Einzelnen, der in einer solchen Region wohnt, für die eigene Wahrnehmung irrelevant, ob im internationalen und innerdeutschen Vergleich die Unterschiede zwischen den Regionen nicht so gravierend sind, wie immer dargestellt wird.

**Die Strukturschwäche im Osten Deutschlands, aber auch einzelner Regionen im Westen, die es in ihrer Ausprägung zum Teil auch schon in den vergangenen Jahrhunderten gab, lässt sich nicht leugnen und mittelfristig nicht beheben.**

Der Weggang vieler großer Unternehmen von Ost nach West nach dem Zweiten Weltkrieg hat diesen Trend dauerhaft verstärkt.

Ich selber lebe in einer solchen ländlichen Region in dauerhafter Strukturkrise, einem Dorf im Mansfelder Land, dem ehemals reichen Land Luthers und des Kupfers in der Nähe Halle/Saale. Die Menschen, die im und mit dem Bergbau zu tun hatten, kannten neben der harten Arbeit über viele Jahrhunderte materiell keine Sorgen – Gesundheitsschäden und Umweltbelastungen durch den Bergbau inklusive. Nach der Wende waren 800 Jahre Bergbau vorbei. Nicht nach 20 oder 30, sondern nach kurzen drei Jahren! Mit allen Folgen und Verwerfungen, die eine solche Entscheidung für mehrere 10.000 Beschäftigte nach sich zieht. Beispiele wie das Mansfelder Land gibt es im Osten öfter als im Westen. Eine völlig andere Entwicklung zeichnet sich im Raum München, Hamburg oder Berlin/Potsdam ab. Die strukturstarken Ballungsräume mit einem starken Umland, mit ihren vielen echten oder scheinbaren Entwicklungschancen, gibt es aber vor allem im Westen der Republik.

Tabelle 1  
**Raumtypen sozioökonomischer Disparitäten in Deutschland**

Charakterisierung	Vor- oder Nachteil	räumliche Ausdehnung
<b>dynamische Groß- und Mittelstädte mit Exklusionsgefahr</b> (78 Kreise; 22,7 Mio. Einw.)		
Außergewöhnliche Verdienstmöglichkeiten auf zukunftsfähigen Arbeitsmärkten, eine herausragende Versorgungslage an Einrichtungen und Infrastruktur sowie eine durchschnittliche Beteiligung der Bürger_innen an Wahlen zeichnen die wirtschaftlichen Powerhäuser Deutschlands aus. Der/die durchschnittliche Einwohner_in ist besser versorgt als in den meisten anderen Regionen Deutschlands, steht aber in zunehmender Konkurrenz zu den vielen Menschen, die diese Lagevorteile ebenfalls schätzen und in die Großstädte drängen. Ressourcenschwache Haushalte, in denen vergleichsweise viele Kinder leben, sind zunehmend von Exklusion und Verdrängung bedroht. Mehr ältere Mitbürger_innen leben in Armut als in anderen Raumtypen. Indikatoren wie die Lebenserwartung und Schulden variieren stark. Sie liegen im Mittel dieses Raumtyps nahe des deutschlandweiten Durchschnitts.	HQ-Beschäftigte: ↑ (21,4 %) Altersarmut: ↓ (4,3 %) Kinderarmut: ↓ (18,0 %) Lebenserwartung: ↑ (80,6 J.) Erreichbarkeit Hausärzt_innen: ↑ (3,5 Min.) Gehälter: ↑ (3.213 EUR) kom. Schulden: 0 (1.585 EUR) Wahlbeteiligung: 0 (74,4 %) Breitband: ↑ (93,4 %) Wanderungen: ↑ (97,6 Personen je 100 Tsd. Einw.)	
<b>starkes (Um-)Land</b> (62 Kreise; 13,7 Mio. Einw.)		
Historisch gewachsene Lagevorteile und die Nähe zu den attraktivsten Arbeitsmärkten Deutschlands machen diese Gebietskulisse in Süddeutschland, aber auch im Umland prosperierender Großstädte Westdeutschlands, stark. Armutsgefährdung und Schuldenlast sind außerordentlich gering, Bruttogehälter, Lebenserwartung und Wahlbeteiligung deutschlandweit am höchsten. Kein Wunder, dass sehr viele Menschen in diese Regionen ziehen, auch wenn infrastrukturell (Breitbandanschluss, Hausärzt_innen) noch Luft nach oben ist. Die geringe Schuldenbelastung verleiht den Kommunen dieses Raumtyps vergleichsweise viel Handlungsspielraum, um die Infrastruktur zu modernisieren. Die Nähe zu großstädtischen Arbeitsmärkten und infrastrukturellen Angeboten ermöglicht eine hohe Lebensqualität, die im Pendlerland Deutschland allerdings ein hohes Maß an Mobilität voraussetzt.	HQ-Beschäftigte: 0 (15,8 %) Altersarmut: ↑ (1,9 %) Kinderarmut: ↑ (6,2 %) Lebenserwartung: ↑ (82,0 J.) Erreichbarkeit Hausärzt_innen: 0 (4,8 Min.) Gehälter: ↑ (3.534 EUR) kom. Schulden: ↑ (931 EUR) Wahlbeteiligung: ↑ (80,2 %) Breitband: 0 (82,3 %) Wanderungen: ↑ (197,7 Personen je 100 Tsd. Einw.)	
<b>Deutschlands solide Mitte</b> (187 Kreise; 32,8 Mio. Einw.)		
Der Durchschnittscluster Deutschlands ohne besondere Abweichungen vom Bundesmittel, mit einer Ausnahme: Der Anteil der hoch qualifizierten Beschäftigten ist hier im Bundesvergleich am geringsten. Die Perspektiven für die Erwerbstätigkeit der Zukunft könnten sich hier mit zunehmender Distanz zu den großstädtischen Arbeitsmärkten zum Risiko entwickeln. So zum Beispiel in Süddeutschland, wo sich dieser Raumtyp eher in den peripheren Lagen in Grenznähe zu Tschechien und Oberösterreich findet. In Westdeutschland ist er weitflächig verbreitet und umfasst ländlich und städtisch geprägte Räume, teilweise mit hohen Schuldenlasten. In Ostdeutschland beschränkt sich die solide Mitte auf die Pendlereinzugsbereiche Berlins, deren Zukunftsperspektiven sich durch die hohe Strahlkraft der Hauptstadt weiter verbessern dürften.	HQ-Beschäftigte: ↓ (10,2 %) Altersarmut: 0 (2,3 %) Kinderarmut: ↑ (10,4 %) Lebenserwartung: 0 (80,6 J.) Erreichbarkeit Hausärzt_innen: ↓ (5,7 Min.) Gehälter: 0 (3.183 EUR) kom. Schulden: ↓ (1.734 EUR) Wahlbeteiligung: ↑ (76,6 %) Breitband: ↓ (77,1 %) Wanderungen: 0 (-17,4 Personen je 100 Tsd. Einw.)	
<b>ländlich geprägte Räume in der dauerhaften Strukturkrise</b> (53 Kreise; 8,1 Mio. Einw.)		
Die ländlichen Räume ostdeutscher Landkreise sind weiterhin stark vom demografischen Wandel betroffen, die Bevölkerung schrumpft. Ausschlaggebend dürften die vergleichsweise schlechten Erwerbsmöglichkeiten sein. Geringe Einkommen und ein geringer Anteil hoch qualifizierter Beschäftigter sind die Konsequenz. Zudem entwickeln sich infrastrukturelle Maßnahmen nicht im erhofften Maß. Sinnbildlich dafür steht die stark unterdurchschnittliche Erreichbarkeit von Hausärzt_innen. Aber auch die drängende Aufgabe des Breitbandausbaus für den Zugang von Privathaushalten und Unternehmen zu zukunftsfähigem Internet (> 50 Mbit) kommt nicht entscheidend voran. Positiv ist, dass die Kommunen kaum verschuldet sind und durch den hohen Anteil an Frauen, die in der ehemaligen DDR durch Erwerbstätigkeit Rentenansprüche erworben haben, die Altersarmut deswegen (noch) gering ausfällt.	HQ-Beschäftigte: ↓ (10,5 %) Altersarmut: ↑ (0,9 %) Kinderarmut: 0 (15,5 %) Lebenserwartung: ↓ (79,8 J.) Erreichbarkeit Hausärzt_innen: ↓ (6,8 Min.) Gehälter: ↓ (2.464 EUR) kom. Schulden: ↓ (1.053 EUR) Wahlbeteiligung: ↓ (72,0 %) Breitband: ↓ (59,0 %) Wanderungen: ↓ (-213,4 Personen je 100 Tsd. Einw.)	
<b>städtisch geprägte Regionen im andauernden Strukturwandel</b> (22 Kreise; 5,4 Mio. Einw.)		
In diesem Raumtyp finden sich wenige altindustriell geprägte Kommunen im Ruhrgebiet, im Saarland und in Rheinland-Pfalz sowie Bremen und Bremerhaven. Die Armut von Kindern und älteren Mitbürger_innen ist besonders hoch, die Versorgungslage mit Einrichtungen der Gesundheitsversorgung allerdings hervorragend. Im Mittel aller dieser Städte verlassen deutlich mehr Menschen die Region als zuziehen, die Gehälter sind durchschnittlich. Die geringe Lebenserwartung und Wahlbeteiligung deuten auf persistente Problemlagen hin, die kommunalen Haushalte sind mit einer hohen Schuldenlast nur eingeschränkt handlungsfähig. Positive Impulse zur Bewältigung des Strukturwandels sind in Städten dann zu erwarten, wenn finanzielle Handlungsfähigkeit hergestellt wird, die Armutproblematik abgemildert und der Wegzug gestoppt werden kann.	HQ-Beschäftigte: ↑ (13,4 %) Altersarmut: ↓ (5,1 %) Kinderarmut: ↓ (27,2 %) Lebenserwartung: ↓ (79,5 J.) Erreichbarkeit Hausärzt_innen: ↑ (3,0 Min.) Gehälter: 0 (3.190 EUR) kom. Schulden: ↓ (6.373 EUR) Wahlbeteiligung: ↓ (71,8 %) Breitband: ↑ (93,1 %) Wanderungen: ↓ (-249,5 Personen je 100 Tsd. Einw.)	

(starker Vorteil: ↑; Vorteil: ↗; Durchschnitt: 0; Nachteil: ↓; starker Nachteil: ↓↓; Abkürzungen: J. = Jahre, Tsd. = Tausend, Einw. = Einwohner\_innen, kom. = kommunale, HQ = hoch qualifizierte)

## Wie werden die Aufgaben des Staates für seine Bürger also organisiert?

Genauerer regeln die Raumordnungsgesetze des Bundes und der Länder. Beim Bundesgesetz geht es darum, dass »ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse« anzustreben sind, also eine flächendeckende Daseinsvorsorge. Das gilt für die Ballungsräume wie die ländlichen Gebiete. Dabei soll auf einen »Ausgleich räumlicher und struktureller Ungleichgewichte zwischen den Regionen« hingewirkt werden. Es liegt auf der Hand, dass Stadt und Land unterschiedliche Aufgaben bewältigen müssen. Trotzdem haben die Bürger unabhängig von ihrem Wohnort Anspruch auf bestimmte Dienstleistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge wie Wasser, Strom und in heutiger Zeit auch auf Zugang zum Internet.

Die weiteren Aufgabenverteilungen bei der Daseinsvorsorge regelt jedes Bundesland für sich. Dies geschieht nach dem System der zentralen Orte, also einer Staffelung der Bedeutung der Städte und Gemeinden. Die Grundzentren, meist kleine Städte, versorgen die Bürger mit alltäglich notwendigen Leistungen wie Grundschule, Allgemeinmedizin, Einkaufen. Die Mittelzentren, meist Städte zwischen 20.000 und 50.000 Einwohner, versorgen die Menschen mit weiteren Bildungseinrichtungen, Krankenhäusern, einem Grundangebot an Kultur und vielfältigen Angeboten des Handels. In einigen von ihnen findet man auch den Sitz der Verwaltung des entsprechenden Landkreises. Die höchste Stufe sind die Oberzentren, Städte von meist über 100.000 Einwohnern. Hier gibt es je nach Bundesland und Ballungsraum sehr große Unterschiede in Anzahl und Größe.

In den Oberzentren gibt es Hochschulen und Forschungseinrichtungen, zentrale Kultureinrichtungen wie Theater, Universitäts- und Fachkliniken, ein ausgebautes ÖPNV-Angebot und natürlich ein Angebot an Wirtschaft und Unternehmen, welches weit über das eigentliche Stadtgebiet hinausragt. Es gibt große Unterschiede zwischen diesen Oberzentren. Denken wir nur an die derzeitigen Impulse für Berlin und Süd-Brandenburg durch die Ansiedlung von Tesla. Diese großen Ansiedlungen suchen die Vorteile von Metropolregionen. Während beispielsweise München, Hamburg oder Berlin sich stark entwickeln, auch im internationalen Vergleich, fallen andere Oberzentren, vor allem im Ruhrgebiet, immer mehr zurück.

Aber was sind die Trends, die dieser Entwicklung zugrunde liegen? Junge Menschen zieht es für die Ausbildung und den Berufseinstieg immer wieder in große Städte, ebenso Fachkräfte mit Ausblick auf bessere Jobs. Beides verschärft die Wohnknappheit in den Oberzentren, verstärkt aber gleichzeitig den Fachkräftemangel auf dem Land. Dieser Trend wird sich weiter intensivieren, da in den nächsten Jahren

Abbildung aus: »Ungleiches Deutschland: Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2019« Friedrich-Ebert-Stiftung

die Generation der sogenannten Babyboomer in den Ruhestand geht und dadurch die Nachfrage an Arbeitskräften, gerade in den Städten, weiter steigen wird.

Die Fragen der Globalisierung, der Demografie, der zukünftigen Mobilität, der Lebenshaltungskosten, der Umwelt- und Energiepolitik sowie der sich verändernden Arbeitswelt werden sich aufgrund der vielen Menschen immer zuerst in den Ballungsräumen Antworten suchen. Die Politik hat mit Milliarden in der Städtebauförderung genau das auch gewollt und unterstützt! Und das war richtig. Der ländliche Raum verliert so aber weiter zunehmend junge Menschen und wird grundsätzlich in den nächsten Jahren nichts dagegen machen können.

### Was macht die aktuelle Politik?

Die aktuelle Bundesregierung hat eine Kommission »Gleichwertige Lebensverhältnisse« ins Leben gerufen. Der Kommissions-Bericht »Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall« führt aus: »Deutschland ist ein vielfältiges Land. Seine Vielfalt ist Teil der Erfolgsgeschichte der Bundesrepublik. Aber es sind zunehmend Disparitäten – also ungleiche Lebensverhältnisse – zu beobachten zwischen und innerhalb von Regionen und ihren Entwicklungen; nicht nur zwischen Ost und West, sondern auch zwischen Nord und Süd. Betroffen sind überhitzte Ballungsgebiete ebenso wie urbane Gegenden oder ländliche Räume. Es besteht die Gefahr, dass sich die erkannten Ungleichgewichte verfestigen oder zunehmen.«

Die Regierungskommission hat sich in ihren Unterlagen zu den unterschiedlichen Einkommen, Kosten, Entfernungen und anderen Parametern zur Messung der Gleichwertigkeit in Deutschland geäußert. Es wurden sechs Arbeitsgruppen mit sehr unterschiedlichen Themen gebildet. Neben einer intensiven Analyse, vielen Diskussionen, auch kritischen, wurden 2019 die vorläufigen Ergebnisse und Vorschläge nebst einem Deutschlandatlas vorgelegt. Im Ergebnis besteht die Grundüberlegung in der Schaffung eines aktiveren Staates. Es geht um eine Strategie, die Lebensverhältnisse in Deutschland anzugleichen. Es geht also darum, Ungerechtigkeiten zu bekämpfen.

Der zuständige Minister Horst Seehofer hat sich wie folgt geäußert: »Deshalb müssen wir jetzt handeln. Nicht für identische Lebensverhältnisse, aber für gleiche Lebenschancen auch dort, wo sie heute nicht gewährleistet sind.« Im Oktober 2019 äußerte er sich zudem zuversichtlich, dass die Strukturunterschiede zwischen Ost und West beseitigt werden: »Wir gehen von einem Jahrzehnt aus, bis wir gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Deutschland haben. Das gilt nicht nur für die neuen Bundesländer, sondern auch für strukturschwache Regionen in anderen Teilen Deutschlands.« Eine sehr weitreichende Aussage, die in ihrer inhaltlichen

Absolutheit und Zeitbegrenzung kritisch zu hinterfragen ist und wohl eher als Zielrichtung gelten kann. Abzuwarten bleibt, was die Kommission als endgültiges Ergebnis vorlegt und welche Interpretation sie bei der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wählt.

Aber wie soll das aussehen, wenn man für einen Quadratmeter Wohnraum im Mansfelder Land bis zu 1.000 Euro bezahlt (was für dezentrale Räume natürlich eine Chance darstellt!) und in München oft 10.000 Euro und mehr? Da gibt es eine fast 20-prozentige Steigerung bei Eigenheimen und fast 40 Prozent bei Mieten in Frankfurt am Main in den vergangenen Jahren, die weder mit den Einkommen selbst der Mittelschicht oder dem allgemeinen Wirtschaftswachstum einhergeht.

Notwendig dafür ist die Schaffung eines schnell wachsenden Wohnungsangebots, das jedoch einen höheren Anteil als bisher an bezahlbarem Wohnraum für Normalverdiener durch staatliche Förderung aufweisen und die Anzahl der Sozialwohnungen bundesweit (z.Zt. ca. 1,1 Mio. WE) mindestens verdoppeln muss. Das kann nur gelingen, wenn alle Marktteilnehmer, ob staatlich, privat oder genossenschaftlich, gemeinsam und gleichberechtigt am freifinanzierten oder staatlich gefördertem Wohnungsneubau teilnehmen. Nur so kann vor allem in den Ballungsgebieten ein zumindest ausgeglichener Wohnungsmarkt von bedarfsgerechtem Angebot und entsprechender Nachfrage wieder entstehen und zur Beruhigung der Mieten und Kaufpreise beitragen. Ein gelungenes Beispiel dafür liefert die Hansestadt Hamburg mit ihrem Bündnis für Wohnungsneubau, Klimaschutz und Energieeffizienz, das von allen Marktteilnehmern getragen wird.

Das Ziel können jedoch keinesfalls weitere Unterstützungen bei der Bewältigung hoher Lebenshaltungskosten in Großstädten sein.

**Es ist paradox, dass wir immer wieder die Unterschiedlichkeit der Einkommen beklagen, aber die sehr unterschiedlichen Lebenshaltungskosten gerade im Westen, gerade in den Ballungsräumen, kaum ins Verhältnis zu den dortigen Einkommen setzen.**

Erst dann ist, neben den immateriellen Bewertungen, eine monetäre Einschätzung möglich.

In der Wissenschaft gibt es zum Thema der Erreichbarkeit der Gleichwertigkeit naturgemäß sehr unterschiedliche Sichten. Es gibt Unterstützung, wie durch den Sachverständigen Achim Truger oder das DIW Berlin, die fordern, alle ländlichen Regionen zu fördern, denn die Spaltung Ost-West sei eher eine Kluft zwischen

Stadt und Land. Ablehnung kommt unter anderem vom Präsidenten des IWH Halle, Reint Groppe: »Wir müssen uns vom Dogma gleichwertiger Lebensverhältnisse verabschieden. Dieses Ziel ist eine gefährliche Illusion und führt dazu, dass wir viel Geld ineffizient ausgeben.« In den neuen Ländern befürchtet der Ökonom die Verödung ganzer Landstriche. Das könne die Politik nicht verhindern. Einige ländliche Regionen werden wegen der Demografie und ausbleibender Migration seiner Ansicht nach sterben. Oder Joachim Ragnitz vom ifo Dresden: »Grundsätzlich krankt die Diskussion um die Gleichwertigkeit regionaler Lebensverhältnisse daran, dass das Untersuchungsobjekt hierbei gemeinhin die Region ist, nicht aber die in einer Region lebenden Menschen. (...) Politischer Handlungsbedarf ergibt sich erst dadurch, dass die deutsche Politik anhand der recht beliebigen Indikatoren eine uniforme Daseinsvorsorge auf Kosten der Allgemeinheit garantieren will.« Problematisch sind diese politischen Eingriffe auch deswegen, weil wir es hier mit einem unbestimmten Rechtsbegriff zu tun haben.

### **Was gibt es für Überlegungen und Vorschläge für die strukturschwachen Regionen**

**Ziel einer solchen Politik wird nicht die Gleichheit oder Einheitlichkeit sein, sondern die Chancengleichheit. Und dies unter der klaren Prämisse einer Demografiestrategie!**

Dabei geht es neben den großen Strategien von Bund und Ländern vor allem um die Unterstützung und Ermöglichung von Projekten und Aktivitäten in den Regionen oder einzelnen Gemeinden, um Profilbildung der Räume. Das heißt, dass neben der Strategie und Förderkulisse für wachsende Regionen und Standorte auch ein anderer Ansatz ganzheitlich entwickelt werden muss, um strukturschwache Regionen in ganz Deutschland gezielt und speziell zu fördern.

Arbeitsplätze in strukturschwache Regionen zu bringen ist wichtig, aber nicht um jeden Preis für Umwelt, Fläche und Finanzen. Was meine ich? Derzeit wird viel darüber geredet, mehr Bundesbehörden im Osten anzusiedeln. Das ist sicherlich zu unterstützen, hat aber als öffentliche Verwaltung nur begrenzte Wirkung. Oft wechselt dabei nur der Arbeitsort, nicht aber der Wohnort. Und bitte daran denken: Der Kumpel von einst wird weder in der Verwaltung, noch in der IT-Branche einen Job finden. Wichtiger ist doch die wirtschaftliche, wissenschaftliche Entwicklung. Wäre es nicht nachhaltiger, wenn Bundesforschungsministerin Anja Karliczek das geplante Forschungszentrum für Batteriefertigung für 500 Millionen Euro nicht nach Münster bringt? Oder Minister Andreas Scheuer das angedachte Forschungszentrum für Mobilität nicht ausgerechnet in München für weitere 500 Millionen

Euro aus dem Bundeshaushalt ansiedelt, sondern z. B. in Mitteldeutschland. Und wäre es nicht klug, ostdeutsche Universitäten bei Exzellenzförderung stärker zu unterstützen als westdeutsche Einrichtungen, die schon von Haus aus größer und mit der Wirtschaft stärker verbunden sind?

Solche Entscheidungen könnten besser helfen, aus bestehenden Klein- und mittelständischen Betrieben im Osten auch einmal globale Unternehmen zu entwickeln. Das Warten auf westdeutsche Konzernzentralen ist vorbei. Dies gilt auch, wenn die Effektivität dieser Ansiedlung zu Beginn hinter der bliebe, die man in Westdeutschland erreichen könnte! Ganz nebenbei: In den Bundesministerien sind laut Kleiner Anfrage im Bundestag von 133 Abteilungsleitern nur vier aus Ostdeutschland. Das schränkt natürlich den gesamtdeutschen Blick immer noch ein.

Geld von »oben« ist eigentlich genug da. Es gibt eine Unmenge von Förderprogrammen der EU, des Bundes und der Länder. Das Strukturwandel-Gesetz beschäftigt sich mit vielen Milliarden um die Bewältigung der Folgen des Kohleausstiegs. Aber es fehlen oft die nachhaltigen und tragfähigen Projekte und auch die Masse an kreativen Köpfen für deren Entwicklung und Umsetzung. Hier bedarf es guter Beispiele und Unterstützung von außen.

Bei all den Überlegungen bedarf es auch neuer Regeln für den ländlichen Raum. Dazu gehört, Mindeststandards der öffentlichen Daseinsvorsorge festzulegen, von denen im ganzen Land nicht nach unten abgewichen werden darf und deren Finanzierung der Staat absichern muss, wenn die einzelne Kommune dies nicht gewährleisten kann. Denn die Wirtschaftskraft und daraus folgend die finanziellen Möglichkeiten der Kommunen in strukturschwachen Regionen sind sehr gering. Es wäre sinnvoll zu überlegen, zur Gewährleistung solcher Mindeststandards diese Kommunen aus dem kommunalen Finanzausgleich in eine staatliche Festfinanzierung zu überführen. Und: Finanzausgleiche müssen noch mehr Auswirkungen von schrumpfender und alternder Bevölkerung berücksichtigen. Gleiches gilt für die Erlassung von Eigenanteilen bei Förderprogrammen. Sie sind oft Hindernis dafür, dass die die Fördermittel bekommen, die sie am dringendsten brauchen. Eine Lösung für kommunale Altschulden zu finden ist sicherlich richtig.

Und es bedarf Öffnungsklauseln in Gesetzen und Verordnungen für den ländlichen Raum. Das betrifft zum Beispiel den Wohnungsbau, die Infrastruktur und die Umsetzung von sozial- und bildungspolitischen Einrichtungen. Natürlich gilt es auch, Breitband und Mobilfunk flächendeckend ausbauen, ausdrücklich im Sinne von Chancengleichheit gerade in strukturschwachen Räumen. Telekom-Chef Tim Höttges hat verkündet, dass es für jeden Haushalt in Deutschland bis 2030 einen direkten Glasfaseranschluss geben soll.

Dörfer müssen sich und ihre Aufgaben und Angebote im Kontext ihrer Region neu erfinden, gerade unter der Prämisse, dass es weniger Bewohner werden! Dabei geht es neben grundsätzlichen auch um ganz praktische Überlegungen, die es heute in Europa schon gibt. Zum Beispiel:

- Ansiedlung von Landärzten, die man mit Vertrag im Studium und Unterstützung vor Ort bindet;
- rollende Arztpraxen, ähnlich dem Sparkassenbus;
- Etablierung von kostenfreien Ruf- oder Bürgerbussen, Taxen.

## Demografie ist kein Schicksal, aber verändert sich nicht allein und braucht lange Zeiträume.

All jene im Osten, die glaubten, mit viel Geld in Strukturen und Infrastrukturen im ländlichen Raum Bevölkerungswachstum erkaufen zu können, sind heute oft ernüchtert und etliche öffentliche Haushalte arg strapaziert. Ob wir Ostdeutschen es wahrhaben wollen oder nicht, ohne Zuwanderung aus dem Ausland werden sich die Bevölkerungsprobleme dort nicht verbessern. Das wird ohnehin schwierig genug, weil Zugewanderte zuerst oft dahin gehen, wo schon viele andere Zugewanderte sind. Und das sind die Metropolregionen.

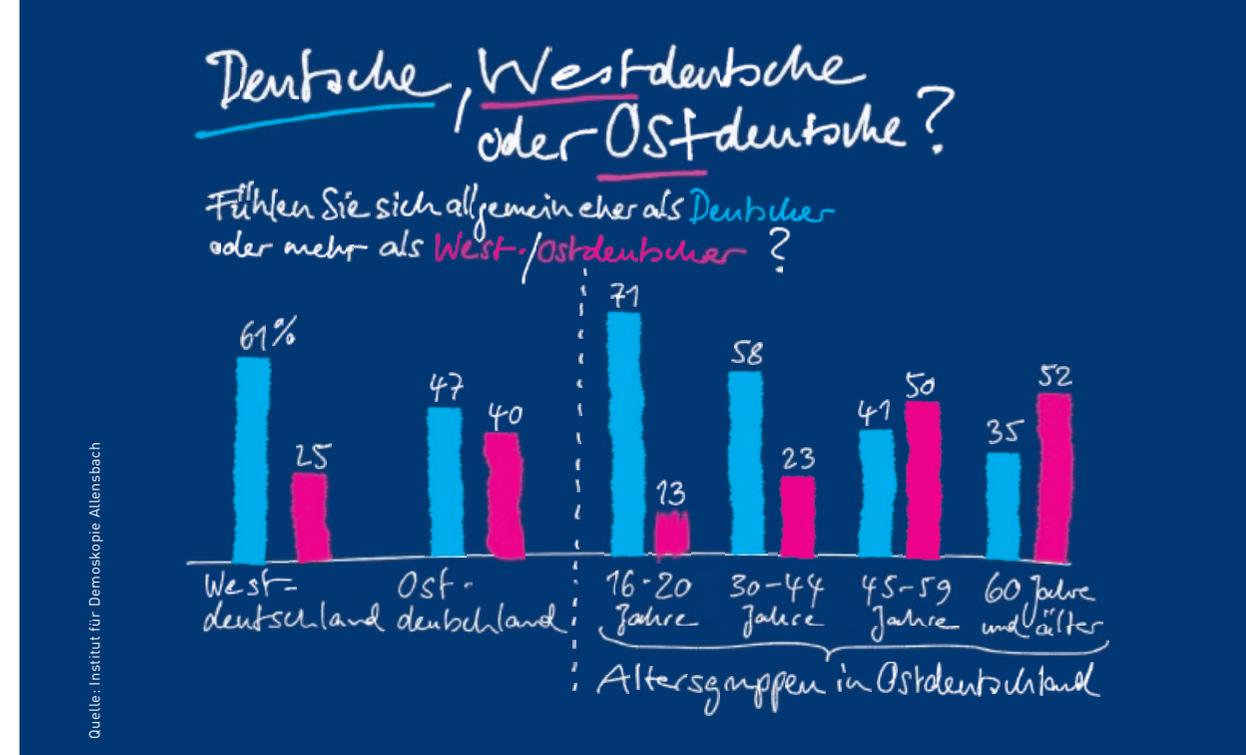
Ja, junge Menschen ziehen im Osten ins Umland oder kommen in ihre Heimat zurück, Kosten für Grundstück und Eigenheim sind bezahlbar. Kindertagesstätten und Schulen sind im Osten öfter anzutreffen. Aber das Verhältnis von Geborenen und Zugezogenen aus Deutschland in die Fläche ist eindeutig negativ zu denen, die wegziehen oder sterben.

**Um es klar zu sagen: Strukturschwache Regionen müssen sich mehr um Zuwanderung aus der EU und Drittländer bemühen. Dazu bedarf es einer ehrlichen Willkommenskultur.**

Ansonsten sind viele weitere schwierige Entwicklungen vorhersehbar.

### Fazit – kurz und knapp

Föderalismus und das dauerhafte Streben nach Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sind für Deutschland ein politischer Gewinn. Wir brauchen dafür aber immer wieder eine Idee von Deutschland und realistische Ziele in der Umsetzung.



**Unterschiedlichkeit ist kein statischer Zustand und kein Problem per se, aber auch nur begrenzt veränderbar. Wir sollten nicht dauernd die neuen Länder nach Maßstäben des Westens bewerten und für Stadt und Land verschiedene Ideen entwickeln.**

Und wir sollten uns mehr gegenseitiges Verständnis und auch ein bisschen Gelassenheit zugestehen.

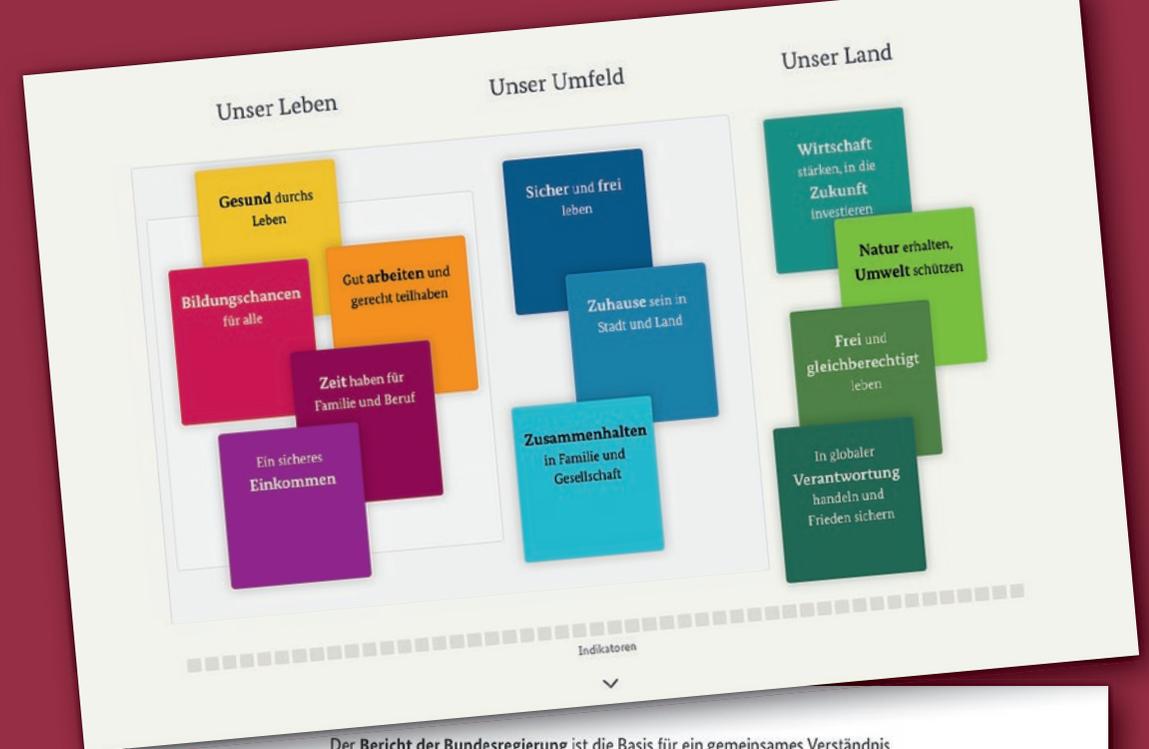
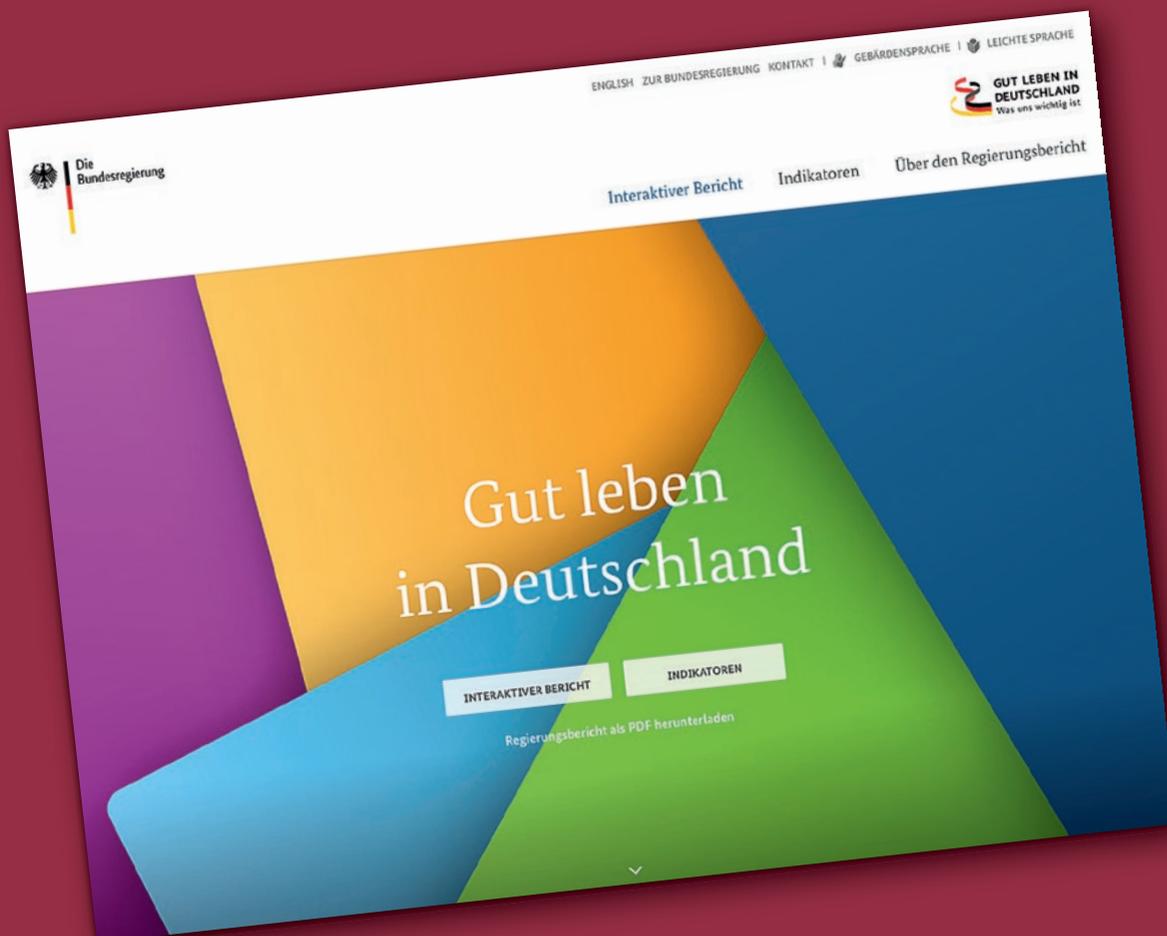
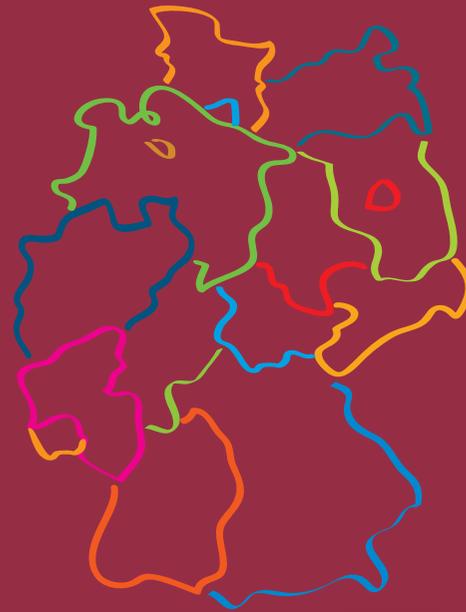
Grundsätzlich geht es um Bewertungen und Vorschläge für ganz Deutschland. Unterschiedliche Lebenssituationen der Menschen brauchen aber auch unterschiedliche Lösungsansätze. Nachhaltig und mit Sinn und Verstand. Anerkennen wir dabei aber auch Fakten und Realitäten, und ersparen wir uns die gegenwärtige Erregungskultur! Handeln wir, wo es möglich und nötig ist. Und vor allem verstellen wir uns nicht den Blick für die vielen positiven Entwicklungen, die in allen Teilen Deutschlands zu beobachten sind.

Dann ist es jede Anstrengung für mehr Gleichwertigkeit wert!

## »Gut leben in Deutschland«

Mit der Regierungsstrategie »Gut leben in Deutschland – was uns wichtig ist« rückt die Bundesregierung die Lebensqualität in den Fokus ihres Regierungshandelns. Sie soll Maßstab für eine erfolgreiche Politik werden. Was aber verstehen die Menschen konkret unter einem »guten Leben«? Dies zeigte sich im Bürgerdialog der Bundesregierung. Sichtbar wurde ein breites und facettenreiches Verständnis der Bürger von Lebensqualität. Auf dieser Grundlage und unter Einbeziehung weiterer nationaler und internationaler Erkenntnisse und Diskussionen wählte die Bundesregierung zwölf Dimensionen und 46 Indikatoren aus, um Stand und Entwicklung der Lebensqualität in Deutschland zu beschreiben und messbar zu machen. Die Indikatoren werden fortlaufend aktualisiert.

Schauen Sie sich um auf [www.gut-leben-in-deutschland.de](http://www.gut-leben-in-deutschland.de)



Der Bericht der Bundesregierung ist die Basis für ein gemeinsames Verständnis darüber, was zu einem guten Leben in Deutschland gehört. Er zeigt viele thematische Schnittstellen auf und spiegelt die Herausforderungen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft wider.

Der interaktive Bericht lädt zur aktiven Nutzung ein – auch auf mobilen Endgeräten. Er ermöglicht einen Zugang zu Daten und Fakten und macht Lebensqualität in allen Facetten erfahrbar und teilbar.

Die Dimensionen beschreiben die vielfältigen Facetten von Lebensqualität.

Das Indikatoren-System zeigt den aktuellen Stand und die langfristige Entwicklung der Lebensqualität in Deutschland. Es zeigt Handlungsbedarfe auf – für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft – und macht Fortschritte wie Rückschritte messbar und transparent.

### 12 Dimensionen

„Unser Leben“ beschreibt in fünf Dimensionen unsere unmittelbaren Lebensumstände: Gesundheit und Arbeit, Bildung und Einkommen sowie die Zeit, die wir für Beruf, Familie und Freizeit haben.



# VII

Haushalt und Finanzen sind abstrakte politische Themen, die vielfach als schwierig angesehen werden. Das ändert aber nichts an ihrer Bedeutung. Schließlich schlagen sich im Geld und seiner Verteilung die realen Machtstrukturen im Staat nieder. Der erste Abschnitt zu Haushalten und föderalen Finanzbeziehungen konzentriert sich auf die Perspektiven der Wissenschaft. Ökonomen erläutern die Unterschiede in den Landeshaushalten in Ost- und Westdeutschland, zwei der führenden Verfassungsjuristen sowie auch zwei Spitzenfinanzwissenschaftler bewerten mit entgegengesetztem Ergebnis die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Die Lektüre ist nicht unbedingt einfach, aber ertragreich. Sehr zu empfehlen.

# Viel- stimmig

## Sicht der Wissenschaften auf Finanzbeziehungen und öffentliche Haushalte

Thomas Lenk  
Mario Hesse



## Öffentliche Haushalte in Ost- und Westdeutschland – der Angleichungsprozess aus finanzwissenschaftlicher Perspektive

Das ökonomische und soziale Zusammenwachsen von Ost- und Westdeutschland seit 1990 ist eine Geschichte voller Erfolge und Rückschläge, von erfüllten und unerfüllten Erwartungen. Wirtschaft und Gesellschaft haben sich in Ost und West verändert, was sich wesentlich in der Entwicklung der öffentlichen Haushalte und deren Strukturen niedergeschlagen hat. Heute stellt sich die Frage, ob die öffentlichen Leistungen einen Stand der Annäherung erreicht haben, der dem politischen Leitbild gleichwertiger Lebensverhältnisse entspricht. In allen Teilen der Republik standen die öffentlichen Haushalte in den vergangenen drei Jahrzehnten unter enormem Druck. Veränderte Anforderungen an den Staat, unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklungsdynamiken, der demografische Wandel und nicht zuletzt unvorhergesehene Krisen mussten bewältigt werden. Darüber hinaus verlangte die Ost-West-Angleichung insbesondere den ostdeutschen Ländern und Kommunen, aber auch den westdeutschen Gebietskörperschaften umfangreiche Reformen und Anpassungen ab.

Dieser Beitrag untersucht die Angleichung der öffentlichen Haushalte der Länder und Kommunen in Ost- und Westdeutschland seit 1990: Wie leistungsfähig waren das System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sowie die Regelungen des

**Prof. Dr. Thomas Lenk**  
geboren 1958 in Mannheim

**1978 – 1985** Studium des Wirtschaftsingenieurwesens, Fachrichtung Maschinenbau, an der Technischen Hochschule Darmstadt  
**seit 1993** Professur für Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig  
**seit 1994** Direktor des Instituts für Finanzen der Universität Leipzig (Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management)

**2006 – 2011** Direktor des Zentrums für internationale Wirtschaftsbeziehungen der Universität Leipzig  
**seit 2011** Direktor des Kompetenzzentrums für kommunale Infrastruktur Sachsen  
**seit 2011** Prorektor der Universität Leipzig für Entwicklung und Transfer  
**seit 2017** Mitglied des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats

**Dr. Mario Hesse**  
geboren 1982 in Zwickau

Stellvertretender Geschäftsführer des Kompetenzzentrums für kommunale Infrastruktur Sachsen (KOMKIS)  
Mitglied im Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. (KOWID)

Solidarpakts I und II? Inwieweit besteht im Ost-West-Vergleich regionale Gleichwertigkeit? Sind die ostdeutschen Länder und Kommunen mittlerweile in der Lage, ihre öffentlichen Aufgaben angemessen erfüllen können?

### Steuerliche Basis – eine erhebliche Lücke verbleibt

Seit 1991 lässt sich ein Prozess der wirtschaftlichen und finanziellen Konvergenz zwischen den ostdeutschen und den westdeutschen Ländern beobachten. Allerdings verlief der Anpassungspfad nicht gleichmäßig und war in den vergangenen Jahren eher von Stagnation geprägt. Im Jahr 1991 lag das originäre Pro-Kopf-Steueraufkommen der ostdeutschen Länder und Kommunen bei durchschnittlich nur 15 Prozent des westdeutschen Wertes (der Vergleich bezieht sich nur auf die west- und ostdeutschen Flächenländer, Stadtstaaten sind aufgrund von Sondereffekten nicht miteinbezogen). Nach einer Phase des raschen Aufholens bis 1994 folgte bis zur Jahrtausendwende eine Stagnation. Die Steueraufkommen in Ostdeutschland wuchsen langsamer als in Westdeutschland bzw. gingen zwischenzeitlich sogar zurück. Erst danach kam es zu einem langsamen, aber stetigen Aufschließen, das jedoch noch längst nicht beendet ist. Nach aktuellem Stand (2019) erreichen die ostdeutschen Haushalte im Schnitt immerhin fast 60 Prozent des westdeutschen Steueraufkommens. Damit verbleibt eine erhebliche Lücke, die größer ist als das wirtschaftliche Gefälle (Bruttoinlandsprodukt je Einwohner) zwischen den Ländergruppen – hier erreichen die ostdeutschen Flächenländer mittlerweile rund 70 Prozent.

Angesichts dieser mangelnden steuerlichen Basis konnten in Ostdeutschland die Modernisierung der Infrastruktur, die umfangreichen Verbesserungen in der Erbringung öffentlicher Leistungen und die Bewältigung aktueller Herausforderungen nur durch eine Mischung aus West-Ost-Transfers sowie einer massiven Kreditaufnahme finanziert werden. Der größte Teil der Finanzmittel wurde durch den Bund und die Gesamtheit der Westländer aufgebracht. In den ersten Jahren bis 1994 wurde Ostdeutschland schwerpunktmäßig aus dem sogenannten Fonds »Deutsche Einheit« finanziert, der zunächst mit einem Volumen von 58,8 Milliarden Euro ausgestattet war, doch schon bald auf 74,8 Milliarden Euro und schließlich im Jahr 1993 auf 82,2 Milliarden Euro aufgestockt wurde. Hieran zeigt sich vor allem die enorme Unsicherheit in der Schätzung des tatsächlichen infrastrukturellen und wirtschaftlichen Nachholbedarfs Ostdeutschlands unmittelbar nach der Wiedervereinigung.

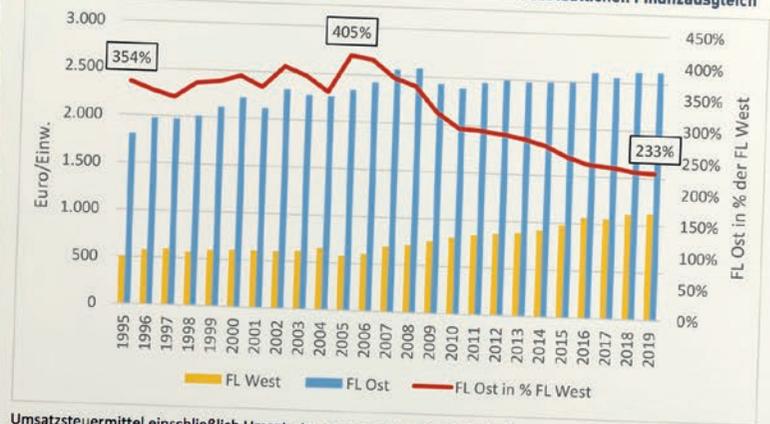
Ab 1995 wurden die ostdeutschen Länder regulär in den bundesstaatlichen Finanzausgleich eingebunden, der seither mit einem mehrstufigen regelbundenen Verfahren für eine massive Angleichung der Finanzkraft zwischen Ost und West sorgt. Um die daraus folgende Belastung der westdeutschen Länder zu begrenzen, wurden Umsatzsteueranteile vom Bund auf die Ländergesamtheit dauerhaft übertragen und damit die Steuerkraft der Länder in West und Ost erheblich verstärkt.

**Dies hatte zur Folge, dass ein wesentlicher Teil der ostdeutschen Einnamenschwäche faktisch zulasten des Bundes kompensiert wurde.**

Eine weitere zentrale Säule des Aufbaus Ost waren von 1995 bis 2019 die Solidarpaktmittel, welche insbesondere als Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) gewährt wurden. Diese Mittel stammten ebenfalls aus dem Budget des Bundes und flossen den ostdeutschen Ländern zunächst im Rahmen des Solidarpakts I in Höhe von jährlich 7,2 Milliarden Euro und seit 2005 im Rahmen des Solidarpakts II in degressiv fallendem Volumen zwischen 10,5 Milliarden Euro (2005) und 2,1 Milliarden Euro (2019) pro Jahr zu.

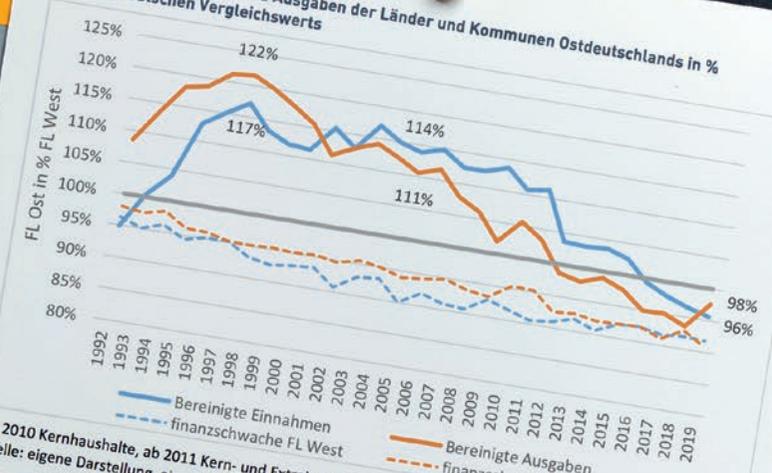
Auch im Westen erhalten finanzschwache Länder Zuweisungen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich. Von 1995 bis 2005 waren die Einnahmen der ostdeutschen Länder aus diesem System allerdings rund viermal höher als die Einnahmen der westdeutschen Länder (siehe Abbildung 1). Seitdem ging das Verhältnis deutlich zurück. Ein Grund hierfür ist das langsame, aber stetige Aufholen der ostdeutschen Steuerkraft. Der dominierende Einflussfaktor für die relative Entwicklung der Einnahmen ist jedoch das Abschmelzen der Solidarpaktmittel. Zuletzt waren die Einnahmen Ostdeutschlands aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich angesichts der fortbestehenden Steuerschwäche immer noch mehr als doppelt so hoch wie diejenigen Westdeutschlands.

Abbildung 1: Einnahmen Ost- und Westdeutschlands aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich



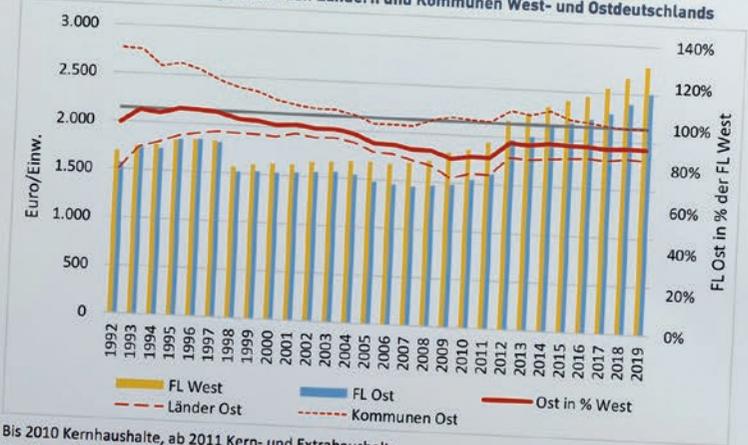
Umsatzsteuermittel einschließlich Umsatzsteuervorgewagleich, Länderfinanzausgleich und alle Bundesergänzungszuweisungen  
Quelle: eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium der Finanzen.

Abbildung 2: Einnahmen und Ausgaben der Länder und Kommunen Ostdeutschlands in % des westdeutschen Vergleichswerts



Bis 2010 Kernhaushalte, ab 2011 Kern- und Extrahaushalte  
Quelle: eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 3: Personalausgaben in den Ländern und Kommunen West- und Ostdeutschlands



Bis 2010 Kernhaushalte, ab 2011 Kern- und Extrahaushalte  
Quelle: eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt.

Neben diesen steuerinduzierten Einnahmen, welche weitgehend regelgebunden, das heißt nach gleichen Maßstäben verteilt werden, flossen und fließen weitere Fördermittel des Bundes (z.B. Städtebauförderung, Verkehrsmaßnahmen des Bundes, Arbeitsmarktpolitik) sowie Mittel der EU (Agrar-, Regional- und Wirtschaftsförderung) schwerpunktmäßig nach Ostdeutschland. Dazu kommen Bundesmittel, die sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland die Bereitstellung öffentlicher Leistungen unterstützen (z.B. Bundesbeteiligung an kommunalen Sozialleistungen, Wissenschafts- und Forschungsförderung). Zusammengenommen konnten die Länder und Kommunen in Ostdeutschland in der Vergangenheit über eine höhere Einnahmenausstattung verfügen als die Gebietskörperschaften im Westen (vgl. Abbildung 2). Den Höhepunkt erreichte der Vorsprung mit mehr als 20 Prozent – gemessen in Euro pro Einwohner – bereits Mitte der 1990er Jahre. Zu Beginn des Solidarpakts II im Jahr 2005 waren es immerhin noch rund 14 Prozent. Seitdem hat sich die finanzielle Ausstattung der öffentlichen Haushalte Ostdeutschlands jedoch stetig an den Status der finanzschwachen Westländer angepasst.

**Bereits seit 2016 verfügen Länder und Kommunen in Ostdeutschland in der Summe sogar über weniger Mittel als diejenigen in Westdeutschland – obwohl der Solidarpakt II noch bis 2019 lief und sowohl die wirtschaftlichen als auch die infrastrukturellen Angleichungsziele nach wie vor nicht vollständig erfüllt sind.**

Auch zukünftig ist zu erwarten, dass die Einnahmenausstattung in Ostdeutschland in etwa derjenigen der finanzschwachen Westländer entsprechen wird (siehe Abbildung 2).

Demnach steht die Erbringung öffentlicher Leistungen auf der kommunalen und der Länderebene in Ostdeutschland auch 30 Jahre nach der Vereinigung finanziell noch nicht auf »eigenen Füßen«. Vielmehr sorgt das beschriebene vielschichtige System von Zahlungsmittelströmen zwischen den staatlichen Ebenen dafür, dass das Ziel einer gleichwertigen Versorgung mit öffentlichen Leistungen in Ost und West annähernd realisiert werden kann.

Auffällig ist, dass in den vergangenen rund 20 Jahren die Einnahmen in Ostdeutschland durchschnittlich höher lagen als die Ausgaben. Mit den Überschüssen wurden vor allem die Kredite getilgt, die in den 1990er Jahren in kurzer Zeit aufgenommen wurden. Insofern ist für die Interpretation der ostdeutschen Haushaltsüberschüsse Vorsicht geboten. Die Ausgabenhöhe passte sich im Zeitverlauf den verfügbaren Einnahmen sowie den Tilgungsanforderungen an.

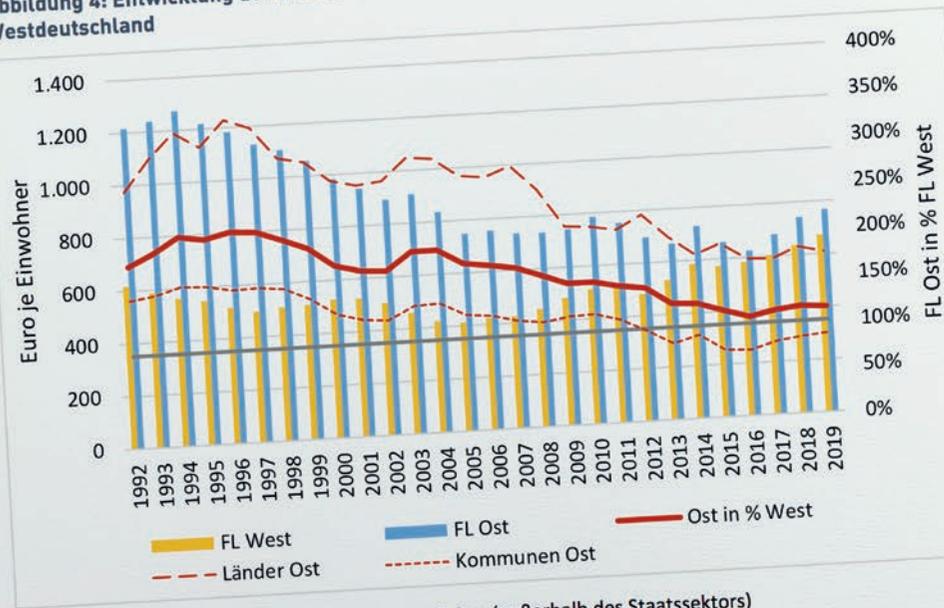
## **Konsolidierung der Haushalte im Osten durch Personalabbau**

Hinsichtlich der Ausgabenstruktur sind besonders die Personalausgaben sowie die Investitionen bedeutsam, die zusammen rund die Hälfte der Gesamtausgaben ausmachen. Nach der Wiedervereinigung bauten die ostdeutschen Länder und Kommunen ihren weit überdurchschnittlichen Personalbestand ab. Vor allem in den 1990er Jahren verkleinerten sie die Zahl ihrer Beschäftigten um insgesamt rund die Hälfte. Gegenwärtig weisen die ostdeutschen Haushalte im Durchschnitt sogar etwas weniger Personal auf als die westdeutschen (rund 46 Beschäftigte gegenüber 52 Beschäftigten je 1.000 Einwohner in Westdeutschland). Angesichts sehr unterschiedlicher Auslagerungsaktivitäten aus den Kernhaushalten müssen die Differenzen mit Vorsicht interpretiert werden. Es kann dennoch klar eine Konsolidierung der ostdeutschen Haushalte durch Personalabbau festgestellt werden. Aufgrund der zunächst geringeren Tarifvergütungen hatten die Personalausgaben im Osten in der Summe (Länder und Kommunen zusammen) nie über dem westdeutschen Niveau gelegen (siehe Abbildung 3). Vielmehr sind sie heute trotz der zwischenzeitlich realisierten Ost-West-Anpassung der Vergütungen rund zehn Prozent niedriger als in Westdeutschland. Die Differenz ist vor allem bei den Länderhaushalten auffällig, wo die ostdeutschen Länder rund 15 Prozent geringere Personalausgaben je Einwohner schultern als die westdeutschen. Auf der kommunalen Ebene ist das Verhältnis heute ausgeglichen (siehe Abbildung 3).

## **Auslaufender Solidarpakt dämpft kommunale Investitionen**

Die grundlegende Sanierung der maroden öffentlichen Infrastruktur Ostdeutschlands stellte die zweite große Herausforderung für die öffentlichen Haushalte dar. Die ostdeutschen Länder und Kommunen investierten während einer ersten Phase zwischen 1992 und 2000 insgesamt rund 150 Milliarden Euro in ihre öffentliche Infrastruktur. Wie Abbildung 4 verdeutlicht, lagen die Ausgaben je Einwohner knapp doppelt so hoch wie in Westdeutschland. Dazu kamen noch die Investitionen des Bundes (vor allem Fernstraßennetz, Schienen und Wasserstraßen), die Investitionen der Sozialversicherung sowie die Investitionen der ostdeutschen öffentlichen Unternehmen (vor allem Versorgungs- und Verkehrsunternehmen, Wohnungswirtschaft), die hier nicht dargestellt sind. Auch in den 2000er Jahren waren die Investitionsausgaben in Ostdeutschland noch deutlich überdurchschnittlich. Allerdings ist klar zu erkennen, dass sich der »Vorsprung« Ostdeutschlands kontinuierlich verringert hat. Der Unterschied beläuft sich gegenwärtig noch auf ein Niveau von rund 10–15 Prozent. Damit wird die rückläufige Entwicklung der Solidarpaktmittel nachgezeichnet.

Abbildung 4: Entwicklung der Investitionsausgaben der Länder und Kommunen in Ost- und Westdeutschland

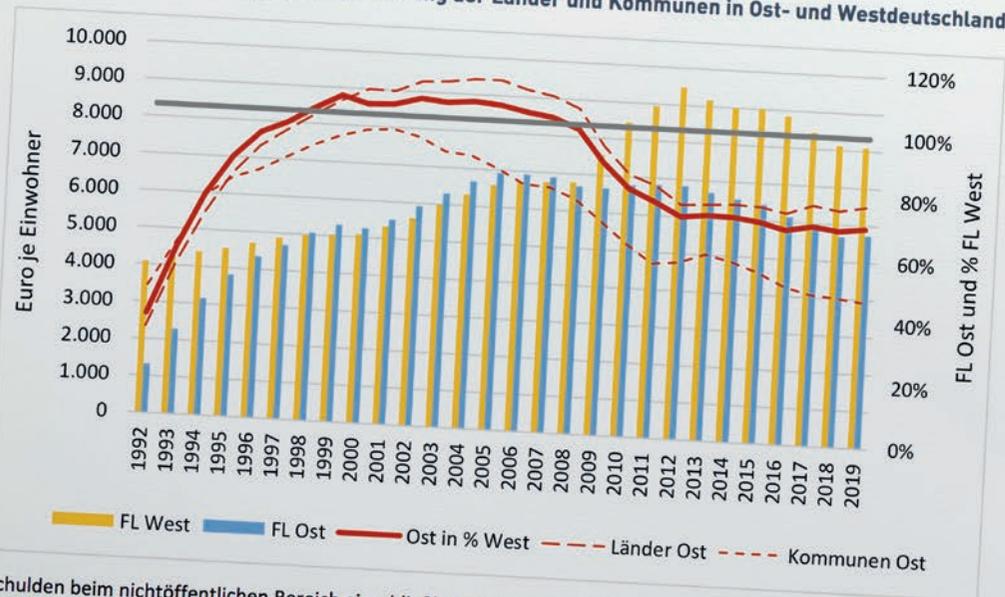


Sachinvestitionen und Investitionszuschüsse an Dritte (außerhalb des Staatssektors)  
 Quelle: eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt.

Bemerkenswert ist, dass es die ostdeutschen Länderhaushalte sind, die im Vergleich zu den Länderhaushalten in Westdeutschland, unterstützt durch Fördermittel des Bundes und der EU, pro Kopf auch heute noch überdurchschnittlich viel investieren, vor allem im Hochschulbereich und im Straßenbau. Ihre Investitionsausgaben lagen auch 2018 noch rund 80 Prozent höher als in den westdeutschen Ländern. Hierfür ist jedoch weniger die Stärke der ostdeutschen als vielmehr die Schwäche der westdeutschen Länder die relevante Ursache. Die Investitionsausgaben der ostdeutschen Länderhaushalte blieben seit 2010 fast unverändert (jeweils rund 400 Euro/Einwohner), während sie in den westdeutschen Länderhaushalten im Zuge der Bewältigung der Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2012 einbrachen und sich seitdem nur langsam erholten.

Auf der kommunalen Ebene, deren Sachinvestitionsvolumen insgesamt fast dreimal so hoch ist wie dasjenige der Länder, zeigt sich dagegen ein anderes Bild. Hier sind die Investitionsausgaben der ostdeutschen Kommunen je Einwohner bereits seit 2012 unter das Niveau der westdeutschen Pendanten gefallen (siehe Abbildung 4). Gegenwärtig investieren die ostdeutschen Kommunen pro Kopf sogar rund 15 Prozent weniger als die westdeutschen. Der Aufholprozess ist an dieser Stelle bereits zum Erliegen gekommen. Hieran zeigt sich besonders deutlich die Wirkung der auslaufenden Solidarpaktförderung. Sie führte zu einer gedämpften Ausstattung der kommunalen Finanzausgleichssysteme sowie zu einer weniger dynamischen Dotierung der Fachförderprogramme für kommunale Investitionen.

Abbildung 5: Entwicklung der Verschuldung der Länder und Kommunen in Ost- und Westdeutschland



Schulden beim nichtöffentlichen Bereich einschließlich Wertpapierschulden und Kassenkredite, ab 2010 einschließlich Extrahaushalte  
 Quelle: eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt.

### Mitunter verleiten sanierte ostdeutsche Innenstädte, Straßen und Kulturdenkmäler zum Eindruck, die Angleichung der Infrastrukturqualität in Ost und West sei bereits erfolgt und eine weitere verstärkte Förderung entbehrlich.

Dieser Eindruck kann allerdings nicht bestätigt werden. Einerseits ist die »Besserstellung« der ostdeutschen Länder und Kommunen vor dem Hintergrund der ausgeprägten Investitionsschwäche in Westdeutschland in den 1990er und 2000er Jahren zu interpretieren. Wären die Investitionen in den westdeutschen Vergleichsregionen im Zeitablauf nur moderat gewachsen, wäre die technische Angleichung der Investitionsniveaus sogar schon 10–15 Jahre vor Ablauf des Solidarpakts II erfolgt. Nur für die Investitionen der Landeshaushalte könnte eine solche Vermutung aufrechterhalten werden, da, wie gezeigt wurde, die Kommunen im Osten nur in den 1990er Jahren wesentlich höhere Investitionsausgaben aufwiesen. Da vor allem die Bereiche Verkehrsinfrastruktur und Hochschulen für das erhöhte Niveau sorgen, diese aber für das zukünftige Wirtschaftswachstum Ostdeutschlands unerlässlich sind, kann durchaus eine Angleichung, jedoch keine Sättigung festgestellt werden.

Der vielfach unbefriedigende Zustand der öffentlichen Infrastruktur in Westdeutschland kann daher nicht als Kehrseite einer vermeintlichen Überinvestition in Ostdeutschland angesehen werden.

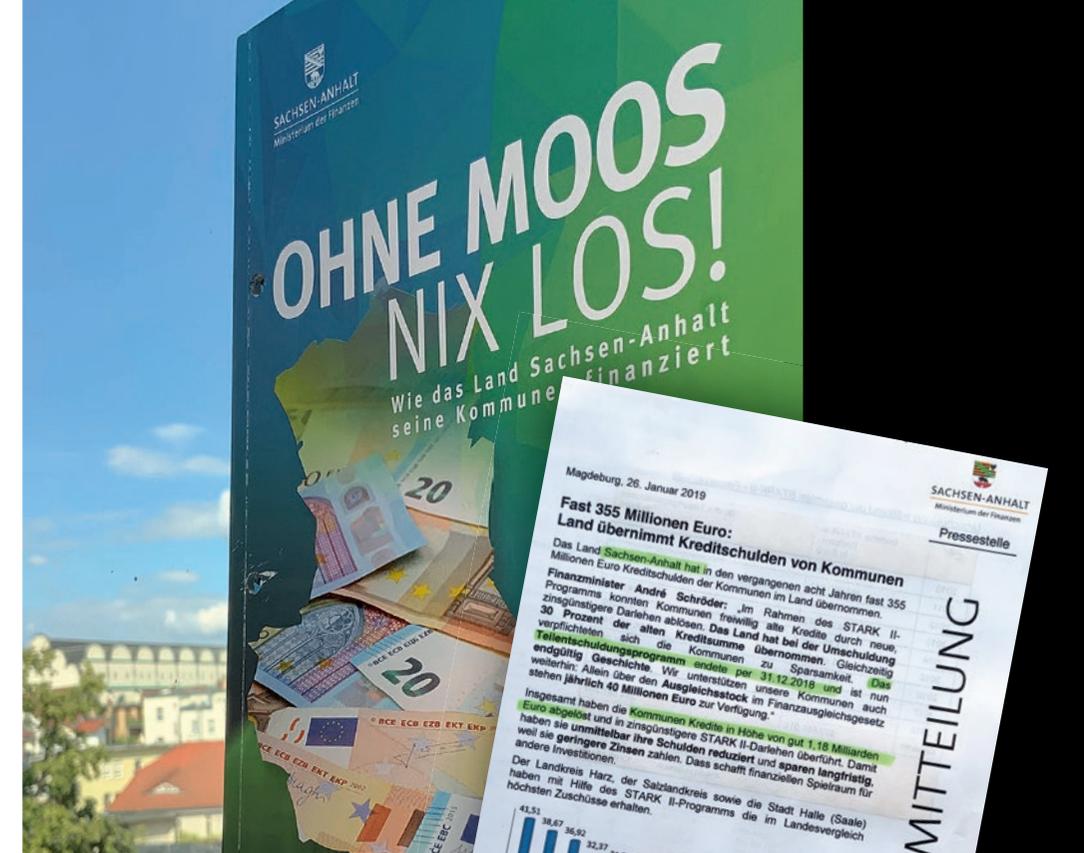
### Innerdeutsche Zweiteilung bei Schulden

Wie in den Verhandlungen zum Fonds »Deutsche Einheit« vorgesehen, bauten die Flächenländer und Kommunen zwischen Ostsee und Erzgebirge innerhalb weniger Jahre ein Schuldenvolumen rund 90 Milliarden Euro bzw. knapp 7.000 Euro je Einwohner auf, was rund 110 Prozent des westdeutschen Vergleichswerts entsprach (Abbildung 5). Rechnerisch haben die ostdeutschen Länder und Kommunen somit bis 2005 rund die Hälfte ihrer Investitionen durch eigene Kreditaufnahmen finanziert. Diesen Anteil tragen die ostdeutschen Haushalte seither selbstständig ab. Bis 2018 hatten sie ihren Schuldenstand auf rund 5.700 Euro/Einwohner reduziert. In Westdeutschland hat die Verschuldung vor allem in den Jahren der Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise 2010–2012 stark zugenommen, sodass sich eine gewisse innerdeutsche Zweiteilung herausgebildet hat. Bis zum Ausbruch der Corona-Pandemie 2020 sanken die Pro-Kopf-Schuldenstände allerdings auch in Westdeutschland (siehe Abbildung 5).

Vor allem die ostdeutschen Kommunen als Hauptträger der dortigen öffentlichen Infrastruktur haben ihre Verschuldung deutlich zurückgefahren, die aktuell bei nur noch 50 Prozent des Vergleichsniveaus der westdeutschen Kommunen liegt. Bei den Länderhaushalten liegt der ostdeutsche Durchschnitt rund 25 Prozent niedriger als der westdeutsche. Der Verzicht auf die Kreditaufnahme zur Infrastrukturfinanzierung kann allerdings ambivalent bewertet werden. Er kann sich negativ auf die Standortqualität Ostdeutschlands auswirken, wenn die Haushalte zwar gering verschuldet sind, entwicklungsrelevante Infrastruktur aber fehlt.

### Zusammenfassung und Ausblick

30 Jahre nach der Wiedervereinigung ergibt sich mit Blick auf den Aufbau Ost ein zwiespältiger Befund. Trotz eines erkennbaren Aufholens zum Westen Deutschlands liegen Wirtschaftskraft- und originäres Einnahmenniveau der neuen Länder weiterhin deutlich unter den Werten der westdeutschen Vergleichsgruppe. Dennoch erfuhr der Aufbau Ost mit dem Auslaufen des Solidarpakts II im Jahr 2019 eine spürbare Zäsur. Unter den neuen Rahmenbedingungen des ab 2020 geltenden bundesstaatlichen Finanzausgleichs ist kaum eine kraftvolle Fortsetzung des Angleichungsprozesses als vielmehr eine Verstetigung der bestehenden Finanzkraftlücken zu erwarten. Folglich bleibt die Abhängigkeit der neuen Länder von der föderalen Solidargemeinschaft auch in Zukunft hoch. Der bundesstaatliche Finanzausgleich



ist daher für die ostdeutschen Landes- und indirekt die kommunalen Haushalte auch zukünftig unverzichtbar.

Der Personalbestand hat sich in den ostdeutschen Verwaltungen bereits stark reduziert. Ein weiterer Rückgang wird sich angesichts neuer Aufgaben und Herausforderungen kaum realisieren lassen. Wie auch in westdeutschen Verwaltungen muss dafür Sorge getragen werden, die absehbaren altersbedingten Abgänge durch junges Personal auszugleichen. Insofern kann für den Personalbereich die vollständige bzw. weitgehende Angleichung an »westdeutsche Verhältnisse« bestätigt werden.

### Der infrastrukturelle Nachholbedarf Ostdeutschlands ist noch immer enorm, besonders auf der kommunalen Ebene.

Zwar konnten viele Infrastrukturlücken bereits zum Teil geschlossen werden. Die Feststellung, dass die kommunalen Investitionen in Ostdeutschland bereits seit 2012 nicht mehr überdurchschnittlich sind, sollte jedoch alarmieren. Zudem sind neue Herausforderungen erkennbar, z. B. die Digitalisierung der Verwaltung, die Anpassungen an den demografischen Wandel oder der energetische Umbau der öffentlichen Infrastruktur. Nicht zu vergessen ist auch, dass Re-Investitionen in jene Infrastruktur erforderlich sind, die in den 1990er Jahren geschaffen wurde und absehbar das Ende ihres Lebenszyklus erreicht.

Stefan Koriath



**Prof. Dr. Stefan Koriath**  
1960 in Mülheim an der Ruhr  
geboren

Studium der Rechtswissenschaften in Mannheim, Heidelberg und Bonn  
**1990** Promotion an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn  
**1996** Habilitation an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

**1996 – 2000** ordentlicher Professor für Öffentliches Recht, Verfassungsgeschichte und Staatslehre an der Universität Greifswald  
**seit 2000** Lehrstuhl für Öffentliches Recht an der Ludwig-Maximilians-Universität München

## Überflüssig und falsch – die neue föderale Finanzordnung ist nicht zukunftsfähig

Um mit dem Ergebnis zu beginnen:

**Die Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen ab 2020 durch die ebenso umfangreiche wie undurchdachte Grundgesetzänderung des Jahres 2017 war überflüssig, und schon weil sie überflüssig war, war sie falsch.**

Mit Recht stellte Ministerpräsident Kretschmann fest, dessen Regierung dennoch der Neuordnung zustimmte: »Wenn eine Grundgesetzänderung nicht notwendig ist, dann ist es notwendig, das Grundgesetz nicht zu ändern.« Die neuen Regeln zur Bund-Länder-Finanzverteilung lösen die altbekannten Verteilungsfragen schlechter als zuvor. Viel schwerwiegender aber ist etwas anderes: Die Neuordnung ignoriert gegenwärtige und zukünftige drängende Herausforderungen an die Finanzverteilung. Sie bewirkt das Falsche und unterlässt das Richtige.

Dieses Negativurteil soll in drei Schritten begründet werden. Zunächst geht es um die Anforderungen an die Finanzverfassung überhaupt, also das Anforderungsprofil an die Steuerverteilung auf Bund, Länder und Gemeinden (dazu I.), sodann um das bis einschließlich 2019 anzuwendende Recht (II.), schließlich um die Neuordnung ab 2020 (III.). Am Ende steht ein Fazit (IV.).

### I.

Der grundgesetzliche Bundesstaat hat ein zentrales Bauprinzip. Die vertikale Verteilung der Zuständigkeiten folgt nicht bestimmten Sachbereichen, bei denen dann entweder der Bund oder die Länder gebündelt Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung wahrnehmen. Vielmehr werden Aufgaben und Zuständigkeiten vertikal nach den Staatsfunktionen getrennt. Gesetzgebung (Art. 70 ff. GG) ist weit überwiegend Sache des Bundes, mit der Folge, dass alle wichtigen Lebensbereiche in Deutschland einheitlich geregelt sind (vor allem: bürgerliches Recht, Strafrecht, Steuern, soziale Sicherung, Umwelt- und Baurecht). Dagegen liegt die Ausführung der Gesetze, auch und gerade der Bundesgesetze, zu großen Teilen bei den Ländern und Gemeinden (Art. 83 ff. GG). Im Bereich der Rechtsprechung (Art. 92 ff. GG) gibt es verschiedene Gerichtsbarkeiten, an deren Spitze jeweils ein Bundesgericht steht (z. B. der Bundesgerichtshof in Zivil- und Strafsachen).

Dieser funktionalen vertikalen Gewaltenteilung folgt ganz am Anfang der Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG), die ein wesentlicher »Eckstein« (so das Bundesverfassungsgericht) der föderalen Ordnung ist, eine weitere Grundentscheidung: Die Pflicht zur Finanzierung von Staatsaufgaben folgt grundsätzlich der Verwaltungszuständigkeit (Art. 104a Abs. 1 GG).

**Das bedeutet, dass Länder und Gemeinden für sehr viele staatliche Aktivitäten die Kosten tragen müssen, obwohl Bundesgesetze das Ob und Wie der Aufgaben festlegen.**

Der Grund für die Verknüpfung von Verwaltung und Finanzierung liegt in einer pragmatischen Erwägung: Müsste der Bund als Gesetzgeber die Kosten des Gesetzes-

vollzugs vor Ort tragen, drohten die Kosten aus dem Ruder zu laufen, weil Länder und Gemeinden für ihren Gesetzesvollzug dem Bund die Rechnung präsentieren könnten. Wirtschaftlichkeit stünde so nicht im Vordergrund. Um gleichzeitig zu verhindern, dass die Länder gegen ihren Willen mit bundesgesetzlich festgelegten Aufgaben überbelastet werden, gibt es bei der einschlägigen Gesetzgebung weitreichende Zustimmungserfordernisse der Länder, die der Bundesrat ausübt.

Der dritte Schritt der Föderalstruktur orientiert sich an der Verteilung von Aufgaben und Ausgaben. Es geht um die Verteilung der Einnahmen auf Bund und Länder. Das ist Sache des bundesstaatlichen Finanzausgleichs (Art. 106 und 107 GG). Weil die Länder und Gemeinden nur beschränkten Einfluss auf ihre Ausgabenlasten haben und die Bestimmung der Einnahmenseite der Steuergesetzgebung des Bundes (Art. 105 GG) unterliegt, muss der Finanzausgleich die vorhandene Finanzmasse aufgaben- und ausgabengerecht auf Bund und Länder, bei letzteren die Kommunen eingeschlossen, verteilen. Die Notwendigkeit aufgabenangemessener Finanzausstattung im Rahmen der Verteilungsmasse ist die auch vom Bundesverfassungsgericht hervorgehobene Grundaufgabe der Finanzverteilung. Nur auf dieser Grundlage können sich die Länderstaatlichkeit und die kommunale Selbstverwaltung verwirklichen. Daneben muss der Finanzausgleich möglichst transparent sein, Sicherungen für einen vorsichtigen Umgang mit Geld enthalten und ausschließen, dass eine besondere Ausgabefreudigkeit des Bundes, eines Landes oder einer Gemeinde zu Lasten der anderen föderalen Partner geht. Juristisch gesprochen: Es geht um eine gesicherte Grundfinanzierung für alle Gebietskörperschaften – das Element der föderalen Gleichheit und Solidarität –, es müssen gleiche Problemlagen der Länder und Kommunen gleich behandelt werden und der Finanzausgleich muss Bereiche der Eigenständigkeit und Selbstverantwortung achten.

**Die Grundordnung der bürgerlichen Gesellschaft aus Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit findet sich auch im finanzausgleichsrechtlichen Zusammenspiel der Gebietskörperschaften wieder.**

## II.

Der bis 2019 geltende Finanzausgleich löste diese komplexe Aufgabe mit einem vierstufigen Verteilungssystem, dessen Grundlagen Art. 106 und 107 GG normieren, während einzelne Konkretisierungen den Bundesgesetzen vorbehalten waren, vor allem dem Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (FAG). Die erste Stufe, 2017 nicht verändert, bildete die vertikale Steuerverteilung (Art. 106 GG). Aus sämtlichen Steuereinnahmen – 2018 ca. 775 Milliarden Euro – werden

drei Finanzmassen für den Bund, die Länder und die Gemeinden gebildet. Im Vordergrund steht der ca. 75 Prozent aller Steuereinnahmen umfassende große Steuerverbund (Art. 106 Abs. 3 und 4 GG). Am Aufkommen der Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer werden die drei Ebenen (die Gemeinden nicht an der Körperschaftsteuer) nach Quoten beteiligt, wobei nur die Umsatzsteuerquoten durch einfaches Bundesgesetz (§ 1 FAG) verändert werden können, um die Steueraufteilung auf die Ebenen beweglich zu halten. Der große Steuerverbund verwirklicht die gesicherte Grundfinanzierung aller Ebenen, die der vertikalen Gewaltenteilung nach den Staatsfunktionen samt Kostentragungspflichten Rechnung trägt. Die zweite Stufe, die horizontale Steuerverteilung (Art. 107 Abs. 1 GG), regelt die Anteile der einzelnen Länder an den Ländersteuern. Das Verteilungsprinzip ist das örtliche Aufkommen, um nach dem Autonomieprinzip den wirtschaftlichen Erfolg eines Landes in seinen Steuereinnahmen widerzuspiegeln (Art. 107 Abs. 1 S. 1 bis 3 GG). Lediglich die Umsatzsteuer, die sich der örtlichen Radizierung entzieht, wird nach der Einwohnerzahl verteilt, was zugunsten steuerschwacher Länder bei maximal einem Viertel dieser Steuer modifiziert werden konnte (Art. 107 Abs. 1 S. 4 GG in der bis Ende 2019 anzuwendenden Fassung).

**Beides fügte im Sinne eines »Gegenstromprinzips« (so das Bundesverfassungsgericht) Elemente des Ausgleichs, der Gleichheit und Solidarität in die Steuerverteilung ein.**

Mit der zweiten Stufe der horizontalen Steuerverteilung stehen die eigenen Steuereinnahmen jedes Landes fest. Das kann, je nach Wirtschaftskraft eines Landes, in große Unterschiede zwischen ihnen münden. Weil aber alle Länder annähernd gleiche Aufgaben zu erfüllen haben, setzten auf den Stufen drei und vier umverteilende Elemente an. Der 70 Jahre lang, 1949 bis 2019, praktizierte Länderfinanzausgleich (dritte Stufe) hatte das Ziel, die unterschiedliche Finanzkraft der Länder durch horizontale Umverteilungen zwischen ihnen angemessen auszugleichen (Art. 107 Abs. 2 S. 1 und 2 GG alter Fassung). Hier war die unmittelbare Solidarität zwischen starken und schwachen Ländern durch »Abgabe aus eigenen Steuereinnahmen« (so das Bundesverfassungsgericht) seitens der Stärkeren gefordert. Der konfliktreiche Ausgleich hatte 2018 ein Volumen von ca. 12 Milliarden Euro. Dem Länderfinanzausgleich schloss sich (und schließt sich weiterhin, wenngleich modifiziert) ein abschließender Ausgleich für einzelne Länder durch Mittel des Bundes an (Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG), sogenannte Bundesergänzungszuweisungen (vierte Stufe des Finanzausgleichs).

Dieses vierstufige System ging in seinen Grundzügen auf das Jahr 1949 zurück. Seit einer bedeutsamen Verfassungsänderung des Jahres 1969 blieben die verfassungs-

rechtlichen Grundlagen bis 2017 praktisch unverändert. Dieses System war beweglich und anpassungsfähig – selbst die gewaltige Bewährungsprobe der deutschen Einigung konnte auf seiner Grundlage, nach Übergangsjahren bis einschließlich 1994, gelöst werden. Außerhalb des Finanzausgleichs erlaubte die Finanzverfassung nur in begrenztem Umfang dem Bund, Aufgaben der Länder und Kommunen durch zweckgebundene vertikale Zahlungen mitzufinanzieren (Art. 104b GG). Die bis 2017 geltenden Regeln dazu sollten die Befugnisse des Bundes begrenzen und »goldene Zügel« verhindern.

### III.

Dann kam die 13. Artikel des Grundgesetzes betreffende Verfassungsänderung des Jahres 2017 – von der Öffentlichkeit kaum bemerkt und von einem diskussionsunwilligen Bundestag durchgewunken, der nicht als verantwortungsbewusster, verfassungsändernder Gesetzgeber (vgl. Art. 79 GG), sondern hilflos als Staatsnotar agierte.

### Inhaltlich fragwürdige und situative Abreden der Exekutiven von Bund und Ländern gelangten ohne Widerstand dorthin, wo sie nicht hingehören, ins Grundgesetz.

Den Anlass für die Verfassungsänderung gab die 2019 endende Befristung des im Zuge der Solidarpaktgesetzgebung 2001 neu gefassten Finanzausgleichsgesetzes. Ein Grund zur Verfassungsänderung war das nicht. Es hätte eine Entfristung des im Großen und Ganzen bewährten Gesetzes genügt, verbunden mit behutsamen Anpassungen nach dem Ende des Solidarpakts II. Dieser naheliegende Weg war versperrt, weil zwei Länder sich querstellten. Bayern als Hauptzahlerland im Länderfinanzausgleich drängte darauf, die Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern mit anderen Instrumenten zu bewältigen. Nordrhein-Westfalen fand, es sei, anders als nach den Wirtschaftsdaten und den Rechenschritten des horizontalen Ausgleichs, eigentlich ein finanzstarkes Land, was durch Abschaffung der Umsatzsteuerergänzungsanteile dokumentiert werden müsse. Der Bund schließlich brachte nach Bekanntwerden der Länderforderungen seine Gegenforderungen nach stärkerer Mitfinanzierung und Bundeskontrolle der dezentralen Aufgaben ins Spiel. Das bildete eine ungute Interessenmischung, die sich ohne weitere konzeptionelle Überlegungen im Grundgesetz niederschlug. Verändert wurden vor allem drei Elemente der Finanzverfassung. Aus dem geschilderten vierstufigen Finanzverteilungssystem wurde ab 2020 ein dreistufiges (1.). Die Bundesergänzungszuweisungen wurden stark ausgebaut (2.), ebenso die vertikalen zweckgebundenen Zuweisungen des Bundes außerhalb des Finanzausgleichs (3.).

1. Der horizontale umverteilende Länderfinanzausgleich fällt seit 2020 weg. Die weiterhin bestehende Aufgabe des angemessenen Ausgleichs der Länderfinanzkraft wird in die horizontale Umsatzsteuerverteilung (Art. 107 Abs. 1 S. 4, Abs. 2 S. 1 bis 4 GG neuer Fassung) verlegt und dort durch Abschläge von und Zuschlägen zu den Umsatzsteueranteilen der einzelnen Länder durchgeführt. Was wie eine lediglich veränderte Technik aussieht, enthält einen fundamentalen Paradigmenwechsel. An die Stelle der unmittelbaren Solidarität zwischen den Ländern durch den bisherigen Länderfinanzausgleich, bei dem die Länder den Grad der nötigen und tragbaren Umverteilung zwischen ihnen festlegten, tritt die vom Bund beeinflusste Steuerverteilung. Die Länder haben die schwierige, aber den Föderalismus stärkende Aufgabe der Kompromissfindung zwischen ihnen aufgegeben. Das ist eine unnötige und schädliche Selbstverkleinerung. Die Konflikthanfälligkeit der bisherigen horizontalen Umverteilung verlagert sich zudem nur in die Steuerverteilung. Die finanziellen Auswirkungen sind im Ergebnis gering. Sie hätten sich innerhalb des alten Systems mit leichten Veränderungen der gesetzlichen Stellschrauben erreichen lassen.

2. Eine weitere Stärkung des Bundes, wenngleich mit neuen finanziellen Verpflichtungen, liegt im unsystematischen Ausbau der Bundesergänzungszuweisungen, die nach Art. 107 Abs. 2 S. 5 GG (insoweit übereinstimmend mit Satz 3 der Vorschrift alter Fassung) »leistungsschwachen« Ländern gewährt werden können. Neu und verfehlt sind (Satz 6) »Gemeindesteuerkraftzuweisungen« (das Wort steht tatsächlich im Grundgesetz) für Gemeinden mit »besonders geringer Steuerkraft«. Das ist ein systematischer Fehlgriff. Für den Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft der Gemeinden ist der von den Ländern zu gestaltende kommunale Finanzausgleich (vgl. Art. 106 Abs. 7 GG) verantwortlich. Nach dessen Durchführung darf es keine finanzschwachen Gemeinden mehr geben – wenn das Grundgesetz solche aber voraussetzt, kann zukünftig das Land notleidende Gemeinden auf den Bund verweisen. Ein schlechter Scherz sind die weiteren neuen Bundesergänzungszuweisungen an solche Länder, die bei der Verteilung von Förderungen im Forschungsbereich wegen schwacher Leistung ihrer Universitäten und Forschungseinrichtungen schlecht abschneiden. Solche mangelnde Leistungsfähigkeit darf nicht mit Mitteln im Finanzausgleich belohnt werden.

3. Besonders heikel ist die schwerwiegendste Stärkung des Bundes zulasten der Länder. Sie findet sich bei den weiter ausgebauten und jetzt mit umfassenden Kontrollrechten versehenen Tatbeständen vertikaler Finanzhilfen mit Zweckbindung außerhalb des Finanzausgleichs. Die ihnen ursprünglich zugedachte Funktion ergänzender und ausnahmsweiser Bundesunterstützung bei solchen Länderaufgaben, die im gesamtstaatlichen Interesse liegen, insbesondere von kleineren Ländern aber kaum zu leisten sind, haben sie abgestreift. Heute sind solche vertikalen Zuweisun-

**Konferenz  
der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund  
und Ländern  
am 14. Oktober 2016 in Berlin**

**Beschluss**

**Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems ab 2020**

**A.) Bund-Länder-Finanzbeziehungen**

1. Bund und Länder vereinbaren, die Neuordnung ihrer Finanzbeziehungen mit folgenden Eckpunkten auf der Grundlage der beiliegenden Tabelle umzusetzen, die Bestandteil dieses Beschlusses ist (Grundlage ist die Steuerschätzung Mai 2016 für das Jahr 2019).

- Der Länderfinanzausgleich wird in seiner jetzigen Form abgeschafft. Damit entfällt auch der Umsatzsteuervorgewegausgleich. Der Länderanteil an der Umsatzsteuer wird grundsätzlich nach Maßgabe der Einwohnerzahl verteilt, jedoch modifiziert durch Zu- und Abschläge entsprechend der Finanzkraft. Im Ergebnis erfolgt ein Ausgleich der Finanzkraft zukünftig im Wesentlichen bereits im Rahmen der Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer.
- Die Länder erhalten einen zusätzlichen Festbetrag von 2,6 Mrd. € sowie zusätzliche Umsatzsteuerpunkte im Gegenwert von 1,42 Mrd. €.
- Der Angleichungsgrad und der Tarif der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen werden auf 99,75 % des Durchschnitts zu 80 % erhöht.
- Der Tarif zur Berechnung der Zu- und Abschlagsbeträge bei der Umsatzsteuerverteilung wird linear gestaltet und auf 63 % festgesetzt.
- Die kommunale Finanzkraft wird zur Berechnung der Finanzkraft eines Landes zu 75 % einbezogen.

BEI-Maßstab vom 09.12.2015 - 2019 (Einkommenssteuern V 2004) USt: 1.420 Mio. € dynamisch 2.600 Mio. € stat

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Umsatzsteuer</b>	14.461	17.797	19.000	19.369	19.592	19.666	19.610	19.516	19.376	19.194	18.968	18.696	18.378	18.014	17.604	17.149
<b>Umsatzsteuer-Zuweisungen</b>	111	4.271	4.451	4.529	4.582	4.600	4.592	4.567	4.524	4.466	4.394	4.308	4.208	4.094	3.966	3.824
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.551	14.841	15.014	15.066	15.018	14.944	14.852	14.728	14.574	14.388	14.186	13.920	13.638	13.325
<b>Umsatzsteuer-Einnahmen</b>	14.572	13.526	14.													

gen breit gestreute Instrumente der Steuerung von Landes- und Kommunalpolitik durch den Bund.

Die Verfassungsänderung 2017 hat die überkommene Investitionshilfekompetenz des Bundes für wirtschaftsbezogene Länderinvestitionen nach Art. 104b GG inhaltlich zwar unverändert belassen, sie aber mit weiter ausgebauten Kontroll- und Mitspracherechten des Bundes verknüpft (Absätze 2 und 3).

**Jetzt findet sich sogar etwas im Grundgesetz, das die Länder lange Zeit entschieden gegen Wünsche des Bundes abgewehrt hatten: Zukünftig kann der Bund auf »die Ausgestaltung der jeweiligen Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen« Einfluss nehmen. Und: »Zur Gewährleistung der zweckentsprechenden Mittelverwendung kann die Bundesregierung Bericht und Vorlage der Akten verlangen und Erhebungen bei allen Behörden durchführen« (Art. 104b Abs. 2 S. 2 und 4 GG).**

Gänzlich neu ist der Einbruch des Bundes in den bisher von den Ländern abgeschirmten Bereich des Schulwesens. Nach dem 2017 geschaffenen neuen Art. 104c GG kann der Bund den Ländern Geld für Investitionen der Gemeinden »im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur« gewähren. Diese Aufhebung des sogenannten Kooperationsverbotes im Bereich der Bildung ist tatsächlich die systemfremde Einführung bundeseitiger Finanzierung und Steuerung der Schulpolitik. Die 2017 vorgesehene Beschränkung auf »finanzschwache« Gemeinden war dabei weder rechtlich noch politisch praktikabel; so stellte sich etwa aus Gründen der Partizipation an Bundesmitteln heraus, dass gerade Länder wie Bayern eine ungewöhnlich hohe Zahl an im Bundesvergleich finanzschwachen Gemeinden aufweisen sollten. Eine weitere Verfassungsänderung hat 2019 das Merkmal »finanzschwach« ersatzlos gestrichen. Art. 104c GG ist gegenwärtig vor allem Grundlage des sogenannten Digitalpakts, mit dem durch Bundesmittel die Digitalisierung der Schulen vorangebracht werden soll. Während gegen dieses Ziel kaum etwas einzuwenden ist, ist der Finanzierungsweg verfehlt. Investitionen in die schulische Bildung sind Ländersache und mit Landesmitteln aus dem Finanzausgleich zu finanzieren. Reichen die Steuermittel nicht aus, muss über die vertikale Steuerverteilung innerhalb des Finanzausgleichs nachgesteuert werden. Ähnlicher Kritik begegnet der 2019 ins Grundgesetz eingefügte Art. 104d GG, der dem Bund jetzt sogar die Mitfinanzierung des sozialen Wohnungsbaus, ebenfalls eine originäre Länderaufgabe, erlaubt.

#### IV.

Damit ist der Gesamtbefund einigermaßen eindeutig. Der seit 2020 anzuwendende bundesstaatliche Finanzausgleich kann zwar das Ergebnis einer aufgabengerechten Finanzausstattung von Bund und Ländern erreichen, die Länder haben aber auf wichtige Mitgestaltungsrechte und Selbstbestimmungsbereiche verzichtet. Mit dem Verzicht auf den horizontalen Länderfinanzausgleich werden sie zu Empfängern von Steueranteilen, der Bund wird zum obersten Kassenverwalter der Länder. Diese unnötige und schädliche Selbstverzwergung der Länder erhält außerhalb des Finanzausgleichs noch eine besondere Note. Um an Geld zu kommen, in dessen Verwendung sie nicht frei sind, lassen es die Länder in immer größerem Ausmaß zu, dass vertikale Zuweisungen von oben nach unten zum Steuerungsinstrument in der Hand des Bundes werden. Dies ist aber auch für den Bund nicht ohne Risiken. Solche Einflussrechte verlangen den hohen Einsatz von Mitteln auch und gerade dann, wenn die laufenden Einnahmen knapper sein sollten, als es zurzeit der Fall ist.

Das Fazit hat bereits 2017 der damalige Bundestagspräsident Lammert ausgesprochen:

**»Der gefundene Konsens verändert die Architektur unserer föderalen Verfassung nachhaltig. Die Länder werden mehr denn je zu Kostgängern des Bundes. Sie bezahlen diese Ansprüche, die sie gegen den Bund erwerben, einmal mehr mit der Abtretung eigener Kompetenzen an den Bund und geben erneut Gestaltungsrechte auf.«**

Im Schatten dieser Fehlentwicklung liegt, dass die Verfassungsänderung 2017 die eigentlichen Probleme der föderalen Finanzordnung komplett ignoriert:

Wie und in welchem Grad soll in Zukunft der demografische Wandel und die damit verbundene zunehmende Spreizung zwischen ländlichen Räumen und Ballungsgebieten finanziell bewältigt werden? Und: Wie gehen wir mit dem relativ neuen Phänomen um, dass die Entwicklung des regionalen Bruttoinlandsprodukts sich zunehmend von der Entwicklung der im gegenwärtigen Finanzausgleich so wichtigen Vergleichsgröße des örtlichen Steueraufkommens abkoppelt?

Diese und weitere Fragen müssen im kommenden Jahrzehnt beobachtet und mit durchdachten Konzepten beantwortet werden, um die Zukunftsfähigkeit der föderalen Ordnung zu sichern.

Joachim Wieland

## Verspätet, aber richtig – das neue Ausgleichssystem korrigiert Versäumnisse der Wiedervereinigung



**Prof. Dr. Joachim Wieland**  
1951 in Bielefeld geboren

**1971 – 1977** Studium der  
Rechtswissenschaft in Biele-  
feld und Cambridge

**1984** Promotion an der  
Albert-Ludwigs-Universität  
Freiburg

**1989** Habilitation

**1991 – 2001** Lehrstuhl für Öff-  
entliches Recht, Finanz- und  
Steuerrecht an der Universität  
Bielefeld

**2001 – 2007** Lehrstuhl für  
Öffentliches Recht, Finanz-  
und Steuerrecht, Fachbereich

Rechtswissenschaft an der  
Johann Wolfgang Goethe-Uni-  
versität Frankfurt am Main

**seit 2006** Mitglied des Ver-  
fassungsgerichtshofes des  
Landes Nordrhein-Westfalen  
**seit 2007** Lehrstuhl für Öff-  
entliches Recht, Finanz- und  
Steuerrecht an der Deutschen  
Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

**2011 – 2017** Rektor der  
Deutschen Universität für  
Verwaltungswissenschaften  
Speyer

### Das Problem

Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen kommt 30 Jahre zu spät. Sie hätte bereits bei der Wiedervereinigung Deutschlands erfolgen müssen. Die Unterschiede in der Finanzkraft der westdeutschen und der ostdeutschen Länder waren gewaltig und offensichtlich. Schon damals konnte man erkennen, dass die Finanzverfassung des Grundgesetzes, die 20 Jahre zuvor auf die Verhältnisse in der alten Bundesrepublik hin konzipiert worden war, ihre Aufgabe im wiedervereinigten Deutschland nicht mehr erfüllen konnte: Die Regeln des Jahres 1969 waren so angelegt, dass sie den in ihrer Finanzkraft relativ ähnlichen westdeutschen Ländern eine in etwa aufgabenangemessene Finanzausstattung verschaffen konnten. Verbleibende Unterschiede sollte der Länderfinanzausgleich ebnen, der als Spitzenausgleich die unterschiedliche Finanzkraft der Länder unter Berücksichtigung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs der Kommunen angemessen ausgleichen sollte (Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG).

Für die Schaffung einer auf die Verhältnisse im geeinten Deutschland ausgerichteten Finanzverfassung fehlten 1990 die Zeit und die politische Kraft. Stattdessen behalf sich der Einigungsvertrag mit einer modifizierten Erstreckung der alten Finanzverfassung des Grundgesetzes auf die ostdeutschen Länder (Art. 7 Einigungsvertrag). Auf diese Weise konnte das politisch erwünschte Ergebnis für die Finanzbeziehungen zwischen Ost und West erreicht werden. Den ostdeutschen Ländern wurde an Stelle eines Anteils am Aufkommen der Umsatzsteuer nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl und an Stelle der Gewährung von Umsatzsteuerergänzungsanteilen

nur ein langsam steigender Bruchteil der in Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG eigentlich vorgesehenen Beträge gewährt. Zum Ausgleich für diese offenkundige Benachteiligung wurde ihre Finanzausstattung durch die jährlichen Leistungen des Fonds »Deutsche Einheit« ergänzt. Damit wurden die ostdeutschen Länder von Anfang an in die Rolle der Empfänger von finanziellen Hilfsleistungen gedrängt, obwohl sie eigentlich bei einer gleichberechtigten Behandlung einen höheren originären Anteil am Umsatzsteueraufkommen hätten beanspruchen können. Der Einigungsvertrag sah damit im Ergebnis für die Verteilung der Umsatzsteuer eine Fortschreibung der Teilung Deutschlands in westdeutsche und ostdeutsche Länder vor. Dafür mag es Gründe wie die Vermeidung zu hoher Einbußen der westdeutschen Länder gegeben haben, eine gleichberechtigte Teilhabe aller Länder am Umsatzsteueraufkommen wurde jedoch nicht erreicht.

**Vielmehr wurde den ostdeutschen Ländern von Anfang an stärker als eigentlich notwendig die Rolle von Empfängern finanzieller Leistungen vor allem des Bundes zugewiesen. Diese Fehlentscheidung prägte die Finanzverteilung zwischen westdeutschen und ostdeutschen Ländern in der Folgezeit.**

Nach der Wiedervereinigung Deutschlands entwickelten sich die wirtschaftlichen und damit auch die finanziellen Verhältnisse der Länder ganz unterschiedlich. Das betraf nicht nur die ostdeutschen Länder, die von westdeutschen Unternehmen als willkommener neuer Markt für die eigenen Produkte genutzt, die aber kaum als neuer Standort für westdeutsche Unternehmen in Betracht gezogen wurden. Auch westdeutsche Länder wie Bremen, Rheinland-Pfalz, das Saarland und Schleswig-Holstein hatten zunehmend mit wirtschaftlichen und in der Folge auch finanziellen

Problemen zu kämpfen. Demgegenüber entwickelten sich Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Hamburg wirtschaftlich und damit auch finanziell überdurchschnittlich gut. Die zunehmenden Unterschiede in der Wirtschafts- und Finanzlage der Länder belasteten den Länderfinanzausgleich immer stärker. Immer mehr Länder wurden zu Empfängerländern, immer weniger Zahlerländer hatten immer größere Ausgleichszahlungen zu leisten. Unter diesen Umständen erwies es sich als Nachteil, dass Zahlungen im Länderfinanzausgleich aus den Finanzmitteln der wirtschaftsstarke Länder finanziert werden mussten, die ihnen zuvor in der primären Finanzverteilung als eigenes Geld zugewiesen worden waren. Die Solidarität im Bundesstaat kam an die Grenzen ihrer Belastbarkeit. Auch wenn die im Finanzausgleich umverteilten Beträge nur einen relativ geringen Anteil an den dem Staat insgesamt zur Verfügung stehenden Steuermitteln ausmachten, stieß die Pflicht zur Abgabe aus Eigenem auf zunehmenden politischen Widerstand. Davon zeugen nicht nur die in regelmäßigen Abständen vor dem Bundesverfassungsgericht ausgetragenen Streitverfahren zwischen Zahlerländern und Empfängerländern. Das Bundesverfassungsgericht konnte diesen Streit nicht lösen, sondern nur die verfassungsrechtlichen Grundlagen und Grenzen für den Finanzausgleich aufzeigen.

Wegen der Widerstände und Schwierigkeiten, die die Streit-anfälligkeit des Länderfinanzausgleichs erhöhten, gewannen die Bundesergänzungszuweisungen, mit denen der Bund die Finanzausstattung finanzschwächerer oder besonders belasteter Länder verbesserte, zunehmend an Bedeutung.

Die gesetzliche Ausgestaltung der Bundesergänzungszuweisungen war wesentlich weniger streitanfällig als die Regelungen des Länderfinanzausgleichs. Ausgehend von diesen bundesstaatlichen finanzpolitischen Konfliktstrukturen lag es nahe, die Solidarität zwischen den Ländern nicht überzustrapazieren, sondern mit dem Bund die Verantwortung für eine Aufgaben angemessene Finanzausstattung aller Länder zuzuweisen. Dieses Ziel prägt die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020.

### Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Durch eine Verfassungsänderung ist 2017 das streitanfällige System der Zahlungen von finanzkraftstärkeren an finanzkraftschwächere Länder durch die Gewährung von Zuschlägen zu und die Erhebung von Abschlägen von der jeweiligen Finanzkraft bei der Verteilung der Länderanteile am Aufkommen der Umsatzsteuer abgelöst worden (Art. 107 Abs. 2 Satz 2 GG). Einzelheiten regeln das Maßstäbengesetz und das Finanzausgleichsgesetz. Das neue Ausgleichssystem hat den Vorteil, dass auch

GG§  
107

(2) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, ist sicherzustellen, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird;

hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen. Zu diesem Zweck sind in dem Gesetz Zuschläge zu und Abschläge von der jeweiligen Finanzkraft bei der Verteilung der Länderanteile am Aufkommen der Umsatzsteuer zu regeln ...

finanzkraftstärkere Länder keine Zahlungen aus ihnen zuvor zugewiesenen Anteilen am Steueraufkommen mehr leisten müssen und deshalb davon ausgegangen werden kann, dass der Widerstand gegen den Finanzausgleich und damit die Zahl der Streitigkeiten vor dem Bundesverfassungsgericht deutlich abnehmen werden. Der Grundkonflikt zwischen der Autonomie der Länder als Staaten, die für ihre Finanzen und ihren Haushalt selbst verantwortlich sind, und der Solidarität im Bundestaat ist allerdings nicht aufgehoben. Wann die Unterschiede in der Finanzkraft innerhalb des Bundesstaates als nicht mehr angemessen angesehen werden können und ein angemessener Ausgleich sichergestellt werden muss, wie weit also das bündische Prinzip des Einstehens füreinander reicht und wo die Eigenstaatlichkeit und finanzielle Selbstständigkeit der Länder Hilfeleistungen Grenzen setzt, wird sich aus der Finanzverfassung nie auf Euro und Cent genau ableiten lassen. Der Finanzausgleich ist innerhalb des durch die Finanzverfassung gesetzten Rahmens immer auch Ergebnis eines demokratisch legitimierten politischen Prozesses.

Dabei wird jedoch zu berücksichtigen sein, dass sich die wirtschaftliche Entwicklung und damit die Wirtschafts- und Finanzkraft eines Landes nur sehr begrenzt durch politische Entscheidungen beeinflussen lässt. Der von der Verfassung in Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG postulierte Grundsatz der Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, der für den deutschen Bundesstaat besonders prägend ist, wird jedoch stets ein relativ hohes Gleichsniveau nahelegen. Einheitliche Lebensverhältnisse lassen sich nur mit einer zumindest annähernd einheitlichen Finanzkraft jedes Landes erreichen. Da die Sozialleistungen und die Anforderungen an die Infrastruktur in Deutschland überall gleich sind, muss auch der angemessene Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder relativ weitgehend sein.

### Die Bundesergänzungszuweisungen

Zur Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in ganz Deutschland hält die Finanzverfassung auch nach der Reform von 2017 daran fest, dass der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs (Bundesergänzungszuweisungen) gewähren kann. Unterschieden wird insoweit zwischen Fehlbetragszuweisungen bei allgemeiner Finanzschwäche eines Landes und Sonderbedarfzuweisungen. Das Bundesverfassungsgericht hat Leistungsschwäche als die mangelnde Fähigkeit eines Landes definiert, mit denen nach dem horizontalen Finanzausgleich vorhandenen Mitteln die von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben wahrzunehmen. Gründe für eine Leistungsschwäche können nach dieser Rechtsprechung eine unterdurchschnittliche Finanzkraft nach Durchführung des horizontalen Finanzausgleichs oder Sonderbedarfe bzw. Sonderlasten, wie beispielsweise die teilungsbedingten Lasten der ostdeutschen Länder oder die hohen Kosten der politischen Führung, sein.

Als Ergebnis eines politischen Kompromisses erlaubt Art. 107 Abs. 2 Satz 6 GG zusätzlich unabhängig von den allgemeinen Maßstäben des Finanzausgleichs zum einen Finanzhilfen des Bundes an leistungsschwache Länder, deren Gemeinden oder Gemeindeverbände eine besonders geringe Steuerkraft aufweisen. Des Weiteren darf der Bund leistungsschwachen Ländern, deren Anteile an Fördermitteln zur Forschungsförderung ihre Einwohneranteile unterschreiten, Ergänzungszuweisungen gewähren. Mit derartigen Bundesergänzungszuweisungen kann der Bund die finanziellen Konsequenzen ausgleichen, die sich daraus ergeben, dass seine Forschungsförderung die Länder ganz unterschiedlich begünstigt und vornehmlich die Länder mit starken Forschungseinrichtungen profitieren – die Stadtstaaten und süddeutschen Länder. Beide Sondertatbestände begünstigen nicht ausschließlich, aber in erheblichem Umfang ostdeutsche Länder, deren Kommunen häufig steuer-schwach sind und die relativ wenig Forschungsförderung erhalten.

### Die Perspektiven

Der Verzicht auf Ausgleichszahlungen finanzstärkerer an finanzschwächere Länder wird die Sicherung einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung zukünftig aller Wahrscheinlichkeit nach nicht mehr zum Gegenstand immer neuer Streitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht machen. Finanzwirtschaftlich gesehen ist der Unterschied zwischen Zahlungsströmen zwischen den Ländern und Zahlungen des Bundes an die Länder in unterschiedlicher Höhe nicht bedeutsam.

**Wenn aber finanzstärkere Länder von vornherein weniger Geld aus dem Umsatzsteueraufkommen erhalten, wird ihr Widerstand vermutlich deutlich geringer ausfallen, als wenn sie selbst aus eigenem Geld Ausgleichszahlungen leisten müssten, wie das bis 2019 der Fall war. Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland wird angesichts der Unterschiede in der Wirtschaftslage zwischen den Ländern stets beträchtliche Ausgleichszahlungen notwendig machen. Wenn der Bund für diesen Ausgleich die Verantwortung übernimmt, wie das seit 2020 in der Finanzverfassung vorgeschrieben ist, lässt sich das gewünschte und faire Ergebnis der bundesstaatlichen Finanzverteilung ohne unnötige Zahlungswiderstände erreichen.**

Zugleich werden strukturelle Nachteile vor allem der ostdeutschen Länder, die aufgrund des späten Beitritts zur Bundesrepublik Deutschland tendenziell wirtschaftlich schwächer sind, durch eine gerechte Aufteilung des Umsatzsteueraufkommens jedenfalls zum Teil ausgeglichen.

Wenn es gelingt, im Laufe der Zeit durch Fördermaßnahmen die innere Einheit Deutschlands auch im Bereich der Wirtschaftskraft Westdeutschlands und Ostdeutschlands zu erreichen, wird die Höhe der erforderlichen Zu- und Abschläge bei der Verteilung des Länderanteils am Aufkommen der Umsatzsteuer abnehmen. Sollten die Unterschiede in der regionalen Wirtschaftskraft sich nicht abflachen, wird der neue Finanzausgleich gewährleisten, dass dennoch alle Länder über genügend Finanzmittel verfügen, um ihre staatlichen Aufgaben zu erfüllen und einheitliche Lebensverhältnisse in ganz Deutschland sicherzustellen.

9. Dezember 2015  
Vierte Stellungnahme

zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Absatz 2 HGrG

**1. Zusammenfassung und Bewertung**

Der Beirat hält die dem Stabilitätsrat vorgelegten Projektionen auf Basis der aktuellen Haushalts- und Finanzplanungen im Ergebnis für erreichbar, soweit sich die Entwicklungen zur Flüchtlingszuwanderung nicht grundlegend anders darstellen werden, als dies derzeit in den einschlägigen Projektionen erwartet wird. Der Beirat erwartet aus heutiger Sicht, dass die Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit im laufenden Jahr und im Jahr 2016 eingehalten wird und immer noch ein gewisser Sicherheitsabstand zur Defizitobergrenze von 0,5 % des BIP gewahrt bleibt.

Insgesamt ist die dem Stabilitätsrat vorgelegte Projektion aber insofern nur schwer zu bewerten, als wichtige Informationen, u.a. zu den konkreten Auswirkungen der unterstellten Flüchtlingszuwanderung auf die gesamtwirtschaftlichen Ebenen und die Staatsfinanzen, die mittelfristigen Aussichten für die einzelnen staatlichen Ebenen oder für detailliertere Teile des Staatskontos nicht dargestellt werden. Hier wären umfassendere Ausweise wünschenswert, die sich etwa im Hinblick auf die VGR-Projektion am Stabilitätsprogramm orientieren.

Die Bewältigung der Flüchtlingszuwanderung stellt eine große Herausforderung dar. Mit Blick auf die Staatsfinanzen lassen sich die Folgen der deutlich gestiegenen Zuwanderung derzeit kaum verlässlich abschätzen. Sie hängen maßgeblich vom Umfang der Zu- und Abwanderung und vom erfolgreichen Integration in den Arbeitsmarkt ab. Eine solche Integration ist jedoch in der kurzen Frist nur sehr begrenzt zu erwarten. Insofern werden die Staatsfinanzen durch Aufwenderbelastungen und Integration belastet. Derzeitige Schätzungen gehen von einer Person im laufenden Jahr und in der mittleren bis zu zwei Personen im laufenden Jahr und in der mittleren bis zu drei Personen im laufenden Jahr aus.



Magdeburg, den 15. Oktober 2010

Pressestelle

**Haushaltskonsolidierung zahlt sich aus  
Positive Entscheidung des Stabilitätsrates  
Bullerjahn: Sachsen-Anhalt ist auf einem guten Weg**

Am heutigen Freitag, den 15. Oktober 2010 hat der Stabilitätsrat in Berlin zum zweiten Mal getagt. Er hat die Aufgabe, die Haushalte von Bund und Ländern zu überwachen und dafür Sorge zu tragen, dass die Regeln der Schuldenbremse beim Bund und in den Ländern eingehalten werden.

Zur Beurteilung der Haushaltslage der jeweiligen Gebietskörperschaften (Bund und Länder) sind vier wesentliche Kennziffern entwickelt worden: Der Schuldenstand, die Nettokreditaufnahme im Verhältnis zu den Ausgaben, der strukturelle Finanzsaldo sowie die Zinsausgaben im Verhältnis zu den Steuereinnahmen.

Werden bei der Mehrzahl dieser Kennziffern die Schwellenwerte überschritten, geht der Stabilitätsrat von einer drohenden Haushaltsnotlage aus.

Nach allen Informationen ist davon auszugehen, dass es keinerlei Hinweise auf eine drohende Haushaltsnotlage für Sachsen-Anhalt gibt.

„Eine sehr erfreuliche Entwicklung für unserer Land“, stellte Finanzminister Bullerjahn nach der Sitzung des Stabilitätsrates fest.

MITTEILUNG

**Öffentlicher Gesamthaushalt**

Der Finanzierungsüberschuss des Öffentlichen Gesamthaushalts (Bund, Länder, Gemeinden und deren Extrahaushalte in finanzstatistischer Abgrenzung) verbessert sich 2015 gegenüber dem Vorjahr um rund 18 Mrd. € auf 20 Mrd. €. Im Jahr 2016 werden für die Kernhaushalte aller Ebenen Defizite erwartet. Zum Teil resultieren diese daraus, dass „angesparte“ Überschüsse aus Rücklagen und Sondervermögen verausgabt werden.

**Maastricht-Projektion**

- **Finanzierungssaldo (Maastricht):** Der Staatshaushalt (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen inkl. ihrer jeweiligen Extrahaushalte) konnte 2014 im dritten Jahr in Folge ausgeglichen werden. Im laufenden Jahr wird ein gesamtstaatlicher Finanzierungsüberschuss erwartet. Trotz der bevorstehenden Herausforderungen kann der Staatshaushalt dauerhaft ausgeglichen werden.
- **Struktureller Finanzierungssaldo:** Der um Konjunktur- und Einmaleffekte bereinigte strukturelle Finanzierungssaldo wird im laufenden Jahr erneut einen Überschuss erzielen. Im kommenden Jahr ist mit einer deutlichen Verringerung des strukturellen Finanzierungssaldos zu rechnen. Das mittelfristige Haushaltsziel (MTO) eines strukturellen Defizits von max. 0,5 % des BIP wird im gesamten Projektionszeitraum eingehalten.

**Schuldenstandsquote (Maastricht):** Im Jahr 2014 konnte die Schuldenstandsquote auf 100 % zurückgeführt werden. Der sich fortsetzende Portfolioabbau bei den öffentlichen Haushalten wird die Entwicklung der öffentlichen Haushalte von 2015 bis 2021 auf 100 % begrenzen.

Beratungsunterlage zu TOP 1 der 16. Sitzung des Stabilitätsrates am 11. Dezember 2017

Schätzung des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos gemäß § 6 Stabilitätsratsgesetz (in % des BIP)						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Struktureller gesamtstaatlicher Finanzierungssaldo	0,8	1 ¼	¾	¾	1	1
Gesamtstaatlicher Finanzierungssaldo	0,8	1	1	1	1	1 ¼
davon:						
Bund	0,2	¼	¼	¼	¼	¼
Länder	0,2	¼	¼	¼	¼	¼
Gemeinden	0,2	¼	¼	¼	¼	¼
Sozialversicherungen	0,3	¼	¼	¼	¼	¼

Die Länder erwarten für die Jahre 2017 bis 2021 folgende Finanzierungssalden der Länderhaushalte:

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Finanzierungssaldo der Kernhaushalte in Abgrenzung der Finanzstatistik, Mrd. €	6,2	9 ½	6 ½	6	4	4

Auch unter Berücksichtigung dieser Einschätzung wird die Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits eingehalten.

Unterlagen zu den Themen Schuldenbremse und Stabilitätsrat

Joachim Ragnitz



## Widersprüchlicher Erfolg – die Fehlanreize des reformierten Finanzausgleichs

Deutschland ist stolz auf sein föderales System aus 16 Bundesländern. Wichtigstes Argument hierfür ist, dass damit aufgrund der besonderen Kenntnis der Verhältnisse vor Ort für regional differierende Herausforderungen die jeweils am besten geeigneten politischen Antworten gefunden werden können; zweitwichtigstes Argument ist, dass auf gleiche Herausforderungen im Wettbewerb der einzelnen Länder die jeweils besten und damit auf andere Länder übertragbaren Lösungsansätze ermittelt werden können. In der Theorie spricht somit vieles für einen föderalen Staatsaufbau, der sowohl die Vorteile von Subsidiarität als auch von Wettbewerb miteinander verbindet.

Doch in der Praxis sieht es anders aus. Auf der einen Seite beansprucht der Bund als übergeordnete föderale Ebene unter dem Vorwand der »Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse« bzw. der »Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit« (Art. 72 GG) immer mehr Kompetenzen für sich, wodurch der Wettbewerb der Länder untereinander eingeschränkt wird. Auf der anderen Seite eint die Länder das gemeinsame Interesse daran, möglichst viel Geld zulasten des Bundes zu erhalten und hierfür im Zweifel auch auf eigene Kompetenzen zu verzichten. Konsequenz ist ein in vielerlei Hinsicht miteinander verflochtenes System der unterschiedlichen föderalen Ebenen, das im Ergebnis sowohl das Subsidiaritäts- als auch das Wettbewerbsprinzip zunehmend aushöhlt und die Effizienz staatlicher Leistungserstellung immer mehr in Mitleidenschaft zieht.

**Prof. Dr. Joachim Ragnitz**  
1960 in Nordhorn geboren

Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität zu Köln

**1986 – 1989** wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für Wirtschaftspolitik, Universität zu Köln

**1989 – 1994** wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamt-

wirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden

**1994 – 2007** Abteilungsleiter am Institut für Wirtschaftsforschung Halle

**seit 2007** Stellvertretender Leiter der ifo-Niederlassung Dresden

**2011** Berufung zum Honorarprofessor an die Technische Universität Dresden

Wohl nirgends wird dies so deutlich wie in der Finanzverfassung, die im Verlauf der vergangenen 70 Jahre sich weit von den ursprünglichen Intentionen des Grundgesetzes entfernt hat, dass jede föderale Ebene prinzipiell auch für die finanziellen Folgen seiner ausgabeseitigen Politikentscheidungen aufzukommen habe. Heute weisen die Länder so gut wie keine einnahmepolitischen Kompetenzen auf: Mit Ausnahme der Grunderwerbsteuer dürfen sie weder Steuersätze noch Bemessungsgrundlage von Steuern festlegen. Zudem sind sie in hohem Maße von finanziellen Zuweisungen des Bundes abhängig. Etwas günstiger sieht es bei den Gemeinden aus, die zwar nicht den Steuergegenstand, aber über die ihnen eingeräumten Hebesatzrechte wenigstens die Steuersätze in Grenzen beeinflussen können. Aber nicht genug damit: Darüber hinaus greift der Bund über vielerlei Mischfinanzierungen und Finanzhilfen auch in Bereiche ein, die nach der grundgesetzlichen Aufgabenzuordnung zum originären Wirkungskreis der Länder (und ihrer Gemeinden) zählen. Damit wiederum bestimmt er – indirekt – auch über die ausgabenseitigen Prioritätensetzungen der untergeordneten föderalen Ebenen mit. Die über die Zeit gewachsenen finanziellen Verflechtungen von Bund, Ländern und Gemeinden sind inzwischen so unüberschaubar geworden, dass selbst Experten sie kaum noch durchschauen. Sie führen damit auch dazu, dass vor allem die Länder, aber auch die Gemeinden nur noch in Grenzen eigenständige Politikentscheidungen treffen können. Politikverdrossenheit, wie sie in weiten Teilen der Bevölkerung anzutreffen ist, hat wohl auch in dieser Verwischung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten eine Ursache.

Im Ergebnis führt dies dazu, dass die Länder nur noch über einen Teil ihrer Ausgaben völlig frei entscheiden können. Zum Teil müssen sie Bundesaufgaben komplett oder zumindest partiell finanzieren, zum Teil müssten sie bei einer bewussten Einschränkung (freiwilliger) Leistungen auch auf die finanzielle Beteiligung des Bundes verzichten, was in vielen Fällen zu Widerständen von Oppositionsparteien

und kritischer Öffentlichkeit führt. Da zudem auch ein Großteil der eigenen Ausgaben der Länder durch Vorentscheidungen des Gesetzgebers (also des jeweiligen Landtags) langfristig determiniert ist, ist der Anteil kurzfristig disponibler Ausgaben im Landeshaushalt äußerst gering. Das aber bedeutet: Die Länder haben kaum noch eigene Handlungsspielräume – Politik auf der Landesebene beschränkt sich daher im Wesentlichen auf die administrative Umsetzung exogen vorgegebener Verpflichtungen. Föderale Strukturen gibt es insoweit eher auf der Verwaltungs- als auf der politischen Ebene.

Im Mittelpunkt der Bund-Länder-Finanzbeziehungen stehen allerdings nicht die diversen Mischfinanzierungstatbestände. Zentral ist die Frage der Verteilung der öffentlichen Einnahmen zwischen Bund und Ländern einerseits (sowie der Gemeinden, die verfassungsrechtlich Bestandteil der jeweiligen Länder sind) und zwischen den Ländern andererseits. Kern der Bund-Länder-Finanzbeziehungen war bis zum Jahr 2019 der sogenannte Länderfinanzausgleich, der (neben vertikalen Zahlungen des Bundes an die Länder) durch Ausgleichszahlungen zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern geprägt war. Ab dem Jahr 2020 greift allerdings die im Jahr 2016 nach langem Streit beschlossene Reform, nach der das bisherige System der Ausgleichszahlungen zwischen reicheren und ärmeren Ländern durch direkte Zuweisungen des Bundes an die bedürftigeren Länder ersetzt wird. Es handelt sich insoweit also nicht mehr um einen Finanzausgleich zwischen den Ländern, sondern vielmehr um einen durch vertikale Transfers hergestellten »Finanzkraftausgleich«. Das Grundprinzip dabei ist, dass die Länder neben ihrem Aufkommen aus eigenen Steuern (originäre Ländersteuern wie z. B. die Grunderwerbsteuer sowie der den Ländern zustehende Anteil an den vom Einkommen erhobenen Gemeinschaftssteuern wie Lohn- und Einkommensteuer oder Körperschaftsteuer) einen Teil des Aufkommens aus der Umsatzsteuer erhalten, der grundsätzlich zwar an die Einwohnerzahl verteilt wird, jedoch durch Zu- und Abschläge entsprechend der relativen Finanzkraft der einzelnen Länder korrigiert wird. In den Finanzkraftausgleich geht darüber hinaus – zumindest partiell – zusätzlich auch die Finanzkraft der Gemeinden ein. Grundsätzlich wird dabei eine unterdurchschnittliche Finanzkraft von Ländern und ihrer Gemeinden zu 63 Prozent durch zusätzliche Zahlungen aus dem Umsatzsteueraufkommen ausgeglichen, eine überdurchschnittliche Finanzkraft hingegen entsprechend abgeschöpft. Länder, die nach diesem Finanzkraftausgleich immer noch unterdurchschnittliche Einnahmen aufweisen, erhalten darüber hinaus ergänzende Zuweisungen des Bundes in Höhe von 80 Prozent des Unterschiedsbetrags zur durchschnittlichen Finanzkraft. Hinzu kommen zusätzliche Bundesergänzungszuweisungen für einzelne Länder, z. B. zum Ausgleich einer unterproportionalen kommunalen Finanzkraft oder hoher Kosten politischer Führung. Im Ergebnis führt dies dazu, dass die Pro-Kopf-Finanzkraft

der ärmeren Länder stark angehoben wird; die Pro-Kopf-Finanzkraft der reicheren Länder wird hingegen durch dieses System auf Werte knapp über dem Durchschnitt aller Länder gesenkt.

Da die Forderungen der einzelnen Länder(gruppen) im Vorfeld der Verhandlungen über die Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 nicht miteinander kompatibel waren, konnte eine Einigung nur dadurch erzielt werden, dass der Bund fast 10 Milliarden Euro zusätzlich aus seinem Steueraufkommen bereitstellte. Dies kann man durchaus kritisch sehen, da sich die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern dadurch zulasten des Bundes verschiebt – obwohl der Bund in den kommenden Jahren eher mit stärker steigenden Ausgaben konfrontiert sein wird als die Länder, insbesondere aufgrund seiner Verpflichtungen zur Deckung von Verlusten bei der gesetzlichen Rentenversicherung.

**Die Einigung im Finanzausgleich war insoweit ein Erfolg für die Länder – die im Gegenzug jedoch auf Kompetenzen verzichten mussten. Der Föderalismus als strukturbestimmendes System der Bundesrepublik Deutschland wurde dadurch also zusätzlich geschwächt.**

Die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 wurde dabei insbesondere vonseiten der ostdeutschen Länder positiv bewertet: Sie konnten sich mit ihrer Forderung durchsetzen, einen Teil des Einnahmenverlusts aus dem Wegfall des Solidarpakts II zu kompensieren, und auch durch die stärkere Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft in den Finanzausgleich wurden sie überproportional begünstigt; auch die neu beschlossenen Bundesergänzungszuweisungen an Länder mit niedriger kommunaler Finanzkraft kommen ausschließlich den ostdeutschen Ländern zugute. Im Ergebnis führt dies beispielsweise dazu, dass das »ärmste« Bundesland Mecklenburg-Vorpommern (Gesamtsteuerkraft pro Kopf vor Finanzausgleich: 70 Prozent des Bundesdurchschnitts) nach Abschluss aller Ausgleichsvorgänge ein Pro-Kopf-Einnahmenniveau in Höhe von etwas mehr als 94 Prozent des Durchschnitts aller Länder erreicht. Dies ist aber nur eine Momentaufnahme: Tatsächlich ist der damals erzielte Kompromiss zu den Bund-Länder-Finanzbeziehungen selbst aus Sicht der ostdeutschen Länder keineswegs uneingeschränkt positiv zu betrachten, wenn man dynamische Aspekte miteinbezieht.

Prinzipiell ist ein weitgehender Ausgleich unterschiedlich hoher (Pro-Kopf-) Steuereinnahmen in den einzelnen Ländern gerechtfertigt, weil aufgrund der Verpflichtung eines annähernd gleichen (Pro-Kopf-) Angebots öffentlicher Güter auch die Ausgabenbelastung der Länder je Einwohner in etwa gleich hoch sein sollte. Es

besteht aber ein Konflikt zwischen dem Ziel des Ausgleichs unterschiedlich hoher Einnahmen und dem Ziel, den Ländern einen Anreiz zu bieten, sich selbst um eine Verbesserung ihrer Steuereinnahmen zu kümmern: Zusätzliche Steuereinnahmen würden im Fall einnahmeschwacher Länder zu einem Verlust an Finanzausgleichszahlungen führen, sodass der Nettoeffekt mit Blick auf die Gesamteinnahmen aus Steuern und Transfers verhältnismäßig klein ist. Grund für dieses Ergebnis ist nicht nur, dass die Zunahme der Steuereinnahmen in einem finanzschwachen Land dessen Anspruch auf ergänzende Transfers verringert, sondern dass damit gleichzeitig der Anspruch aller anderen Länder auf zusätzliche Transfers erhöht wird. Dies folgt daraus, dass sich der Finanzkraftausgleich am Durchschnitt der Finanzkraft der Ländergesamtheit orientiert. Dieser ist auch von der Steuerkrafterhöhung im betrachteten Land abhängig. Die Mehreinnahmen in diesem Land werden damit auf die Gesamtheit aller Länder aufgeteilt. Zusätzlich profitiert auch der Bund, und zwar direkt (über die Verteilungsregeln der Gemeinschaftssteuern) als auch indirekt (über verringerte Bundesergänzungszuweisungen).

Vor allem die ostdeutschen Länder – auf den ersten Blick Hauptnutznießer des reformierten Finanzausgleichs – können deshalb kaum davon profitieren, wenn sie ihre eigenen Steuereinnahmen erhöhen würden. Eine Steigerung der Einkommensteuer um 1 Million Euro würde beispielsweise in Sachsen nur zu einer Verbesserung der Gesamteinnahmen von Land und Kommunen in Höhe von 23.900 Euro führen; auch zusätzliche Einnahmen bei der Körperschaftsteuer in gleicher Höhe führen nur zu Mehreinnahmen von insgesamt 59.100 Euro. Die Verbleibsquoten der zusätzlichen Einnahmen (also das, was ihnen nach Abschluss aller Umverteilungsvorgänge von zusätzlich generierten Steuereinnahmen verbleibt) liegen somit nur bei 2,4 bzw. 5,9 Prozent. Es ist offenkundig, dass damit zumindest aus fiskalischer Sicht nur ein geringer Anreiz besteht, sich um Unternehmensansiedlungen oder um eine Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Unternehmen zu kümmern. Noch dramatischer ist die Situation bei den Gemeindesteuern (z. B. Gewerbesteuer): Ein Zuwachs der Gewerbesteuereinnahmen um 1 Million Euro würde im Falle Sachsens die Zuweisungen aus den Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich niedriger kommunaler Finanzkraft so stark verringern, dass die Gesamteinnahmen von Land und Kommunen zusammengenommen sogar um 154.000 Euro sinken würden (Verbleibsquote –15,4 Prozent). Da dies über die Mechanismen des kommunalen Finanzausgleichs auch an die Gemeinden weitergegeben wird, haben auch diese aus fiskalischer Sicht keinerlei Anreiz, ihre Gewerbesteuereinnahmen zu steigern. Nicht viel anders sieht es auch in den übrigen ostdeutschen Ländern aus: Die Verbleibsquoten liegen hier bei der Einkommensteuer stets im Bereich von ein bis zwei Prozent und bei der Körperschaftsteuer bei rund fünf Prozent. Bei der Gewerbesteuer ergeben sich sogar in allen fünf ostdeutschen Ländern negative Verbleibsquoten.

Verbleibsquoten unterschiedlicher Steuern nach Bundesländern, 2019

	Landessteuern (einschl. Länder- anteil an den Gemeinschafts- steuern ohne Umsatzsteuer)	Darunter:		Gemeindesteuern (einschl. Gemein- deanteil an den Gemeinschafts- steuern ohne Umsatzsteuer)	Darunter:
		Einkommen- steuer <sup>a</sup>	Körperschaft- steuer <sup>a</sup>		
Nordrhein- Westfalen	50,2	30,8	25,1	62,7	59,8
Bayern	46,7	28,9	23,4	60,0	57,2
Baden- Württemberg	45,2	28	22,6	58,9	56,1
Niedersachsen	16,0	12,4	8,0	37,0	34,6
Hessen	41,6	26,1	20,8	56,2	53,4
Sachsen	11,8	2,4	5,9	-17,5	-15,4
Rheinland-Pfalz	11,8	10,1	5,9	33,9	31,5
Sachsen-Anhalt	9,8	1,2	4,9	-20,0	-17,8
Schleswig- Holstein	10,5	9,4	5,3	32,9	30,6
Thüringen	9,7	1,1	4,9	-20,1	-17,9
Brandenburg	10,1	1,4	5	-19,6	-17,4
Mecklenburg- Vorpommern	9,1	0,8	4,6	-20,8	-18,5
Saarland	8,5	8,3	4,2	31,3	29,0
Berlin	12,8	2,0	6,4	-17,0	-14,9
Hamburg	38,8	24,6	19,4	54,1	51,4
Bremen	8,4	8,3	4,2	31,3	29,0

<sup>a</sup> vor vertikaler Verteilung („Bruttoaufkommen“)

Quelle: BMF; eigene Berechnungen. Die Projektionsrechnungen beruhen auf den Angaben bei: Bauer, D./Ragnitz, J./Rösel, F., Zur Neuregelung des Finanzausgleichs: Ein Beitrag zum Abbau regionaler Ungleichheit?, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), WISO-Diskurs 17/2017, Bonn.

Da die Steuermehreinnahmen den verteilungsrelevanten Durchschnitt der Finanzkraft aller Länder erhöhen, folgt aus den Mechanismen des Finanzausgleichs, dass die ostdeutschen Länder eher davon profitieren würden, dass in einem anderen Land die Steuereinnahmen steigen, als wenn die eigenen Steuereinnahmen zunehmen. Das insbesondere von den ostdeutschen Ländern häufig verwendete Argument, dass die Abführung der Steuern zumeist am Unternehmenshauptsitz erfolgt und damit die Ostländer benachteiligt, verliert damit an Überzeugungskraft: Würden diese Steuern tatsächlich am Ort der Wertschöpfung erhoben, würden die Gesamteinnahmen im betreffenden Land aufgrund der Verteilungsmechanismen des Finanzausgleichs sogar noch geringer ausfallen. Das geltende System ist damit zwar in sich widersprüchlich, aber letzten Endes begünstigt es gerade die ärmsten Länder, die in hohem Umfang von der Umverteilung der Gesamteinnahmen profitieren.

Ganz anders ist die Situation hingegen in den westdeutschen Ländern: Bei den finanzschwächeren Ländern in Westdeutschland schlägt zu Buche, dass diese wegen einer höheren originären Steuerkraft weniger stark von den Umverteilungszahlungen des Finanzausgleichs abhängig sind, sodass die Verringerung von Transferleistungen bei steigenden Steuereinnahmen deren Gesamteinnahmen auch nur in geringerem Umfang reduziert. So liegen die Verbleibsquoten bei der Einkommensteuer in den finanzschwachen westdeutschen Ländern stets bei rund zehn

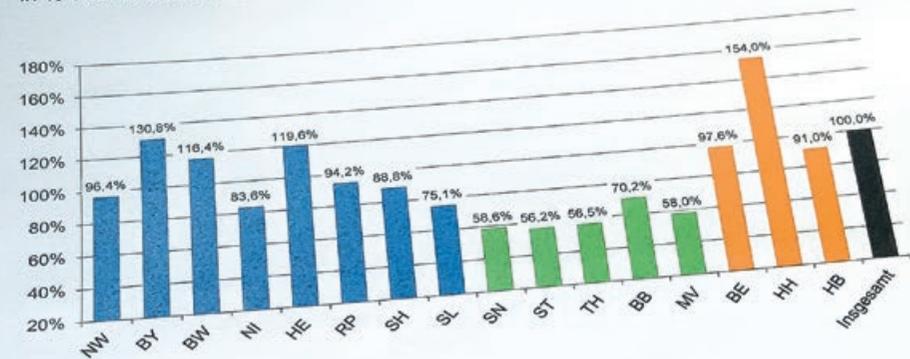
Prozent, bei der Gewerbesteuer um die 30 Prozent. Bei den finanzstarken Ländern in Westdeutschland schließlich führen Mehreinnahmen über den dadurch ausgelösten Anstieg der durchschnittlichen Finanzkraft aller Länder zwar zu vermehrten Abzügen, aber diese sind so gering, dass ihnen ein noch höherer Anteil der gestiegenen Einnahmen verbleibt: Die Verbleibsquote liegt bei der Einkommensteuer hier im Regelfall bei knapp 30 Prozent, bei der Gewerbesteuer sogar bei mehr als 50 Prozent.

Nicht schlüssig sind die Regelungen des neuen Finanzkraftausgleichs auch mit Blick auf die Auswirkungen einer Veränderung der Einwohnerzahlen. Steigt die Einwohnerzahl in einem Land (zum Beispiel infolge von Zuzug aus dem Ausland), so nehmen die Einnahmen je Einwohner insgesamt zu – obwohl der Finanzkraftausgleich einwohnerbasiert erfolgen sollte, also die Einnahmen je Einwohner nicht tangieren dürfte. Dieser Effekt ist dabei bei gleicher prozentualer Veränderung der Einwohnerzahl umso größer, je geringer die Finanzkraft eines Landes ist. Umzüge von einem finanzstarken in ein finanzschwaches Land wiederum führen dazu, dass der Bund insgesamt mehr Geld in das System einspeisen muss (während Umzüge in entgegengesetzter Richtung den Bund entlasten). Von einem in sich widerspruchsfreien System wäre zu erwarten gewesen, dass die Finanzverteilung von derartigen Veränderungen unbeeinflusst bliebe.

**Alles in allem hat dies zur Folge, dass die ärmeren ostdeutschen Länder kaum einen Anreiz haben, sich um die Pflege ihrer Steuerquellen zu kümmern, da sich dies aus fiskalischer Sicht kaum »lohnt«.**

Zusätzlich sind sie zudem dadurch benachteiligt, dass sie insgesamt weniger öffentliche Einnahmen aufweisen, gleichzeitig aber in höherem Maße durch Ausgaben (beispielsweise für die Wirtschaftsförderung oder für soziale Belange) belastet sind und deswegen auch nur ein geringeres freiwilliges Angebot öffentlicher Güter für die örtliche Bevölkerung bereitstellen können. Beides könnte zur Folge haben, dass sich die wirtschaftlichen und damit auch die fiskalischen Disparitäten in den kommenden Jahren sogar noch verstärken: Die wohlhabenderen Länder können nicht nur ein höheres Güterangebot bereitstellen und mehr investieren als die ärmeren Länder, sondern sie haben auch wegen der höheren Verbleibsquoten bei wichtigen Steuern einen stärkeren Anlass dazu, dies zu tun. Eine »bessere« Alternative wäre es aus ihrer Sicht, sich um den Zuzug von Einwohnern zu kümmern; tatsächlich leiden die meisten strukturschwächeren Länder jedoch unter einem Fortzug von Bevölkerung in die prosperierenden Länder, was in den Herkunftsländern zu einem zusätzlichen und in seinem Umfang sogar überproportionalen Einnahmeverlust führt.

Steuerkraft der Länder nach dem Aufkommen  
in % des Länderdurchschnitts

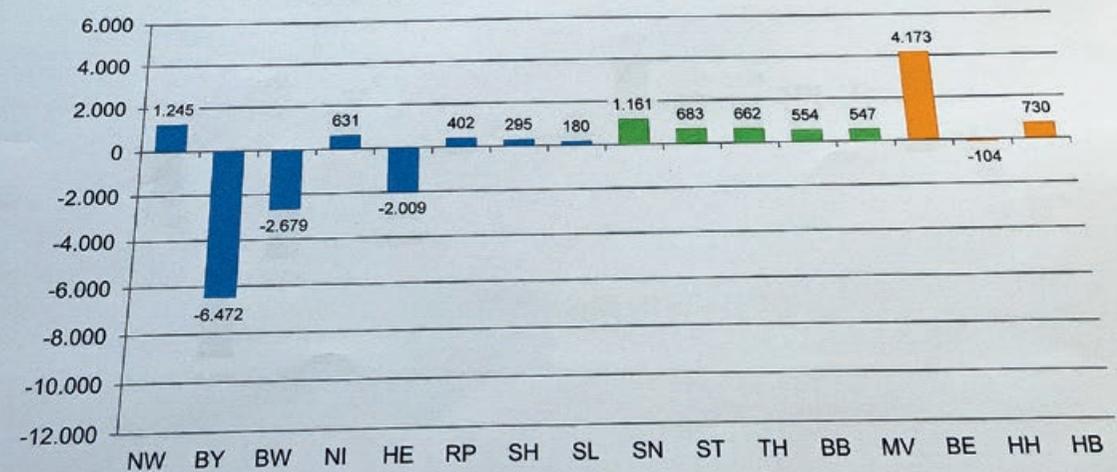


3 | 18. Oktober 2016 | Sächsisches Staatsministerium der Finanzen

Geltendes Recht: Länderfinanzausgleich



in Mio. €



14 | 18. Oktober 2016 | Sächsisches Staatsministerium der Finanzen

Man könnte einwenden, dass die Landespolitik ja nicht nur auf fiskalische Anreize reagiert, sondern ein originäres Interesse an einem höheren Wirtschaftswachstum auch deswegen hat, weil damit zusätzlich Beschäftigung generiert werden kann, die Einwohner des Landes ein höheres Einkommen erzielen können und letzten Endes damit auch die Wiederwahlchancen der amtierenden Regierung erhöht werden. Das trifft sicher alles zu, aber letzten Endes sollte dies dann auch durch die Mechanismen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen unterstützt und nicht etwa konterkariert werden, wie es im derzeitigen System der Fall ist.

**Zumindest können die beschriebenen Fehlanreize des Finanzausgleichs dazu führen, dass man eher konsumtive, kurzfristig wirksame Maßnahmen präferiert, statt langfristig wachstumswirksame Investitionen vorzunehmen. Man muss also nach Lösungen danach suchen, wie das Problem der fehlenden Anreizkompatibilität des Finanzausgleichs gelöst werden kann.**

Eine Möglichkeit bestünde darin, das Niveau der Nivellierung der öffentlichen Einnahmen zwischen den Ländern insgesamt herabzusetzen. Allerdings ist es nicht realistisch anzunehmen, dass dies durchsetzbar wäre, denn kurzfristig würden dann all jene Länder zu den Verlierern gehören, die aktuell ein niedriges Steuereinnahmenniveau (pro Kopf) aufweisen. Zudem ist ein solches Vorgehen auch nicht ohne Risiken, weil bei gegebener Aufgabenlast eine Absenkung des Einnahmenniveaus zu Einsparungen bei freiwilligen Aufgaben (in erster Linie Investitionen) zwingen würde und damit die kurzfristigen Wachstumschancen nochmals reduziert würden, während die wohlhabenderen Länder in diesem Fall tendenziell noch mehr Geld für wachstumssteigernde Maßnahmen zur Verfügung hätten. Man wird daher stärker in die Prinzipien der Finanzverfassung eingreifen, also die Aufgabenverteilung im föderalen Staat neu justieren müssen.

Zwar spricht viel für eine dezentrale Aufgabenerfüllung (Subsidiaritätsprinzip), jedoch müsste es dann den Ländern erlaubt sein, auch die dabei anzuwendenden Standards eigenständig festzulegen. Entsprechende Vorstöße scheitern jedoch regelmäßig an der »Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit« nach Art. 72 GG, die einem stärkeren föderalen Wettbewerb entgegensteht. Heute ist es hingegen vielfach so, dass der Bund durch gesetzliche Vorgaben Ansprüche der Privaten an den Staat im Detail festlegt, jedoch die Finanzierung der damit verbundenen Ausgaben den Ländern überlässt (Art. 83 GG in Verbindung mit Art. 104a GG). Überzeugend ist dies nur dann, wenn die Aufgaben in allen Ländern in etwa in gleichem Umfang

anfallen, weil den (überall ungefähr gleich hohen) Finanzierungslasten überall etwa gleich hohe Einnahmen aus den Gemeinschaftssteuern, insbesondere der Umsatzsteuer gegenüberstehen. Ist dies hingegen nicht der Fall, so sollten die Zahlungslasten so geregelt werden, dass diejenige föderale Ebene, die die zugrundeliegenden Gesetze erlässt, auch für deren Finanzierung zuständig ist (Konnexitätsprinzip). Zu verbinden wäre dies dann mit einer Überprüfung auch der Aufgabenzuordnung zwischen Bund und Ländern.

Alternativ wäre es auch denkbar, eine Neuformulierung der »Bedarfsindikatoren« im Finanzausgleich vorzunehmen, also eine Abkehr von der ausschließlichen Orientierung am Einwohnermaßstab. Länder mit einem hohen Finanzbedarf könnten dann besser gestellt werden als Länder mit einem geringeren Bedarf – wie es mit der Einwohnerwertung im Falle der Stadtstaaten (Ausgleich für die Bereitstellung zentralörtlicher Funktionen) und für dünn besiedelte Länder (Ausgleich für die Kosten geringer Bevölkerungsdichte) auch bereits geschieht. Allerdings wird es schwierig sein, im Wettstreit der Länder ein Indikatorensystem zu finden, das Sonderbedarfen einzelner Länder tatsächlich Rechnung trägt. Vielmehr ist zu befürchten, dass dann ein Wettbewerb zwischen den Ländern einsetzt, möglichst viele Tatbestände als Sonderbedarf zu definieren und anzuerkennen. Vor diesem Hintergrund scheint es sinnvoll, hierauf zu verzichten und zumindest dem Grundsatz nach am Einwohnermaßstab als Verteilungskriterium im Finanzausgleich festzuhalten.

Ein besonderer Fall, in dem die Einwohnerorientierung zu unerwünschten Ergebnissen führen kann, sind allerdings die Ausgaben zur Flankierung des demografischen Wandels, konkret von überdurchschnittlichen Einwohnerverlusten. Auch wenn mittel- bis langfristig die (notwendigen) Ausgaben eines Landes im Wesentlichen durch die tatsächliche Zahl der dort lebenden Einwohner bestimmt wird, besteht für eine Übergangsphase, also kurzfristig, durchaus ein erhöhter Finanzbedarf. Grund hierfür sind »Kostenremanenzen« bei der Bereitstellung öffentlicher Güter, weil bei hohem Fixkostenanteil oder langfristig abgeschlossenen Verträgen eine kurzfristige Anpassung an geringere Einwohnerzahlen nicht möglich ist. So kann zum Beispiel der Personalbestand eines Landes nicht schlagartig zurückgeführt werden, wenn die Zahl der Einwohner schrumpft. Zudem bedarf auch die Anpassung von Infrastrukturen an eine verringerte Bevölkerungszahl entsprechender Investitionen und führt damit temporär zu einem erhöhten Finanzbedarf. Dies spricht dafür, die Bedarfsindikatorik im Finanzausgleich durch demografische Kennziffern zu ergänzen, wie es in vielen Ländern auf der kommunalen Ebene durchaus auch schon praktiziert wird. Weitere Bedarfsindikatoren sollten hingegen nicht aufgenommen werden, sondern vielmehr das bestehende System der Aufgabenzuordnung zwischen Bund und Ländern kritisch überprüft werden.

Thomas Lenk  
Philipp Glinka



## Der neue Finanzausgleich zwischen den Ländern seit 2020 – Hemmnis oder Beschleuniger für die Vollendung der deutschen Einheit?

Das Jahr 2020 bildet für die deutsche Finanzverfassung in mehrerer Hinsicht einen bedeutenden Meilenstein, denn es beinhaltet sowohl historische Jubiläen – wie das 30-jährige der deutschen Wiedervereinigung oder das 25-jährige der Aufnahme der ostdeutschen Länder in die regulären Finanzausgleichsmechanismen – als auch zukunftsweisende Neuerungen. Unter Letztere fallen neben dem Wirksamwerden der Schuldenbremse für die Länder, was in der finanzpolitischen und finanzwissenschaftlichen Debatte zuletzt besondere Aufmerksamkeit erfuhr, insbesondere die neuen verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Regelungen im Zusammenhang mit der Föderalismusreform 2017. Mit dem neuen bundesstaatlichen Finanzausgleichssystem, auf das sich Bund und Länder in diesem Kontext geeinigt hatten und dessen Regelungen im Wesentlichen seit 2020 wirksam sind, wurden die Mechanismen zum Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder grundlegend verändert. Für die wirtschaftliche und finanzielle Fortsetzung der deutschen Einheit ist das von einiger Relevanz, denn mit der Reform geht auch eine neue Unsicherheit einher über die Leistungsfähigkeit des neuen Finanzausgleichssystems im Allgemeinen, aber auch über die relative fiskalische Entwicklung Ost- und Westdeutschlands zueinander. Es geht insbesondere um die Frage, ob die neuen Finanzausgleichsmechanismen zu einem fortgesetzten wirtschaftlichen und finanziellen Aufholprozess Ostdeutschlands beitragen werden. Um diese Frage hier

Fotos: Universität Leipzig

**Prof. Dr. Thomas Lenk**  
geboren 1958 in Mannheim

**1978 – 1985** Studium des Wirtschaftsingenieurwesens, Fachrichtung Maschinenbau, an der Technischen Hochschule Darmstadt  
**seit 1993** Professur für Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig  
**seit 1994** Direktor des Instituts für Finanzen der Universität Leipzig (Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management)

**2006 – 2011** Direktor des Zentrums für internationale Wirtschaftsbeziehungen der Universität Leipzig  
**seit 2011** Direktor des Kompetenzzentrums für kommunale Infrastruktur Sachsen  
**seit 2011** Prorektor der Universität Leipzig für Entwicklung und Transfer  
**seit 2017** Mitglied des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats

**Dr. Philipp Glinka**  
geboren 1989 in Neubrandenburg

**seit 2014** wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig, Mitglied im Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. (KOWID)

zu diskutieren und beantworten zu können, wird in diesem Beitrag zunächst das neue Regelwerk beschrieben und werden daran anschließend seine fiskalischen Auswirkungen auf der Grundlage der Steuerschätzung vom Mai 2020 aufgezeigt.

### Welche strukturellen Änderungen das neue Finanzausgleichssystem beinhaltet

Der bundesstaatliche Finanzausgleich hat mit dem Jahreswechsel von 2019 zu 2020 deutliche systemstrukturelle Änderungen erfahren. Während die Mechanismen der primären Steuerzuordnung – abgesehen von der Zuordnung der Umsatzsteuer – gleichblieben, sind bei den Instrumenten, die auf einen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder abzielen, wesentliche Neuerungen zu verzeichnen (vgl. Abbildung 1).

Die Neugestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems wurde verfassungsrechtlich durch eine Modifizierung des Art. 107 GG fundiert und einfachgesetzlich durch eine umfassende Reform des Finanzausgleichsgesetzes konkretisiert. Die Funktion des Finanzkraftausgleichs zwischen den Ländern weist der neue Art. 107 GG im Wesentlichen der horizontalen Verteilung des Länderanteils am Aufkommen der Umsatzsteuer zu. Gemäß Absatz 1 steht dieser »den einzelnen Ländern, vorbehaltlich der Regelungen nach Absatz 2, nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl zu«. Absatz 2, der die Abweichung von dieser einwohnerbasierten Grundregel beschreibt, legt den Finanzausgleichsmechanismus dann wie folgt fest: Zum Zweck des angemessenen Ausgleichs der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder sind

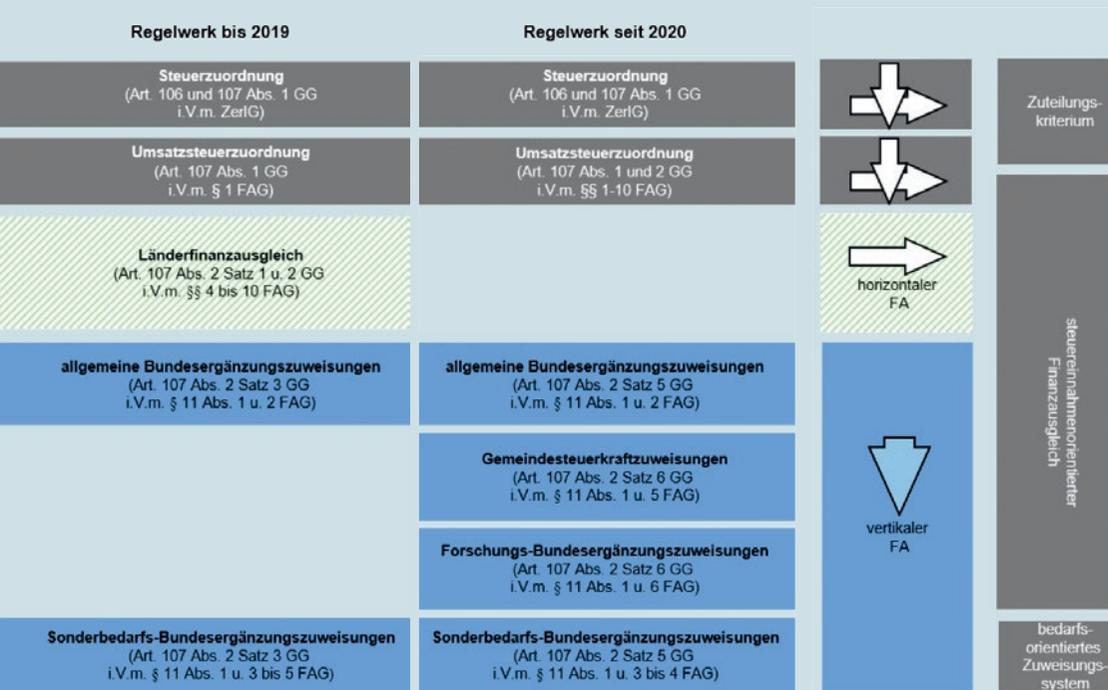


Abbildung 1: Systemstrukturelle Änderungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich von 2019 zu 2020

Quelle: eigene Darstellung.

»Zuschläge zu und Abschläge von der jeweiligen Finanzkraft bei der Verteilung der Länderanteile am Aufkommen der Umsatzsteuer zu regeln«. Mit anderen Worten: Finanzkraftstarke Länder – aktuell etwa Bayern, Hessen, Baden-Württemberg und Hamburg – erhalten je Einwohner geringere Umsatzsteueranteile zugeordnet als finanzkraftschwache Länder, zu denen insbesondere die ostdeutschen Länder gehören. Die Finanzkraftlücken jener Länder werden auf diese Weise zu 63 Prozent ausgeglichen. Neben dem strukturellen Bedeutungsgewinn der horizontalen Umsatzsteuerzuordnung wurde der Anteil der Ländergesamtheit am Umsatzsteueraufkommen auch finanziell gestärkt, indem er um 4,02 Milliarden Euro aufgestockt worden ist.

Unterschiede zum Länderfinanzausgleich des 2019 ausgelaufenen Systems sind zum einen eine starke Vereinfachung und im Durchschnitt eine Absenkung des Ausgleichstarifs und zum anderen ein psychologischer Effekt mit einiger politischer Bedeutung: Die finanzkraftstarken Länder müssen im Rahmen des Finanzausgleichs keine »eigenen« Mittel mehr abführen, sondern erhalten von vornherein weniger Mittel zugeteilt. Zugleich sind sie durch die Absenkung des horizontalen Ausgleichstarifs auch tatsächlich weniger belastet als im früheren Ausgleichssystem.

Der horizontale Ausgleichsmechanismus über die Umsatzsteuerzuordnung wird ergänzt durch verschiedene vertikale Instrumente, die mit dem neuen System an Bedeutung gewinnen. Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen, die leistungsschwachen Ländern als zusätzliche allgemeine Deckungsmittel gewährt werden, sind mit der Reform ausgeweitet worden. Darüber hinaus wurden mit den Gemeindesteuerkraftzuweisungen zum Ausgleich deutlicher kommunaler Finanzkraftschwächen und den Forschungs-Bundesergänzungszuweisungen zur Kompensation unterdurchschnittlicher Nettozuflüsse aus der Forschungsförderung zwei zusätzliche Kanäle eingeführt, innerhalb derer der Bund unter bestimmten Voraussetzungen Mittel an leistungsschwache Länder gewährt.

### Wie die Reform bewertet wird

Interpretation und Bewertung der systemstrukturellen Änderungen sind alles andere als trivial und hängen von der fachlichen Perspektive ab. Aus einer politischen Sicht wurde das Verhandlungsergebnis, auf das sich die Regierungschefs letztlich einigten, allgemein als großer Erfolg gewertet. In der Tat ist der erzielte Kompromiss angesichts der äußerst heterogenen Interessenlage im deutschen Föderalstaat als gelungenes Ergebnis schwierigster Verhandlungen zu würdigen. Zu den grundsätzlichen Positionen der finanzkraftstarken Länder und hier insbesondere Bayerns und Hessens, im Ausgleichssystem entlastet zu werden, oder Nordrhein-Westfalens, den Umsatzsteuervorwegausgleich – eine gesonderte Stufe im alten System – abzuschaffen, kamen zahlreiche Partikularinteressen, die es zu berücksichtigen galt und die die Ausgangslage der Verhandlungen zusätzlich erschwerten. Die ostdeutschen Länder fürchteten nach dem Auslaufen des Solidarpakts II, der ihnen in der Vergangenheit im Rahmen des Aufbaus Ost zusätzliche Mittel in erheblichem Umfang sicherte, aber auf die Zeit bis 2019 begrenzt war, eine »fiskalische Klippe«. Sie benötigten angesichts ihrer eigenen Steuerbasis, die auch gegenwärtig deutlich unter den Vergleichswerten der westdeutschen Länder liegt, Planungssicherheit für die Zeit danach. Sie waren und sind in besonderer Weise auf zuverlässige und leistungsfähige Ausgleichsmechanismen angewiesen. Daneben traten die Interessen der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg, die ihre besondere Siedlungsstruktur im Finanzausgleichssystem und damit einen überdurchschnittlichen Finanzbedarf je Einwohner weiterhin finanziell berücksichtigt sehen wollten, oder die der Länder Bremen und Saarland, in denen aufgrund hoher Verschuldung ergänzende finanzielle Mittel erforderlich waren, u. a. um das seit 2020 wirksame Verbot struktureller Neuverschuldung einhalten zu können. Nicht zuletzt musste das System so ausgestaltet sein, dass es auch für den Bund zustimmungsfähig sein würde – die letzte Verhandlungsphase hatte gezeigt, dass die Zustimmung des Bundes eine weitere beträchtliche Hürde im Ver-

handlungsprozess bildete. Schließlich mussten die Länder einige Kompetenzen an den Bund abgeben, damit dieser in das neue Finanzausgleichssystem, durch das er pro Jahr um über 9 Milliarden Euro zusätzlich belastet werden würde, einwilligte.

Während die politische Verhandlungsleistung entsprechend zu würdigen ist, fällt die wissenschaftliche Beurteilung des neuen Finanzausgleichssystems jedoch überwiegend kritisch aus. Die Abschaffung des Länderfinanzausgleichs – bis 2019 die Kernstufe des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems – und die Erweiterungen im Bereich der Bundesergänzungszuweisungen werden im Allgemeinen als eine deutliche Vertikalisierung des Finanzausgleichssystems charakterisiert, die verbunden ist mit einer Entsolidarisierung der Länder untereinander. Die Länder stünden dabei weniger füreinander ein und machten sich folglich als föderale Ebene insgesamt abhängiger von den finanziellen Mitteln des Bundes.

### Welche fiskalischen Effekte mit der Reform einhergehen

Mit den strukturellen Änderungen des Finanzausgleichssystems gehen Verschiebungen im föderalen Kräfteverhältnis und verschiedene fiskalische Verteilungseffekte einher. Die Länder verzeichnen – insgesamt, aber auch einzeln – im neuen System spürbare Mehreinnahmen, während der Bund stärker belastet wird. Im Vergleich zu einer Verlängerung des 2019 ausgelaufenen Systems stehen der Ländergesamttheit im Jahr 2020 ca. 9,1 Milliarden Euro an zusätzlichen Mitteln zur Verfügung. Die einzelnen Länder sind an diesen Mehreinnahmen in unterschiedlichem Maße beteiligt (vgl. Abbildung 2).

Insbesondere die ostdeutschen Flächenländer profitieren erkennbar deutlich von der Reform. Sie verzeichnen im Jahr 2020 – verglichen mit einer Fortsetzung des ausgelaufenen Systems – Mehreinnahmen in Höhe von 107 (Brandenburg) bis 179 Euro je Einwohner (Mecklenburg-Vorpommern). Innerhalb der westdeutschen Vergleichsgruppe (ohne das Saarland, das besonders von den neuen Sanierungshilfen profitiert) fallen die reformbedingten zusätzlichen Mittel mit 76 (Niedersachsen) bis 97 Euro je Einwohner (Nordrhein-Westfalen) spürbar geringer aus. Unterschiede zeigen sich auch in den einzelnen Komponenten, die konkret zu den Mehreinnahmen führen. Die zusätzlichen Einnahmen der ostdeutschen Flächenländer speisen sich vollständig aus Mitteln des Bundes. Die rückläufigen Mittel aus der Umsatzsteuer und dem horizontalen Ausgleich werden durch deutlich steigende allgemeine Bundesergänzungszuweisungen kompensiert. Darüber hinaus profitieren die ostdeutschen Flächenländer aufgrund ihrer besonderen kommunalen Einnahmenschwäche in spürbarem Umfang auch von den neuen Gemeindesteuerkraftzuweisungen.

Die Mehreinnahmen der westdeutschen Flächenländer lassen sich dagegen insbesondere auf zusätzliche Umsatzsteuermittel zurückführen. Die finanzkraftstarken

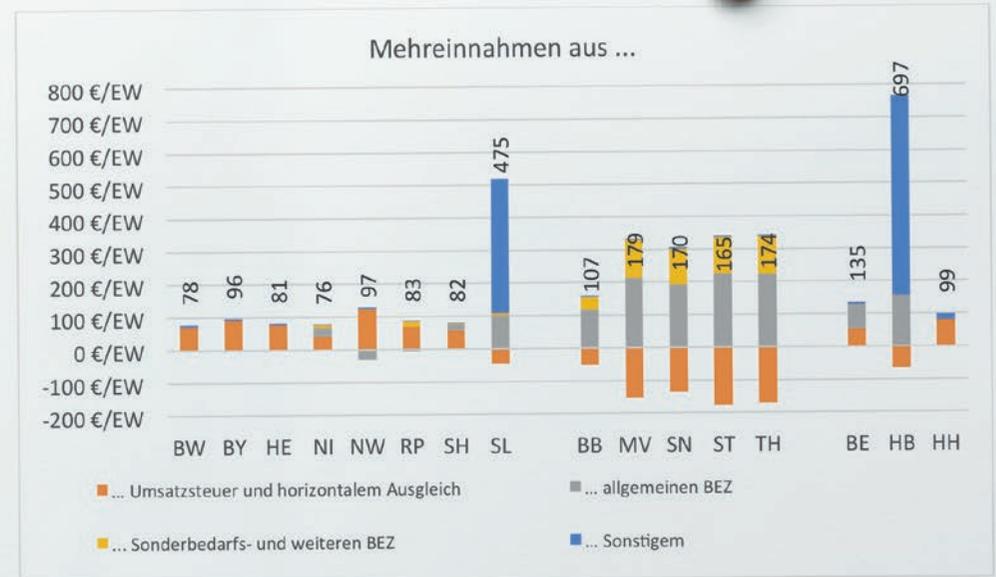
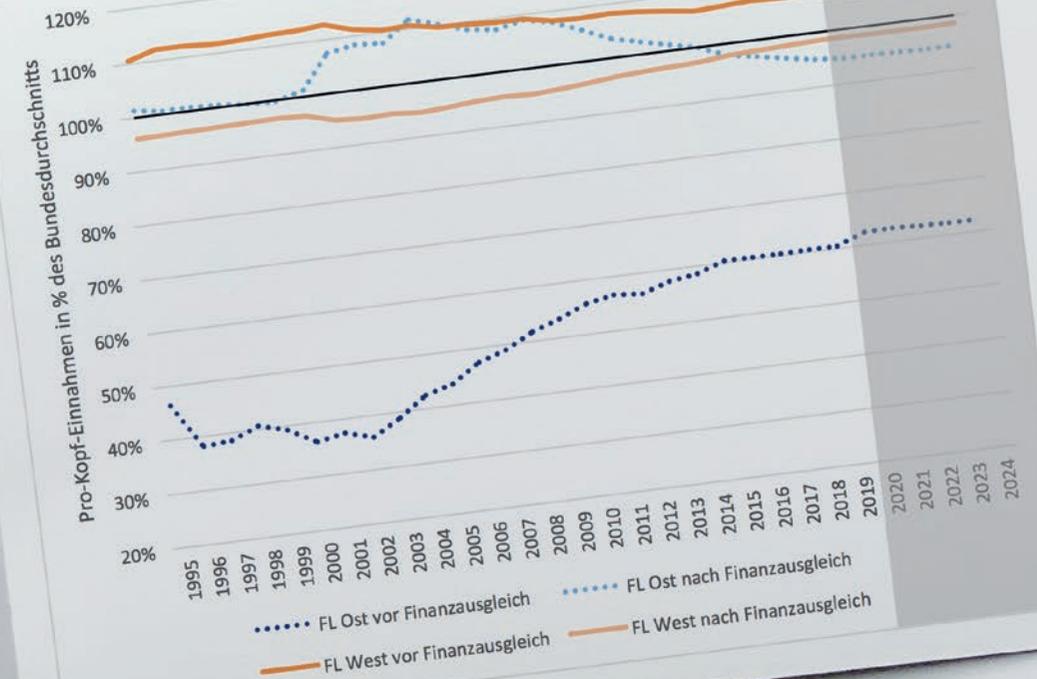


Abbildung 2: Reformbedingte Mehreinnahmen in den einzelnen Ländern 2020

Quelle: eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Datengrundlage: Steuerschätzung vom Mai 2020.



↑ Abbildung 3: Entwicklung des Einnahmenniveaus vor und nach allen Finanzausgleichsstufen 1995–2024.

Quelle: eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Datengrundlage: Abrechnungen des Länderfinanzausgleichs; Steuerschätzung vom Mai 2020.

Anmerkung: Die Werte umfassen stets alle finanzausgleichsrelevanten Einnahmen der Landes- und der Gemeindeebene der Länder jeweils ungekürzt zu 100 Prozent. Im Bundesdurchschnitt sind auch die Werte der Stadtstaaten enthalten, weshalb nach Finanzausgleich sowohl die ost- als auch die westdeutschen Flächenländer unter 100 Prozent liegen.

Flächenländer Bayern, Baden-Württemberg und Hessen profitieren darüber hinaus von einer Entlastung im Rahmen des horizontalen Finanzkraftausgleichs. Eine Besonderheit bilden das Saarland und Bremen, die neben anderen Mehreinnahmenkomponenten jährlich 400 Millionen Euro an Sanierungshilfen vom Bund erhalten. Insgesamt betragen die Mehreinnahmen im Saarland 475 Euro und in Bremen 697 Euro je Einwohner.

### Wird der ostdeutsche Aufholprozess mit der Reform gestärkt?

Prima vista scheint die Verteilung der Mehreinnahmen zwischen den einzelnen Ländern die finanzielle Grundlage für eine Beschleunigung des ostdeutschen Aufholprozesses zu bilden. Jedoch sind bei der Interpretation der fiskalischen Ergebnisse der Reform verschiedene weitere Aspekte zu berücksichtigen:

- Neben den reformbedingten Mehreinnahmen verzeichnen die ostdeutschen Länder einen spürbaren Einnahmenrückgang auf der Stufe der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, der aufgrund seiner Intertemporalität in den ausgewiesenen reformbedingten Mehreinnahmen nicht sichtbar ist. Dieser Einnahmenrückgang ist auf den 2019 ausgelaufenen Solidarpakt II zurückzuführen, wodurch u. a. Mittel zum Ausgleich von teilungsbedingten Sonderlasten, die der Bund den ostdeutschen Ländern seit 1995 gewährte, künftig entfallen werden. Allein im Zeitraum zwischen 2005 und 2019 erhielten die ostdeutschen Länder über diesen Kanal Mittel in Höhe von rund 105 Milliarden Euro zum Ausgleich des infrastrukturellen Nachholbedarfs und der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft. Die ausgelaufenen »Teilungs-BEZ« bedeuten für die ostdeutschen Länder einen Einnahmenrückgang von 2019 zu 2020 in Höhe von 2,1 Milliarden Euro. Je Einwohner beträgt dieser Einnahmenrückgang 119 Euro (Brandenburg) bis 150 Euro (Sachsen-Anhalt) und sollte bei der Interpretation und Bewertung der Reformeffekte mitberücksichtigt werden. Der tatsächliche zusätzliche Haushaltsspielraum in den ostdeutschen Ländern ist folglich weitaus geringer, als die in Abbildung 2 dargestellten Werte suggerieren.
- Einige Bestandteile der Mehreinnahmen können nicht als »echte« Mehreinnahmen in dem Sinne verstanden werden, dass sie die Haushaltsspielräume der Länder tatsächlich vergrößern. Beispielsweise bilden die Gewährung der Mittel im Rahmen des Bundesprogramms zum Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (333 Millionen Euro pro Jahr) oder die der Finanzhilfen für Seehäfen (38 Millionen Euro pro Jahr) lediglich eine Verlängerung bisheriger Zahlungsströme. Der Ausweis als »reformbedingte Mehreinnahmen« ist nur deshalb zulässig, weil diese Mittel nach altem Recht mit dem Jahr 2019 ausgelaufen wären und 2020 folglich null betragen hätten. Die Verlängerung dieser Mittel bildet somit eine

aktive Reformmaßnahme, die für die Länder zwar zu einer Vermeidung von Einnahmeverlusten führt, deren finanzpolitischen Handlungsrahmen jedoch nicht spürbar vergrößert.

### Inwieweit die Reformergebnisse den Prozess der finanziellen und wirtschaftlichen Einheit Deutschlands tatsächlich unterstützen, wird u. a. von den Multiplikatoreffekten und den Folgewirkungen der Finanzausgleichsreform abhängen.

Diese wiederum werden neben anderen Faktoren auch vom konkreten Einsatz der zusätzlichen Finanzmittel auf der Länderebene beeinflusst. Werden die Mittel wachstumswirksam eingesetzt – beispielsweise in den Bereichen Bildung und Forschung – könnte dies besonders positive Effekte auf das Bruttoinlandsprodukt und folglich auch die öffentlichen Einnahmen auslösen. In der Vergangenheit konnte beobachtet werden, dass insbesondere Länder mit höherem Einnahmenniveau und einer insgesamt günstigen Haushaltssituation (gemessen an den einschlägigen Kennzahlen des Stabilitätsrates) einen vergleichsweise großen Teil ihrer jeweiligen Gesamtausgaben auf wachstumsrelevanten Feldern einsetzen. Setzt sich dieser Zusammenhang künftig fort und wenden vor allem die steuerstarken Länder einen größeren Teil ihrer reformbedingten Mehreinnahmen für wachstumsrelevante Ausgaben auf, liefe dies einem innerdeutschen Konvergenzprozess eher entgegen.

Folgt man den Projektionen der Steuerschätzung vom Mai 2020, werden sich die aktuellen Diskrepanzen zwischen den ostdeutschen und den westdeutschen Flächenländern eher verstetigen. Abbildung 3 zeigt die relative Einnahmenentwicklung beider Ländergruppen seit 1995 im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt – jeweils vor und nach allen Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Erkennbar hat sich das originäre Einnahmenniveau der ostdeutschen Flächenländer insbesondere zwischen 2002 (36,0 Prozent des Bundesdurchschnitts) und 2015 (60,4 Prozent) dem Bundesdurchschnitt spürbar angenähert. Seitdem ist die Entwicklung jedoch eher von einer Seitwärtsbewegung mit geringfügiger positiver Niveaushiftung von 2019 zu 2020 geprägt. Gemäß aktueller Steuerschätzung wird der ostdeutsche Niveauewert vor Finanzausgleich auf absehbare Zeit bei ca. 62 Prozent verharren.

Nach allen Finanzausgleichsstufen zeigen sich in der relativen ostdeutschen Einnahmenentwicklung vor allem zwei Dinge: Erstens führten die jeweils gewährten Solidarpaktmittel bis einschließlich 2014 mit nur einer Ausnahme (im Jahr 2000) dazu, dass die Gruppe der ostdeutschen Flächenländer insgesamt über ein überdurchschnittliches Einnahmenniveau verfügen konnte. Bis einschließlich 2015 lag der ostdeutsche Niveauewert durchgehend über dem Wert der westdeutschen

Vergleichsgruppe. Zweitens spiegelt sich in der dargestellten Entwicklung das Abschmelzen des Solidarpakts II sehr deutlich wider. Innerhalb des gesamten betrachteten Zeitraums ist der ostdeutsche Niveauwert im Jahr 2020, das heißt, unmittelbar nach vollständigem Auslaufen des Solidarpakts, mit 94,7 Prozent des Bundesdurchschnitts am geringsten. In der Ex-ante-Betrachtung verharrt das Einnahmenniveau der ostdeutschen Flächenländer nach Finanzausgleich in den nächsten Jahren auf gleicher Höhe (siehe Abbildung 3).

## Ausblick

Die Frage, ob sich der wirtschaftliche und einnahmenseitige Konvergenzprozess zwischen Ost- und Westdeutschland in den 2020er Jahren unter dem neuen finanzausgleichsrechtlichen Regelwerk fortsetzen wird, lässt sich ex ante bei vielen Unbekannten lediglich anhand einiger prognostischer Anhaltspunkte diskutieren. Diese lassen derzeit eher persistente Niveauunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland und folglich eine anhaltende deutliche Abhängigkeit der ostdeutschen Länder von Ausgleichsmitteln aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich erwarten.

**Vieles spricht dafür, dass der Aufholprozess der ostdeutschen Länder nach dem Auslaufen des Solidarpakts II hinsichtlich der eigenen originären Einnahmen zum Erliegen kommt und eine flächendeckende Einnahmenschwäche vor dem Hintergrund anschließender leistungsfähiger Verteilungsmechanismen angenommen wird.**

Dass ein auf Ostdeutschland begrenzter Solidarpakt III 30 Jahre nach der Wiedervereinigung Deutschlands unabhängig von der ökonomischen Sachlage keine politischen Mehrheiten finden würde, zeichnete sich bereits frühzeitig ab. Mit dem Verhandlungsergebnis zum neuen Finanzausgleichssystem ist es zwar gelungen, eine »fiskalische Klippe« in den ostdeutschen Ländern nach 2019 abzuwenden und einen Teil der ausgelaufenen Mittel über aufgestockte bestehende oder gänzlich neue Systemkomponenten zu kompensieren. Ob diese Kompensation in ihrem Umfang ausreichen wird, um die nach wie vor sehr deutlich ausgeprägten Strukturunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland perspektivisch und nachhaltig zu reduzieren, ist jedoch eher nicht zu erwarten. Die mit wenigen Ausnahmen nahezu flächendeckende Struktur- und Steuerschwäche Ostdeutschlands sowie die mittel- und langfristigen Herausforderungen hinsichtlich der öffentlichen Infrastruktur, die mit den erheblichen demografischen Veränderungen einhergehen, hätten eine Neuauflage des Solidarpaktes mit weitergehenden Unterstützungsmaßnahmen für Ostdeutschland sachlich eigentlich gerechtfertigt.

BMF

Mai 2019

**Finanzierungssalden<sup>1)</sup> der Gemeinden und Gemeindeverbände (Kernhaushalte, ohne Stadtstaaten)**  
In Mio. Euro

Gebiets Einheit	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 <sup>1)</sup>	2018 <sup>1)</sup>
Baden-Württemberg	-2.276	-680	1.712	2.352	724	534	984	1.247	1.430	1.982
Bayern	-201	-338	760	1.309	1.305	1.623	1.595	2.083	2.445	1.442
Brandenburg	113	-87	-89	108	171	124	291	182	348	306
Hessen	-1.252	-2.226	-2.136	-1.357	-842	-90	-298	201	798	644
Mecklenburg-Vorpommern	94	59	20	-32	27	61	99	266	297	173
Niedersachsen	-880	-575	68	797	693	317	625	522	670	302
Nordrhein-Westfalen	-2.217	-2.017	-1.074	12	-647	-1.250	-115	-218	2.260	2.278
Rheinland-Pfalz	-881	-760	-524	-314	-241	-330	102	-14	433	445
Saarland	-103	-261	-121	-120	-172	-145	-144	-75	32	50
Sachsen	278	205	202	-132	290	334	30	187	153	315
Sachsen-Anhalt	102	128	135	122	141	0	136	247	216	155
Schleswig-Holstein	-247	-287	-80	-174	-45	0	25	482	482	270
Thüringen	-1	-35	158	19	63	107	182	144	168	319
Flächenländer insgesamt	-7.471	-6.874	-970	2.589	1.469	1.286	3.512	4.722	9.732	8.682
Alte Länder	-8.058	-7.144	-1.395	2.504	776	660	2.775	3.695	8.550	7.434
Neue Länder	586	271	425	85	693	626	737	1.027	1.182	1.268

Quelle: Stat. Bundesamt, Rechenergebnisse der kommunalen Haushalte, ab 2017 Kassenstatistik.  
<sup>1)</sup> Finanzierungssaldo: Bereinigte Einnahmen abzüglich Bereinigte Ausgaben (ohne Saldo der haushaltstechnischen Verrechnungen)  
<sup>1)</sup> Die Ergebnisse der Kassenstatistik vermitteln noch keinen endgültigen Überblick über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände. Periodengerechte Zuordnungen sind erst in der Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände enthalten. Insofern sind Vorjahresvergleiche des Jahres ab 2017 vorläufig und somit eingeschränkt aussagekräftig.

# VIII

Johannes Popitz (1884–1945), der Nestor der Finanzwissenschaft in Deutschland, schrieb 1927, die wissenschaftliche Betrachtung des Finanzausgleichs sei Aufgabe sowohl der Finanzwissenschaft wie des Staats- und Verwaltungsrechts, es handele sich dabei aber »in weitem Umfange (...) auch um politische Probleme«. Ökonomen, Juristen und Politikwissenschaftler können beraten, Argumente liefern, die Entscheidung liegt aber immer in den Händen der politisch, das heißt durch Wahl legitimierten Repräsentanten der Bürger in den Parlamenten und Regierungen. Deshalb sind die Probleme Themen der politischen Auseinandersetzungen. Allerdings verlaufen die Konfliktlinien quer zum üblichen parteipolitischen Wettbewerb. Bei der Verteilung der finanziellen Ressourcen stehen sich einerseits Bund und Länder als Kontrahenten gegenüber, andererseits haben aber auch die finanzstarken und finanzschwachen Länder gegenläufige Interessen. Diese besondere Gemengelage macht für alle akzeptable Lösungen schwierig. Deshalb kommt jetzt »die« Politik zu Wort.

# Streitbar

## Sicht der Politik auf Finanzbeziehungen und öffentliche Haushalte

## Rudolf Scharping



# Das Föderale Konsolidierungsprogramm von 1993 – ein Grundstein für politische Gleichberechtigung und Selbstständigkeit

Das große Glück der deutschen Einheit geriet nach der Bundestagswahl 1990 erkennbar unter Stress – wirtschaftlich, auch sozial und kulturell. Die ostdeutsche Wirtschaft verlor ihre traditionellen Märkte, sie konnte auch keine neuen Märkte gewinnen und die (gesamtdeutsche) Arbeitslosigkeit stieg rasant an. Ohne wettbewerbsfähige Unternehmen und Arbeitsplätze (und das ist für Deutschland immer auch ein Thema der internationalen Wettbewerbsfähigkeit) gibt es nachhaltige (tragfähige) öffentliche Finanzen aber nicht.

Die Herausforderungen waren vielschichtig und komplex:

- Den neuen Ländern mussten (endlich) sichere Finanzgrundlagen erhalten, also raus aus einer Situation, die als Alimentierung oder auch Bevormundung wahrgenommen wurde. Stattdessen musste eine Grundlage geschaffen werden auch finanziell abgesicherter Eigenständigkeit – man könnte sagen: politischer Souveränität.
- Allen (ob neuen oder alten) Ländern sollte darüber hinaus eine belastbare Perspektive geboten werden für ihre politischen Entscheidungen – also dem Föderalismus eine nachhaltige (mindestens bessere) Grundlage schaffen.
- Die finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Ländern waren dauerhaft zu regeln (auch im Interesse der Städte und Gemeinden).
- Die bestehenden Instrumente der Bewältigung großer gemeinschaftlicher Aufgaben waren zu erhalten und zu sichern wie die Förderung der regionalen

**Rudolf Scharping**  
1947 in Niederelbert geboren

**1966 – 1974** Studium der Rechtswissenschaft und Soziologie sowie Politikwissenschaft an der Universität Bonn

**1975 – 1994** Mitglied des Landtages von Rheinland-Pfalz

**1985 – 1993** Vorsitzender der SPD Rheinland-Pfalz

**1991 – 1994** Ministerpräsident des Landes Rheinland-Pfalz

**1993 – 1995** Bundesvorsitzender der SPD

**1995 – 2001** Parteivorsitzender der Sozialdemokratischen Partei Europas

**1998 – 2002** Bundesminister der Verteidigung

**seit 2005** Präsident des Bundes Deutscher Radfahrer

**seither** Vorstand und Gründer der RSBK AG sowie CEO der Rudolf Scharping Consulting (Beijing) Co., Ltd.

Wirtschaftsstruktur, die Sanierung und Erhaltung von Städten und Dörfern, der Ausbau des Hochschul- und Wissenschaftswesens, die Erhaltung und Förderung der Landwirtschaft.

- Eine sozial gerechte und wirtschaftlich vernünftige Finanzierung dieser Aufgaben, vor allem der Aufgaben der deutschen Einheit, musste Grundlage sein für beides: wirtschaftliche Vernunft und sozialen (auch innerdeutschen) Zusammenhalt.
- Die Wohnungsbaugesellschaften in den ostdeutschen Ländern waren aus dem Würgegriff ihrer Altschulden (wenigstens teilweise) zu befreien, um Millionen Mietern und ihren Familien Ängste und finanzielle Lasten zu nehmen.
- Die Deutsche Bahn und vor allem der Nahverkehr mussten finanziell abgesichert werden (was erst später mit der Änderung des Grundgesetzes und der Reform der Bahn gelang – das aber ist ein eigenes Kapitel).
- Politisch ging es um etwas ganz Grundsätzliches: die Fähigkeit (vor allem der Volksparteien), auch bei sehr unterschiedlichen Sichtweisen und Interessen das Gemeinwohl (und das gesamtstaatliche Wohl) glaubwürdig und nachvollziehbar zum Maßstab gemeinsamer Entscheidungen zu machen.

Im Kern ging es um politische Gleichberechtigung und Selbstständigkeit, gerade der ostdeutschen Länder – und um gleichwertige Lebensverhältnisse (denn unsere Verfassung spricht sehr bewusst von dieser Gleichwertigkeit).

**Selbstständige, eigenverantwortliche Politik bleibt eine hohle Phrase ohne wirtschaftliche und finanzielle Grundlagen (und die eigene Verantwortung dafür).**

## Neujustierung der föderalen Balance und Fehlentwicklungen nach 1990

Die Länder sind nicht Kostgänger des Bundes – das waren sie in der Weimarer Republik. Und der Bund ist nicht Kostgänger der Länder – das war das Deutsche Reich unter Bismarck und bis 1918/1919. Die Bundesrepublik Deutschland hatte eine bis dahin unbekannte Balance zwischen den Ländern und der Bundesrepublik gefunden. Diese Balance musste neu justiert, ja gerettet werden, damit die Aufgaben der Einheit im gleichen Sinne gemeistert werden könnten: Niemand ist eines anderen Kostgänger, auch die ostdeutschen Länder sind niemandes Kostgänger, nicht des Bundes und nicht der westdeutschen Länder. Aber in diese Richtung gingen Gefühl und teilweise auch die Wirklichkeit. Das musste sich ändern.

**Denn Treuhand und Restitution, Umtauschkurs für Unternehmen und Altschulden der Wohnungsgesellschaften, manche westdeutsche Besserwisserei statt zugewandter Unterstützung und Zusammenarbeit, verbunden mit mancher Geschäftemacherei – das sind einige der Fehlentwicklungen, mit denen man den schon damals spürbaren Zusammenbruch der Euphorie vom Sommer und Herbst 1989 in Verbindung bringen muss.**

Die Entscheidungen über das Föderale Konsolidierungsprogramm (FKP) im Frühjahr 1993 hatten diesen Hintergrund. Das war vielleicht nicht allen der vielen Beteiligten so bewusst, wie es sich jetzt in der Nachschau darstellt. Das hat sicher auch damit zu tun, dass die – nicht nur journalistischen – Beobachter eher in der Sache weniger erwarteten und mehr auf den (partei-)politischen Showdown fokussiert waren.

Nun ja, es war ja auch komplex – ostdeutsche und westdeutsche Länder; Einzahler und Begünstigte im Finanzausgleich der Länder; Empfänger von Ergänzungszuweisungen des Bundes und (reiche) Länder, die davon nichts (er-)hielten; schwarz-gelbe Bundesregierung und sehr unterschiedliche Länderkoalitionen; politische Fronten zwischen vier beteiligten Parteien und innerhalb dieser Parteien. Salopp gesagt: Wer zahlte, mochte erst einmal die Empfänger nicht. Die bekamen ja, was der Zahler lieber selbst ausgegeben hätte – auf dass die Sonne des Wohlwollens der Bürger noch etwas heller auf den angeblich so spendablen Politiker falle (Politikerinnen gab es damals noch weniger).

## Das Instrument der Gemeinschaftsaufgabe

Hier lohnt ein kurzer Blick zurück auf die erste Große Koalition zwischen 1966 und 1969. Die Regierung Kiesinger/Brandt hatte (auch mit Änderungen im Grundgesetz) »Gemeinschaftsaufgaben« definiert – wie oben schon erwähnt, nämlich Regionale Wirtschaftsstruktur, Hochschulen und Wissenschaft, Agrarstruktur und Landwirtschaft. Auch das Gesetz zur Förderung des Städtebaus gehört sachlich in diesen Kontext. Es waren Aufgaben, die im föderalen Staat von den Ländern (zuständigkeitshalber) geschultert werden sollten, im Interesse des Gemeinwesens und des Gesamtstaates. Aber ein einzelnes Land mit seinen damaligen Möglichkeiten wäre dadurch überfordert worden, zulasten des Gemeinwesens und des Gesamtstaates.

Zwei Beispiele stehen für das Ganze: Ohne Städtebauförderung, Sanierung von Innenstädten, Dörfern und Quartieren hätten wir wohl viel mehr gesichtslose, ja verhunzte Bausubstanz im Westen Deutschlands, wo vieles förmlich »kaputt saniert« wurde. Und wo dem angeblich »realen Sozialismus« Geld, Interesse und Kapazität fehlte, blieb mindestens ungepflegte, oft verfallende Bausubstanz übrig. Fahren Sie heute einmal, sagen wir nach Quedlinburg oder an die Krämerbrücke in Erfurt – da kam vor 1989 kaum jemand hin und die wunderschöne alte Substanz verfiel. Das alles und mehr wurde gerettet. Ohne Förderung des Ausbaus von Universitäten (und das schließt Neugründungen ein) hätte Nordrhein-Westfalen fast nichts bewältigen können in dem gewaltigen Strukturwandel, durch den das Land und seine traditionellen Industrien herausgefordert waren (und übrigens noch immer sind).

Beispiele, die für das Ganze stehen: Herausforderungen für Menschen und Familien, für Arbeitsplätze und Unternehmen, für Kommunen, Länder und die Republik. Herausforderungen, die nach gemeinsamer Anstrengung und Antwort verlangen; Antworten, die auf jeweils neue Herausforderungen hin auch neu justiert werden müssen. Wer alte Antworten gibt auf neue Fragen, ist ein Ideologe, also ein politischer Depp (der sich selbst vielleicht sogar für überzeugungsfest ansieht).

## Die Notwendigkeit einer Neuordnung der staatlichen Finanzbeziehungen

Damit bin ich wieder im Jahr 1993 – die Entscheidungen zum Föderalen Konsolidierungsprogramm sind sicher nicht so prägend wie jene der ersten Großen Koalition zwischen 1966 und 1969 zu den Gemeinschaftsaufgaben. Aber 1993 hat Gutes bewirkt. »Auf sehr lange Zeit sind hohe staatliche Finanztransfers von West- nach Ostdeutschland erforderlich, sollen Aufbau und Modernisierung der Infrastruktur in den neuen Bundesländern weiter vorangetrieben und die sozialen Folgen der tiefen Anpassungskrise gemildert werden«, schrieb in seinem Wochenbericht 45 aus 1993 das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW). Und

das DIW fuhr fort: »Damit diese Herausforderungen auch institutionell bewältigt werden können, war eine Neuordnung des staatlichen Finanzsystems notwendig geworden. Mit dem ›Föderalen Konsolidierungsprogramm‹ vom Frühjahr 1993 ist überraschend schnell ein wichtiger Grundstein gelegt worden.«

Das liest sich gut und stimmt ja auch, sogar hinsichtlich der »Überraschung«.

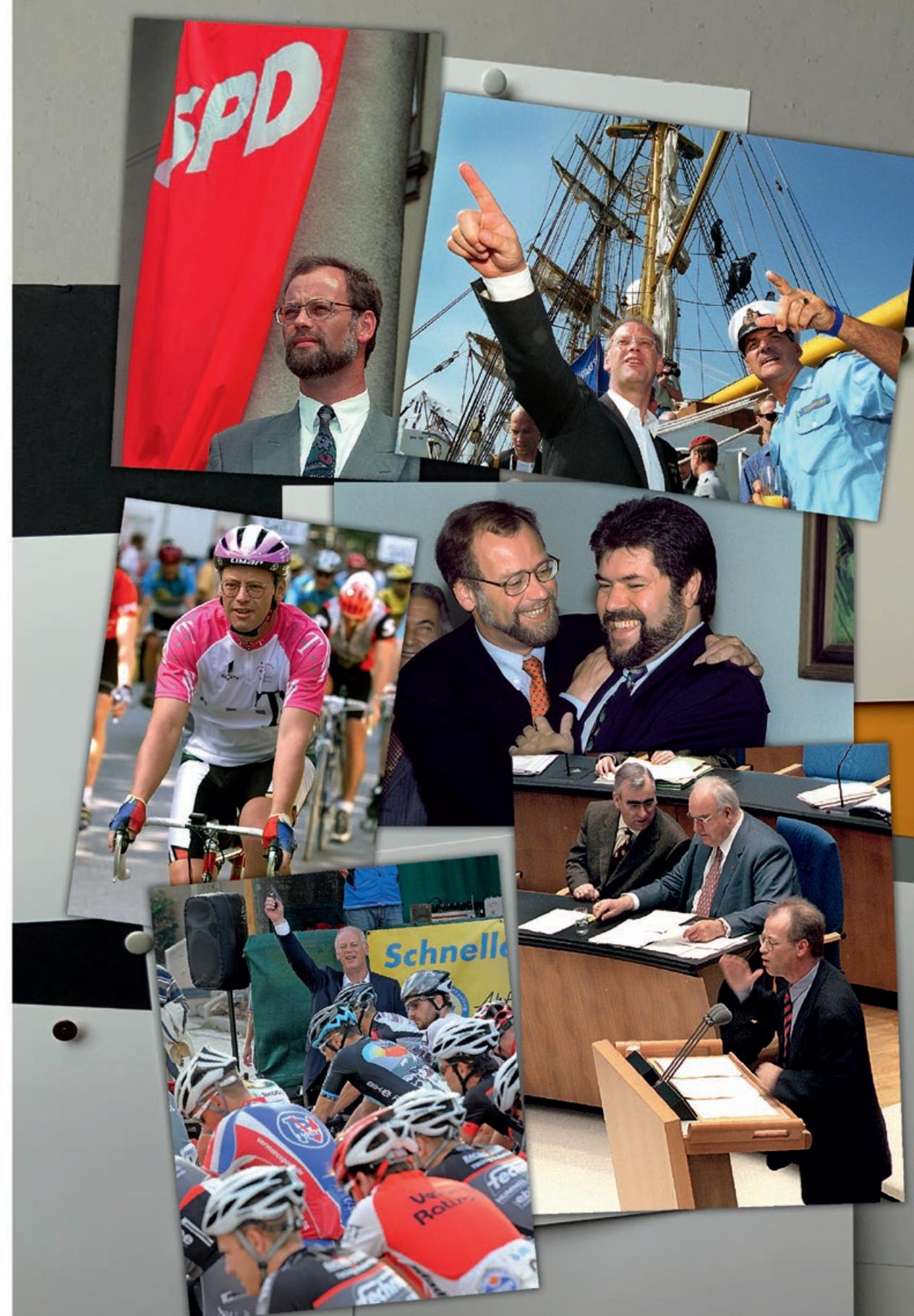
## Die Verhandlungen zwischen Bundesregierung und den Ländern begannen mit einem Eklat – statt fundierter Suche nach Lösungen deutete sich ein politischer Kuhhandel an.

Bundeskanzler Helmut Kohl hatte die Landesregierungen zwar eingeladen, wollte aber deren Chefs der Staatskanzleien und deren Finanzminister nicht an den Beratungen beteiligen. Die mussten erst einmal den Saal verlassen, was auf politischen Kuhhandel statt sachlich fundierter Suche nach Lösungen hindeutete. Als sich die erste Aufregung wegen des Rauswurfs aus der »Tacheles-Runde« gelegt hatte, ging es tatsächlich zur Sache.

Das, was zur Diskussion stand, war gewaltig – und die Bundesregierung hatte mit ihren Vorschlägen keine wirklich brauchbare Grundlage geschaffen. Bis Ende 1994 waren prognostiziert:

- Verbindlichkeiten bei der Treuhand in Höhe von rund 250 Milliarden DM;
- Verschuldung des Fonds zur Abwicklung von Krediten der ehemaligen DDR in Höhe von rund 140 Milliarden DM.

Die ostdeutschen Länder hatten keine wirklich eigene und geeignete Finanzausstattung. Also standen im Mittelpunkt der Verhandlungen alle Fragen, die den Länderfinanzausgleich zwischen den Ländern und zwischen Bund und Ländern betrafen. Das Aufkommen aus der Umsatzsteuer war neu zu verteilen (und erhöhte sich für die Länder von 37 Prozent auf 44 Prozent). Den ostdeutschen Ländern sollte eine belastbare finanzielle Grundlage geschaffen werden, die zum großen Teil unabhängig sein musste von der viel zu schwachen wirtschaftlichen Basis jener Zeit (was geschafft wurde durch jenen Teil eines »Vorwegabzuges« aus der Umsatzsteuer für die ostdeutschen Länder; das waren fast 56 Milliarden DM). Die Altschulden der Wohnungsbaugesellschaften wurden um weitere fast 3 Milliarden DM verringert, die Maßnahmen für die Modernisierung von Wohnungen um



1 Milliarde DM aufgestockt. Für den Bund entfielen die Zahlungen in den Fonds »Deutsche Einheit« oder auch die Berlin-Hilfe, die von den Ländern übernommen wurde. Auch wenn eine Verschiebung der Kosten des regionalen Bahnverkehrs auf die Länder verhindert wurde und auch wenn einiges an Feinschliff – vor allem wegen der Finanzierungsfragen bis 1995 – zu leisten war, am Ende stand ein beachtlich gutes Ergebnis hinsichtlich der Finanzverteilung zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen.

### Die Verhandlungen zum Föderalen Konsolidierungsprogramm 1993

Ich kann hier nicht alle Einzelheiten nachzeichnen. Ich erinnere aber lebhaft einen Besuch weit im Vorfeld dieser Verhandlungen bei dem bayrischen Ministerpräsidenten Max Streibl, der ja der CSU ebenso angehörte wie der Bundesfinanzminister Theo Waigel. Ich wollte die Finanzen meines damals noch finanziell eher stark belasteten Heimatlandes Rheinland-Pfalz sichern (zum Beispiel bestimmte Ergänzungszuweisungen des Bundes). Ich fühlte mich gut vorbereitet durch meinen Finanzminister Edgar Meister und dessen Staatssekretär Thilo Sarrazin. Aber großes Entgegenkommen erwartete ich nicht – weit gefehlt. Die Länderinteressen waren am Ende sehr gemeinsam und fair austariert. Das jeweilige Landesinteresse war stärker als parteipolitische Loyalitäten.

So war das auch in den Verhandlungen in Bonn. Die Beschlüsse der Bundesregierung im Vorfeld waren schon unter Beschuss, weil die Berechnungen aus dem Finanzministerium ständig korrigiert werden mussten und alle Länderfinanzminister sich hinter ihrem Kollegen Schleußer aus Nordrhein-Westfalen versammelten. Mir fiel gemeinsam mit Max Streibl aber zu, die Vorstellungen der Länder mit dem Bundesfinanzminister zu verhandeln. Das gelang.

Die Kollegen aus den Ländern hörten es etwas ungläubig, aber gern. Kurt Biedenkopf (Ministerpräsident des Freistaates Sachsen) hatte die Idee, mich zu der sogenannten Elefantenrunde am nächsten Morgen einzuladen – das sollte er mit Björn Engholm (SPD-Vorsitzender, Ministerpräsident Schleswig-Holstein) besprechen, war meine Antwort. Am nächsten Morgen saß ich in dieser Runde und sollte ein wenig erläutern, welches Ergebnis gefunden war zu den Bund-Länder-Finanzbeziehungen und warum alleine diese Einigung politisch wertvoll war, selbst wenn man sich auf sonst nichts würde einigen können.

Diese Gefahr bestand: In den Bereichen von Steuern und Abgaben, Arbeitsmarkt und Sozialstaat war man sehr weit auseinander. Ich hatte in dieser Elefantenrunde das Gefühl, hier werde weniger verhandelt, als dass man sich altbekannte Glaubenssätze »vorbetete«. CDU/CSU/FDP wollten soziale Ausgaben und Leistungen

kürzen; die SPD lehnte das ab und forderte eine Ergänzungsabgabe sowie eine Arbeitsmarktsteuer. Damals gab es noch eine Vermögensteuer und diese wurde erhöht, gar nicht zu reden von dem Spitzensteuersatz, der seit 1990 53 (!) Prozent betrug und ab einem zu versteuernden Einkommen von 120.000 DM/Jahr galt.

Bundeskanzler Helmut Kohl, geschickt verhandelnd, taktisch versiert und von Einzelheiten »unbelastet«, bat um eine Unterbrechung der Verhandlungen, und die interne Runde der SPD stritt über die Frage, ob man sich über alles, über Teile (für Mitglieder der Bundestagsfraktion der SPD war die Regelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ein eher »kleiner« Teil) oder über nichts einigen könne. Die *Süddeutsche Zeitung* schrieb am 15.3.1993: Geholfen habe »ein offensichtlich sehr geschickt taktierender Helmut Kohl als auch eine Opposition, die zumeist darauf verzichtete, sich vornehmlich als Kampfgruppe des ›kleinen Mann‹ zu gebärden. Ihre pragmatische Verhandlungsführung trug in erster Linie die Handschrift von Engholm, Scharping und Stolpe«.

Das war ganz gut beobachtet. Vollständig konnte diese Beobachtung nicht sein. Nach der Unterbrechung der Verhandlungen und nach einer ohne Ergebnis gebliebenen internen SPD-Diskussion spielte Engholm mir in großer Runde einen Ball zu: Ich solle doch einmal im Einzelnen die politische Bedeutung des erreichten Teilergebnisses erläutern. Meine Ansage war anders:

**Wer einen guten Kompromiss erreichen wolle, dürfe der jeweils anderen Seite nicht einen Verlust an Glaubwürdigkeit zumuten, sondern müsse das allgemeine Interesse im Auge behalten.**

Ergebnis nach weiteren, manchmal etwas sehr zähen Gesprächen: Lohnersatzleistungen werden nicht gekürzt; Sozialmissbrauch soll entschiedener bekämpft werden. Ab 1995 solle ein Solidaritätszuschlag (keine Ergänzungsabgabe) eingeführt werden. Alle waren (im Rahmen des Zumutbaren) über ihren Schatten gesprungen – und das Argument trug: Es muss ja auch im heraufziehenden Wahlkampf 1994 noch um etwas gerungen werden. Aber das ist eine neue Geschichte.

## Manuela Schwesig



# Zukunft aus eigener Kraft und gesamtdeutsche Solidarität

Mecklenburg-Vorpommern schlägt in der Finanzpolitik ein neues Kapitel auf. Der Doppelhaushalt für die Jahre 2020/21 ist der erste Haushalt nach dem Ende des Solidarpakts. Mecklenburg-Vorpommern ist nun ein Bundesland wie alle anderen und muss seine Zukunft aus eigener Kraft gestalten. Die Bedingungen dafür sind günstig: Die wirtschaftliche Entwicklung ist gut. Die Beschäftigung im Land steigt. Die Arbeitslosenquote ist auf dem niedrigsten Stand seit 1990. Mecklenburg-Vorpommern hat in den vergangenen Jahren ein höheres Bruttoinlandsprodukt erwirtschaftet als je zuvor.

Alle ostdeutschen Bundesländer haben in den vergangenen 30 Jahren eine enorme Entwicklung erlebt – nicht zuletzt dank der Mittel aus dem Länderfinanzausgleich und dem Solidarpaket. Sie haben geholfen, Infrastrukturlücken zu schließen und in der globalisierten Wirtschaft eines exportstarken Industrielandes Fuß zu fassen. Allerdings sind die Bruttolöhne in Mecklenburg-Vorpommern immer noch niedriger als in allen anderen Bundesländern. 30 Jahre nach der Wiedervereinigung Deutschlands gibt es noch keine gleichwertigen Lebensverhältnisse in Ost und West. Diese Lücke weiter zu schließen, ist unsere Aufgabe in den kommenden Jahren.

### Der neue Bund-Länder-Finanzausgleich aus ostdeutscher Sicht

Seit Mecklenburg-Vorpommern 1995 in den Länderfinanzausgleich aufgenommen wurde, hat das Land etwa 10 Milliarden Euro von anderen Bundesländern bekom-

**Manuela Schwesig**  
1974 in Frankfurt (Oder)  
geboren

**1992 – 1995** Studium an der  
Fachhochschule für Finanzen  
in Königs Wusterhausen,  
Diplom-Finanzwirtin (FH)

**1992 – 2008** Arbeit in Finanz-  
ämtern und dem Finanzminis-  
terium in Mecklenburg-  
Vorpommern

**seit 2003** Mitglied der SPD

**2008 – 2011** Ministerin für  
Soziales und Gesundheit  
des Landes Mecklenburg-  
Vorpommern

**2011 – 2013** Ministerin für  
Arbeit, Gleichstellung und  
Soziales des Landes Mecklen-  
burg-Vorpommern

**2013 – 2017** Bundesministerin  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend

**seit 2017** Ministerpräsidentin  
des Landes Mecklenburg-  
Vorpommern und Vorsitzende  
der SPD Mecklenburg-  
Vorpommern

**2019** Vorsitzende des Ver-  
mittlungsausschusses von  
Bundestag und Bundesrat

men. Dazu kamen 11 Milliarden Euro aus dem Solidarpaket I bis 2004 und weitere 11 Milliarden Euro aus dem Solidarpaket II. Für ein Land, dessen Haushalt in dieser Zeit einen jährlichen Umfang von rund 7 Milliarden Euro hatte, sind das enorme Summen. Dadurch konnte Mecklenburg-Vorpommern Unternehmensansiedlungen unterstützen, Straßen modernisieren, Schulen sanieren, Hochschulen ausstatten und Kultureinrichtungen erhalten.

**Die Unterstützung der neuen Bundesländer durch Länderfinanzausgleich und Solidarpaket war eine gesamtdeutsche Kraftanstrengung. Ohne diese gemeinsame solidarische Leistung sähe Mecklenburg-Vorpommern heute anders aus und würde sich für seine Bürger anders anfühlen. Der Länderfinanzausgleich samt Solidarpaket I und II war ein großer Erfolg. Den westdeutschen Bundesländern und dem Bund sind wir dankbar für die Solidarität.**

Nun zieht der neue Bund-Länder-Finanzausgleich auf dem Gebiet des Finanzföderalismus einen Schlussstrich. Ab jetzt geht es nicht mehr um die besondere Geschichte und Situation der ostdeutschen Länder, sondern um Finanzkraft und Bedarf. Das bietet die Chance, gemeinsame Bedarfe wahrzunehmen, die nicht mehr von der deutschen Teilung, sondern von Globalisierung, wirtschaftlichem Strukturwandel, demografischer und räumlicher Entwicklung geprägt sind. Eine ländliche Gegend wie die Mecklenburgische Seenplatte hat sicher mehr mit dem Wendland gemeinsam als mit ostdeutschen Großstädten wie Leipzig. Dennoch wir-

ken teilungsbedingte Standortnachteile fort. 1990 hatte Mecklenburg-Vorpommern 1,92 Millionen Einwohner. Heute sind es noch 1,61 Millionen. Viele Arbeitsplätze sind weggefallen. Viele junge Leute sind gegangen – nicht, weil sie woanders leben wollten, sondern weil sie nur woanders Arbeit finden konnten. Einige sind zurückgekommen, zunehmend kommen mehr. Aber ein beträchtlicher Teil einer ganzen Generation fehlt heute im Land. Nach wie vor hat kein DAX-Konzern seinen Sitz im Osten. Und selbst in Ostdeutschland besetzen Ostdeutsche nur ein Drittel der Führungspositionen in der Wirtschaft und nur 13 Prozent der Führungspositionen in Verwaltung und Justiz. Wirtschaftlich und gesellschaftlich ist die deutsche Einheit noch lange nicht vollendet.

Das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse ist im Grundgesetz festgeschrieben. In Artikel 72 wird damit die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Rahmen konkurrierender Gesetzgebung begründet, in den Artikeln 106 und 107 die Verteilung von Steuern: Die unterschiedliche Finanzkraft der Länder muss angemessen ausgeglichen werden.

**Föderalismus in Deutschland ist kein Wettbewerb, bei dem die wirtschaftlich Starken ihre Möglichkeiten nutzen, um ihren Vorsprung zu vergrößern. Föderalismus in Deutschland ist solidarisch. Er gleicht ungleiche Startbedingungen aus.**

Dabeisein muss überall möglich, Daseinsvorsorge überall gewährleistet sein: Das ist unser gemeinsames Selbstverständnis in Deutschland. Der finanzielle Ausgleich zwischen stärkeren und schwächeren Ländern ist Ausdruck unserer gemeinsamen Verpflichtung auf das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse und ist gleichzeitig notwendige Bedingung seiner Verwirklichung. Nur mit einem Finanzierungssystem, das verhindert, dass sich die Länder zu sehr auseinanderentwickeln, wird Deutschland zusammengehalten. Nur mit Solidarität zwischen den Landesteilen wird Deutschland auch in der Lage sein, mit größeren Herausforderungen umzugehen: mit wirtschaftlichen Strukturveränderungen, mit dem demografischen Wandel, mit dem Klimawandel.

Die ostdeutschen Bundesländer hatten daher in den Verhandlungen um die Neugestaltung des Bund-Länder-Finanzausgleichs das gemeinsame Interesse, dass die Einnahmen ab 2020 nicht hinter das Niveau von 2019 zurückfallen dürfen. Für Mecklenburg-Vorpommern waren das 220 Millionen Euro, nicht mehr als ein Bruchteil der 1,1 Milliarden Euro, die noch 2005 über den Solidarpakt ins Land kamen. Insofern ist die Verständigung darauf, dass alle Länder finanziell mindestens ebenso gut ausgestattet sein werden wie früher, ein voller Erfolg für die ostdeutschen Länder. Der wirtschaftliche Aufholprozess kann weitergehen. Benachteiligte Regionen werden weiterhin gefördert. Gleichzeitig werden die einzahlenden Länder entlastet. Das ist möglich, weil der Bund beim Ausgleich der Finanzkraft zwischen den Bundesländern in Zukunft eine deutlich stärkere Rolle übernimmt. Das Ziel, gleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland zu schaffen, ist daher in Zukunft stärker eine finanzielle Aufgabe des Bundes. Ohne den Bund geht es nicht. Der neue Bund-Länder-Finanzausgleich trägt dieser Entwicklung mit einem höheren Tarif für die Bundesergänzungszuweisungen Rechnung: Länder mit geringerer Finanzkraft bekommen mehr vom Bund. In Mecklenburg-Vorpommern rechnen wir mit etwa 400 Millionen Euro. Mit dem neuen Bund-Länder-Finanzausgleich ist ein guter Kompromiss gelungen, der den Interessen der Geberländer ebenso Rechnung trägt wie dem gemeinsamen Selbstverständnis und dem verfassungsmäßigen Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

### **Solide Haushaltspolitik und Investitionen in die Zukunft**

Mecklenburg-Vorpommern hat sich auf das Ende des Solidarpakts lange und gut vorbereitet. Seit 2006 hat das Land keine neuen Schulden mehr gemacht. Seit 2011 steht eine eigene Schuldenbremse in unserer Landesverfassung. In den vergangenen zehn Jahren haben wir mehr als 1 Milliarde Euro alter Schulden abgebaut. Seit ich Politik mache, habe ich immer wieder erlebt, dass der Schuldenberg aus der Vergangenheit keine oder kaum Spielräume lässt, um Zukunft zu gestalten. Viele Politiker kennen dieses Gefühl – ebenso wie den Vorwurf, Politik sei stets bereit, um kurzfristiger Vorteile und Wahlerfolge willen eine solide Haushaltspolitik aufzugeben. Wir haben in Mecklenburg-Vorpommern parteiübergreifend und in unterschiedlichen Regierungskoalitionen bewiesen, dass Politik durchaus langfristig und nachhaltig wirtschaften kann.

Allerdings haben die 30 Jahre seit der Wiedervereinigung viel Kraft gekostet. In jeder Familie gibt es Menschen, die lange arbeitslos waren. Jeder hat Freunde oder Bekannte, deren Leben sich völlig anders entwickelt hat als gedacht. Viele standen vor dem Nichts, weil ihr Arbeitsplatz wegfiel oder ihre Ausbildung als wertlos erachtet

wurde. Alle mussten sich in einem völlig neuen Staats-, Wirtschafts- und Gesellschaftssystem zurechtfinden. Gerade junge Menschen sind in den Westen gegangen. Öffentliche Infrastruktur brach weg, soziale Netze wurden löchrig. Konsumläden und Bahnverbindungen, Jugendklubs, Freizeit- und Erholungsangebote rund um die Betriebe, nicht zuletzt Anerkennung und ein stabiles Lebensumfeld – vieles Vertraute ist verschwunden und fehlt, auch wenn sich die Lebenssituation der meisten Menschen objektiv verbessert hat.

Der Staat konnte in dieser Zeit wenig tun, um Verluste auszugleichen und Unsicherheit abzufedern. Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat zehn Jahre lang insgesamt ein Viertel des öffentlichen Personals abgebaut. Auch wenn dieser Abbau sozialverträglich erfolgt ist – bei einer Arbeitslosenquote von 30 Prozent war es hart, kaum Lehrer oder Polizisten einstellen zu können. In allen ostdeutschen Bundesländern war solide Haushaltspolitik in den vergangenen 30 Jahren eine Gratwanderung. Einsparungen waren notwendig. Zu viel zu sparen geht aber schnell an die Substanz und gefährdet die Zukunft. Angesichts des Vertrauensverlusts in Politik und Parteien, den wir gerade in Ostdeutschland beobachten, stellt sich in vielen Bereichen die Frage: Hat sich der Staat zu weit zurückgezogen? Jedenfalls haben wir den Menschen, die solide Haushaltspolitik viele Jahre mitgetragen haben und mit ihren Folgen leben mussten, viel abverlangt.

In Mecklenburg-Vorpommern haben wir in dieser Zeit alles getan, um die finanziellen und politischen Handlungsspielräume, die wir hatten, zukunftsorientiert zu nutzen. Wir haben unsere Kräfte – verbunden mit den Mitteln aus dem Länderfinanzausgleich und den Solidarpakten – darauf konzentriert, Wirtschaft zu fördern und Arbeitsplätze zu schaffen. Über 100.000 und damit jeder sechste Beschäftigte in Mecklenburg-Vorpommern arbeitet im Tourismus: Mecklenburg-Vorpommern ist innerdeutsches Reiseziel Nummer eins. Landwirtschaft und Ernährungsindustrie haben traditionell einen hohen Stellenwert in der Wirtschaft des Landes. Windkraft und Gesundheitswirtschaft sind Schwerpunkte wirtschaftlicher Entwicklung mit Zukunftspotenzial. Auch die Werften sind wieder stark geworden. Zudem haben wir in die ländlichen Gegenden investiert, damit kein Teil des Landes abgehängt wird. Langjährige solide Haushaltspolitik, zukunftsorientierte Weichenstellungen und die gute wirtschaftliche Entwicklung haben die Voraussetzungen geschaffen, um Zukunft aus eigener Kraft zu gestalten. Wir können ab jetzt unsere solide Haushaltspolitik fortsetzen und gleichzeitig mehr investieren. Mit dem Haushalt für die nächsten zwei Jahre streben wir eine eigenfinanzierte Investitionsquote von 9,2 Prozent an – mehr als viele westdeutsche Bundesländer.



Fotos: picture alliance / dpa

Die wichtigste Aufgabe besteht nach wie vor darin, das Land wirtschaftlich weiter voranzubringen. Wir investieren in Straßen, Häfen und in die digitale Infrastruktur. Für die Umsetzung einer Digitalen Agenda sind im nächsten Jahr 175 Millionen Euro vorgesehen. Dazu kommen 250 Millionen Euro für Investitionen in den Breitbandausbau. Ein Mobilfunkprogramm in Höhe von 50 Millionen Euro unterstützt Gemeinden, die Funkmasten errichten wollen. Um wirtschaftlich weiter aufzuholen und um die Lebensqualität auf dem Land zu sichern, setzen wir überall auf Breitbandzugang, schnelles Internet und guten Mobilfunkempfang. Ein weiterer Schwerpunkt unserer Investitionen ist Bildung. Gute Angebote der Kindertagesbetreuung bieten nicht nur Chancen für alle Kinder, sondern auch eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf für die Eltern. Ab dem 1. Januar 2020 machen wir Krippe, Kindergarten, Hort und Tagespflege für alle Eltern gebührenfrei. In einem Land, in dem die Durchschnittslöhne niedriger sind als anderswo in Deutschland, bietet die gebührenfreie Kita nicht nur Bildungschancen für alle Kinder. Sie ist auch eine beträchtliche Lohnerhöhung für Familien. Außerdem investieren wir in die Schulen. Bis 2030 scheiden drei von vier Lehrkräften, die heute noch unterrichten, aus dem Schuldienst aus. In dieser Entwicklung spiegelt sich der demografische Wandel und gleichzeitig die Konsolidierungspolitik der vergangenen Jahre: Lange Zeit konnten wir nur wenige junge Lehrkräfte einstellen. Jetzt heben wir die Besoldung für das Grundschullehramt an, um mit besserer Bezahlung und besseren Arbeitsbedingungen mehr Lehrer zu gewinnen. Außerdem investieren wir massiv in die Kommunen. Denn für gleichwertige Lebensverhältnisse ist kommunale Handlungsfähigkeit entscheidend. Wir brauchen starke Kommunen. Aber die kommunalen Steuereinnahmen sind in Mecklenburg-Vorpommern aufgrund der geringen Wirtschaftskraft niedriger als im Bundesdurchschnitt. Deshalb werden die Kommunen in den nächsten drei Jahren 150 Millionen Euro als Infrastrukturpauschale für dringend nötige Investitionen in Straßen, Kitas oder Schulen zur Verfügung haben. Insgesamt wird die kommunale Finanzausstattung 2020 gegenüber 2019 um 352 Millionen Euro steigen. Das Land reicht dann mehr als 1,5 Milliarden Euro im Jahr an die Kommunen weiter.

#### **Gleichwertige Lebensverhältnisse und sozialer Zusammenhalt**

**Es gibt Wirtschaftsexperten, die fordern, Investitionen und Förderung auf die Städte und ihr wirtschaftlich leistungsfähiges Umfeld zu beschränken.**

**Für ein ländlich geprägtes Bundesland wie Mecklenburg-Vorpommern ist diese Forderung irritierend weltfremd und gefährlich. Denn Deutschland droht auseinanderzudriften.**

In den Städten werden diejenigen abgehängt, die sich die steigenden Mieten nicht mehr leisten können. Auf dem Land geraten ganze Regionen ins Hintertreffen. Die Diskussion über diese Trends konzentriert sich aufgrund der rechtspopulistischen Wahlerfolge gerade auf Ostdeutschland. Aber wirtschaftlich schwache ländliche Regionen und Städte im Strukturwandel gibt es auch im Westen. Investitionen im ländlichen Raum werden nicht die Zeit zurückdrehen. Traditionelle Lebensweisen lassen sich ebenso wenig wiederherstellen wie die Institutionen, die es in der DDR auf dem Land gab. Aber wer sich ehrenamtlich engagiert, muss auf Unterstützung zählen können. Das Gleiche gilt für den Landwirt, der sich für sein Dorf mitverantwortlich fühlt, oder das Unternehmen, das im ländlichen Raum Arbeitsplätze schafft. Sozialer Zusammenhalt bleibt nicht von selbst erhalten. Er bedarf der Pflege, auch durch die Politik.

30 Jahre nach der friedlichen Revolution ist die Wiedervereinigung Deutschlands in der Finanzverfassung abgeschlossen. Wir in Mecklenburg-Vorpommern sind gut auf den neuen Bund-Länder-Finanzausgleich vorbereitet. Wir ernten jetzt die Früchte solider Haushaltspolitik und guter wirtschaftlicher Entwicklung. Wir profitieren auch von der Solidarität der westdeutschen Bundesländer, die den Länderfinanzausgleich und die Solidarpakte über viele Jahre getragen haben. Das, was wir bekommen haben, haben wir gut genutzt. Als ostdeutsches Bundesland kann Mecklenburg-Vorpommern ab 2020 seine Zukunft aus eigener Kraft gestalten. Aus eigener Kraft, aber nicht allein. Denn nicht nur im Osten, im ganzen Land brauchen wir in den nächsten Jahren eine Investitionsoffensive für moderne Infrastruktur, für mehr Klimaschutz, für gleichwertige Lebensverhältnisse, für den Umgang mit den Folgen des demografischen Wandels, für den sozialen Zusammenhalt. Keine Region schafft das allein. Solidarität zwischen reicheren und ärmeren Gegenden, Solidarität zwischen den Bundesländern, Solidarität zwischen Bund und Ländern, Solidarität im Föderalismus ist notwendiger denn je.

Volker Bouffier



## Der neue Länderfinanzausgleich beweist: Der Föderalismus funktioniert

In immerhin einem Punkt waren sich die Regierungschefs der 16 Länder im Jahre 2013 schließlich einig geworden: Über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, der seit 1969 nahezu in unveränderter Form galt, sollte gesprochen werden. Damit leiteten sie eine grundlegende Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen ein, auf der zunächst die finanzstärkeren Länder bestanden hatten. So war es nicht nur das Land Hessen, das im Übermaß belastet war – seitdem im Jahr 1995 die neuen Länder in den Länderfinanzausgleich einbezogen worden waren, hatte Hessen bis 2013 für den Finanzausgleich mehr als 37 Milliarden Euro aufbringen müssen –, das jährliche Ausgleichsvolumen war auch zulasten von Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, in geringerem Maße auch zulasten von Hamburg allein von 1995 bis 2013 von 5,7 Milliarden Euro auf 8,4 Milliarden Euro gewachsen, ohne dass sich für die zuletzt 13 Nehmerländer daraus grundlegende Verbesserungen ergeben hätten.

Die anfangs fruchtlosen Gespräche von Geber- und Nehmerländern kamen jedoch erst in Bewegung, nachdem Bayern und Hessen im März 2013 das Bundesverfassungsgericht mit dem Ziel angerufen hatten, die Verfassungswidrigkeit von Teilen des Maßstäbe- und des Finanzausgleichsgesetzes feststellen zu lassen.

**Volker Bouffier**  
1951 in Gießen geboren

**1970 – 1975** Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Gießen

**1982 – 1987 und seit 1991** Mitglied des Hessischen Landtages

**1987 – 1991** Staatssekretär im Hessischen Ministerium der Justiz

**1999 – 2010** Hessischer Minister des Innern und für Sport

**seit 2010** Stellvertretender Vorsitzender der CDU

**seit 2010** Ministerpräsident von Hessen

**2014 – 2015** Bundesratspräsident

Die Verhandlungsbereitschaft der Nehmerländer wurde zudem dadurch befördert, dass die Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern demnächst ohnehin bevorstand: Die Geltungsdauer des Maßstäbe- und des Finanzausgleichsgesetzes und ebenso die Leistungen des Solidarpaktes II und die Konsolidierungshilfen des Bundes waren bis zum Jahresende 2019 befristet, die Länderhaushalte würden ab 2020 ohne strukturelle Neuverschuldung auskommen müssen und schließlich war absehbar, dass der als Gesetzgeber geforderte Bundestag schwerlich bis zum letzten Tag seiner im September 2017 endenden Wahlperiode handlungsfähig sein würde. Gleichwohl war es keinesfalls selbstverständlich, dass die Ministerpräsidentenkonferenz im Dezember 2015 nach intensiven Vorbereitungen und Kontroversen schließlich ein bis ins Einzelne ausgearbeitetes und durchgerechnetes, vor allem aber ein gemeinsames Konzept vorlegen konnte.

Auf Grundlage dieses Konzepts kam es dann am 14. Oktober 2016 zu einer Einigung des Bundes mit den Ländern, die allerdings über deren Vorstellungen weit hinausging. Die Länder hatten sich darauf beschränkt, ihre Finanzbeziehungen zum Bund in den für sie entscheidenden Punkten neu zu ordnen, dabei allerdings eine Netto-Mehrbelastung des Bundes um mehr als 4 Milliarden Euro vorgesehen. Das nahm der Bund letztlich hin, kompensierte sein Einverständnis jedoch mit der Forderung nach Grundgesetzänderungen, die wiederum seine Handlungsmöglichkeiten zulasten von Länderzuständigkeiten erweiterten. Um ihren eigenen Kompromiss, die Umgestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, nicht zu gefährden, aber auch mit Blick auf den Zeitdruck, der sich aus dem mittlerweile bevorstehenden Ablauf der Legislaturperiode ergab, ließen sich die Länder auf die



Vorstellungen der Bundesregierung ein. Das so geschnürte Gesamtpaket wurde Inhalt der Grundgesetzänderungen vom 13. Juli 2017 und zur Grundlage der Begleitgesetze vom 14. August 2017.

Entstehung und Inhalt der Reform sind kritisch begleitet und auch in den Beratungen des Bundestages nicht durchweg freundlich aufgenommen worden. Indessen wird man die Änderungen des Grundgesetzes und deren gesetzliche Ausfüllung in ihrer Summe, mithin als Gesamtergebnis eines mühsam erarbeiteten Prozesses wechselseitiger Forderungen und Zugeständnisse zu würdigen haben, dessen Geschichte noch geschrieben werden müsste. Alles in allem können Bund und Länder mit diesem Kompromiss zufrieden sein. Er hat, und darauf kam es den Geberländern entscheidend an, den sie besonders belastenden, weil aus ihren Haushalten gespeisten horizontalen Länderfinanzausgleich beseitigt und durch ein neues System ersetzt, das andererseits die Ausstattung der Nehmerländer nicht infrage stellt. Für den Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft sorgen nunmehr Abschläge von und Zuschläge zu den nach den jeweiligen Einwohnerzahlen bemessenen Umsatzsteueranteilen der Länder, zu denen der Bund dadurch beiträgt, dass er den Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen im Wert von etwa 4 Milliarden Euro erhöht und die Bundesergänzungszuweisungen um rund 4,7 Milliarden Euro deutlich ausweitet. Vervollständigt wird das neue System durch weitere Elemente, die auf spezifische Erfordernisse abgestimmt sind. Insgesamt wird der Bund damit nach den Zahlen der Steuerschätzung des Jahres 2016 im Jahr 2020 mit 9,5 Milliarden Euro belastet, die sich bei einer Nettobetrachtung unter Berücksichtigung des Rückgangs seiner Zahlungen vor allem aus dem Solidaritätspakt II jedoch auf 4,3 Milliarden Euro verringern. Hessen wird im Jahre 2020 voraussichtlich um etwa 580 Millionen Euro brutto entlastet, Baden-Württemberg dürfte mit etwa 990 Millionen Euro und Bayern mit einer noch weit höheren Entlastung rechnen können, die – und das ist das Entscheidende – nicht auf Kosten der früheren Nehmerländer geht.

Dieses Ergebnis ist den Änderungen des Grundgesetzes und der Begleitgesetze zu verdanken, von denen manche – was für diese Föderalismusreform III auch insgesamt gilt – in der Tat rechtfertigungsbedürftig sein mögen. Sie belasten das Grundgesetz mit Regelungen sehr speziellen Inhalts, die mit dessen föderalistischem Anspruch und dem auf Dauer gestellten Grundsatzcharakter einer Verfassung nicht umstandslos zu vereinbaren sind. Dass die Grundgesetzänderungen keinen Schönheitspreis verdient haben, mag deshalb zutreffen. Doch auch aus nachträglicher, selbstkritischer Sicht waren sie indessen unumgänglich. Wer dem neuen Finanzkraftausgleich auf der verfassungs- wie der einfach-rechtlichen Ebene beispielsweise vorhält, mit dem horizontalen Länderfinanzausgleich gebe er die Solidarität

der Länder untereinander auf, setze ungenügende oder gar keine Leistungsanreize, berücksichtige die kommunale Finanzkraft ebenso fehlerhaft wie die bergrechtliche Förderabgabe, halte grundlos an der Einwohnerwertung, der Abgeltung der Hafentlasten und für Brandenburg an Zuweisungen für die Kosten der politischen Führung fest, der übersieht das Maß der ursprünglichen Interessengegensätze, würdigt die allseitige Verständigungsbereitschaft nicht hinreichend und verkennt den Kompromisscharakter der Gesamtlösung ebenso wie deren Entstehungsbedingungen. Derselbe Einwand trifft die über den eigentlichen Finanzausgleich hinausgehenden Verfassungsänderungen. Letztlich wirft er den Ländern vor, dass sie von ihren Verhandlungspositionen nicht in noch größerem Umfang abgerückt sind und sich dem Bund gegenüber auf bedenkliche Neuerungen eingelassen haben, der sich wiederum die Übernahme neuer Zahlungspflichten zu teuer habe vergüten lassen. Tatsächlich war die Verständigungsbereitschaft mit der Bund-Länder-Vereinbarung vom Oktober 2016 jedoch auf beiden Seiten erschöpft. Für die Länder hätte die Alternative zu diesem Kompromiss im besten Fall darin bestanden, die Konstituierung des neuen Bundestages und einer neuen Bundesregierung abzuwarten, sodann mit der Aussicht auf ganz ungewisse Verhandlungsergebnisse neue Gespräche zu führen und das geltende Finanzausgleichsrecht durch eine gesetzgeberische Notoperation einstweilen über das Jahr 2020 hinaus fortbestehen zu lassen. Eben darauf konnten sie es nicht ankommen lassen. Einen Vorwurf wird man ihnen deshalb schwerlich machen können.

Die jüngste Umgestaltung der Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Ländern erweist sich nach alledem als Ergebnis wechselseitigen Gebens und Nehmens sowohl im Verhältnis der Länder untereinander wie schließlich in ihrem gemeinsamen Auftreten gegenüber dem Bund. Als Kompromiss war sie nur mit diesem Inhalt und nur zu diesem Zeitpunkt möglich. Dass sie überhaupt zustande kam, beweist ein weiteres Mal das Gestaltungspotenzial eines kooperativen Föderalismus, der in der Lage ist, auch sehr gegensätzliche Interessen und Bedürfnisse von 17 Beteiligten zu einem tragfähigen Ausgleich zu bringen.

POLITIK Hintergrund aktuell



5.2.2013

## Bayern und Hessen planen Klage gegen Länderfinanzausgleich

Der Länderfinanzausgleich soll für gleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland sorgen, so steht es im Grundgesetz. Doch schon länger schwelt ein Streit um den finanziellen Ausgleich zwischen den Ländern. Bayern und Hessen wollen nun das Bundesverfassungsgericht ziehen und so eine Reform erzwingen.



Eine hessische (v.l.), eine deutsche und eine bayerische Fahne wehen vor dem Schloss Biebrich in Wiesbaden. Im Schloss Biebrich findet am Dienstag die gemeinsame Kabinettsitzung der Länder Bayern und Hessen statt, auf der die beiden Bundesländer über eine Klageerhebung gegen den Länderfinanzausgleich vor dem Bundesverfassungsgericht entscheiden wollen. (© AP)

### Die Starken helfen den Schwachen

Seit 1950 soll der Länderfinanzausgleich die "Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse" überall in Deutschland sichern, das schreibt das Grundgesetz vor. Die wohlhabenden Länder sind mit diesem System schon seit einiger Zeit nicht mehr einverstanden. Bayern und Hessen haben nun angekündigt, noch in diesem Monat beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG) eine Klage auf den Weg zu bringen. Das BVerfG wird voraussichtlich frühestens 2014 entscheiden. Sollte der Klage stattgegeben werden, erhofft sich allein Bayern eine Entlastung um eine Milliarde Euro.

**Eckpunkte der Klage gegen den Länderfinanzausgleich**  
Bayern und Hessen werden gemeinsam in Kürze eine abstrakte Normenkontrolle beim Bundesverfassungsgericht einreichen. Die Verfassungswidrigkeit der geltenden Regelungen zum Länderfinanzausgleich wird darin im Einzelnen begründet. Der Klage liegen folgende Eckpunkte zugrunde:

**Eckpunkte**

- **Antragsgegenstand** ist die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der für den Länderfinanzausgleich maßgeblichen Vorschriften des Maßstäbengesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes wegen Verstoßes gegen Art. 107 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG (Bundesstaatsprinzip).  
Festgestellt werden soll, dass die §§ 6 bis 11 sowie § 12 Abs. 1 des Maßstäbengesetzes über verfassungskonkreterende allgemeine und 6 Satz 1 des Gesetzes über verfassungskonkreterende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für die Verteilung des Einkommensteueraufkommens sowie § 9 des Maßstäbengesetzes vom 9. September 2007 verfassungswidrig sind.

- 2 -

- **Fehlerrhafte Maßstäbebildung**
  - Die formalen Vorgaben zur mehrstufigen Vorgehensweise zwischen Maßstäbengesetz und Finanzausgleichsgesetz wurden nicht hinreichend beachtet.
  - Inhaltlich trifft das Maßstäbengesetz keine hinreichend detaillierten Vorgaben zur grundlegenden Ordnung des Länderfinanzausgleichs.
- **Mangelhafte Ausformung des Finanzausgleichs**
  - Die Gewichtung der Einwohner der Stadtstaaten („Stadtstaatenregelung“) entbehrt nach Grund und Umfang einer tragfähigen Rechtfertigung:
    - Die „Stadtstaatenregelung“ ist bereits dem Grunde nach verfassungswidrig, da sie einen abstrakten Mehrbedarf in den einwohnenorientierten Begriff der Finanzkraft integriert.
    - Im Übrigen ist auch der einheitlich für alle Stadtstaaten mit 135 % gewählte Umfang weder der Höhe nach gerechtfertigt noch im Hinblick auf die Unterschiede der Stadtstaaten in sich schlüssig.
    - Im Fall Berlins wird die Hauptstadtfunktion von den Ländern nicht finanziert. Dies ist nicht Aufgabe des Länderfinanzausgleichs.
  - Der Ansatz der Gemeindefinanzkraft ist mit 64 % zu hoch. Bei der Bestimmung des gemeindlichen Finanzbedarfs wird die finanzielle Eigenverantwortung der Kommunen nur unzureichend berücksichtigt.
  - Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die kommunale politische Führung sind verfassungswidrig, weil sie bereits die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen abgegoten.

Anja Hajduk



## Wir brauchen eine Renaissance des kooperativen Föderalismus – die neu geordneten bundesstaatlichen Finanzbeziehungen stehen dem im Weg

Mit dem Jahr 2019 endeten die bundesstaatlichen Finanzbeziehungen in ihrer bisherigen Form. An ihre Stelle ist eine Neuordnung getreten, die vor allem durch die Aufhebung des horizontalen Länderfinanzausgleichs und die partielle Lockerung des Kooperationsverbots sowohl in der Bildungspolitik als auch dem sozialen Wohnungsbau gekennzeichnet ist. Damit erfährt die föderale Ordnung 70 Jahre nach der Verabschiedung des Grundgesetzes eine Zäsur: Ab 2020 wird unter den Ländern eine finanzielle Entsolidarisierung wirksam. Ihr bisheriges Miteinander wird durch die 2017 beschlossene Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, die keine Geber- und Nehmerländer mehr vorsieht, geschwächt. Zudem findet eine Verlagerung zusätzlicher Finanzierungsaufgaben auf den Bund statt. In der Praxis heißt das, die Länder werden wesentliche Forderungen nicht mehr untereinander verhandeln, sondern an den Bund herantragen.

**Diese grundlegend neue Ordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen stellt die Zusammenarbeit zwischen den föderalen Ebenen vor große Herausforderungen, weil sie die im Grundgesetz angelegte Art der Kooperation zwischen den Ländern, aber auch zwischen Ländern und Bund umkrempelt: Durch die Entsolidarisierung der Länder untereinander gerät der Bund (ungewollt) in die Rolle des Ermöglichers und Verhinderers.**

**Anja Hajduk**  
1963 in Duisburg geboren

**1982 – 1988** Studium der Psychologie in Düsseldorf und Hamburg

**1997 – 2002** Mitglied der Hamburgischen Bürgerschaft, Parlamentarische Geschäftsführerin der Grün-Alternativen Liste Hamburg

**2002 – 2008** Landesvorsitzende der Grün-Alternativen Liste Hamburg

**2002 – 2008** Mitglied des Deutschen Bundestages

**2008 – 2010** Senatorin für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg

**2011 – 2013** Mitglied der Hamburgischen Bürgerschaft, stellv. Vorsitzende der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen Hamburg

**2013 – 2017** Mitglied des Deutschen Bundestages, Parlamentarische Geschäftsführerin der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen

**seit 2017** Stellvertretende Vorsitzende der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen

Die Realisierung von Zukunftsaufgaben entscheidet sich maßgeblich an seiner Bereitschaft und seinen Möglichkeiten zur Finanzierung. Diese Unwucht wird die Erfüllung der Einheits- und Einheitlichkeitsaufgabe der föderalen Ordnung massiv erschweren.

Damit nicht genug: All das fällt zudem in eine Zeit, in der Bund, Länder und Kommunen vor Aufgaben stehen, die mehr und nicht weniger Kooperation bedürfen. Mehr Kooperation wäre nötig, um die Lebensverhältnisse, die in Deutschland 30 Jahre nach der Wiedervereinigung alles andere als gleich sind, stärker einander anzunähern. Und zwar nicht nur zwischen Ost und West oder Nord und Süd, sondern immer mehr auch zwischen Stadt und Land. Denn die Kluft zwischen den Lebensbedingungen in boomenden Metropolregionen und Landstrichen, die zu veröden drohen, ist in den vergangenen Jahren gewachsen. Sie hat sich verfestigt. Eine Trendumkehr ist nicht in Sicht, was den gesellschaftlichen Zusammenhalt gefährdet.

Mehr Kooperation wäre auch nötig, um gemeinsam Antworten auf die Megatrends der Zukunft zu finden und gemeinsam die Herausforderungen der Digitalisierung, des demografischen Wandels und der Globalisierung anzugehen. Die Herausforderungen, die diese Trends an jede Ebene, aber auch an die föderale Ordnung als Ganzes stellen, können nur gemeinsam gelöst werden. Dafür sollte in den veränderten Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 ein bewährter und tragender Grundsatz unserer Verfassung neu belebt werden: der kooperative Föderalismus. Warum und wie ausgerechnet er in Zukunft helfen kann, Schieflagen in den Bund-Länder-Beziehungen auszugleichen, soll nachfolgend umrissen werden.

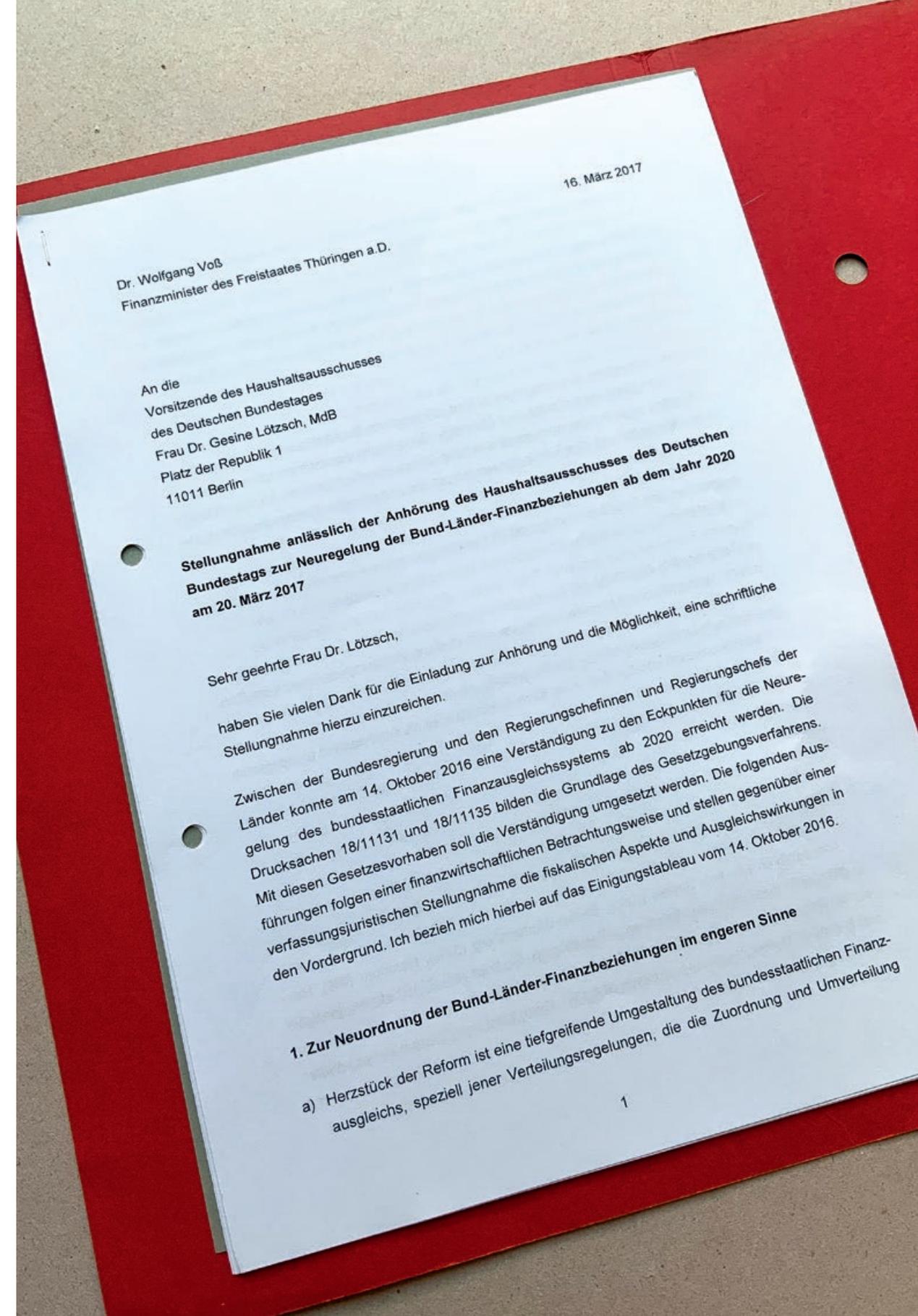
## Entsolidarisierung der Finanzbeziehungen verschärft Disparitäten zwischen den Ländern

Der deutsche Föderalismus ist von jeher auf die Kooperation zwischen Bund und Ländern angelegt. Das Grundgesetz sieht eine klare Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern vor:

Dem Bund obliegt in der Regel die Gesetzgebung, während die Länder für die Umsetzung der Gesetze zuständig sind. Dahinter steht die Idee einer pluralen Demokratie. Sie schützt die Vielfalt der Länder, schätzt die Bandbreite ihrer Expertisen und zielt darauf, diese durch Absprachen und Verhandlungen zur Einheit in Vielfalt zusammenzuführen.

Dass die Herstellung dieser Einheit in der geteilten Verantwortung aller föderalen Ebenen liegt, zeigt sich daran, dass das Grundgesetz die Erfüllung solcher Aufgaben, die von gesamtstaatlichen Interesse sind, weder an den Bund oder die Länder delegiert, sondern beide gemeinsam in die Pflicht nimmt. Das trifft beispielsweise auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu, auch hier ist ganz ausdrücklich ein Zusammenwirken von Bund und Ländern vorgesehen.

Soweit die Theorie. In der Praxis ist in den vergangenen Jahren indes ein Trend zu beklagen, der in die entgegengesetzte Richtung weist: Statt gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland entwickeln sich die Regionen immer stärker auseinander. Neben wachsenden Städten und wirtschaftlich starken Regionen gibt es abgelegene oder strukturschwache Regionen, die zunehmend Probleme haben, für ihre Bürger attraktiv und lebenswert zu bleiben. So fallen beispielsweise die Steuereinnahmen im Mansfelder Land, dem ärmsten Kreis Deutschlands, mit 564 Euro pro Kopf um 85 Prozent geringer aus als die in München, das die Liste der reichsten Kreise mit Steuereinnahmen von 3.816 Euro pro Kopf anführt (Bertelsmann Stiftung 2019). Für die strukturschwachen Regionen wird es immer schwieriger, ihren Bürgern die nötigen Einrichtungen der Daseinsvorsorge zur Verfügung zu stellen. In jeder fünften der rund 11.000 deutschen Kommunen sind gute Schulen und Kitas, eine verlässliche Busanbindung, nahegelegene Gesundheitszentren, eine ausreichende Hebammenversorgung, attraktive Jugend- und Kultureinrichtungen in erreichbarer Nähe – von schnellem Internet ganz zu schweigen – daher leider keine Selbstverständlichkeit.



16. März 2017

Dr. Wolfgang Voß  
Finanzminister des Freistaates Thüringen a.D.

An die  
Vorsitzende des Haushaltsausschusses  
des Deutschen Bundestages  
Frau Dr. Gesine Löttsch, MdB  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Stellungnahme anlässlich der Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 am 20. März 2017

Sehr geehrte Frau Dr. Löttsch,  
haben Sie vielen Dank für die Einladung zur Anhörung und die Möglichkeit, eine schriftliche Stellungnahme hierzu einzureichen.

Zwischen der Bundesregierung und den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder konnte am 14. Oktober 2016 eine Verständigung zu den Eckpunkten für die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab 2020 erreicht werden. Die Drucksachen 18/11131 und 18/11135 bilden die Grundlage des Gesetzgebungsverfahrens. Mit diesen Gesetzesvorhaben soll die Verständigung umgesetzt werden. Die folgenden Ausführungen folgen einer finanzwirtschaftlichen Betrachtungsweise und stellen gegenüber einer verfassungsjuristischen Stellungnahme die fiskalischen Aspekte und Ausgleichswirkungen in den Vordergrund. Ich beziehe mich hierbei auf das Einigungstableau vom 14. Oktober 2016.

### 1. Zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im engeren Sinne

- a) Herzstück der Reform ist eine tiefgreifende Umgestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, speziell jener Verteilungsregelungen, die die Zuordnung und Umverteilung

Und obwohl die kommunale Finanzausstattung ganz und gar unbestritten in der Zuständigkeit der Bundesländer liegt, berühren die bestehenden Disparitäten doch auch die besondere Fürsorgeverantwortung des Bundes für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

**Dabei ist schon jetzt absehbar, dass es für den Bund ab 2020 erheblich schwieriger wird, diese Verfassungsaufgabe zu erfüllen. Und das nicht allein wegen der verschobenen Aufgabentechnik innerhalb der neuen Bund-Länder-Finanzbeziehungen, sondern auch aufgrund der politischen Kultur, die diese Neuordnung in ihrer jetzigen Form überhaupt erst ermöglicht hat und die auch in Zukunft einem egoistischen Taktieren der Länder Vorschub leisten wird, das dem Prinzip der föderalen Kooperation zuwiderläuft.** Was das für die Bewältigung der Coronakrise bedeutet, ist derzeit noch gar nicht absehbar.

Schauen wir zurück: Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wurde 2016 in einer für die Demokratie und den Parlamentarismus beschämenden Art zwischen den Ministerpräsidenten der Länder und dem Bundeskanzleramt verhandelt. In einem offenen Affront gegen das Grundgesetz wurde der verfassungsrechtlich gesicherte Dialog umgangen – Bundesrat und Bundestag wurden nicht beteiligt –, eine öffentlich geführte Debatte über die Neuordnung dieser für unser Gemeinwesen essenziellen Finanzbeziehungen fand ebenfalls nicht statt. Dabei war der hinter verschlossenen Türen beschlossene politische Kuhhandel nicht nur hinsichtlich seiner demokratischen Legitimation, sondern auch sachlich ein Offenbarungseid, der von zahlreichen Experten in aller Schärfe kritisiert wurde. Denn die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen trägt weder den zukünftigen Aufgaben und Umbrüchen Rechnung, noch balanciert sie die Interessen und Kompetenzen zwischen Bund und Ländern angemessen aus. Statt politischer Verantwortung und Augenmaß, die die föderale Aufgabenteilung und demokratische Willensbildung des Grundgesetzes achten, wurden die Bund-Länder-Finanzbeziehungen mit dem kurzsichtigen Blick auf den Rechenschieber der Länderhaushalte umgestrickt.

Das Ergebnis ist eine Ordnung, die die Kooperation und Vielfalt in Einheit gegen ein egoistisches Denken der Länder untereinander, aber auch gegen den Bund ersetzt, mit der fatalen Folge, dass die Länder nur noch auf die Lebensverhältnisse innerhalb ihrer eigenen Landesgrenzen fokussiert sind und die Solidarität untereinander auf der Strecke bleibt. Dabei haben sich für einige Regionen die Schwierigkeiten

schon heute so verschärft, dass das Institut der Deutschen Wirtschaft (IW) sie in seiner jüngsten Studie als »abgehängt« beschreibt. Diese Schieflage wird – wenn der Bund nicht gegensteuert – zunehmen.

Mit der Aufkündigung der Solidarität zwischen den Ländern wurde deren Verantwortung als Glieder einer Einheit geschwächt. Zugleich wurde das Verhältnis zwischen Bund und Ländern mit einer schweren Hypothek belegt, weil der Bund zur permanenten, aber unerwünschten finanziellen Einmischung gezwungen ist. Die Abschaffung des horizontalen Länderfinanzausgleichs und die zentrale Zuweisung der Umsatzsteuer per Bundesgesetz – mit einem Plus von 9,7 Milliarden Euro ist dies im Vergleich zum Status quo annähernd eine Verdopplung – verstärkt die finanzielle Abhängigkeit der Länder vom Bund.

### **Neue Aufgaben- und Finanzierungsunwucht zulasten des Bundes**

Verschärft wird diese Spannungslage durch die deutliche Eintrübung der Einnahmen des Bundes, die sich für die Zukunft abzeichnet. Seit 2018 ist eine deutliche konjunkturelle Verlangsamung zu beobachten, die Exportentwicklung 2018 lag um 0,3 Prozent unter der Prognose für 2018/19 und auch andere externe Faktoren wie die Unsicherheit der globalen Handelsbeziehungen oder die noch immer ungeklärten Auswirkungen des Brexit schlagen hier zu Buche. Dass der Entwurf zum Haushaltsgesetz 2020 eine strukturelle Unterfinanzierung von über 14 Milliarden Euro enthält, ist ein deutliches Indiz für die sich verschlechternde Einnahmesituation des Bundes. Demgegenüber stehen die sich erfreulicherweise verbessernden Einnahmen von Ländern und Kommunen. Schon 2018 lagen diese mit 326,4 Milliarden Euro über denen des Bundes (322,4 Milliarden Euro). Und auch prozentual wuchsen die Einnahmen auf der Landes- und Kommunalebene mit 5,2 bzw. 7,6 Prozent deutlich stärker als diejenigen des Bundes mit 4,2 Prozent. Setzt sich dieser Trend weiter fort, wird bundesseitig der Umfang der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung zwangsläufig auch steigen, während die zur Erfüllung der verfassungsmäßigen Integrationspflicht zur Verfügung stehenden Finanzmittel aber schrumpfen werden.

So schafft die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen eine finanzielle Unwucht zulasten des Bundes. Hinzu kommt, dass der Bund die Annäherung der Lebensverhältnisse nicht eigenständig vorantreiben kann, sondern – dort, wo die Zuständigkeit der Länder berührt ist –, stets in einen Verhandlungsprozess darüber eintreten muss, in welchem Maß die Länder Hilfen des Bundes zulassen. Angesichts der unterschiedlichen Interessenlagen der 16 Länder und der Tatsache, dass die Kompensation der ungleichen Lebensverhältnisse nicht gegen ihren Willen vollzogen werden kann, sondern zwingend ihre Zustimmung und Mithilfe braucht,

Schriftliche Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen der Bundesregierung  
zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 18/11131) sowie  
zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems  
ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften  
(BT-Drs. 18/11135)

von Prof. Dr. habil. Thomas Lenk

Leipzig, den 17. März 2017

Die Gesetzentwürfe der Bundesregierung, die die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen betreffen, sollen die Einigung zwischen den Regierungschefs von Bund und Ländern konkretisieren, die am 14. Oktober 2016 erzielt wurde. Die entworfenen Regelungen geben aus finanzwissenschaftlicher Perspektive umfassenden Anlass zur Bewertung. Meine wesentlichen Punkte für eine Kritik werden im Folgenden dargelegt. An gegebenen Stellen wird ergänzend auf weiterführende Arbeiten verwiesen, die am INSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE FINANZEN UND PUBLIC MANAGEMENT entstanden sind und meine Bewertung einzelner Punkte ebenfalls wiedergeben.

steht zu befürchten, dass die relative Angleichung der Lebensverhältnisse durch zähe Verhandlungen zwischen Bund und Ländern erschwert wird. Diese schwierige Gemengelage macht klar:

**Es braucht ein flankierendes Kooperationsformat, das diesen Namen tatsächlich verdient.**

Erfolgversprechende Schritte, mit denen echte Kooperation und die Umsetzung des verfassungsmäßigen Gleichheitsgrundsatzes erreicht werden können, wären aus Sicht der Grünen mit einem zwischen Bund und Ländern geschlossenen »Pakt für lebenswerte Regionen« und einer neuen Gemeinschaftsaufgabe »Regionale Daseinsvorsorge« getan. Beides müsste von der Einsicht der gemeinsamen und geteilten Verantwortung getragen sein. Konkret hieße das, dass Bund und Länder mit einem Bund-Länder-Programm »Gleichwertige Lebensverhältnisse für alle« gezielt den Regionen, die heute mit großen Versorgungsproblemen zu kämpfen haben, Mittel und Gestaltungsmöglichkeiten an die Hand gäben, um ihre Infrastrukturprobleme zu lösen und ihre Entwicklung wieder selbstbestimmt voranzubringen. Das Prinzip der zielgenauen Solidarität sollte hier die Zusammenarbeit leiten und müsste beispielsweise auch bei einer bundeseitigen Altschuldenhilfe für hoch verschuldete strukturschwache Kommunen, deren Haushaltsnotlage zu einer langfristigen Abwärtsspirale führt und einen Anschluss an gleichwertige Lebensverhältnisse ausschließt, zum Tragen kommen.

### **Das Kooperationsverbot verhindert mehr Bildungsgerechtigkeit**

Das Prinzip der Kooperation ist mit Blick auf die Zukunft und ihre Herausforderungen alternativlos. Wenngleich die Herausforderungen für Bund, Länder und Kommunen im Einzelnen ganz unterschiedlich ausfallen, ist eines klar: Keine der Ebenen wird die Herausforderungen allein bewältigen können. Es braucht abgestimmte Lösungen.

Das gilt insbesondere für die Förderung der Zukunftssparten: Bildung sowie Forschung und Entwicklung als Grundlage des technologischen Fortschritts. Um die Zukunftsfähigkeit Deutschlands in Europa und der Welt zu sichern, müssen diese Bereiche gestärkt werden. Die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung der Länder für Bildung und Wissenschaft darf diese Entwicklung nicht blockieren. Eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung, bei der der Bund den Ländern gezielte und langfristige Hilfen leistet, ist kein Angriff auf die föderale Aufgabenteilung, ebenso wenig wie die Formulierung gemeinsamer Ziele. Beides dient der gesamtgesellschaft-

lichen Herausforderung, durch gute Bildungschancen die Zukunft Deutschlands als Land der Dichter, Denker und Ingenieure zu sichern. Darum muss das gelockerte, aber noch immer bestehende Kooperationsverbot im Bildungsbereich endlich aufgehoben werden. Das Verbot steht im Widerspruch zu den Erfordernissen der Zeit und konterkariert das Grundverständnis des kooperativen Föderalismus. Zudem zeigt das Beispiel der gemeinsamen Wissenschaftsförderung, dass die Kooperation zwischen Bund und Ländern sehr wohl erfolgreich sein kann. Die Änderung von Artikel 91b Absatz 1 GG brachte eine Ausweitung der Kooperationsmöglichkeiten im Wissenschaftsbereich, die es dem Bund seit 2015 erlaubt, Hochschulen und Forschungsinstitute langfristig zu fördern. In Abstimmung mit den Ländern erfolgt die Wissenschaftsförderung seither kooperativ. Und das mit Erfolg. Denn während der OECD-Bildungsbericht in den vergangenen Jahren für Deutschland immer wieder erheblichen Nachholbedarf im Bereich der Bildungsausgaben angemahnt hat, wird die Wissenschaftsförderung als gut bewertet.

Diesem Vorbild folgend sollte auch im Bildungsbereich das Prinzip der Kooperation gelten. Der Investitionsbedarf ist enorm. Schließlich macht der Bereich Schule am kommunalen Investitionsrückstand, der sich aktuell auf 138,5 Milliarden Euro beläuft, mit 42,8 Milliarden Euro noch immer den größten Teil aus. Und sowohl das Kommunalinvestitionsfördergesetz (Schulsanierungsprogramm) als auch der im Mai 2019 gestartete Digitalpakt Schule sind ein Beleg dafür, dass eine Verständigung über zusätzliche Finanzhilfekompetenzen des Bundes nicht nur nötig, sondern auch möglich ist – ohne dass die föderale Grundordnung dadurch in Schräglage geriete. Dabei geht es uns nicht um Zentralismus in der Schulpolitik, sondern um die Möglichkeit, dass Bund und Länder für mehr Bildungsgerechtigkeit zusammenarbeiten können. In eben diesem Sinne haben wir an der Anfang 2019 überfraktionell geeinten Änderung von Art. 104c GG zur Öffnung des Kooperationsverbotes mitgewirkt.

Allerdings: So erfreulich diese – wohlgerne hart erkämpften – Teilerfolge für den Moment auch sein mögen, mit Blick auf die Zukunft genügen sie nicht. Langfristig sind sie zu kleinteilig, zu langsam und zu starr.

**Eine sachgerechte Bewältigung der Zukunftsaufgaben braucht dringend Flexibilität für Qualität, und sie braucht gemeinsame Standards. Beidem steht das Kooperationsverbot aktuell noch im Wege.**

Dass die Bildungsausgaben in Deutschland mit aktuell 4,2 Prozent vom BIP deutlich unterhalb des OECD-Ziels von sieben Prozent liegen und das bereits für 2015 ausgerufenen, selbst gesteckten Zehn-Prozent-Ziel für Bildung und Forschung gerade-

zu utopisch erscheint, ist auch der schwierigen Gemengelage zwischen Bund und Ländern und den hohen verfassungsrechtlichen Hürden geschuldet. Und weil selbst Teillösungen stets eine Änderung des Grundgesetzes brauchen, ist die Bildungspolitik sachfremdem Taktieren überlassen. Das erschwert sachgerechte Lösungen und wird der Bedeutung der Bildungspolitik als Weichenstellung für die Zukunft mitnichten gerecht.

### **Kooperativer Föderalismus – Deutschlands Zukunft in Europa und der Welt**

Aber nicht nur im Bildungsbereich eröffnet der kooperative Föderalismus einen Ausweg aus festgefahretem Zuständigkeitsgerangel. Das Prinzip, dass die Teile einer Einheit gemeinsame Ziele formulieren, die die Verschiedenheit ihrer Interessen, Ausgangsbedingungen und Aufgaben anerkennen, zugleich aber die Verbundenheit, die Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen und die Gestaltung der gemeinsamen Zukunft in den Vordergrund stellen, hat vor allem für Europa großes Potenzial. Schaut man auf die vergangenen Jahre – auf das Ringen um die Vertiefung und Vollendung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion –, aber auch auf die Gegenwart mit den schwierigen Verhandlungen um den bevorstehenden Mehrjährigen Finanzrahmen, der den finanziellen Handlungsspielraum der EU für 2021–2027 festlegt, so ist es aus meiner Sicht wünschenswert, dass sich Deutschland nicht allein in seiner Verantwortung als größte Volkswirtschaft Europas einbringt, sondern auch mit seiner positiven föderalen Tradition. Aus der Erfahrung, dass gemeinsame Standards Verbundenheit stiften und integrierend wirken, sollte Deutschland einen Prozess anstoßen, der alle EU-Mitgliedstaaten für die Stärkung der gemeinsamen Union gewinnt. Anstelle nationaler Besitzstandswahrungen sollten sie sich die Mitglieder aktiv, kreativ und mutig in das gemeinsame Europa einbringen – es gemeinsam tragen und gestalten.

Von Henry Ford stammt der Satz: »Zusammenkommen ist ein Beginn, Zusammenbleiben ein Fortschritt und Zusammenarbeiten ein Erfolg.« In diesem Sinne wünsche ich mir, dass angesichts der erschwerten Rahmenbedingungen, mit denen der Bund und die Länder ab 2020 umgehen müssen, und angesichts der Herausforderungen, die die Europäische Union in den kommenden Jahren bewältigen muss, das Prinzip des kooperativen Föderalismus eine Renaissance erlebt und neu mit Leben gefüllt wird. Eine Politik, die von Verantwortung und demokratischem Selbstvertrauen getragen ist, wäre 71 Jahre nach der Verabschiedung des Grundgesetzes und 63 Jahre nach Unterzeichnung der Römischen Verträge und 30 Jahre nach der deutschen Einheit ein schönes Stück Erfolgsgeschichte.



Carsten Schneider  
Thomas Kralinski

## Gleiche Lebenschancen – überall!

### Gleichwertige Lebensverhältnisse fallen nicht vom Himmel. Deshalb braucht es neue Instrumente für einen besseren Ausgleich zwischen den Ländern.

Die Einigung stand morgens um drei. Der Kartoffelsalat war lange aufgegessen, die Bouletten alle, vorsichtig war in den Verhandlungspausen nach Mitternacht auch ein wenig Rotwein getrunken worden. Es ist die Nacht zum 14. Oktober 2016. Deutschlands Länderregierungschefs einigen sich in einer letzten Marathonsitzung mit der Bundesregierung und den Verhandlungsführern der Koalitionsfraktionen auf einen neuen Mechanismus des Finanzausgleichs. Ein jahrelanger Verhandlungsprozess ist damit beendet.

Richtig übermütig will dennoch niemand werden, denn verabredet worden war ein komplett neues Finanzmodell mit vielen Unbekannten. Vorausgegangen war der Unwille der Länder im Süden, allen voran Bayern und Hessen, weiterhin große Summen in den Länderfinanzausgleich einzuzahlen. Sie zogen sogar vor das Bundesverfassungsgericht, doch die Klagen wurden am Ende nicht entschieden, sondern durch das Verhandlungsergebnis gegenstandslos. In jener Oktobernacht wurde der eigentliche Länderfinanzausgleich – also der Ausgleich der Finanzkraft zwischen den Ländern – abgelöst durch einen Mechanismus, der den Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder in erster Linie über den Bund und das Steuersystem vorsah. Damit verschwanden aus den Haushalten der »Geberländer« die Überweisungen in den Länderfinanzausgleich. Deren primäres Ziel war also erreicht.

**Carsten Schneider**  
1976 in Erfurt geboren

**1994 – 1997** Ausbildung zum Bankkaufmann

**seit 1998** Mitglied des Deutschen Bundestages

**2013** Abschluss des weiterbildenden Studiums »Public Policy« an der Universität Erfurt

**2013 – 2017** Stellvertretender Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion

**seit 2017** Erster Parlamentarischer Geschäftsführer der SPD-Bundestagsfraktion

**Thomas Kralinski**  
1972 in Weimar geboren

**1992 – 1998** Studium der Politikwissenschaft, Volkswirtschaftslehre und Osteuropawissenschaft in Leipzig und Manchester

**2004 – 2014** Geschäftsführer der SPD-Landtagsfraktion Brandenburg

**2014 – 2016** und **2018 – 2019** Staatssekretär und Bevollmächtigter des Landes Brandenburg beim Bund für

internationale Beziehungen, Digitalisierung und Medien  
**2016 – 2018** Chef der Staatskanzlei des Landes Brandenburg, Staatssekretär  
**seit 2020** Mitglied des Vorstandes des Progressiven Zentrums

Dieser Grundkonflikt war nur dadurch lösbar gewesen, indem der Bund die Ausgleichsmasse aus dem Steueraufkommen deutlich erhöhte, die den Ländern zur Verfügung gestellt werden sollte, um ihre unterschiedliche Finanzkraft auszugleichen. Diese zusätzliche Summe musste so groß sein, dass am Ende kein Bundesland weniger Geld zur Verfügung hatte als vor der Reform. Nur um diesen Preis konnten sich die Bundesländer untereinander einigen – und bei dieser Position blieben sie bis in die entscheidenden Morgenstunden des 14. Oktober 2016.

Vereinfacht gesagt kam mehr Geld ins System, um die unterschiedlichen Situationen der Länder ausgleichen zu können. Klar war damit aber auch: Hätte kein Land weniger Geld in seinem Haushalt als vorher, würden die wohlhabenden Länder am Ende mehr Geld in der Tasche haben als zuvor. Denn für sie entfällt ja zugleich die Notwendigkeit, Geld in den alten Länderfinanzausgleich einzuzahlen. Die Folge: Bayern zum Beispiel hätte (nach der Rechnung von 2016) gut 1 Milliarde Euro mehr im Landshaushalt zur Verfügung. Jährlich. Ein Land wie Brandenburg hätte in etwa das gleiche Aufkommen wie vor der Neuregelung.

Nun haben die – finanzpolitisch – auf allen staatlichen Ebenen außerordentlich gut gelaufenen vergangenen Jahre die Rechnung der Herbstnacht von 2016 zweifellos noch einmal verändert. Bund, Länder und Kommunen konnten ihre Verschuldung deutlich reduzieren, die überdurchschnittlichen Einnahmezuwächse ermöglichten zusätzliche Investitionen, kleinere Steuer- und Abgabesenkungen, höhere Personalausgaben.

Wie die Corona-Pandemie sich in die Haushalte und Steuereinnahmen von Bund und Ländern hineinfrißt, ist heute noch nicht vollständig übersehbar. Gleichwohl bleibt es eine Tatsache, dass die Möglichkeiten der kleineren und ärmeren Länder deutlich geringer sein werden als die der großen und starken. Abgezeichnet hat sich

dies bereits in jüngster Zeit, auch wenn sich die Spielräume für alle Länder erhöht haben: Bayern konnte sich immer noch mehr leisten als die anderen. Ein eigenes umfangreiches Landesprogramm zur Künstlichen Intelligenz, zusätzliche Professorenstellen im dreistelligen Bereich, eine komplett neue Universität – in Bayern wurden in den vergangenen beiden Jahren Dinge beschlossen, von denen andere Länder nach wie vor nur träumen können. Die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit des Freistaats wird dadurch weiter gestärkt, der technologische Abstand zu den übrigen Bundesländern wird noch größer.

### Neuer Ausgleichsmechanismus – gemischte Ergebnisse

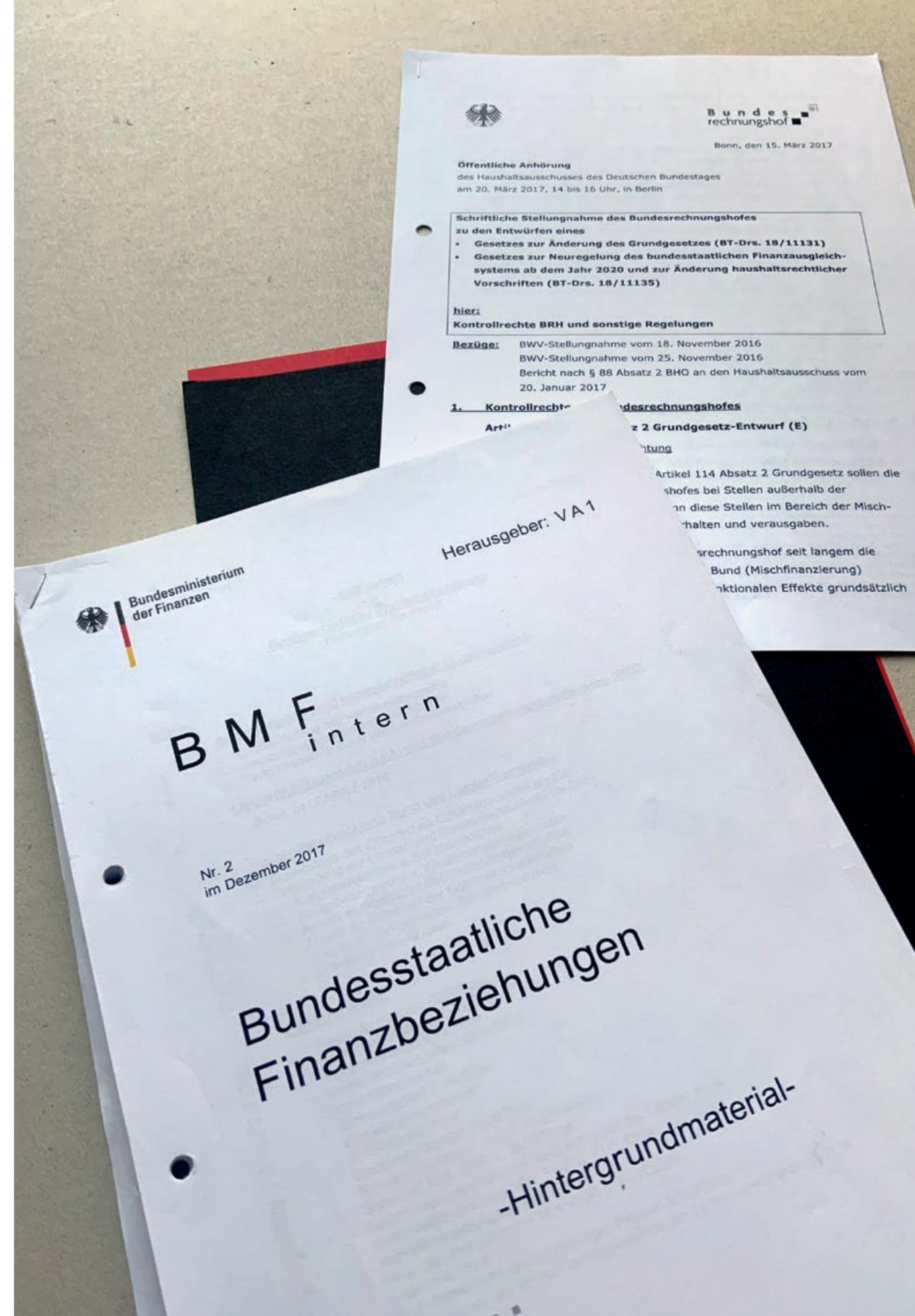
Dies war bei der Verabschiedung des neuen Ausgleichsmechanismus bereits absehbar gewesen, auch Warnungen hatte es gegeben. Eine Alternative zu dem erreichten Verhandlungsergebnis war jedoch nicht mehrheitsfähig. Doch darüber zu lamentieren ist vergossene Milch. Die eigentlich spannende Frage lautet, mit welchen Mechanismen das Verfassungsziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse in Deutschland künftig besser erreicht werden kann. Ist eine stärkere Politikverschränkung zwischen Bund und Ländern notwendig? Benötigen wir stärkere Kompetenzen für die Länder? Oder sind mehr Durchgriffsrechte für den Bund die richtige Antwort? Diese drei Ansätze wurden in den vergangenen Jahren bereits ausprobiert – mit gemischten Ergebnissen.

Einige Reformen, wie die Stärkung der Kompetenzen der Länder im Bildungs- und Hochschulbereich, sind inzwischen wieder zurückgedreht worden. Die Länder haben Kompetenzen bei der Planung, dem Bau und dem Unterhalt der Autobahnen an den Bund abgegeben. Zudem hat der Bund über den Digitalpakt in der Bildungspolitik Mitsprache erhalten – eine wichtige Domäne der Länderpolitiken.

**Für dieses Trial-and-Error-Verfahren der politischen Zuständigkeitsverteilung gibt es eine plausible Erklärung: Die Länder haben eine grundsätzlich andere Personalstruktur als der Bund.**

Sie verfügen über große Personalkörper, nicht zuletzt in den von ihnen verantworteten Schulen, bei der Polizei und in der Justiz. Im Durchschnitt geben sie knapp 40 Prozent ihrer Haushalte für Personal aus, die Westländer etwas mehr, die Ostländer – aufgrund der geringeren Pensionsverpflichtungen – etwas weniger. Das macht ihre Budgets extrem unflexibel.

Im langen Jahrzehnt der Haushaltskonsolidierungen zwischen dem Anfang der 2000er bis in die Mitte der 2010er Jahre haben die Länder deshalb hauptsächlich mit zwei Maßnahmen reagiert: langsamer, aber stetiger Abbau der Personalkörper und schrittweise Reduzierung der Investitionsausgaben. Fiskalpolitisch hatte dieser



Kurs Erfolg, zumal er durch die immer weiter sinkenden Zinsen unterstützt wurde. Denn dadurch reduzierten sich die Zinsausgaben der Länder erheblich. Vor der Corona-Pandemie hatten alle Länder ausgeglichene Haushalte, einige haben ihren Schuldenstand sogar erheblich reduziert. Allerdings hat diese Politik auch deutliche Spuren hinterlassen. Investitionen kann man am Ende nur aufschieben, irgendwann müssen Brücken, Straßen und Schulen eben doch gebaut oder saniert werden. Und dafür, insbesondere im Planungsbereich, fehlt den Ländern nun Personal. Was wiederum dazu führt, dass Investitionsprogramme nur langsam in Gang kommen.

Der Bund hingegen gibt gerade einmal zehn Prozent seines Budgets für Personal aus. Das macht den Haushalt etwas flexibler, politische Programme lassen sich schneller aufsetzen. Der Bundeshaushalt ist dafür aber konjunktursensitiver: In einer Wirtschaftskrise kommen neben sinkenden Steuereinnahmen zusätzliche Ausgaben durch die steigende Arbeitslosigkeit hinzu. Für die Umsetzung der Programme ist der Bund jedoch – mangels eigenen Personals – zwingend auf die Länder angewiesen. Dies erhöht seine Ungeduld, wenn Programme eben nicht so schnell verwirklicht werden können, wie erhofft.

**Kein Wunder, dass die Länder häufig frustriert sind, wenn immer neue Programme des Bundes auf sie »herabregnen«, an denen sie sich personell und finanziell beteiligen müssen.**

In der Brust einiger Länder schlagen dabei jedoch zwei Herzen: Denn gerade die kleineren und finanzschwächeren Bundesländer sind zwingend auf Bundesmittel angewiesen, um bestimmte Leistungen überhaupt anbieten zu können. Dieses Ungleichgewicht erschwert zunehmend die Abstimmung zwischen den Ländern. Erkennbar war dies bereits bei den Verhandlungen zum Digitalpakt, wo die finanzstarken (Süd-)Länder weniger gewillt waren als die finanzschwächeren (Nord-)Länder, sich auf die Bedingungen des Bundes einzulassen. Auch der Vorschlag aus Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, einen Föderalismus der zwei Geschwindigkeiten zu etablieren, gehört in diese Kategorie. Andere Länder empfinden solche Vorschläge schlicht als Drohung, da sie gar nicht in der Lage sind, bestimmte öffentliche Aufgaben stärker wahrzunehmen, und sie somit noch stärker auf den Bund angewiesen wären.

### **Wachsende Diskrepanz macht neue Instrumente erforderlich**

Wenn wir also dem Verfassungsziel gleichwertiger Lebensverhältnisse näherkommen wollen, brauchen wir neue und andere Instrumente und Indikatoren. Die Frage ist, was man tun kann, um zu verhindern, dass der Teufel (wie es in dem Sprichwort heißt) immer auf den größten Haufen macht. Dabei geht es um eine grundsätzliche

Gerechtigkeitsfrage im Land. Denn unsere aktuellen Mechanismen führen immer dazu, dass die Armen zwar nicht ärmer, die Reichen aber reicher werden. Und damit die Kluft zwischen reichen und ärmeren Regionen stetig wächst.

Diese wachsende Diskrepanz ist nicht gut für Deutschland. Sie widerspricht dem grundsätzlichen Gerechtigkeitsempfinden der Bevölkerung. Sich verstärkende Ungleichheiten nutzen weder den starken noch den schwächeren Regionen. In den vergangenen Jahren sind die Begleiterscheinungen einer Situation, in der es auf der einen Seite übergroßes Wachstum gibt und auf der anderen Seite das Gefühl des Abgehängtseins, bereits erkennbar gewesen. So ist heute eine Wohnung (sowohl zur Miete als auch zum Kauf) für Polizisten oder Krankenpfleger in München, Hamburg oder Berlin kaum noch finanzierbar, was den Fachkräftemangel in solchen Städten sogar noch verstärkt. Die zunehmenden Pendlerzahlen führen zu Lärm- und Feinstaubbelastungen, die gerade die Wachstumsstädte vor große Probleme stellen. Ein Ort wie das boomende Velten, keine 10 Kilometer von der Berliner Stadtgrenze entfernt, wehrt sich mittlerweile gegen einen S-Bahn-Anschluss – eben weil man die Folgen des Wachstums in Form von mehr Verkehr, fehlenden Kita- und Schulplätzen und steigenden Mieten nicht mehr (er)tragen möchte. Eine der erfolgreichsten bayerischen Volksinitiativen richtete sich gegen den zunehmenden Flächenverbrauch. Gleichzeitig sind gerade Rechtspopulisten in Gegenden wie Vorpommern oder Ostachsen, die sich von der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung abgehängt fühlen, besonders erfolgreich.

Auf Dauer ist ein Auseinanderdriften der Regionen für niemanden gut. Auch die Wachstumsregionen müssen – aus wohl verstandenem Eigeninteresse – darauf aus sein, Wachstum zu kanalisieren und auch in anderen Regionen zu ermöglichen.

**Wir müssen wegkommen vom »Reparaturbetrieb« hin zu einer stärkeren Koordinierung und Ermöglichung von Wachstums- und Aufstiegschancen.**

Dazu gehört auch eine Debatte, die Lasten und Nutzen von öffentlichen Gütern klarer in den Blick nimmt, ebenso wie die Bedingungen für Wachstum und Fortschritt unter den Gegebenheiten von Digitalisierung und Klimawandel und unter dem Aspekt der Lebenszufriedenheit.

### **Schwache Regionen mit zielgenauen Investitionen stärken**

Wie also kann der Ausgleichsmechanismus zwischen Bund und Ländern weiterentwickelt werden? Dies wird nur funktionieren, wenn der jetzt gültige Finanzausgleichsmechanismus ergänzt wird. Die primäre Steuerverteilung schafft teilweise erst die Unterschiede, die dann auf späteren Stufen im Ausgleichssystem wieder

verringert werden. Beispielsweise hat sich der kommunale Umsatzsteueranteil als untauglicher Mechanismus erwiesen, um Geld zwischen den Ebenen zu verteilen, weil damit die finanzschwachen Kommunen nicht erreicht werden können. Die Orientierung an der Wirtschaftskraft sollte hier ersetzt werden durch eine Einwohnerwertung oder durch ein Modell, das einen Indikator der Sozialausgaben berücksichtigt. Darüber hinaus sind neue Instrumente vonnöten.

Zunächst: Die Unterstützung und Hilfen müssen zielgenauer sein. In fast allen Bundesländern gibt es mittlerweile sowohl urbane Wachstumszonen als auch periphere ländliche Räume. Deshalb wird man erstens genauer auf die kommunale Ebene schauen müssen. Zweitens muss als Prinzip anerkannt sein, dass es einfacher ist, öffentliche Dienstleistungen und Infrastruktur in wachsenden Regionen zu schaffen, als sie in schrumpfenden abzubauen beziehungsweise in dünn besiedelten zu unterhalten. Und drittens müssen Ausgleichsmechanismen aktivierend, vorsorgend und investierend sein. Ziel muss es sein, nicht nur Nachteile auszugleichen, sondern auch vorausschauend abzubauen.

Aus diesen Gründen sollte der Ausgleichsmechanismus zwischen Bund und Ländern um neue Elemente ergänzt werden. Nur so kann sich die Schere zwischen »ärmeren« und »reicheren« Regionen wirklich schließen – und nicht immer weiter auseinanderklaffen. Bundesprogramme sind dafür ein geeignetes Mittel, da sie vom Status quo der Kompetenzverteilung ausgehen.

**Bundesmitten sollten aber grundsätzlich nicht mit der Gießkanne oder nach starren Verteilungsschlüsseln verteilt werden, sondern nach zielgenauen Kriterien, die dazu beitragen, dem Verfassungsziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse im ganzen Land näherzukommen. Wichtige Elemente dabei wären:**

- Dünn besiedelte Regionen bekommen einen Bonus, wenn es um die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur geht. Das gilt für die Unterhaltung und Finanzierung von Krankenhäusern, genauso wie von Schulen, öffentlichem Nahverkehr sowie den Ausbau digitaler Infrastruktur oder des kulturellen Angebots. Ein Regionalexpress in Mecklenburg-Vorpommern mit einer Bevölkerungsdichte von 69 Einwohnern pro Quadratkilometer kann nun mal niemals so rentabel fahren wie einer in Baden-Württemberg, wo auf einem Quadratkilometer mehr als 300 Einwohner leben. Schulwege können nicht unendlich lang sein, weshalb Schulen in dünn besiedelten Ländern kleiner sein müssen, wodurch die Grundlast für den Staat einfach größer ist. Auch bei der Beurteilung von Verkehrsprojekten muss es beim Kosten-Nutzen-Faktor einen

Bonus für dünn besiedelte Regionen geben. Denn wo wenig Menschen wohnen, sind die Grundkosten für öffentliche Infrastruktur naturgemäß höher. Aber gerade auch dünn besiedelte Gegenden brauchen hochwertige Schienen- und Straßenverbindungen sowie Krankenhäuser und Schulen in erreichbarer Nähe.

- Regionen mit überdurchschnittlich vielen jungen und älteren Mitbürgern bekommen einen Bonus, da sowohl die Jüngeren als auch die Älteren stärker auf öffentliche Dienstleistungen angewiesen sind (Kitas, Schulen, Spielplätze, Gesundheitsversorgung, Pflegeeinrichtungen usw.).
- Dasselbe gilt für Regionen mit überdurchschnittlichen Armutszahlen, die in der Regel mit hoher (Langzeit-)Arbeitslosigkeit einhergehen. Auch hier sind öffentliche Dienstleistungen besonders gefragt (angeboten beispielsweise auch über Kitas und Schulen) – gerade auch, damit Armut nicht vererbt wird.
- Diese wichtige soziale Infrastruktur wird in vielen Fällen von den Kommunen getragen. Deshalb ist der Vorstoß so wichtig, die heute besonders hoch verschuldeten Kommunen zu entschulden. Die Entschuldung ist eine geradezu zwingende Voraussetzung dafür, dass Kommunen überhaupt wieder handlungsfähig werden, gerade jetzt, wo die wirtschaftliche und soziale Situation entschlossenes politisches Handeln erfordert.
- Es erhalten diejenigen Verwaltungen einen Bonus, die Programme besonders schnell und effizient umsetzen.

Gleichwertige Lebensverhältnisse fallen nicht vom Himmel. Sie entstehen nicht von selbst. Gleichwertige Lebensverhältnisse bedeuten auch nicht, dass alles gleich ist. **Aber alle Menschen im Land müssen ähnliche Lebenschancen haben. Sie müssen die Möglichkeit zu wirtschaftlicher und sozialer Entfaltung haben, sie müssen die Bedingungen vorfinden, um ein gutes Leben führen zu können.**

Wenn wir auf die vergangenen Jahrzehnte in Deutschland schauen, müssen wir konstatieren, dass wir diese Ziele bisher nicht erreicht haben. Zwar hat sich der materielle Wohlstand in ganz Deutschland erhöht. Erhöht haben sich jedoch auch die Unterschiede zwischen den Regionen. So ist das Bruttoinlandsprodukt Sachsen-Anhalts seit 2010 um 24 Prozent gestiegen, das von Mecklenburg-Vorpommern um 28 Prozent. Im gleichen Zeitraum stieg das BIP in Bayern jedoch um 39 Prozent und in Baden-Württemberg um 33 Prozent. Diese Diskrepanz wird sich nur mit starken politischen Instrumenten schließen lassen, die die schwachen Regionen in die Lage versetzen, stärker in soziale Dienstleistungen, Wirtschaftsstrukturen und Bildungsinfrastruktur investieren zu können. Gut möglich, dass es für diese Entscheidungen wieder mehrere lange Nächte im Kanzleramt braucht.

## Eckhardt Rehberg



# Auf der schiefen Ebene – aktuelle Fehlentwicklungen im deutschen Föderalismus

Vorbemerkung: Der Beitrag wurde vor Ausbruch der Corona-Pandemie verfasst. Angaben zum Haushalt 2020 und den Folgejahren können angesichts der Corona-bedingten Belastungen noch nicht abschließend vorgenommen werden. Unabhängig davon bleiben die Aussagen im Text zum Bund-Länder-Verhältnis unverändert gültig. Die Entwicklung zulasten des Bundes hat sich im Zuge der Corona-Hilfsprogramme noch weiter beschleunigt.

### 1. Einleitung

Der Bund hat in den vergangenen Jahren immer neue Zuständigkeiten der Länder und Kommunen an sich gezogen und ist in immer mehr Politikbereichen an den Entscheidungen vor Ort eingebunden. Die klare Trennung von Zuständigkeiten zwischen den Ebenen verliert immer mehr an Bedeutung. Selbst in früheren Kernkompetenzen der Länder – Bildung, innere Sicherheit, Justiz, Finanzverwaltung – hat der Bund Kompetenzen errungen. Parallel dazu stiegen auch die finanziellen Transfers des Bundes an die Länder und Gemeinden. Wenn der Bund sich für immer mehr Politikfelder in der Verantwortung sieht, kann er dies nur über eine immer weitergehende finanzielle Unterstützung der Länder und Kommunen erreichen. Es kommt zu einer massiven Verschiebung von Steueraufkommen zwischen den Ebenen. Der Bund gibt immer mehr Steueraufkommen ab, die Länder und Kommunen gewinnen entsprechend dazu. Das Subsidiaritätsprinzip wird auf den Kopf gestellt, wenn der Bund in nahezu allen Politikfeldern aktiv wird, gleichzeitig aber an eigenen Einnahmen verliert. Die unerwünschte Nebenwirkung für den Bund ist, dass er seine eigenen Bundesaufgaben immer weniger auskömmlich finanzieren

**Eckhardt Rehberg**  
1954 in Ribnitz-Damgarten  
geboren

**1970 – 1973** Ausbildung  
zum Facharbeiter für Daten-  
verarbeitung

**bis 1983** Hochschulfernstu-  
dium in Berlin und Dresden

**seit 1984** Mitglied der CDU

**1990 – 2005** Vorsitzender der  
CDU-Landtagsfraktion  
Mecklenburg-Vorpommern

**2001 – 2005** Landesvorsitzen-  
der der CDU Mecklenburg-  
Vorpommern

**seit 2005** Mitglied des  
Deutschen Bundestages

**seit 2015** Vorsitzender der  
Arbeitsgruppe Haushalt der  
CDU/CSU-Bundestagsfraktion

kann und damit in die Aufnahme neuer Schulden und Steuerhöhungen getrieben wird, während die Länder und Kommunen Überschüsse und Rücklagen auftürmen.

Häufig hört man, für die Bürger sei es letztlich irrelevant, welche Ebene im föderalen Staat für die Finanzierung der öffentlichen Aufgaben aufkomme. Entscheidend sei, dass die Aufgaben überhaupt erledigt werden. Wenn man diesen Weg aber immer weiter beschreitet, wird sich irgendwann die Existenzfrage für den Föderalismus in Deutschland stellen. Klare Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten der einzelnen Ebenen sind nicht mehr erkennbar, Entscheidungen auf Landes- und kommunaler Ebene entkoppeln sich vom tatsächlichen Handlungsspielraum vor Ort.

**Wahlen zu Landtagen und Kommunalparlamenten werden im Sinne von Colin Crouchs »Postdemokratie« zu einer Scheinveranstaltung, wenn Landtage und Stadträte kaum noch eigene Kompetenzen haben, sondern nur vollstrecken, wofür sie vom Bund Geld bekommen.**

Der Bund wiederum wird für Fehlentwicklungen und Umsetzungsprobleme vor Ort haftbar gemacht, die nicht in seiner Verantwortung liegen. Gleichzeitig werden die Bundespolitiker zu Recht für die unzureichende Erfüllung der Bundesaufgaben zur Rechenschaft gezogen.

Der Föderalismus in Deutschland befindet sich erkennbar auf einer schiefen Ebene. Wir müssen uns im Interesse unserer Demokratie die Frage stellen: Wollen wir weiter einen Föderalismus mit eigenständigen Ländern und Kommunen – oder letztlich einen starken Zentralstaat mit angehängten Verwaltungseinheiten, die

über Bundeszuweisungen finanziert werden? Dieser Beitrag wirft einen Blick auf die Zahlen, sucht nach Gründen für die Fehlentwicklungen der vergangenen Jahre und erklärt die vielfältigen Transferwege. In den Schlussbemerkungen wird ein möglicher Ausweg skizziert.

## 2. Die Finanzentwicklung von Bund, Ländern und Kommunen

### 2.1 Ausgaben

Die beschriebene Entwicklung, die sich seit dem Jahr 2014 immer weiter beschleunigt hat, macht sich in den Zahlen deutlich bemerkbar. Anders als von Heinrich Popitz vorhergesagt, sind nicht die Ausgaben des Bundes gestiegen, sondern es kam im Gegenteil zu einer wahren Ausgabenexplosion bei den Ländern. Lagen die Ausgaben von Bund und Ländern, von geringen Schwankungen abgesehen, in den meisten Jahren bis 2013 ungefähr auf dem gleichen Niveau, so gehen sie in den Folgejahren deutlich auseinander. Im Vergleich von 2013 bis 2019 stiegen die Ist-Ausgaben der Länder um 29,7 Prozent, die des Bundes dagegen nur um 11,6 Prozent. Im Jahr 2019 ergab sich eine Differenz zwischen den Ausgaben der Länder und denen des Bundes von rund 57 Milliarden Euro (Bund: 343,6 Milliarden Euro; Länder: 400,6 Milliarden Euro). Bis 2023 wird die Differenz gemäß der Projektion des Stabilitätsrates vom Dezember 2019 auf über 65 Milliarden Euro steigen (Bund: 373,5 Milliarden Euro; Länder: 439,0 Milliarden Euro).

Auch bei den Kommunen hat ein starkes Ausgabenwachstum wie bei den Ländern eingesetzt. Im selben Zeitraum zwischen 2014 und 2019 stiegen die Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände (Kernhaushalte) von 197,5 Milliarden Euro auf 258,0 Milliarden Euro. Das ist ein Wachstum um 30,6 Prozent.

### 2.2 Einnahmen

Das Ausgabenwachstum bei Ländern und Kommunen ist eine direkte Folge der länderfreundlichen Politik der beiden Großen Koalitionen seit 2013. Der Bund hat die Länder wie nie zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland finanziell entlastet: über umfassende Finanzhilfen, eine Vielzahl direkter Zuweisungen, die Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 sowie über abgetretene Umsatzsteuermittel. Beide Effekte wirken sich massiv aus und vergrößern die verfügbaren Ausgabenspielräume der Länder.

Im Jahr 2009 war das Verhältnis der Einnahmen von Bund und Ländern noch relativ ausgeglichen. Der Bund wies um rund 1,8 Milliarden Euro geringere Einnahmen als die Länder auf (Bund: 257,7 Milliarden Euro; Länder: 259,5 Milliarden Euro).

**Ausgaben von Bund und Ländern seit 2005**



**Ausgaben der Kommunen (Kernhaushalte) seit 2009**



Innerhalb von zehn Jahren hat sich der Einnahmeunterschied auf inzwischen 57,2 Milliarden Euro zwischen Bund und Ländern vergrößert (Bund: 356,5 Milliarden Euro; Länder: 413,7 Milliarden Euro). Die Länder haben ihre Einnahmen zwischen 2009 und 2019 um sage und schreibe rund 59 Prozent erhöht, während der Bund auf ein Einnahmewachstum von rund 38 Prozent kam.

Einer der entscheidenden Treiber ist die Neuverteilung des Umsatzsteueraufkommens zugunsten der Länder über eine Vielzahl von einzelnen Entlastungsschritten. Das Ergebnis: Die Umsatzsteuereinnahmen der Länder werden 2020 erstmals die Umsatzsteuereinnahmen des Bundes übertreffen. Im Jahr 2014 erzielte der Bund noch ein Umsatzsteueraufkommen, das um rund 18 Milliarden Euro über dem Aufkommen der Länder lag. Sein Anteil an der Umsatzsteuer betrug rund 53,5 Prozent, das der Länder rund 44,5 Prozent und das der Gemeinden lag bei zwei Prozent. Seitdem haben sich die Anteile gravierend zulasten des Bundes verschoben. Für 2020 kann der Bund mit einem Anteil von 47,8 Prozent des Umsatzsteueraufkommens rechnen, die Länder hingegen mit rund 48,7 Prozent und die Gemeinden mit rund 3,5 Prozent. Dies ist von besonderer Tragweite, da die Umsatzsteuer die Steuerart mit dem höchsten Aufkommen ist (2020: rund 254 Milliarden Euro) und durch ihre Kopplung an nominale Größen zu den dynamischsten Steuerarten gehört.

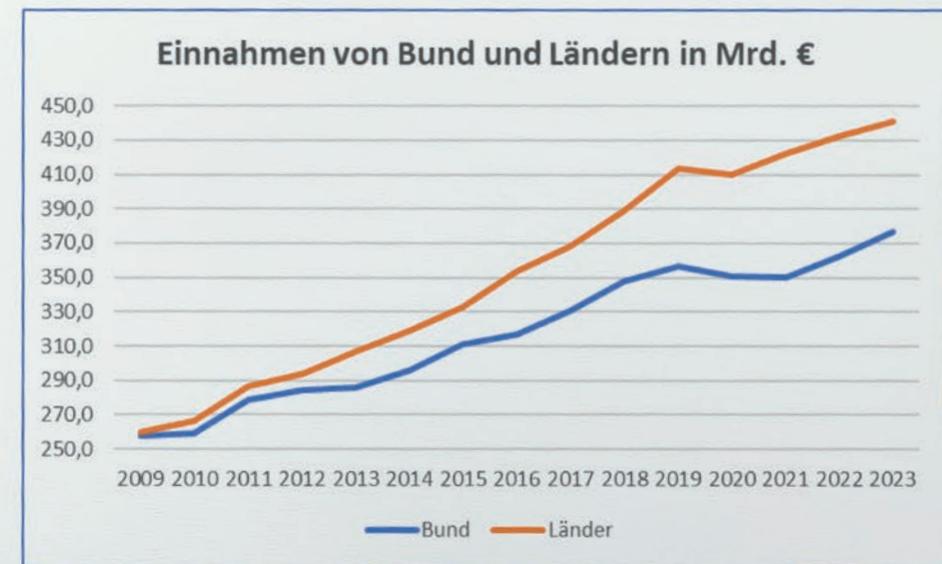
### 2.3 Finanzierungssalden

Angesichts dieser Einnahmeentwicklung ist es nicht überraschend, dass die Länder seit 2015 in der Gesamtheit deutliche Finanzierungsüberschüsse ausweisen. In den meisten Jahren, auch im Finanzplanungszeitraum, übertreffen die Überschüsse der Länder die des Bundes. In den Jahren 2020 bis 2022 kann der Bund seinen Haushalt nur noch durch Entnahmen in zweistelliger Milliardenhöhe aus der sogenannten Asyl-Rücklage ohne neue Schulden ausgleichen, während die Länder nach den Schätzungen des Stabilitätsrates weiter Überschüsse in Milliardenhöhe erzielen.

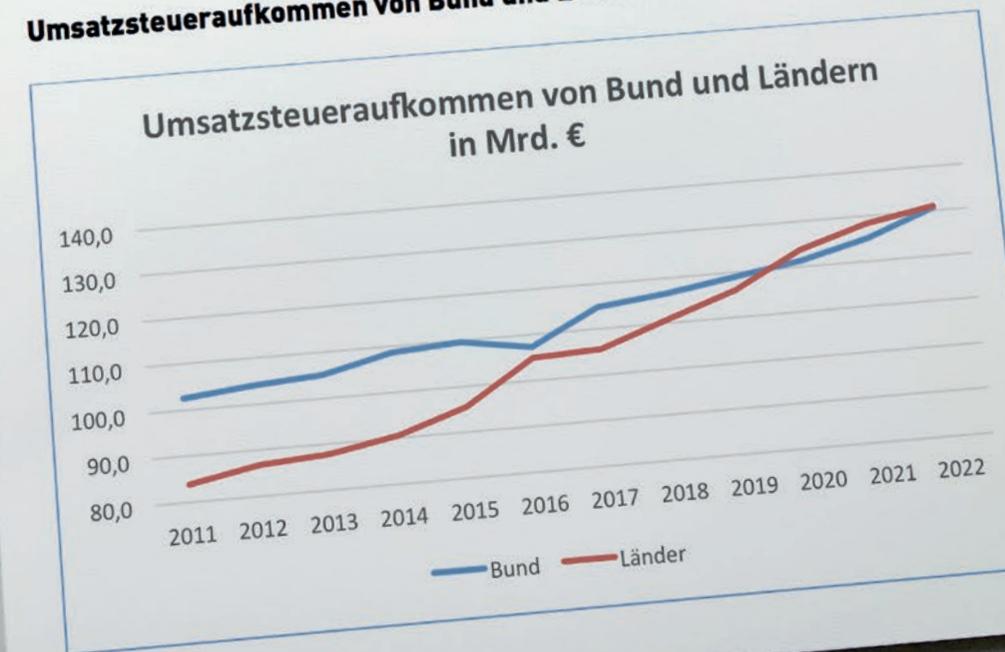
Bei den Kommunen sind in den vergangenen Jahren ebenfalls hohe Finanzierungsüberschüsse zu verzeichnen. Bereits seit 2012 sind die Kernhaushalte der Gemeinden im Plus. Selbst die Kommunen in finanzschwachen Ländern wie Nordrhein-Westfalen weisen seit 2017 Überschüsse von über 2 Milliarden Euro pro Jahr aus.

Zu beachten ist, dass die statistisch ausgewiesenen Überschüsse der Länder teilweise unterzeichnet sind, da vorab in einigen Ländern wie Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern Ausgaben als Zuweisungen an Rücklagen deklariert werden und damit den Überschuss absenken. Aus dem formalen Überschuss wird ein Großteil ebenfalls als Zuweisung an Rücklagen verbucht. Inzwischen dürften die Rücklagen der Länder bei insgesamt über 40 Milliarden Euro liegen.

**Einnahmen von Bund und Ländern seit 2009**



**Umsatzsteueraufkommen von Bund und Ländern seit 2011**



Ein ebenfalls relevanter Teil der Überschüsse wird von den Ländern für die Schulden tilgung verwendet. Der Schuldenstand der Länder ist von 2012, dem Höchststand nach der Finanz- und Eurokrise, bis Ende 2018 um fast 90 Milliarden Euro zurückgeführt worden (2012: 684 Milliarden Euro, 2018: 596 Milliarden Euro). Zum Vergleich: Im gleichen Zeitraum hat der Bund seinen Schuldenstand um rund 64 Milliarden Euro von 1.387 Milliarden Euro (2012) auf 1.323 Milliarden Euro (2018) verringert.

Man irrt nicht, wenn man schlussfolgert, dass mit den umfangreichen Hilfen des Bundes die Länder ihre Ausgaben einerseits deutlich erhöht, aber andererseits auch Rücklagen gebildet und Schulden getilgt haben.

### 3. Gründe für die zunehmende Kompetenzvermischung

## Die aktuelle Entwicklung in den Bund-Länder-Finanzbeziehungen steht im deutlichen Kontrast zu den Zielen der Förderalismusreform von 2006, die Zuständigkeiten von Bund und Ländern zu trennen und damit für die Wähler wieder klar erkennbar zu machen.

Mischfinanzierungen und Gemeinschaftsaufgaben wurden abgebaut. Die Länder erhielten über die Entflechtungsmittel die Gelegenheit, bis 2019 finanziell auf eigenen Beinen zu stehen.

Schon während der Großen Koalition von 2005 bis 2009 hat ein Umdenken eingesetzt. Der Kita-Ausbau mit dem Rechtsanspruch für einen Betreuungsplatz für Unterdreijährige ist dafür ein Beispiel. Die Bundespolitik sieht sich nicht länger bereit, bei wichtigen staatlichen Aufgaben die Entscheidungen den Ländern allein zu überlassen. Dies fällt mit der weitverbreiteten Auffassung in der Bevölkerung zusammen, dass die Länder und Kommunen ihrer Verantwortung nicht gerecht werden, sondern es der Bund richten solle. Seien es die Mängel im deutschen Bildungs- und Wissenschaftssystem, der Kampf gegen den Terrorismus und Rechtsextremismus, die Integration der Flüchtlinge und Migranten, der soziale Wohnungsbau – die Reihe ließe sich beliebig fortführen: den Ländern wird von weiten Teilen der Öffentlichkeit nicht mehr zugetraut, diese wichtigen Aufgaben eigenständig zu erfüllen.

Hinzu kommt die Sehnsucht in weiten Teilen der Bevölkerung nach einem Ende des »Flickenteppichs« in vielen Politikbereichen. Der Wettbewerbsföderalismus hat in Deutschland schon lange ausgedient, wenn es ihn jemals überhaupt gab. Das Ziel »gleichwertiger Lebensverhältnisse« wird so interpretiert, dass einheitliche Standards, die vom Bund vorgegeben werden, überall in Deutschland zu gelten hätten. Die Bundespolitik bedient regelmäßig in Wahlkämpfen und Parteiprogrammen diese Nachfrage nach einheitlichen Regelungen und einer starken Bundesebene. Sie sieht sich selbstverständlich dann in der Pflicht, diese Zusagen einzuhalten – und höhlt damit den Föderalismus Stück für Stück aus.

Auf der anderen Seite haben die Länder und Kommunen selbst diesen Prozess befördert, indem sie ohne Unterlass ihre angeblich unzureichende finanzielle Ausstattung beklagt haben. Ohne kritische Prüfung geht die Öffentlichkeit inzwischen wie selbstverständlich davon aus, dass Länder und Kommunen unterfinanziert seien und der Bund ihnen unter die Arme greifen müsse.

Als Argument wird auch regelmäßig vorgebracht, dass die Länder ab 2020 einer schärferen Schuldenbremse als der Bund unterworfen sein. Dies war das Ergebnis der Förderalismusreform II aus dem Jahr 2008. Während der Bund über einen strukturellen Neuverschuldungsspielraum von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ab 2016 verfügt, müssen die Länder ihre Haushalte ab 2020 ohne jegliche Neuverschuldung aufstellen. Daraus wird geschlussfolgert, dass der Bund mit seinem höheren Spielraum die Länder dauerhaft und immer weiter entlasten müsse.

Höhepunkt dieser Argumentation waren die Verhandlungen zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020, die 2017 mit einer umfassenden Änderung des Grundgesetzes zum Abschluss kamen. Die Länder haben sich bereits Ende 2015 auf ein gemeinsames Modell geeinigt, das den bisherigen horizontalen Länderfinanzausgleich durch einen vertikalen Finanzausgleich über die Umsatzsteuerverteilung ersetzte. Damit keines der 16 Länder durch die Reform finanzielle Nachteile erleiden musste, blieb dem Bund nichts anderes übrig, als das Ländermodell zu akzeptieren. Ab 2020 überträgt der Bund jährlich rund 10 Milliarden Euro zusätzlich an die Länder.

**Trotz dieses Geldregens verstummen die Rufe der Länder nach immer neuen Bundesmitteln nicht.**

Auch institutionell gibt es Gründe für die immer weitergehende finanzielle Unterstützung der Länder durch den Bund. Bei den Beratungen zu den Koalitionsverträgen auf Bundesebene sitzen die Ministerpräsidenten und Fachminister der Länder in ihren Parteifunktionen mit am Verhandlungstisch und sorgen dafür, dass große Finanzierungsanteile vom Bundeshaushalt in die Länderhaushalte umgelenkt werden. Im Koalitionsvertrag der CDU/CSU/SPD-Regierung von 2013 ging weit mehr als die Hälfte von 23 Milliarden Euro prioritärer Maßnahmen an die Länder und Kommunen. Ein besonders prägnanter Satz findet sich zudem in jenem Koalitionsvertrag, der die Verhandlungsmacht auf den Punkt brachte: »Darüber hinaus vereinbart die Koalition, dass in dieser Legislaturperiode zusätzlich entstehende finanzielle Spielräume des Bundes zu einem Drittel für die Entlastung der Länderhaushalte eingesetzt werden.«

Im Koalitionsvertrag von 2018 wurde ebenfalls rund die Hälfte der prioritären Maßnahmen in Höhe von 46 Milliarden Euro für Landes Zwecke veranschlagt. Solange Landespolitiker maßgeblich am Koalitionsvertrag der Bundesebene mitwirken, wird sich auch bei zukünftigen Koalitionen nichts an dieser Praxis ändern.

Hinzu kommt ein weiteres Phänomen im Regierungsalltag: die zunehmende Entscheidungsfindung in außerparlamentarischen und im Grundgesetz nicht vorgesehenen Gremien wie der Ministerpräsidentenkonferenz, die sich zweimal jährlich mit der Bundeskanzlerin auf politische Grundsatzfragen verständigt, sowie eine Reihe von Bund-Länder-Fachkonferenzen und mit Fachleuten besetzten Kommissionen. Die Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020, aber auch die Höhe der jährlichen Beteiligung des Bundes an den Kosten der Länder und Kommunen für die Aufnahme und Integration der Flüchtlinge und Asylbewerber wurden beispielsweise in der Ministerpräsidentenkonferenz mit der Bundeskanzlerin festgelegt. Die Höhe der Zahlungen des Bundes im Rahmen des neuen Hochschulpakts und des Pakts für Forschung und Entwicklung bis 2030 setzte im Jahr 2019 die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) fest, in der die Wissenschafts- und Finanzminister des Bundes und der Länder versammelt sind. Für den Ausstieg aus der Braunkohle hat die Kohle-Kommission die Summe von 40 Milliarden Euro für die vier betroffenen Braunkohle-Länder bis 2038 in den Raum gestellt. Der Deutsche Bundestag, der immerhin das Hoheitsrecht über den Bundeshaushalt genießt, wird bei all diesen Vorgaben faktisch zum Abnicken gezwungen, wenn er nicht der eigenen Regierung in den Rücken fallen will.

Und selbst wenn der Bund unter die Arme greift, kommt es immer wieder zu nicht zweckgerechter Verwendung der Bundesmittel auf Landesebene oder zu geringer Kofinanzierung durch die Länder. Der Bundesrechnungshof hat dies in einer

Vielzahl von Berichten nachgewiesen, etwa im Bereich des sozialen Wohnungsbaus oder der Regionalisierungsmittel für den öffentlichen Nahverkehr. Der Bund reagiert darauf notgedrungen mit der Forderung nach weiteren Kontroll- und Prüfrechten durch die Bundesregierung und den Bundesrechnungshof. Die Folge sind immer weitergehende Befugnisse des Bundes für Angelegenheit der Länder und Kommunen.

**Zu einem Problem wird diese Entwicklung dann, wenn die Bundesebene auf Finanzmasse zugunsten der Länder und Kommunen verzichtet, aber ihre eigenen Aufgaben nicht mehr finanzieren kann, ohne auf Schulden zurückgreifen zu müssen.**

Bundesfinanzminister Olaf Scholz sieht sich bei der Aufstellung des Haushaltsentwurfs und des Finanzplans jedes Jahr aufs Neue außerstande, die Ausgaben für die originäre Bundesaufgabe Verteidigung gemäß der NATO-Zielvorgabe von 1,5 Prozent des BIP bis 2025 anzuheben oder die Bundesaufgabe Entwicklungshilfe dem ODA-Zielwert von 0,7 Prozent des BIP anzunähern. Für die Entlastung der Länder und Kommunen scheint es jedoch keine Grenzen zu geben.

Ein weiteres Beispiel ist die aktuelle Debatte um die Entschuldung von Kommunen mit hohen Kassenkreditbeständen durch den Bund. Während es früher als völlig inakzeptabel gegolten hätte, dass der Bund derartig in die grundgesetzlich vorgegebene Verantwortung der Länder eingreift, ist es heute umgekehrt. Rechtfertigen muss sich gegenüber der Öffentlichkeit, wer diesen Vorstoß aus guten Gründen weiterhin ablehnt. Treiber dieses Prozesses ist ausgerechnet der Bundesfinanzminister selbst, dessen Haus über Jahre jegliche Finanzbeziehungen des Bundes mit den Kommunen – zu Recht – verneint hat. So absurd es klingen mag: Jegliche Übernahme der kommunalen Altschulden müsste sich der Bund mit einer weiteren Ausweitung von Kontrollrechten bis in die kommunale Finanzaufsicht kompensieren lassen. Der Bund würde dann selbst beaufsichtigen, dass die Kommunen keine Kassenkredite mehr aufnehmen und eine auskömmliche Finanzausstattung durch die Länder erhalten – beides Bedingungen, die die Bundesregierung in ihrem Beschluss vom Juli 2019 zum Ergebnis der Kommission »Gleichwertige Lebensverhältnisse« festgehalten hat.

Wenn sich diese Entwicklung so fortsetzt – finanzielle Entlastung der Länder und Kommunen bei gleichzeitiger Aufgabenübernahme und Kontrolle durch den Bund – werden die Länder und Kommunen zu reinen Zuwendungsempfängern degradiert. Erstaunlich ist bis heute, dass die Länder diese Gefahr nicht selbst sehen. Offenbar vernebelt das Bundesgeld den klaren Blick, und die Selbstverzweigung der Länder schreitet fort.

#### 4. Schlussbemerkungen

Die vergangenen Jahre sind davon geprägt, dass der Bund immer mehr Kompetenzen der Länder und Kommunen an sich gezogen hat und dafür den Ländern und Kommunen immer höhere Anteile seines eigenen Steueraufkommens überlässt. Gleichzeitig hat er sich angesichts der häufig nicht zweckgerechten Mittelverwendung durch die Länder zusätzliche Kontroll- und Prüfrechte in den Landesverwaltungen gesichert. Neue Entlastungen der Länder – wie die Übernahme der kommunalen Altschulden durch den Bund und die vollständige Finanzierung der Ganztagsbetreuung einschließlich der Betriebskosten durch den Bund – werden bereits gefordert und diskutiert. Damit wird aber immer mehr der Weg des Zentralismus eingeschlagen, der Länder und Kommunen nur noch als nachgeordnete Verwaltungseinheiten ansieht.

### Im Glauben, der Bund könne es besser, werden die Vorteile eines starken föderalen Systems über Bord geworfen.

Wir sollten diesen Prozess beenden, auch wenn er scheinbar unumkehrbar ist, da er dem Zeitgeist entspricht. Zuerst muss die weitere Entlastung der Länder und Kommunen durch den Bund gestoppt werden. Inzwischen ist die Grenze der Belastbarkeit des Bundes erreicht. Bundespolitiker müssen der Versuchung widerstehen, ständig neue Bundesprogramme zu versprechen, die in die Zuständigkeit der Länder und Kommunen fallen. Von elementarer Bedeutung ist, dass der Deutsche Bundestag als Haushaltsgesetzgeber in alle finanzwirksamen Entscheidungen zwischen Bund und Ländern einbezogen wird. Es ist nicht mehr hinnehmbar, dass in Koalitionsverträgen, Konferenzen der Ministerpräsidenten und Fachminister sowie externen Kommissionen Fakten geschaffen werden, die der Bundestag nur noch nachträglich notariell besiegeln muss. Der Deutsche Bundestag muss wie bei europapolitischen Sachverhalten das Recht zur Stellungnahme und damit zum Veto erhalten.



Sitzung des Vermittlungsausschusses mit Eckhardt Rehberg (2019). Der Vermittlungsausschuss ist ein Gremium, das zwischen Bundestag und Bundesrat bei politischen Streitigkeiten vermittelt.

All dies wird den Prozess nicht umkehren. Dafür wird man sich der Idee einer neuen Föderalismusreform annähern müssen. Es spricht einiges dafür, dass die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen nicht mehr zeitgemäß ist und überarbeitet werden sollte. Dabei sollte aber das Leitbild eindeutiger Zuständigkeiten herrschen – unter Verzicht auf Finanzhilfen und Mischfinanzierungen. Anders als bei der Gründung der Bundesrepublik Deutschland sind heute gewisse Aufgaben beim Bund besser aufgehoben als bei den Ländern und Kommunen – und umgekehrt. Daran anknüpfend ist über eine neue Verteilung der Steuerreinnahmen zwischen den einzelnen Ebenen nachzudenken.

### Wir brauchen starke, selbstbewusste Ebenen in unserem deutschen Föderalismus, die nicht voneinander finanziell abhängig sind.

Wir würden unserer Demokratie einen großen Dienst erweisen, wenn wir diese Mammutaufgabe angehen würden, auch wenn sie aus aktueller Sicht ferner denn je erscheint.

# IX

Dieses neunte Kapitel bringt einige Sichtweisen zusammen, die in den bisherigen Kapiteln nicht oder nur geringfügig beachtet worden sind. Zu Beginn des Kapitels aber schreiben zwei Personen, die man kaum auf einem Podium erwarten würde. Daniela Trochowski, vormals Staatssekretärin im Finanzministerium von Brandenburg, heute Geschäftsführendes Vorstandsmitglied der Rosa-Luxemburg-Stiftung, äußert sich zur Schuldenbremse. Karl-Heint Paqué, früher Finanzminister von Sachsen-Anhalt, heute Vorsitzender der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, thematisiert die versäumten Chancen. Der Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages, Hans-Günter Hennecke, richtet den Blick auf die kommunale Ebene, die – als Teil der Länder – in der bundesstaatlichen Ordnung nur eine untergeordnete Rolle spielt. Dazu kommen die alternativen, sich an demografischen Faktoren orientierenden Vorschläge von Klemens Gutmann, Geschäftsführer eines großen Dienstleistungsunternehmens und Arbeitgeberpräsident von Sachsen-Anhalt, sowie last but not least die europäische Dimension, vorgestellt von Thomas Wobben, der lange Jahre die Vertretung von Sachsen-Anhalt in Brüssel leitet und heute als Direktor bei dem EU-Ausschuss der Regionen tätig ist. Es bleibt kontrovers.

# Grundsätzlich

**Sicht gesellschaftlicher  
Akteure  
auf Finanzbeziehungen  
und öffentliche  
Haushalte**

Daniela Trochowski



## Nachhaltige Finanzpolitik trotz Schuldenbremse

**Pünktlich im 30. Jahr der deutschen Einheit verändert sich das finanzpolitische Umfeld der neuen Länder nicht zum Positiven: Der Länderfinanzausgleich ist neu geregelt, und die sogenannte Schuldenbremse tritt in Kraft.**

Letztere legt fest, dass Bund und Länder ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten – also Staatsschulden – ausgleichen müssen.

Staatsverschuldung ist per se weder gut noch sollte sie Selbstzweck sein. Sie hat klare Funktionen. Erstens sollte der Staat zur Stabilisierung der Gesamtwirtschaft bei konjunkturellen Überhitzungserscheinungen durch Abbau der Staatsschulden sowie in Wirtschaftsflauten durch Inkaufnahme zusätzlicher Staatsschulden gegensteuern. Zweitens dient Verschuldung der Steuerglättung, das heißt der Staat sollte z. B. bei einem konjunkturell bedingten Einbruch der Einnahmen oder einer vorübergehenden Ausgabenerhöhung wegen eines Katastrophenfalls nicht kurzfristig die Steuersätze ändern müssen, sondern seine Ausgaben durch Kredite finanzieren können. Drittens sollen Steuerlasten zeitlich verteilt und verschoben werden, wenn der durch die Ausgaben im laufenden Haushaltsjahr geschaffene Nutzen auch den zukünftigen Steuerzahlern zugutekommt. Staatliche Investitionen können nach dieser Funktion daher durch Kredite finanziert werden (Pay-as-you-use-Prinzip).

Foto: Land Brandenburg, Ministerium für Finanzen und Europa, Interamt

**Daniela Trochowski**  
1969 in Roßlau geboren

**seit 1990** Mitglied der PDS/  
Linken

**1988 – 1994** Studium der Wirtschaftswissenschaften an der Universität Leipzig (Diplom-Volkswirtin)

**1996 – 2002** wissenschaftliche Mitarbeiterin der PDS-Gruppe bzw. Bundestagsfraktion

**2002 – 2005** Referentin der Staatssekretäre in der Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen

**2009 – 2019** Staatssekretärin im Finanzministerium des Landes Brandenburg

**2012 – 2016** Mitglied des Landesvorstandes der Linken in Brandenburg

**seit 2020** Geschäftsführendes Vorstandsmitglied der Rosa-Luxemburg-Stiftung

Um den dritten Punkt am Beispiel des brandenburgischen Haushalts zu verdeutlichen: Von 1991 bis 2018 hat das Land 14,8 Milliarden Euro Zinsen zahlen müssen – das ist mehr als 2019 oder 2020 an Einnahmen und Ausgaben insgesamt eingeplant sind. Gleichzeitig hat aber auch die Kreditaufnahme in Höhe von rund 18 Milliarden Euro dazu beigetragen, dass das Land seit 1991 53,3 Milliarden Euro Investitionen getätigt oder gefördert hat. Ohne diese Investitionen wäre die brandenburgische Wirtschaft deutlich schlechter gewachsen, wären die jungen Menschen schlechter ausgebildet worden oder sogar fortgezogen, wäre die öffentliche Infrastruktur auf einem viel schlechteren Stand.

Die Frage, ab wann ein staatlicher Schuldenstand negative Auswirkungen auf ökonomisches Wachstum hat, ist ungeklärt und empirisch schwer zu fassen. Die Literatur kommt nicht zu einheitlichen Ergebnissen, das heißt der immer wieder postulierte negative Zusammenhang von hohem staatlichen Schuldenstand und Wirtschaftswachstum kann nicht belegt werden.

**Dies zeigt, dass die »Schuldenbremse« nicht das Ergebnis von wirtschafts- und finanzpolitischen Erwägungen ist und der Frage, wie ein Gemeinwesen funktionieren soll, sondern ausschließlich ideologiegetrieben einem Spargedanken folgt, dessen Kern die Idee vom schlanken Staat ist.**

## Die Schuldenbremse wirkt – schon seit Jahren

Das Fatale an der Schuldenbremse ist, dass sie bereits wirkte als sie noch nicht in Kraft getreten war, und das auf sehr gegenläufige Weise.

(1) Zunächst waren in den Folgejahren der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 die Einnahmen der öffentlichen Haushalte massiv durch wegbrechende Steuereinnahmen geschwächt. Dazu kamen die Reformen der Einkommen- und Körperschaftsteuer der diversen Bundesregierungen ab dem Jahr 1998, die z. B. durch Steuersatzsenkungen schon zuvor zu massiven Einnahmeausfällen geführt hatten. Allein durch die Senkung des Körperschaftsteuersatzes von 25 Prozent um noch einmal zehn Prozentpunkte fehlten den öffentlichen Haushalten jährlich 10 Milliarden Euro.

Die öffentlichen Haushalte befanden sich bereits in einer selbst verordneten Schlankheitskur des Staates, als die »Schuldenbremse« beschlossen wurde. Zusätzlich planten zahlreiche Landesfinanzminister im Vorgriff auf die schwarze Null bereits den Abbau der Nettokreditaufnahme weit früher als 2020. So war laut Bundesfinanzministerium bereits in der Finanzplanung 2012 der meisten Bundesländer – die Ausnahme bilden die Konsolidierungsländer – für spätestens 2017 keine Nettokreditaufnahme mehr eingeplant: bei den wenigen finanzstarken, weil sie »es konnten«, bei den anderen, weil sie von der Befürchtung getrieben waren, in 2020 das Ziel zu verfehlen – dies aber um den Preis von Ausgabenkürzungen. Selbstkritisch ist hier festzustellen, dass auch das damals von der Linken geführte Brandenburger Finanzministerium diesen Weg einschlug.

## Diese Idee vom schlanken Staat und der Vorwegnahme der »Schuldenbremse« blieb nicht ohne Folgen: Im Bereich des Personals wirkte sich diese Politik durch einen massiven Personalabbau aus.

Die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst der Länder war bereits nach der Jahrtausendwende durch die konjunkturelle Krise geschrumpft und ging nach 2005 – selbst in der Erholungsphase – weiter zurück. Zwar stieg die Zahl der öffentlich Bediensteten bis 2014 wieder leicht an, jedoch wurde der zuvor umgesetzte Stellenabbau nicht annähernd kompensiert. Vielmehr kann man feststellen, dass das erreichte niedrige Niveau gerade gehalten wurde. Den stärksten Abbau von Vollzeitstellen je 1.000 Einwohner zwischen 2005 und 2015 verzeichnen dabei die ostdeutschen Flächenländer, während die westdeutschen Flächenländer einen geringen Zuwachs aufwiesen. Interessant daran: Die Vollzeitstellen in der Finanzverwaltung sind in allen Bundesländern gesunken, also eben jene Verwaltung, die die Einnahmen des Staates doch erzielen soll. Dies ist ein Paradebeispiel dafür, wie sich die öffentliche

Hand – zusätzlich zu Steuersenkungen – durch politische Entscheidungen selbst schädigt.

Ähnliches lässt sich bei der öffentlichen Infrastruktur am Beispiel der Kommunen feststellen. Diese wurde auf Verschleiß gefahren: Nach den Zahlen des Statistischen Bundesamtes waren die Nettoinvestitionen Anfang der 1990er Jahre des zurückliegenden Jahrhunderts insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern stärker angestiegen, sind aber seitdem deutlich zurückgegangen und seit 2003 negativ. Vor allem liegt das am öffentlichen Nichtwohnungsbau – Kindergärten, Schulen, Sportanlagen, Bibliotheken, Straßen –, bei dem die Abschreibungen die Investitionen übersteigen.

Mit den Folgen dieser Sparpolitik haben Bürger und öffentliche Hand in Form fehlender Erzieher (hier fehlen nach einer Bertelsmann-Studie bundesweit rund 110.000 Beschäftigte), Lehrer, Finanzbeamte oder Beschäftigter in Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden sowie einer maroden Infrastruktur bis heute zu kämpfen. Eine Dekade noch wird das sicher anhalten.

(2) Nach dieser mehrjährigen Phase seit 2008 hat eine gegenläufige Entwicklung das Spardiktat zumindest in Bezug auf Personalbestand und Investitionen in die Infrastruktur in vielen Bundesländern abgelöst: Seit 2012/2013 zog die konjunkturelle Entwicklung in der Bundesrepublik wieder an und mit ihr die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden. Seit einigen Jahren erwirtschaften die Länder in ihrer Gesamtheit Haushaltsüberschüsse. Allein in 2017 verzeichneten sie einen Finanzierungsüberschuss (inkl. Extrahaushalte) von 11,4 Milliarden Euro.

Trotz dieser Überschüsse wurden und werden Stellen in diversen Bereichen in erheblichem Umfang neu geschaffen und wird unter anderem mithilfe von Investitionspaketen die Infrastruktur saniert. Diese völlig gegenläufige Entwicklung sollte sich – und hier tritt wieder die Wirkung der Schuldenbremse ein – in kurzer Zeit, aus Sicht zahlreicher Finanzminister am besten bis 2020, vollzogen haben. Grund dafür war, dass bisher unklar geblieben ist, ob bis 2020 gebildete Rücklagen der

## Schuldenbremse

Die Schuldenbremse wurde 2009 von der zweiten Föderalismuskommission beschlossen und wurde im selben Jahr in Art. 109 und 115 Grundgesetz verankert. Sie sieht vor, dass die öffentlichen Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Aufnahme von Krediten auszugleichen sind. Als ausgeglichen gilt der Haushalt des Bundes, wenn die strukturelle Verschuldung 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (zur Zeit ca. 14 Milliarden Euro) nicht übersteigt. Den Ländern gewährt das Grundgesetz einen solchen Spielraum nicht. Die Schuldenbremse ist nicht starr oder schematisch, denn sie adressiert die »strukturelle« Lage der öffentlichen Haushalte ohne konjunkturelle Einflüsse. Verschuldungen in Wirtschaftsabschwüngen bleiben damit möglich, die aber in besseren Zeiten zu tilgen sind. Ausnahmen sind vorgesehen für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen. Damit wird die staatliche Handlungsfähigkeit in ungewöhnlichen Situationen wie der Coronakrise sichergestellt.

öffentlichen Haushalte nicht aufgrund der Regelungen der Schuldenbremse für bis 2020 gebildete, also »alte« Schulden zu verwenden sein werden. Denn damit wäre dann alles Ansparen von Überschüssen wieder hinfällig.

Diese neue Ausgabenpolitik traf und trifft auf eine angestiegene Binnennachfrage und Baukonjunktur. Statt sich zurückzuhalten, wie es in dieser Situation sinnvoll wäre, tritt die öffentliche Hand ihrerseits mit ihrer Nachfrage hinzu und verstärkte die gut laufende Konjunktur noch.

### Nachhaltige Finanzpolitik – was ist zu tun?

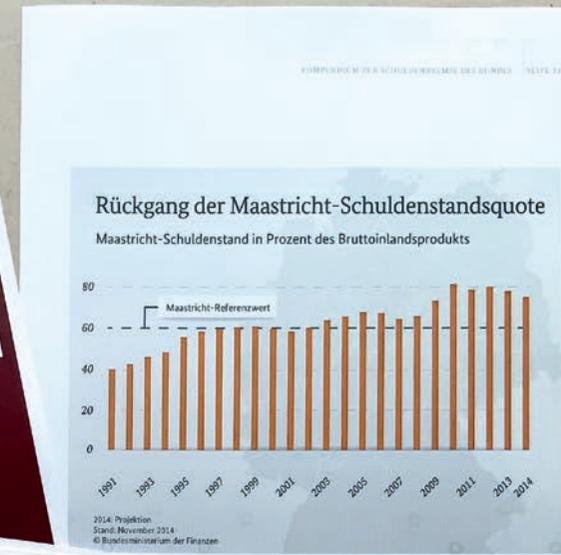
Die Erfahrung zeigt: Unter Nachhaltigkeit verstehen die politischen Akteure je nach politischer Verortung etwas anderes. Ökonomie folgt eben keiner mathematischen Logik, wie konservative Volkswirte oder Politiker gern vertreten, sondern Ökonomie ist Gesellschaftspolitik.

Die Frage nach der nachhaltigen Finanzpolitik lässt sich nicht ohne die Frage nach dem eigenen Bild vom Staat, von der öffentlichen Hand beantworten. Gerecht ist, was den gleichberechtigten Zugang aller – unabhängig von der eigenen materiellen Lage – zu Existenziellem wie Gesundheitsversorgung, Bildung, Kultur, Mobilität uvm. garantiert.

Ausschließlich ein starkes, in allen Bereichen gut ausgebautes Gemeinwesen kann das gewährleisten. Dazu gehören u. a. öffentliche Krankenhäuser und Wohnungsbau, öffentlich finanzierte Kitas und Schulen, gebührenfreie Universitäten – eine gut ausgebaute öffentliche Infrastruktur also.

Eine nachhaltige Finanzpolitik muss diese gestaltende Rolle endlich wieder freisetzen – mindestens mittelfristig, über Legislaturperioden hinaus. Sie muss einen planvollen, qualifizierten Umgang mit dem Gemeinwesen gewährleisten, losgelöst vom situativen Spardiktat oder – umgekehrt – dem Druck, plötzlich viel Steuergeld ausgeben zu müssen. Nachhaltige Finanzpolitik muss Politik endlich wieder in die Lage versetzen, strategisch zu agieren.

Die Finanzpolitik der vergangenen 15 Jahre, die letztlich aber auch Ausfluss einer neoliberalen Ideologie vom Staat war, bedarf eines dringenden Richtungswechsels. Diese Finanzpolitik hat dem Gemeinwohl, damit den Bürgern geschadet – aktuell zeigt sich das am Zustand des Gesundheitswesens im Zuge der Coronakrise.



### I. Hintergrund und Grundstruktur

Hintergrund

Seit dem Haushaltsjahr 2011 wird die Ver- form 2009, ersetzt die bis 2010 geltende schuldensregel<sup>1</sup> auf den Bundeshaushalt „Goldene Regel“ des alten Artikels 115 des angewendet. Die so genannte „Schulden- Grundgesetzes (GG; Siehe III. Rechtliche bremsen“, Bestandteil der Föderalismusre- Grundtats)

#### Entwicklung der Schuldenstandsquote des Öffentlichen Gesamthaushalts in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in Prozent

Quelle: Details Anpassung der Finanzpolitik  
© Bundesministerium der Finanzen

1. Informationen über die anderen nationalen und die europäischen Fiskalregeln finden sich unter: [http://www.bundesministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche\\_Finanzen/Fiskalregeln/nationale\\_europaeische\\_fiskalregeln.html](http://www.bundesministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Fiskalregeln/nationale_europaeische_fiskalregeln.html)

Abbildung 3: Aufstellung und Abrechnung des Bundeshaushalts gemäß Schuldenbremse im Jahr 2012

	2012	
	Soll*	Ist
1 Maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme (in % des BIP) (Basis 2010: 2,21%, Abwandschritt: 0,31% p.a.)	1,59	
2 Nominales Bruttoinlandsprodukt des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres (Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung)	2 476,8	
3 Maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme (1) x (2)	39,4	
4 Nettokreditaufnahme	26,1	22,3
4a Nettokreditaufnahme Bundeshaushalt	26,1	22,5
4b Finanzierungssaldo Energie- und Klimafonds	-	0,2
5 Saldo finanzieller Transaktionen	4,3	-7,4
5a Einnahmen aus finanziellen Transaktionen	6,9	4,8
5aa Einnahmen aus finanziellen Transaktionen Bundeshaushalt	-	0,0
5ab Einnahmen aus finanziellen Transaktionen Energie- und Klimafonds	-	0,0
5b Ausgaben aus finanziellen Transaktionen	2,7	12,2
5ba Ausgaben aus finanziellen Transaktionen Bundeshaushalt	2,7	12,2
5bb Ausgaben aus finanziellen Transaktionen Energie- und Klimafonds	-	0,0
6 Konjunkturkomponente	-5,3	-6,4
Ist: [(5a) + (6a)] x (6c)		
6a Nominale Produktionslücke (Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung)	-33,3	
6b Anpassung an tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung	-	-6,5
Ist [(6ba) - Soll (6ba)] x (6bb)		
6ba nominales Bruttoinlandsprodukt (% ggü. Vj.)	2,4	2,2
6bb nominales Bruttoinlandsprodukt des Vorjahres		2 609,9
6c Budgetmultiplikator (ohne Einheit)		0,160
7 Abwandschritt aus Kontrollkonto		
8 Maximal zulässige Nettokreditaufnahme (3) - (5) - (7)	40,5	53,2
9 Strukturelle Nettokreditaufnahme (4) + (5) + (6)	25,0	6,5
in % des BIP	1,01	0,34
10 Bel-/Entlastung des Kontrollkontos (8) - (4) oder (5) - (9)		30,9
11 Saldo Kontrollkonto Vorjahr		25,2
12 Saldo Kontrollkonto neu (10) + (11)		56,1

Abweichungen in den Summen und in den Produkten durch Rundungen möglich.  
\* Soll 2012 bezieht sich auf das Haushaltsgesetz 2012 vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2938).

Sie schadet darüber hinaus zukünftigen Generationen. Gleichzeitig kommt die planlose, kurzfristig angelegte Finanzpolitik die öffentliche Hand im Nachgang teuer zu stehen. Anders gesagt:

## Sparen kostet viel Steuergeld!

- Die Schuldenbremse bleibt falsch: Sie wird sich als Investitions- und Wachstumsbremse erweisen. Sie ist nicht Ausdruck nachhaltiger Finanzpolitik.
- Die Schuldenbremse ist geltendes Recht: Aus diesem Grund müssen sich insbesondere die Bundesländer darauf einstellen und die Handlungsspielräume nutzen, die maximal möglich sind. Dies geschieht über die in Landesrecht umgesetzten Konjunkturbereinigungsverfahren, die in Zeiten konjunktureller Krisen gewährleisten sollen, dass die Steuerausfälle nicht direkt durch die massive Kürzung von Ausgaben kompensiert werden. Diese Bereinigungsverfahren werden aber nach jetziger Einschätzung nicht dazu führen, dass in konjunkturellen Krisen stimulierende Maßnahmen umgesetzt werden können.
- Sicherung der Steuerausgaben – Vorbauen und Vorsorgen: Grundsätzlich ist es nicht mehr möglich, einen Haushalt mit Kreditaufnahmen auszugleichen. Deshalb ist ein strategischer Umgang mit Haushaltsüberschüssen, Rücklagen und Fonds nötig. Es muss darum gehen, die öffentliche Hand so aufzustellen, dass mittelfristig einerseits öffentliche Investitionen möglich sind. Das ist notwendig, weil der Investitionsstau durch die vergangenen Jahre nicht abgebaut wurde und kurzfristig nicht abgebaut werden kann. Es gilt also in den nächsten Jahren, die Infrastruktur nicht nur zu sanieren, sondern auch um- und auszubauen. Zudem – so hat das IMK bereits 2013 festgestellt – erhöht die Investition der öffentlichen Hand von 1 Euro das BIP um 1,30 bis 1,80 Euro. Diese Multiplikatorwirkung sollte auch zukünftig genutzt werden können, um wirtschaftlichen Abschwüngen stabilisierend entgegenzuwirken. Gleichzeitig ist es dringend geboten, bereits eingeführte konsumtive Ausgaben wie Gebührenfreiheiten, die Verbesserung von Betreuungsschlüsseln im Erzieher- und Lehrerbereich, kostenloses Mittagessen, die zweifellos strukturelle Mehrausgaben generieren, mindestens auf mittlere Sicht sicherzustellen. Dann kann es auch notwendig sein, auf die gebildeten Rücklagen für konsumtive Ausgaben zurückzugreifen. Für dauerhafte Investitionen kann dies in Form von Investitionsfonds geschehen. In diese Sondervermögen können Überschüsse geleitet werden. Sie haben den Vorteil, dass sie für Investitionen auf Landes- und kommunaler Ebene genutzt, als Zuschüsse und/oder Darlehen ausgegeben und unabhängig von den Haushaltsjahren und der aktuellen Haushaltslage über mehrere Jahre nach Bedarf geplant und eingesetzt werden können. Investitionen können damit auch unabhängig vom tagesaktuellen Spardiktat umgesetzt werden.

- Sicherung der Steuereinnahmen: Klar ist, dass der aktuellen positiven Situation bei den Steuereinnahmen zum Trotz es keinen Grund gibt, auf die massiven Forderungen nach Steuersenkungen einzugehen. Allen Steuersenkungsforderungen ist eine klare Absage zu erteilen. Dies gilt auch für die Forderung nach Abschaffung des Solidaritätszuschlages. Jede Steuersenkung fehlt strukturell in den kommenden Jahren und kann auch nicht mehr zurückgeholt werden. Dies zeigen die Erfahrungen der Vergangenheit. Allein die letzte Senkung der Körperschaftsteuer von 25 auf 15 Prozent kostet jährlich mindestens 10 Milliarden Euro. Dazu kommt, dass durch allgemeine Steuersenkungen im Wesentlichen Besserverdienende entlastet werden: So wurde durch die Steuersenkungen zwischen 1998 und 2015 die untere Hälfte der Einkommensgruppen um weniger als ein Prozent der Bruttoeinkommen entlastet, während das oberste Zehntel um 3,5 Prozent entlastet wurde. Angesichts unveränderter Investitionsbedarfe, der Notwendigkeit einer deutlichen Aufstockung der öffentlich Beschäftigten (Pflege, Polizei, Bildung, allgemeine Verwaltung etc.) und wichtigen sozialpolitischen Reformprojekten (Kindergrundsicherung etc.) sollte es vielmehr darum gehen, die Steuersätze wieder anzuheben und bestimmte vermögensbasierte Steuern zu stärken, so z. B. die Erbschaft- und Vermögensteuer. Gleichzeitig muss Steuerhinterziehung auf nationaler und internationaler Ebene konsequent bekämpft werden. Wichtig ist zudem, die Finanzverwaltung personell und dv-technisch zu stärken, statt regelmäßig abzubauen sie wieder massiv auszubauen.
- Die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse auf der Einnahmeseite: Der Länderfinanzausgleich hat seinen Charakter seit Januar maßgeblich geändert. Zwar verzeichnen die Nehmerländer auch zukünftig finanzielle Hilfen zum Ausgleich ihrer Finanzschwäche. Der Absender hingegen verändert sich. Statt der Geberländer wie bisher wird der Bund die Kassen der finanzschwachen Länder auffüllen. Die Geberländer behalten zukünftig ihre überdurchschnittlichen Einnahmen weitgehend selbst. Der solidarische Ausgleich zwischen den Ländern findet nicht mehr statt, die finanzielle Situation zwischen Bayern oder Hessen einerseits und Schleswig-Holstein oder Sachsen-Anhalt andererseits wird noch stärker auseinanderdriften.

Die Nehmerländer werden Kostgänger des Bundes.

Letzteres gilt es dauerhaft zu verhindern.

Wir müssen – vor dem Hintergrund der Evaluierung dieser Reform am Ende des nächsten Jahrzehnts – klar die Forderung nach einem solidarischen Ausgleich auf Ebene der Bundesländer formulieren.

## Karl-Heinz Paqué



# Die jüngste Reform der föderalen Finanzarchitektur – verpasste Chance für mehr Handlungsspielraum und Verantwortung der Landespolitik

Die föderalen Finanzbeziehungen sind ein Thema, das in der Vergangenheit immer wieder in der öffentlichen Diskussion stand. Dabei war es meist der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne, also der horizontale Ausgleich der Finanzkraft zwischen reicheren und ärmeren Bundesländern, der in den wenigen Geberländern regelmäßig für Aufregung sorgte. Diese Diskussion war zwar verständlich, betraf jedoch immer nur einen kleinen Teil der föderalen Finanzarchitektur. Neben dem horizontalen Länderfinanzausgleich gab es den vorgeschalteten Umsatzsteuervorausgleich sowie die nachgelagerten Bundesergänzungszuweisungen, also vertikale Ausgleichszahlungen des Bundes an finanzschwache Bundesländer.

Insofern mag es für zukünftige Diskussionen über die föderalen Finanzbeziehungen vielleicht sogar hilfreich sein, dass das große Aufregertema »Länderfinanzausgleich« ab 2020 abgeschafft ist. Andererseits entfällt mit der Entfernung dieses beständigen Steins des Anstoßes möglicherweise gerade der Nukleus, an dem sich weitere Debatten erst entzünden könnten. In jedem Fall ist der Wegfall des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne ein wesentlicher Bestandteil der Einigung zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020, die im Sommer 2017 beschlossen und im Folgenden mit liberaler Brille betrachtet und bewertet werden soll.

**Prof. Dr. Dr. h. c. Karl-Heinz Paqué**  
1956 in Saarbrücken geboren

**1975 – 1980** Studium der Volkswirtschaftslehre an den Universitäten Saarbrücken und Kiel sowie an der University of British Columbia im kanadischen Vancouver  
**1996 – 2002** Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Magdeburg  
**2002 – 2006** Finanzminister

des Landes Sachsen-Anhalt  
**2006 – 2008** Vorsitzender der FDP-Fraktion im Landtag  
**seit 2008** Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Magdeburg  
**2011** Mitglied der Enquete-Kommission des Bundestags »Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität«  
**seit 2018** Vorstandsvorsitzender der Friedrich-Naumann-Stiftung

### Reformdebatte und mögliche Reformelemente

Notwendig wurde die Reform, da der Länderfinanzausgleich in seiner alten Form Ende 2019 auslief. Die Debatte um ein Nachfolgesystem war daher unvermeidlich und bot die Chance für eine umfassende Neuordnung. Dies umso mehr, da zeitgleich der Solidarpakt II endete und zudem die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse den Bundesländern ab 2020 grundsätzlich verbietet, neue Schulden aufzunehmen. Außerdem wurde, wie erwähnt, vor allem in den Geberländern eine beständige öffentliche Debatte um die Höhe der Zuschüsse an Nehmerländer geführt. Es gab also mehrere gute Gründe, den bestehenden Länderfinanzausgleich nicht einfach zu verlängern, sondern eine grundlegende Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen anzustreben.

In der folgenden Diskussion lag der anfängliche Fokus zunächst auch tatsächlich auf der Frage, wie eine solche grundlegende Reform aussehen könnte. Es gab verschiedene Reformvorschläge, die sich vor allem an den drei großen grundsätzlichen Problemen des bestehenden Länderfinanzausgleichs orientierten und ihn

1. auf eine rationalere Basis stellen wollten, die
2. versuchten, seine Mechanismen transparenter und nachvollziehbarer zu gestalten, und
3. das Ziel hatten, die Verantwortlichkeiten und Entscheidungsspielräume zwischen Bund und Ländern möglichst weitgehend zu entflechten.

Ein Element, das dabei immer wieder auftauchte, war der Vorschlag, den Ländern ein Zuschlagsrecht für die Einkommensteuer zu geben, teilweise noch um ein Zuschlagsrecht bei der Körperschaftsteuer ergänzt. Die Vorteile einer höheren Steuerautonomie waren schon vorher immer wieder in der Literatur diskutiert worden. Ziel sollte es sein, die finanziellen Spielräume der Länder zu erhöhen sowie die politische Verantwortung der Entscheidungsträger auf Landesebene zu stärken.

Ebenso wurde auch über eine Orientierung des Länderfinanzausgleichs an der Wirtschaftskraft der Bundesländer diskutiert, beispielsweise am Bruttoinlandsprodukt. Dies hätte den Vorteil gehabt, dass die Finanzkraft der Bundesländer nicht berechnet werden muss. Denn genau das führt immer wieder zu Streit, zum Beispiel bei der Frage, ob die Gemeindefinanzen einbezogen werden sollten. Zudem hätte ein BIP-basierter Länderfinanzausgleich die Anreizsituation verbessert: Die Bundesländer hätten sich nicht mehr arm rechnen können.

Die politische Diskussion verengte sich jedoch im Laufe der Reformdebatte immer mehr auf die Frage, ob die Bundesländer gegenüber dem Bund höhere Finanzzuschüsse durchsetzen können. Dies war der kleinste gemeinsame Nenner, auf den sich die Finanzminister der Länder einigen konnten und den sie vehement gegenüber dem Bundesfinanzminister vertraten.

#### **Die Einigung: Alle für einen und alle gegen den Bund**

Der Bundesfinanzminister, damals noch Wolfgang Schäuble (CDU), wehrte sich zwar relativ lange gegen die Ansprüche der Bundesländer, möglichst hohe zusätzliche Bundesmittel zu bekommen, setzte sich jedoch schlussendlich nicht durch. Kurz vor Ende der Legislaturperiode beschloss der Deutsche Bundestag am 1. Juni 2017 die Reform, für die unter anderem zahlreiche Grundgesetzänderungen notwendig waren. Der Bundesrat gab seine Zustimmung einen Tag später. Letztendlich hatten sich die Regierungschefs der Länder zwar mit ihrer Forderung nach mehr Geld vom Bund durchgesetzt – die Länder bekommen ab 2020 knapp 10 Milliarden Euro zusätzliche Zuschüsse des Bundes. Sie mussten dafür aber zusätzliche Lenkungs-, Mitwirkungs- und Kontrollrechte des Bundes in Kauf nehmen.

**Kurz gefasst könnte man den neuen Länderfinanzausgleich auch auf die Formel bringen: Mehr Geld für die Länder, weniger föderale Entscheidungshoheit.**

#### **Leitbild: Ein subsidiärer und eigenverantwortlicher Finanzföderalismus**

Die Reform des Länderfinanzausgleichs ist dabei vor dem Hintergrund grundsätzlicher Erwägungen zum Föderalismus zu sehen und zu bewerten. Eine Betrachtung der Bedeutung föderaler Strukturen für die Demokratie sollte daher der Analyse der ab 2020 geltenden Finanzstruktur vorangehen. Aus liberaler Sicht kann eine föderale Staatsordnung aus verschiedenen Gründen erstrebenswert sein: Zunächst ist staatliche Macht in föderalen Staaten verteilt und nicht nur in der Hand der Zentralregierung gebunden. Checks und Balances sind damit ein wesentlicher Bestandteil föderaler Staaten. Es gibt nicht nur eine Bundespolizei, ein Wirtschaftsministerium oder nur eine zentrale Kulturbehörde, sondern viele verschiedene Machtzentren. In ihnen können Entscheidungen zudem möglichst nah am Bürger angesiedelt werden, was eine bessere Präferenzannäherung ermöglicht, als wenn es nur zentrale Vorgaben gibt. So mag es in Gemeinde A vielleicht aus Sicht der Bürger wichtiger sein, das Schwimmbad zu sanieren, als das baufällige Theater. In Gemeinde B könnte es dagegen genau anders herum sein. Solchen teils subtilen lokalen Präferenzunterschieden kann man nicht mit einer zentralen Steuerung gerecht werden.

**Föderale Strukturen ermöglichen aber nicht nur bürgernahe Entscheidungen und wirken einer Zentralisierung von Macht entgegen. Sie erlauben es auch, verschiedene Lösungsansätze parallel zu testen.**

Während eine Stadt versuchen könnte, mit der verstärkten Ausweisung von Bauland auf ansteigende Mietpreise zu reagieren, könnte eine andere Stadt entscheiden zu testen, ob sich der Wohnungsmangel mit Regulierung in den Griff bekommen lässt. Im Wettbewerbsföderalismus können so verschiedene Lösungen ausprobiert werden und miteinander in den Wettstreit treten. Im Idealfall kann eine Gesellschaft so mehrere Ansätze ausprobieren, und mit der Zeit kann sich die beste Lösung durchsetzen. Im Wettbewerb als Entdeckungsverfahren liegt eine enorme Kraft, die föderale Staaten im Idealfall agiler und zukunftsfähiger macht.

Auch demokratietheoretisch gibt es aus liberaler Sicht ein Argument für den Föderalismus: Wenn Entscheidungen auf der Ebene getroffen werden, die nächstmöglich am Bürger ist, wird die bestmögliche demokratische Kontrolle sichergestellt. Um mit Karl Popper zu sprechen: Wenn Bürger mit der lokalen Organisation der

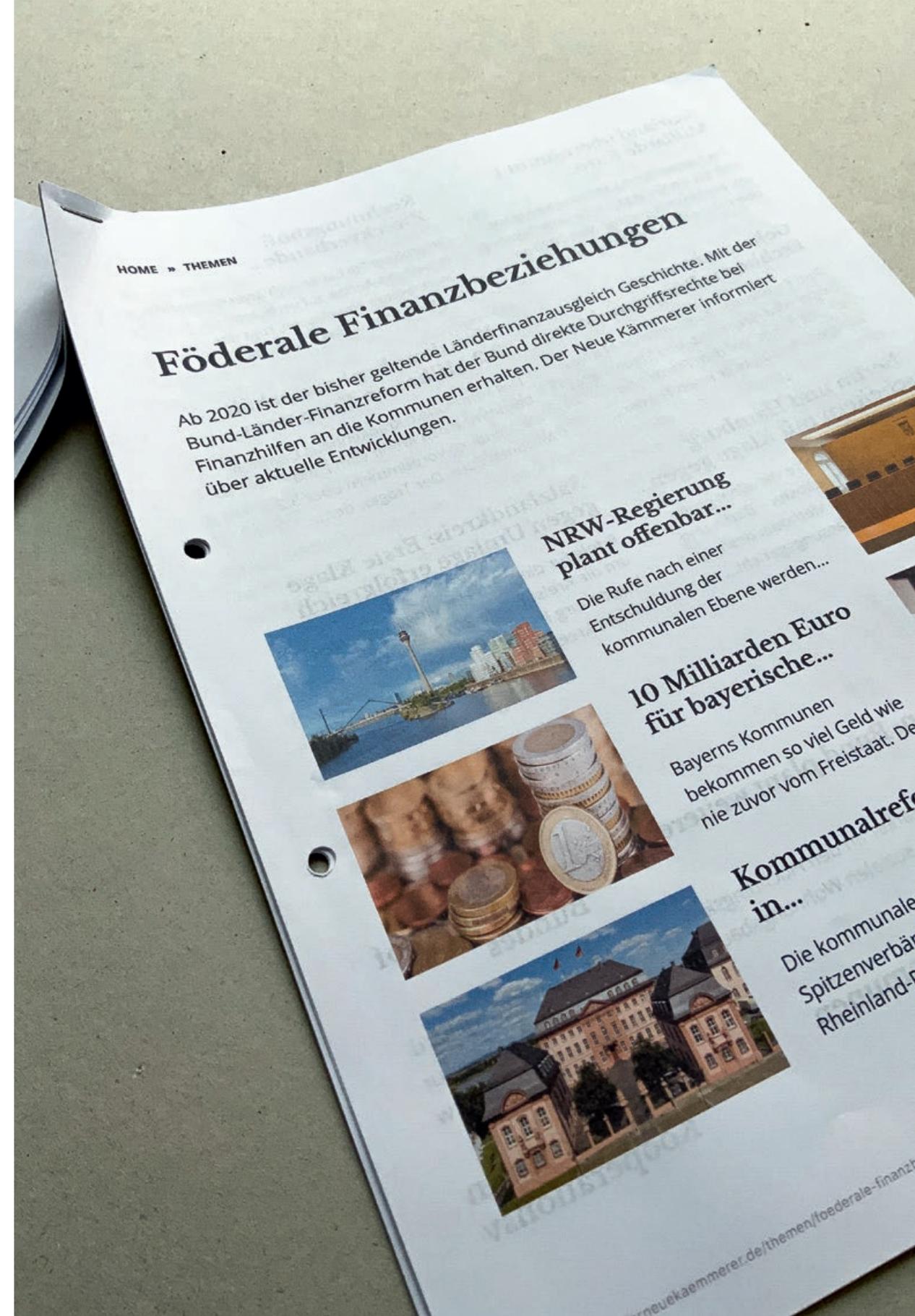
Müllabfuhr unzufrieden sind, können sie den Bürgermeister abwählen. In einem zentralen System, wo die Vorgaben für die Organisation der Müllabfuhr vielleicht durch die Zentralregierung festgelegt, durch eine Mittelbehörde interpretiert und dann vor Ort umgesetzt werden, ist ein direktes politisches Feedback nicht möglich. Die Verantwortlichkeiten verwischen stattdessen: Der Bürgermeister kann die Schuld für Missstände an die Mittelbehörde oder die Zentralregierung abschieben. Diese wiederum kann die mangelhafte lokale Umsetzung verantwortlich machen. Anders sieht es beispielsweise in der Schweiz aus: Diese kommt einem föderalen Idealbild recht nahe, weswegen Fehlentwicklungen in vielen Feldern auf der kantonalen Ebene identifiziert werden können. Klare Verantwortlichkeiten sorgen dafür, dass dann vor Ort pragmatische Lösungen gefunden werden können.

### Die föderale Finanzstruktur ab 2020 aus liberaler Sicht

Damit soll der Blick nun auf eine Bewertung der ab 2020 geltenden föderalen Finanzbeziehungen gelenkt werden. Wie bereits beschrieben, war die Reformdebatte zunächst darauf konzentriert, die drei größten Probleme der vor 2020 geltenden Regelungen zu lösen: Diese waren Intransparenz, falsche Anreize und eine unklare Trennung politischer Verantwortlichkeiten, die durch oft verflochtene Zuständigkeiten hervorgerufen wurde. Die Reformdebatte verdichtete sich im politischen Raum jedoch immer mehr auf die Frage, wie viel Geld die Länder vom Bund zusätzlich bekommen würden. Im Ergebnis spiegelt sich diese Zuspitzung deutlich wider.

Die Abschaffung des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne ist der Kernbestandteil der Reform. Ab 2020 werden die Steuereinnahmen zunächst zwischen den Bundesländern bei der Umsatzsteuerverteilung ausgeglichen. Die bisherigen Stufen eins (Umsatzsteuervorausgleich) und zwei (Länderfinanzausgleich im engeren Sinne) werden damit sozusagen verschmolzen. Der Länderanteil an der Umsatzsteuer wird dabei nach der Einwohnerzahl verteilt, wobei es jedoch Zu- und Abschläge auf Basis der Finanzkraft der Länder gibt. Bei der Berechnung der Finanzkraft der Bundesländer wird die kommunale Finanzstärke zu 75 Prozent berücksichtigt. Die im alten System geltenden Sonderregelungen zur Aufwertung von Stadtstaaten und von besonders dünn besiedelten Ländern bleiben dabei bestehen (die sogenannte Einwohnerwertung).

Mit der Reform wird so zwar die Struktur des Länderfinanzausgleichs vereinfacht. Die Transparenz wird durch diese Entscheidung jedoch nicht erhöht, im Gegenteil: Denn mit dem Länderfinanzausgleich im engeren Sinne fällt gerade die Stufe weg, die bisher im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit stand und deren Zahlungs-



ströme in den Landeshaushalten transparent aufgeführt und somit auch diskutiert wurden. Im neuen System wird die Umverteilung wahrscheinlich unter dem Radar der öffentlichen Aufmerksamkeit ablaufen, was aus liberaler Sicht durchaus bedenklich ist. Eine demokratische Kontrolle wird so mindestens erschwert, eine öffentliche Meinungsbildung zu Umfang, Höhe und Struktur des Länderfinanzausgleichs vermutlich unmöglich, da der bisherige Kristallisationspunkt für die Debatte wegfällt. In den Haushaltsausschüssen der Landesparlamente ist es schon heute so, dass über die hohen EU- und Bundesmittel kaum mehr diskutiert wird. Diese sind aus Landessicht schließlich ohnehin nicht veränderbar, auch wenn sie einen wesentlichen Teil der öffentlichen Ausgaben ausmachen. Stattdessen wird häufig intensiv über kleinere Summen debattiert – aus demokratischer Sicht eine klare Fehlentwicklung, die aber aus Sicht der Landtagsabgeordneten rational ist und in der Struktur der föderalen Finanzbeziehungen begründet liegt.

In einem zweiten Schritt folgen dann wie bisher die vertikal vom Bund an die Länder fließenden allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen, die die unterschiedliche Finanzkraft der Bundesländer weiter angleichen sollen. Sie werden deutlich erhöht, weshalb ab 2020 voraussichtlich alle Bundesländer gegenüber dem vorherigen Status quo bessergestellt sein werden. An dieser Erhöhung der Bundeszuweisungen ist aus liberaler Sicht grundsätzlich nichts auszusetzen. In bestimmten Bereichen, wie beispielsweise der Bildungsfinanzierung, ist ein stärkerer Finanzbeitrag des Zentralstaats sicher wünschenswert. Aber in der Summe führt die Ausweitung der Bundeszuschüsse zusammen mit den ausgeweiteten Kontroll- und Weisungsrechten zu einer weiteren Vermischung der Zuständigkeiten im deutschen Föderalismus. Die Kompetenzerweiterung des Bundes beinhaltet die Übernahme von Planung, Bau, Betrieb und Unterhalt des Autobahnnetzes, die bisher von den Ländern in Auftragsverwaltung durchgeführt wurden. Zudem wird die Rolle des Bundesrechnungshofes gestärkt, und der gemeinsame Stabilitätsrat von Bund und Ländern überwacht künftig auch die Einhaltung der Schuldenbremse im Grundgesetz. Der Bund bekommt zudem ein direktes Weisungsrecht in der Steuerverwaltung.

Dabei wäre es angesichts der für den Bürger schon vor dem Systemwechsel oft nicht verständlichen politischen Zuständigkeiten und der dadurch unklaren politischen Verantwortung aus liberaler Sicht wünschenswert gewesen, die Vermischung der Verantwortlichkeiten zwischen den Ebenen zu entflechten. Politische Entscheidungshoheit und Verantwortung, also Risiko und Haftung, sollten eigentlich zusammenfallen und für den Bürger klar erkennbar sein. Dies ist im System der föderalen Finanzbeziehungen nach 2020 weiterhin nicht der Fall.

**Vorschläge zur Stärkung der Länderautonomie wie eine eigene Einnahmehoheit der Bundesländer werden mit der Reform von 2020 nicht umgesetzt. Insofern ist die Reform aus liberaler Sicht eher eine verpasste Chance.**

#### **Ausblick: Diskussion um einen Verantwortungsföderalismus**

Deutschland wird mit der föderalen Finanzstruktur nach 2020 zunächst sicher gut leben können. In manchen Bereichen, vor allem in der Bildungspolitik, der Steuerverwaltung sowie beim Fernstraßenbau, wird die Reform hoffentlich positive Impulse liefern und die Qualität der öffentlichen Güter verbessern. Aber reicht dies angesichts der angespannten gesellschaftlichen Lage? In den drei Landtagswahlen in ostdeutschen Bundesländern im Jahr 2019 haben rechts- und linkspopulistische Parteien einen großen Stimmenanteil erzielt. In Thüringen haben sie zusammen mehr als die Hälfte der Stimmen bekommen.

Die teils große Unzufriedenheit mit unserem demokratischen Gemeinwesen ist offensichtlich. Sie zeigt sich nicht nur bei Wahlergebnissen, sondern lässt sich auch bei Umfragen feststellen. Auch wenn es für diese Entwicklung sicher viele Gründe gibt, so ist doch zumindest die Frage berechtigt, welchen Einfluss die schleichende Aushöhlung des Föderalismus hatte und hat. Unklare politische Verantwortung, intransparente und langwierige Entscheidungsprozesse und mangelnde Gestaltungsmöglichkeiten vor Ort tragen wahrscheinlich nicht zur Festigung des Vertrauens in den deutschen Staat bei.

Insofern ist der Verzicht auf eine grundlegende Neuordnung der föderalen Strukturen bedauerlich. Es hätte uns sicher gutgetan, wenn der Handlungsspielraum der politischen Akteure auf Landesebene und ihre demokratische Verantwortung gestärkt worden wären. Leider haben wir diese Chance verpasst. Umso wichtiger ist es, dass wir jetzt nicht aufhören, über die weitere Zukunft des Föderalismus zu diskutieren.

**Ziel sollte es sein, einen echten Verantwortungsföderalismus umzusetzen.**

## Hans-Günter Henneke



### Der neue Finanzausgleich – ein solides Fundament für die Kommunen

Im Jahr 2020 liegt die »Herstellung der Einheit Deutschlands« (so hieß es im Einigungsvertrag) satte 30 Jahre zurück und endlich ist die Zeit gekommen, zu einer bundesweiten Regelung der Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Kommunen ohne Sonderregelungen überzugehen. Der Fonds »Deutsche Einheit«, der von 1995 bis 2004 geltende Solidarpakt I und der von 2005 bis 2019 geltende Solidarpakt II, der im maßstäbegebundenen Solidarpaktfortführungsgesetz aus dem Herbst 2001 enthalten ist, gehören also mit dem Jahreswechsel 2019/2020 der Vergangenheit an.

Die rechtlich pikante Pointe besteht darin, dass all die Übergangsregelungen der vergangenen 30 Jahre mit den überkommenen Grundgesetzbestimmungen bewältigt werden konnten, während man für die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 dagegen glaubte, gleich 13 im Jahr 2017 umgesetzte Verfassungsänderungen zu benötigen, wobei vier dieser Bestimmungen 2019 schon wieder geändert worden sind. Bei objektiver Betrachtung hätte es dieser vielen Änderungen nicht bedurft. Sie waren vor allem politischen Erwartungshaltungen der Länder Bayern und Nordrhein-Westfalen geschuldet, denen die anderen Länder und der Bund schließlich nachgaben. Trotz der zahlreichen verfassungsrechtlichen Neueregungen wurden in der Sache wesentliche bewährte Regelungselemente beibehalten.

#### Das Ziel der Finanzmittelverteilung

In der Bundesrepublik Deutschland erfüllen Bund, Länder und Kommunen Aufgaben, die aus öffentlichen Mitteln finanziert werden müssen. Dabei gilt zunächst

**Prof. Dr. Hans-Günter Henneke**  
1957 in Bassum geboren

Studium der Rechtswissenschaft in Kiel  
**1989 – 1993** Kreisrat des niedersächsischen Landkreises Diepholz  
**seit 1993** Tätigkeit beim Deutschen Landkreistag

**1994 – 1995** Lehrbeauftragter an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer  
**seit 1996** Honorarprofessor an der Universität Osnabrück  
**seit 2000** Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages

der Grundsatz, dass gegenleistungsbezogene hoheitlich auferlegte Geldleistungen (das sind Gebühren und Beiträge) bei derjenigen Körperschaft verbleiben, die die entgeltete Leistung erbringt oder vorhält.

Der sogenannte Finanzausgleich bezieht sich also nur auf die Verteilung gegenleistungsfreier hoheitlicher Geldleistungen, also im Wesentlichen auf Steuern.

**Dabei gilt einerseits der Grundsatz, dass jede einzelne Körperschaft, also der Bund, die 16 Länder, die 294 Landkreise und die mehr als 11.000 Gemeinden, durch den Finanzausgleich in die Lage versetzt werden müssen, ihre Aufgaben – wirtschaftliche Aufgabenerfüllung unterstellt – ohne dauerhafte Kreditaufnahme zu erfüllen.**

Für den Bund gibt es eine Schuldengrenze, die in wirtschaftlichen Normalsituationen eine Nettokreditaufnahme von maximal 0,35 Prozent des Bruttoinlandprodukts erlaubt. Für die Länder gilt ab 2020 grundsätzlich ein Nettoneuverschuldungsverbot. Auch die Kommunen haben ihre Haushalte grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen – Ausnahmen bestehen nur für Investitionen.

#### Steuer- und Wirtschaftskraftgefälle bestehen fort

Der andere Grundsatz lautet, dass die jeweiligen Körperschaften für ihr gutes Wirtschaften durch Steuermehreinnahmen grundsätzlich belohnt, für schlechtes Wirtschaften dagegen bestraft werden sollen. Daher werden die Steuern auf Länder und Kommunen (= Gemeinden und Kreise) grundsätzlich nach dem örtlichen Aufkommen verteilt. Dieses örtliche Aufkommen führt aber zu einem erheblichen Gefälle zwischen den einzelnen Körperschaften.



Bei den Ländern beruht dieses Gefälle auf einer unterschiedlichen Wirtschaftskraft und daran anknüpfend einer unterschiedlichen Steuerkraft. Bei den Gemeinden muss man unterscheiden zwischen Unterschieden, die auf einer unterschiedlichen Steuerkraft beruhen, und solchen, die auf einer unterschiedlich stark ausgeprägten Hebesatzausschöpfung bei der Grundsteuer und bei der Gewerbesteuer beruhen, also nicht unmittelbarer Ausdruck unterschiedlicher Steuerkraft sind.

Was die Wirtschaftskraft angeht, war das Gefälle zwischen den Ländern mit ihren Kommunen im alten Bundesgebiet einerseits und den Ländern und ihren Kommunen im Beitrittsgebiet andererseits nach der Wiedervereinigung zunächst sehr groß. Im Laufe der vergangenen Jahrzehnte ist das Bruttoinlandsprodukt in den neuen Ländern pro Kopf der Bevölkerung aber sehr viel stärker gewachsen als im Westen der Bundesrepublik, sodass es zu einer deutlichen Verminderung des Gefälles gekommen ist. Dieser von niedrigen Ausgangswerten ausgehende Aufholprozess hat sich in den zurückliegenden Jahren im Vergleich der Länder und Kommunen untereinander im Bundesgebiet allerdings deutlich verlangsamt, sodass auf absehbare Zeit von einem fortbestehenden Wirtschaftskraftgefälle auszugehen ist. Durch die Steuerverteilung nach dem örtlichen Aufkommen dürfte es tendenziell noch verstärkt werden, weil insoweit Effekte von Firmensitzen und unterschiedlich hohem Lohnniveau hinzutreten.

### **Der kommunale Finanzausgleich**

Führt man beide Grundsätze zusammen, stellt man schnell fest, dass allein aufgrund der Steuerverteilung nach dem örtlichen Aufkommen die Erfüllung aller ihnen obliegenden und von ihnen zu finanzierenden Aufgaben nicht allen Ländern und Kommunen möglich ist. Dazu ist das Gefälle zu groß.

Ein einheitlicher Ausgleich zwischen dem Bund, allen Ländern und allen ihren Kommunen wäre aber zu kompliziert und würde zudem gegen den Rechtsgrundsatz verstoßen, dass die Bundesrepublik auf der Staatsebene (nur) aus Bund und Ländern besteht, und die Gemeinden und Kreise zwar in gleicher Weise demokratisch legitimiert, aber nur Verwaltungsgebietskörperschaften ihrer jeweiligen Länder sind. Daher gibt es einerseits ein Finanzausgleichssystem zwischen dem Bund und den 16 Ländern, bei dem Finanzkraft und Finanzbedarf der Kommunen bei der Finanzkraft der jeweiligen Länder berücksichtigt werden, wodurch die Länder mit relativ finanzschwachen Kommunen einen höheren Ausgleichsbedarf haben als Länder mit finanzstärkeren Kommunen.

Zum anderen gibt es in jedem Land einen vom Land selbst zu regelnden und grundsätzlich (Ausnahme: Finanzausgleichsumlage reicher Gemeinden) auch zu finanzierenden kommunalen Finanzausgleich, der durch die Neuordnung der Bundesländer-Finanzbeziehungen ab 2020 für sich genommen unverändert geblieben ist.

Eine andere Frage ist, ob die einzelnen Länder aufgrund der Ergebnisse der Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern Veränderungsbedarf im Hinblick auf ihren eigenen Kommunalfinanzausgleich sehen.

### Ergebnisse der Neuordnung für die Kommunen

Was bedeutet die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 nun konkret für die kommunale Ebene? Um diese Frage zu beantworten, ist zunächst auf die Verteilung der Umsatzsteuer zwischen den Ländern abzustellen. Diese erfolgt – anders als die Verteilung der übrigen Steuern – grundsätzlich nicht nach dem örtlichen Aufkommen, sondern nach der Einwohnerzahl. Darüber hinaus erfolgt die Verteilung aber auch und gerade nach dem durch die originären Steuereinnahmen nicht gedeckten, dennoch aber erforderlichen Finanzbedarf zur Erfüllung der eigenen Aufgaben des jeweiligen Landes einschließlich der gebotenen Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs. Daher ordnete das Grundgesetz bereits seit 1969 an, dass durch die Umsatzsteuerverteilung, in die der bisherige Länderfinanzausgleich seit Anfang 2020 integriert worden ist, die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird, wobei die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Kommunen zu berücksichtigen sind.

Während die hinsichtlich des Ziels klare, hinsichtlich der konkreten Realisierung aber vage verfassungsrechtliche Regelung unverändert geblieben ist, haben sich bei der Ausgestaltung im Finanzausgleichsgesetz zwei wichtige Neuerungen in die richtige Richtung ergeben. Beim Finanzbedarf der Kommunen wird die Einwohnerzahl der Stadtstaaten – wie bisher um 35 Prozent – höher gewichtet, und auch für die Einwohnerzahlen der dünn besiedelten Länder Mecklenburg-Vorpommern (fünf Prozent), Brandenburg (drei Prozent) und Sachsen-Anhalt (zwei Prozent) gibt es wie bisher einen Aufschlag.

Bei der Ermittlung der Finanzkraft werden aber die Steuereinnahmen der Gemeinden eines Landes nicht mehr wie bisher nur zu 64 Prozent, sondern seit Anfang 2020 zu 75 Prozent berücksichtigt. **Das heißt: Länder mit steuerkraftschwachen Gemeinden erhalten einen höheren Ausgleich als in der Vergangenheit, der auch nötig ist, um den eigenen Verpflichtungen aus dem kommunalen Finanzausgleich nachkommen zu können.**

Um die trotz dieser Anhebung fortbestehende Lücke von 25 Prozent zwischen Bedarf und erfolgreichem Ausgleich zu schließen, ist im Grundgesetz neu geregelt worden, dass ab 2020 Ergänzungszuweisungen des Bundes auch solchen leistungsschwachen Ländern gewährt werden können, deren Kommunen eine besonders geringe Steuerkraft aufweisen.

Diese sogenannten Gemeindesteuerkraftzuweisungen sind im Finanzausgleichsgesetz näher ausgestaltet worden. Danach erhalten die betroffenen Länder vom Bund Zuweisungen in Höhe von 53,5 Prozent des an 80 Prozent des Durchschnitts der Steuereinnahmen der Gemeinden bestehenden Fehlbetrages. Dabei besteht folgender Mechanismus: Nimmt das interkommunale Steuerkraftgefälle zu, erhöhen sich nach dieser Formel automatisch die Bundesergänzungszuweisungen. Gleicht sich die gemeindliche Steuerkraft dagegen weiter an, sinken die Ergänzungszuweisungen des Bundes.

**Auf diese Weise hat auch der Bund ein vitales Eigeninteresse daran, dass es hinsichtlich der Steuerkraft keine abgehängten Kommunen gibt.**

Auch diese Regelung ist also ein Motiv dafür, seitens des Bundes geeignete Maßnahmen zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse insbesondere durch Gemeinschaftsaufgaben und Investitionshilfen zur Angleichung unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet zu ergreifen.

Die Länder haben dieses Interesse ohnehin, da sie es sind, die nach Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes für eine Mindestfinanzausstattung jeder einzelnen ihrer Kommunen zu sorgen haben.

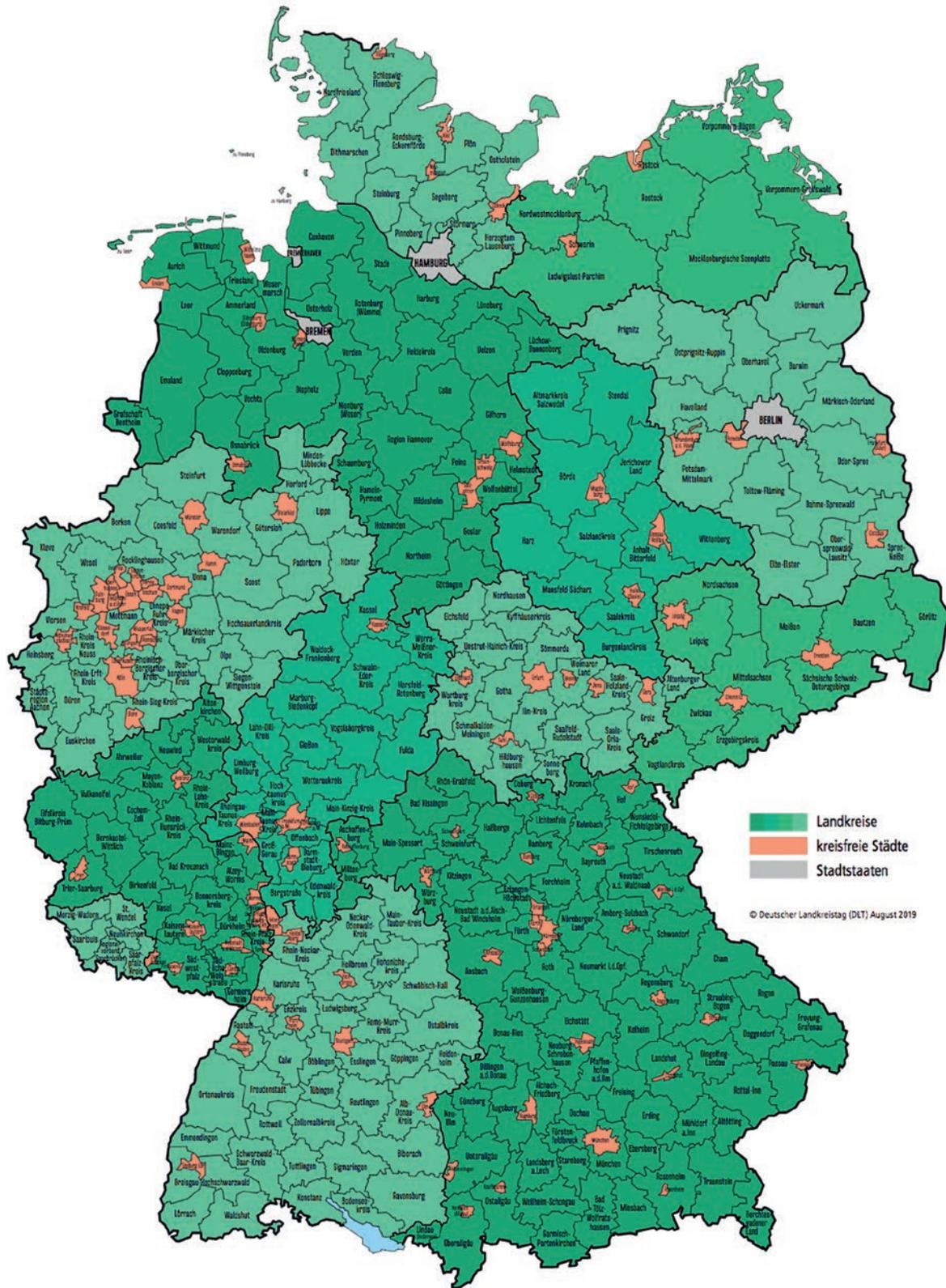
Flankiert worden ist diese Neuregelung zunächst durch die – hoch umstrittene – Bestimmung, dass der Bund den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen finanzschwacher Kommunen im Bereich der Bildungsinfrastruktur gewähren kann. Im Frühjahr 2019 ist diese erst Mitte 2017 geschaffene Regelung bereits dahingehend geändert worden, dass das Kriterium der Finanzschwäche wieder gestrichen worden ist. Seither kann der Bund den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen sowie besondere mit diesen unmittelbar verbundene befristete Ausgaben der Länder und Kommunen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren.

Wichtig zu wissen ist dabei, dass diese »Kann-Befugnis« des Bundes die Länder in keinem Fall aus der ihren Kommunen gegenüber bestehenden Verpflichtung entlässt, eine angemessene Finanzausstattung, jedenfalls aber eine finanzielle Mindestausstattung zur Verfügung zu stellen. Den Kommunen wird dadurch also kein Hase- und Igel- oder Ping-Pong-Spiel zugemutet.

### Fazit

Die Grundstruktur der Kommunalfinanzierung in Deutschland ist alles in allem durch die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 also auf ein solides Fundament gestellt worden. Jetzt müssen darauf aufbauend auch aufgabenangemessene Steuerverteilungs- und Finanzausgleichssysteme im Detail errichtet werden.

# Die 294 Landkreise in Deutschland



Wirtschaftliche Untersuchungen,  
Berichte und Sachverhalte

## IW-Report 27/2019 Verschuldung der Kommunen in Deutschland

Vorschläge für mehr Handlungsfähigkeit  
Martin Beznoska, Tobias Hentze

Köln, 22.07.2019

INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT

Klemens Gutmann



## Das Kriterium demografische Entwicklung wäre ein Schlüssel zu mehr Gleichwertigkeit

Der Länderfinanzausgleich soll der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse dienen. Er soll damit der heutigen Unterschiedlichkeit bzw. Ungleichwertigkeit der Lebensverhältnisse entgegenwirken, die in der öffentlichen Diskussion in Sachsen-Anhalt mehrheitlich als großes Problem wahrgenommen wird.

Ein Unternehmer wird sofort nach den tatsächlichen Parametern und dann nach den Ursachen der Ungleichwertigkeit in den Regionen suchen. Dafür müssen er oder sie die Ländergrenzen nicht überschreiten. Es genügt fürs Erste ein Blick über den Gartenzaun. Was genau ist in der Altmark anders als in Halle? Was trennt Cham in der Oberpfalz von München? Und wieso sieht es im Schwarzwald-Baar-Kreis ganz anders aus als in Freiburg oder Heidelberg?

### Wieso funktioniert der Finanzausgleich innerhalb eines Flächenlandes?

Innerhalb eines Bundeslandes – gleich, ob es sich um ein armes oder ein reiches handelt – gibt es immer einen impliziten Finanzausgleich, der erkennbar dafür sorgt, dass die Qualität der Straßenoberfläche, die Ausstattung einer Schule oder eines Sportplatzes oder aber die Bestückung der Feuerwehr fast überall gleichwertig ist. Auch Briefe und Pakete folgen meistens der Regel E+1. Zwar weist ein Salzwedeler Bürger zu Recht auf die sehr geringe Dichte der Infrastruktur hin. Die ist aber für einen so dünn besiedelten Landkreis nicht überraschend. Auch zentrale soziale

**Klemens Gutmann**  
1964 im Schwarzwald geboren

**1981 – 1988** Informatikstudium an der Universität Karlsruhe

**1984 – 1986** als Freiwilliger der »Aktion Sühnezeichen« in den Niederlanden

**seit 1996** geschäftsführender Gesellschafter der regio.com GmbH, **seit 2018** Verwaltungsratsvorsitzender der nun als regio.com SE firmierenden Gesellschaft

**2003 – 2009** Vorsitzender des Ausschusses für Telekommunikation und Neue Dienste

beim Deutschen Industrie- und Handelskammertages  
**seit 2007** Präsident der Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände Sachsen-Anhalt  
**2008 – 2012** Vorstandsmitglied des Cluster Informationstechnologie Mitteldeutschland  
**seit 2014** Vorstandsmitglied im Bundesverband der Energiemarktdienstleister, dort **2014 – 2017** Vorstands-sitzender  
**2019** Auszeichnung mit dem Bundesverdienstkreuz am Bande

Leistungen wie etwa Gesundheitskosten oder Sozialhilfesätze sind in der Altmark strukturell weder niedriger noch höher als anderswo. Daran kann es also nicht liegen.

Liegt es an der Steuerkraft? Das Steueraufkommen pro Kopf und der dann tatsächlich im Land verbleibende Anteil daran ist ein zentraler Parameter in der Algorithmik des Länderfinanzausgleichs. Ja, der Landkreis Stendal liegt da sehr deutlich unter z. B. Magdeburg und seinem Speckgürtel. Auch in Baden-Württemberg liegt der Schwarzwald-Baar-Kreis im Ranking mehr als 100 Plätze hinter dem von Freiburg.

Wer als Bürger hier den Aufstieg sucht und mit gleicher Arbeit mehr Wertschöpfung betreiben und damit Einkommen und Steuern erwirtschaften will, der muss in dieser abstrakten Betrachtung in die nächste »höherwertige« Metropole umziehen oder dorthin pendeln. Im Fall Stendal sind das die 60 Kilometer nach Magdeburg, im Fall Villingen-Schwenningen die gleiche Strecke nach Freiburg. Der statistische Zuschlag in Sachen Wertschöpfung, Gehalt und Steuern ist in beiden Fällen prozentual etwa gleich – aber natürlich einmal in der Sachsen-Anhalt-Liga (zwischen 2.200 und 2.700 Euro) und einmal in der Südbaden-Klasse (zwischen 3.000 und 4.000 Euro).

Wir halten also fest: Deutliche regionale Unterschiede im Steueraufkommen und der zugrunde liegenden Wertschöpfung und dem Einkommen gibt es innerhalb reicher genauso wie armer Bundesländer. Die damit verbundenen messbaren Qualitätsunterschiede von Infrastruktur und sozialen Leistungen werden innerhalb eines Bundeslandes mit großer Selbstverständlichkeit ausgeglichen. Deshalb würde der Unternehmer raten: Organisiert doch den Länderfinanzausgleich in etwa genauso wie den Finanzausgleich innerhalb eines Bundeslandes.

## Welche Gleichwertigkeit kann der Länderfinanzausgleich überhaupt erbringen?

Erst einmal: Was kann er nicht erbringen? Er kann vermutlich nicht die Einkommenskluft zwischen Magdeburg und Freiburg schließen – und auch nicht die zwischen Stendal und dem Schwarzwald-Baar-Kreis. Genauso wenig übrigens, wie der landesinterne Finanzausgleich die – beträchtliche – landesinterne Einkommens- und Steuerkluft schließen kann. Im Fall Freiburg versus Schwarzwald-Baar sind das im Gehaltsmittel etwa 1.000 Euro, bei Magdeburg vs. Stendal sind es eher 500 Euro. Selbst innerhalb eines Bundeslandes können diese großen Wertschöpfungs- und Gehaltsgefälle nicht abgebaut werden – selbst bei kurzen Entfernungen. Dann sollte man den Länderfinanzausgleich nicht mit der Aufgabe der Einkommensangleichung überfrachten.

Der Länderfinanzausgleich ist von seiner Mechanik ein reines budgetäres Kompensationswerkzeug. Er erleichtert es den steuerschwachen Ländern, ihre Haushalte zu stärken und die staatlich betriebenen und verantworteten Infrastrukturen und sozialen Leistungen aufzuwerten. Nach meiner Wahrnehmung sind diese im Schwarzwald-Baar-Kreis ein kleines Stück besser als im Landkreis Stendal, die Unterschiede sind aber moderat. Wir haben in Deutschland ein beachtliches Maß an Angleichung erreicht. Wer das nicht glaubt, der recherchiere bitte in Frankreich oder Spanien. Selbst in Schweden hat man oft den Eindruck eines sehr pragmatischen Umgangs mit regionalen Unterschieden in der infrastrukturellen Ausstattung, frei nach dem Motto »Was nicht ist, das ist halt nicht«.

Eine geradezu pikante Ungleichwertigkeit gibt es allerdings in Deutschland: die Breitband- und Mobilfunkabdeckung. Da liegen die häufig dünner besiedelten ostdeutschen Flächenlandkreise (ebenso wie einige westdeutsche Pendants) ganz klar im »Funkschatten«. In der Telekommunikation wird aber die Infrastruktur grundsätzlich privat investiert und betrieben. Öffentliche Programme zum Lückenschluss sind nur Reparaturmaßnahmen. Dementsprechend holprig funktionieren sie. Die Telekommunikationsinfrastruktur gehört aber nur sehr mittelbar zum Arbeitsgebiet des Länderfinanzausgleichs.

Wo also liegt das Problem? Wieso glauben viele Bundesbürger nicht an das Ziel der Gleichwertigkeit und damit an das Ziel des Länderfinanzausgleichs? Wieso projizieren sie ihre jeweilige Stimmungslage auf ihre Wahrnehmung realer oder gefühlter Ungleichheiten? In den schwachen Gegenden hört man das als »Wir sind abgehängt« oder »Uns haben sie vergessen«. In München dann das Gegenstück als »Mia san Mia«.

## Der verlorene Maßstab und die eigentliche Ursache

Das Grundgesetz formuliert in Art. 72 seit 1994 das Politikziel der deutschlandweiten »Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse«. Zuvor stand dort »Einheitlichkeit«. Beides sind stark kontextabhängige und interpretationsbedürftige Begriffe. Wer aber heute im Internet die Begriffe »Länderfinanzausgleich« und »Lebensverhältnisse« sucht, trifft meistens auf den Terminus »Gleichheit« der Lebensverhältnisse.

Hier liegt zwar erst einmal nur ein mittelschweres journalistisches Versagen vor. Das Wort von der Gleichheit spiegelt aber die Erwartung eines relevanten Teiles der Bevölkerung in Sachsen-Anhalt wider. Eine Erwartung, die nie eintreffen wird und die zwangsläufig enttäuscht werden muss.

**Wer die Komplexität des Begriffes »Gleichwertigkeit« und seine politik- und rechtsgeschichtliche Entwicklung gedanklich annimmt, kann daraus sinnvolle Entwicklungsstrategien und -maßnahmen ableiten. Wer nur auf der Gleichheit besteht, wird enttäuscht werden. Keine vorstellbare Bundesregierung wird sie einlösen, kein Geldtopf sie bezahlen können. Und kein Bürgermeister oder Amtsleiter kann sie vor Ort organisieren oder verordnen.**

Eine Gleichheit, aber auch eine Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen ergibt sich in erster Linie aus der persönlichen Abwägung und Bewertung des Einzelnen. Die Wertigkeit der einzelnen Aspekte und Rahmenbedingungen im Arbeits- und Lebensalltag kann vom Staat begünstigt, aber niemals vorgegeben werden. Jeder Einzelne muss diese Bewertung für sich selbst und den von ihm bewohnten oder gewählten Ort treffen. Eine tatsächliche Gleichheit ist aus meiner Sicht nicht möglich. Sie erreichen zu wollen ist nicht zielführend. In der Forderung nach Gleichheit geht der Maßstab für das Sinnvolle und das Machbare verloren.

Was also ist die Ursache für gefühlte und erlebte Ungleichheit? Und was wäre folgerichtig dann auch die zentrale Messgröße zur Ausrichtung des Länderfinanzausgleichs? Hier die Sicht des Unternehmers: Es ist einzig und allein die Abwanderung der jungen Menschen. Es ist die Abwanderung der Fachkräfte und der Unternehmer von morgen. Das Fehlen der Gestalter, der Organisierer, der Familiengründer, der Kulturschaffenden.

Es ist die unwiderstehlich wirkende Anziehungskraft der Metropolen. Es ist das großstädtische Versprechen von Lebenskultur und Entfaltungsmöglichkeiten, von fast unbegrenzten Optionen für die persönliche Entwicklung, von kontinuierlichen und vollständigen Wahlmöglichkeiten in allen Dimensionen und in allen Belangen.

Ein großer Teil der kleinen Städte und ländlichen Regionen verfügt nicht über die Kraft, die Ressourcen, die Inhalte und die Macher, um diesem Versprechen etwas entgegenzusetzen. Das ländliche Lebensmodell ist für viele junge Menschen nicht mehr attraktiv.

In Sachsen-Anhalt können wir das eins zu eins abbilden. Die Universitätsstädte Magdeburg und Halle erleben neben der langjährigen Abwanderung auch starke Zuwanderung. Die Ansiedlung auswärtiger und das Wachstum der einheimischen Unternehmen sorgt für eine ausreichende wirtschaftliche Basis. Einige Städte mit Fachhochschulen und gleichzeitig gutem Industriebesatz können aufschließen, etwa in der Harzregion. In den anderen Regionen des Landes bleibt das Wachstum von Wertschöpfung, Gehältern und Steueraufkommen aber vergleichsweise schwach.

#### Was kann der Länderfinanzausgleich tatsächlich erbringen?

Wir legen zugrunde, dass ein starker Unternehmensbesatz mit hoher Wertschöpfung und in der Folge hohem Steueraufkommen im Sinne des Länderfinanzausgleichs ein zentrales Ziel darstellt. Wenn dieses Aufkommen erreicht ist, wird ein Land vom Empfänger zum Geber, die Notwendigkeit eines Ausgleichs schafft sich selbst ab. Welche Voraussetzungen braucht ein solcher starker Unternehmensbesatz:

- Attraktive Firmenansiedlungen ziehen dorthin, wo sie qualifizierte Arbeitskräfte finden oder diese Hinziehen können – und zwar in den jüngeren Jahrgängen.
- Neue Unternehmen mit wirtschaftlicher Außenwirkung entstehen dort, wo – meist jüngere – Gründer in der Lage sind, mit technologisch und/oder prozessual geprägtem Know-how neue Geschäftsmodelle zu entwickeln.
- Der Generationenübergang etablierter Unternehmen ist dort erfolgreich, wo sich genügend »Freiwillige« finden, Unternehmer zu werden – und die sind selten über 50 Jahre alt.

Kann der Länderfinanzausgleich in seiner jetzigen Ausprägung dazu beitragen, diese Situation zu verbessern? Die Antwort lautet: Nein. Der Länderfinanzausgleich ist ein reiner Kompensationsmechanismus. Seine strukturelle Wirkung auf Wirtschaft, Wertschöpfung und damit Steueraufkommen ist genauso gut wie die



Wirtschaftspolitik der geldempfangenden Landesregierung. Diese Wirtschaftspolitik ist manchmal wirksam oder zumindest relevant, manchmal erkennbar, manchmal eher implizit, oft aber auch nicht vorhanden. Den Länderfinanzausgleich hier mit konkreten Erwartungen zu befrachten, halte ich für sinnlos.

Zudem wirkt der Länderfinanzausgleich dämpfend auf das Engagement von Bundesländern. Das Wirtschaftsforschungsinstitut der Arbeitgeber, das IW in Köln, verweist zu Recht auf ein Problem: Erfolge, die sich ein Empfängerland in der Stärkung seines Steueraufkommens erarbeitet, werden zu über 80 Prozent sofort wieder vom Verteilmechanismus »kassiert«. Jeder Unternehmer würde hier sagen: »Lass dem Erfolgreichen doch über eine gewisse Zeit den Lohn seiner Mühen. Das schafft nachhaltige Anreize.«

### Was sollte geändert werden?

Ich habe in den vorhergehenden Absätzen die Abwanderung und die demografische Entwicklung als zentrale Ursache für Ungleichwertigkeit herausgearbeitet. Das bedeutet für den Länderfinanzausgleich: Seine Mittel sollten primär dazu dienen, strukturschwache Regionen für jüngere Menschen lebenswert zu gestalten.

Deshalb sollte auch seine zentrale Bemessungsmechanik umgestellt werden. Entscheidend für den Ausgleichsbedarf sollte die demografische Struktur sein. In der Gesundheitsfinanzierung werden diese Strukturgrößen schon lange praktiziert: Wer überwiegend Ältere betreut, erhält einen deutlichen Ausgleich. Auch eine Region, die in erster Linie ältere Menschen beheimatet, kann in gleicher Logik mit einem Zuschlag gestärkt werden. Eine Region oder eine Stadt, die wiederum überdurchschnittlich viele jüngere Bewohner hat, ist im Wettbewerb um attraktive und moderne Wertschöpfung deutlich vorne positioniert. Ihre Chancen, Neuansiedlungen, Gründungen und Firmenübergänge aus eigener Kraft erfolgreich zu gestalten, sind gut. Daher mein Vorschlag: eine zumindest teilweise Umstellung der Bemessungskriterien im Länderfinanzausgleich auf demografische Kriterien und Ausrichtung der Mittel auf demografiewirksame Maßnahmen in einem umfassenden Sinne.

### Das Bundesland als ökonomisches Objekt

Ein weiterer, fast bohrender Zweifel begleitet die Diskussion um den Länderfinanzausgleich: Wie sinnvoll sind Bundesländer als vergleichbare ökonomische Gebietskörperschaften? Ein Politikwissenschaftler wird darauf hinweisen, dass die Länder in relevantem Umfang eigene Politiken ausprägen können und daher ein wettbewerblicher Vergleich für die Erfolgskontrolle sinnvoll, ja sogar notwendig ist. Das ist nicht von der Hand zu weisen. Gleichzeitig sind wir Unternehmer immer wieder irritiert ob der Zufälligkeit der Erzeugung statistischer Größen.

Da entscheidet ein Wartungstermin der Raffinerie in Leuna darüber, ob das Brutto-sozialprodukt Sachsen-Anhalts in einem gegebenen Jahr steigt oder fällt. Da werden bizarre Diskussionen über Lohnungleichheiten im Westen Sachsen-Anhalts geführt – dabei ist die Pendlerentfernung von Wolfsburg die letztendlich einzig relevante Größe. Wolfsburg führt die bundesdeutsche Einkommensskala an. Der Kreis Mansfeld Südharz wiederum steht fast am Ende der Liste. Und dazwischen Helmstedt, der Landkreis mit dem niedrigsten Wachstum in ganz Deutschland in den vergangenen 20 Jahren. Wo Glanz und Elend statistischer Tabellen so nahe beieinander liegen, da geraten die Diskussionen um die üblichen Wohlstandsstatistiken zur Posse.

Dies gilt in gleicher Weise für die Stadtökonomien wie etwa Bremen und Berlin, die sich aus unserer Sicht gegen jeglichen statistischen Vergleich sperren. Ebenso unzureichend und aussageschwach sind die aus meiner Sicht völlig löchrigen Statistiken zur betrieblichen Investitionen in Forschung und Entwicklung in den einzelnen Bundesländern. Als volkswirtschaftlicher Laie bin ich nicht in der Lage, hier ein Gegenmodell zu entwerfen. Ich rufe aber dazu auf, diese Statistiken mit einem herabmoderierten Gewicht zu versehen. Ich bitte um die Konzentration auf weniger Parameter, diese dann aber auch in höherer Granularität. So wird eine gebietsbezogene Betrachtung möglich, etwas die Gegend um Wolfsburg oder aber das Dreiländergebiet Leipzig-Halle-Jena. Hier findet relevantes Wachstum und hochwertige Wertschöpfung statt, die sich aber in keiner Weise an Ländergrenzen hält.

### Demografische Entwicklung einbeziehen

Der Länderfinanzausgleich sollte aus der »Überforderungszone« herausgeholt werden, das Ziel der Gleichwertigkeit muss dazu öffentlich stärker thematisiert werden. Gleichzeitig könnte er von einem rein budgettechnischen Ausgleichsmechanismus zu einem Werkzeug gegen die zentrale Malaise strukturschwacher Regionen entwickelt werden: die fortschreitend negative demografische Entwicklung in vielen strukturschwachen Gebieten.

**Dazu ist es sinnvoll, einfache demografische Parameter in die Bemessungskriterien einzubeziehen, so wie etwa die Krankenkassen seit Langem demografische Parameter in ihren Risikostrukturausgleich miteinbeziehen. Wer sich um die Alten kümmert, bekommt einen Ausgleich. Wer die jungen Menschen und die Leistungsträger hat, der kann sich selbst helfen.**

Thomas Wobben

## Im Interesse der ostdeutschen Länder: Proaktive Europapolitik



**Thomas Wobben**  
1965 in Köln geboren

Studium der Wirtschaft und  
Politik in Köln

**1999 – 2012** Direktor der Ver-  
tretung von Sachsen-Anhalt  
bei der Europäischen Union

**2009 – 2012** Vertreter der  
Bundesländer in der Arbeits-  
gruppe des Rates für Wett-  
bewerbsfähigkeit

**2010 – 2012** Mitglied des  
Vorstands des Europäischen  
Bürgeraktionsdienstes  
**seit 2012** Direktor im  
Europäischen Ausschuss  
der Regionen

Mit dem Vollzug der deutschen Einheit am 3. Oktober 1990 wurden die ostdeutschen Länder quasi über Nacht Teil der Europäischen Gemeinschaft. Da ihre Wirtschaftskraft zu diesem Zeitpunkt aber nur rund 37 Prozent des damaligen EG-Durchschnitts betrug, stellte sich umgehend die Frage, ob und in welcher Form diese Regionen in das künftige System der europäischen Regionalpolitik integriert werden sollten. Nur wenige Jahre zuvor war durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) das Ziel der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion vertraglich verankert und damit der Grundstein für die heutige Kohäsionspolitik gelegt worden.

Das Europäische Parlament war bereits im Juli 1990 in einer »Entschließung über die Auswirkungen der Vereinigung Deutschlands auf die Europäische Gemeinschaft« zu der Ansicht gelangt, »daß das Gebiet der heutigen DDR einen Anspruch auf Mittel aus den Strukturfonds der Gemeinschaft haben wird, ohne dass dies zu einer verringerten Intervention der Fonds zugunsten der benachteiligten Regionen der Gemeinschaft führen darf«, und forderte, »daß die Strukturfonds mit angemessenen Finanzmitteln ausgestattet werden müssen«.

Am 17. Dezember 1990 wurden mit der Verordnung »über die Intervention der Strukturfonds im Gebiet der ehemaligen DDR« dafür die rechtlichen Grundlagen geschaffen.

Mit fast 63 Milliarden Euro, die bis zum Ende des laufenden Förderzeitraums Ende 2020 dann in die ostdeutschen Länder geflossen sein werden, haben die EU-Strukturfonds (Europäischer Fonds für die Regionale Entwicklung – EFRE; Europäischer Sozialfonds – ESF) zweifellos einen wichtigen Beitrag für den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Transformationsprozess in den ostdeutschen Ländern geleistet. Sie haben dabei die weit größeren nationalen Anstrengungen zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts unterstützt und gleichzeitig die Umsetzung zentraler EU-Ziele, beispielsweise im Rahmen der Europa-2020-Strategie vor Ort ermöglicht.

Gleichzeitig haben die Strukturfonds der EU in den vergangenen fast drei Jahrzehnten auch eine wichtige Rolle in den Finanzbeziehungen des Bundes und der Länder gespielt. In diesem Beitrag sollen deshalb einige der zentralen Etappen dieser Beziehungen nachgezeichnet werden, auch um die künftige Rolle der Strukturfonds für die ostdeutschen Länder nach 2020 zu beleuchten.

### **Einsatz der EU-Strukturfonds seit 1991**

Nach einer dreijährigen Übergangsperiode, in der den ostdeutschen Ländern für den Zeitraum 1991–1993 Strukturfondsmittel der EU in Höhe von insgesamt 3 Milliarden Euro bereitgestellt wurden, sind diese nun seit 1994 regulär in die Zielgebietsförderung der Strukturfonds aufgenommen worden. Bis 1999 erhielten die ostdeutschen Länder weitere 14,86 Milliarden Euro aus den EU-Strukturfonds (EFRE und ESF).

Da die Mittel aus Brüssel aber mit regionalen und nationalen Mitteln kofinanziert werden mussten, wurde besonders in den ersten Förderperioden in vielen ostdeutschen Ländern der EFRE fast vollständig mit Mitteln der GRW (Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur) kofinanziert. Dies hatte aus Sicht der für die GRW zuständigen Landesressorts den Vorteil, dass sie damit den EFRE-Einsatz in den jeweiligen Ländern bestimmten. Der Bund konnte darüber hinaus damit sicherstellen, dass die EU-Mittel auf die weit engeren Förderbestimmungen der GRW beschränkt wurden.

Eiko Thielemann weist darauf hin, dass es damals schon früh zu Spannungen zwischen der Bundesregierung auf der einen Seite und der Europäischen Kommission und den neuen Ländern auf der anderen Seite kam. »Dieser Disput, der vor dem Hintergrund der Verhandlungen des ostdeutschen GFK (Gemeinschaftlichen Förderkonzepts) geführt wurde«, so Thielemann weiter, ist als der *Abkopplungsstreit* bekannt geworden.

**Dabei ging es vordergründig um die Frage, ob Mittel des EFRE ausschließlich in Verbindung mit der »Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der Regionalen Wirtschaftsstruktur« (GRW) und ihren jeweiligen nationalen Förderungskriterien vergeben werden konnten, oder ob es den Ländern möglich sein sollte, einen Teil der EG-Mittel von der GRW »abzukoppeln« und anhand »weiterer« EG-Kriterien zu vergeben. Dieser Streit hatte allerdings tiefere Ursachen. Es ging dabei darum, das oft beklagte Monopol der Wirtschaftsministerien im Entscheidungs- und Vergabeprozess der Strukturfonds zu durchbrechen.**

Die Kommission kritisierte vor allem den mangelnden Einsatz von Strukturfondsmitteln für die Innovationsförderung. Dies betraf vor allem die finanzschwachen Länder in Ostdeutschland.

Diese Kopplung hatte den weiteren Effekt, dass Strukturfondsmittel über den mehrjährigen Programmzeitraum verteilt werden konnten, wobei die GA-Mittel (Gemeinschaftsaufgaben) jährlich abgerechnet werden mussten. Wenn also Gefahr bestand, dass GRW-Mittel zu verfallen drohten, wurde der Anteil dieser Mittel erhöht und der Einsatz der Strukturfondsmittel verschoben. Daher war es nicht verwunderlich, dass einige Länder hohe Beträge von nicht abgeflossenen Strukturfondsmitteln vor sich herschoben, die dann zum Ende der Förderperiode abgebaut werden mussten.

Der Höhepunkt der EU-Förderung für die ostdeutschen Länder wurde im Förderzeitraum 2000–2006 erreicht, in dem 19,96 Milliarden Euro aus Brüssel an die ostdeutschen Länder überwiesen wurden.

**Da im selben Zeitraum viele der ostdeutschen Länderhaushalte gezwungen waren, ihre Ausgaben zu konsolidieren und zurückzufahren, bestand ein wichtiges Ziel der Strukturfondsförderung darin, diesen Prozess der Haushaltskonsolidierung zu unterstützen, indem Strukturfondsmittel zur Kofinanzierung vieler Landesprogramme herangezogen wurden.**

Der Förderzeitraum 2007–2013 war vor allem geprägt von der Osterweiterung der EU. Da sämtliche Beitrittsländer einen geringeren Wohlstand als die EU-15 aufwiesen, war schon frühzeitig absehbar, dass bei einem Festhalten an den bisherigen Kriterien für die Höchstförderung aus den Strukturfonds eine gewisse Zahl von Regionen nur aufgrund eines statistischen Effekts ihren Förderstatus verlieren würden. Die Europäische Kommission hatte daher 2005 für 17 Regionen (davon 16 in der EU-15), die über vier Prozent der Bevölkerung von EU-25 stellten und ohne die Erweiterung noch immer unter der Schwelle von 75 Prozent des EU-Durchschnitts liegen würden, eine degressive Übergangunterstützung vorgeschlagen. Von diesem Vorschlag profitierte dann insbesondere auch Ostdeutschland, sodass sich die Strukturfondsmittel für diesen Zeitraum immer noch auf 15,3 Milliarden Euro beliefen.

Im laufenden Förderzeitraum von 2014–2020 sind für die ostdeutschen Länder EU-Strukturfondsmittel in Höhe von rund 9,86 Milliarden Euro vorgesehen. Der seit 2006 stattfindende Abschmelzungsprozess der Strukturfondsförderung für die ostdeutschen Länder ist vor allem dem Umstand geschuldet, dass sich dort das Wohlstandsniveau merklich gebessert hat und alle ostdeutschen Länder bereits Ende 2013 die höchste Förderkategorie verlassen hatten. Dabei darf zwar nicht vergessen werden, dass das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner der Bevölkerung, das als wichtigste Bemessungsgrundlage für die Strukturfondsförderung gilt, in diesen Ländern auch aufgrund der starken Abwanderung in den vergangenen Jahren angestiegen ist. Dennoch ist diese Entwicklung ein klarer Beleg dafür, dass die Zielstellung der Europäischen Kohäsionspolitik (Angleichung an den EU-Durchschnitt) weitgehend erreicht wurde. Es ist daher zu erwarten, dass die ostdeutschen Länder bis zum Ende des laufenden Förderzeitraums auch die aktuell geltende Grenze als »Übergangsregion« (von 90 Prozent des BIP/Einwohner im Vergleich zum EU-Durchschnitt) überschreiten werden.

## Beziehungen der Strukturfonds zur Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur«

Von Anfang an stand der Einsatz der Strukturfonds in Deutschland im Spannungsfeld von nationaler und europäischer Regionalpolitik und den damit verbundenen unterschiedlichen Ansätzen. Dabei wurden oftmals Kritikpunkte im Hinblick auf die Zuständigkeit und die Wirksamkeit der Strukturfondsförderung vorgebracht.

Der zuständige Fachbeamte des BMWI, Friedemann Tetsch, wies bereits 2002 darauf hin, dass »die EU-Kommission das strategische Ziel (hat), die Mitgliedsstaaten im Bereich der Regionalpolitik zur Seite zu drängen. Hierbei verfolgt sie eine Zangenbewegung:

- Durch zunehmend schärfere Beihilfenkontrollen schränkt sie den Handlungsspielraum für die deutsche Regionalpolitik Schritt für Schritt ein.
- Parallel dazu erweitert sie Schritt für Schritt ihre eigenen Zuständigkeiten bzw. Interventionsmöglichkeiten im Bereich der EU-Strukturfonds. Sie drängt so in Freiräume nach, die sie mit ihrer Beihilfenkontrolle geschaffen hat«.

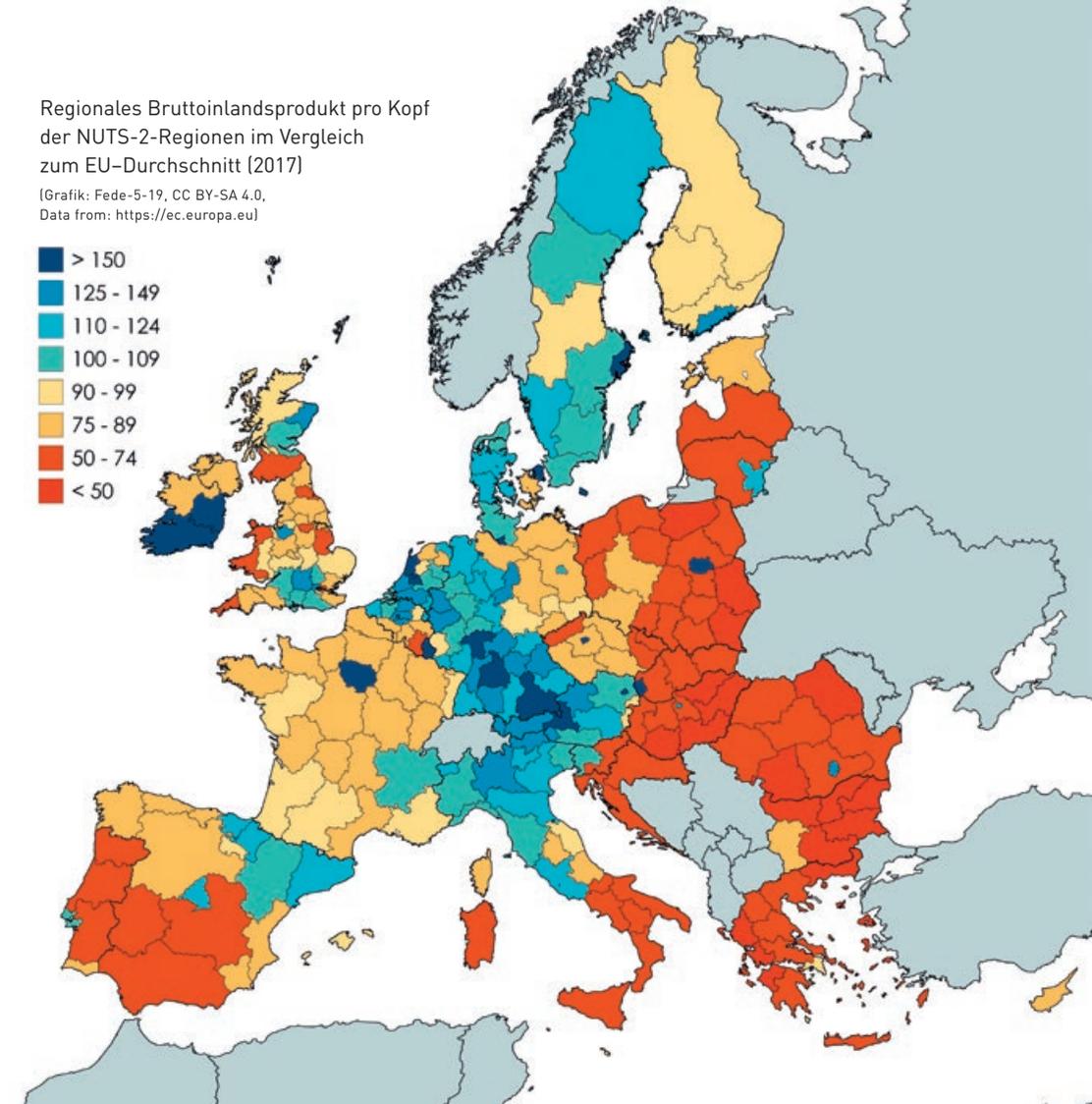
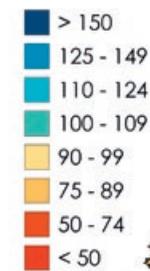
Darauf aufbauend stellte der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) in einem Gutachten zur regionalen Wirtschaftsförderung im Juni 2015 fest, dass »eine solche Verschiebung der Ressourcen und Kompetenzen auf die europäische Ebene dann (...) sinnvoll (erscheint), wenn die Fördermittel auf der EU-Ebene besonders effektiv eingesetzt werden können und damit einen höheren Ertrag liefern, als dies bei nationalen oder subnationalen Fördermitteln der Fall wäre. Trotz erheblicher Fördersummen ist die europäische Regionalförderung jedoch dem vor 2014 dominanten Ziel regionaler Konvergenz weder sehr viel nähergekommen, noch sind die Fördermittel besonders effizient eingesetzt worden«.

**Der Ruf nach mehr Subsidiarität und mehr Effektivität wird daher oftmals dazu genutzt, eine Abkehr von der europäischen Kohäsionspolitik zu fordern, indem beispielsweise die Kohäsionspolitik ausschließlich auf die ärmsten Mitgliedstaaten konzentriert werden soll.**

Im Gegensatz dazu konstatierte das Prognos-Institut in einer Studie von 2018 für das BMWI, dass »die Strukturfonds für die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Bundesländer bereits einen wichtigen Beitrag geleistet haben«.

Regionales Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der NUTS-2-Regionen im Vergleich zum EU-Durchschnitt (2017)

(Grafik: Fede-5-19, CC BY-SA 4.0, Data from: <https://ec.europa.eu>)



**NUTS** – Nomenclature des unités territoriales statistiques – bezeichnet in der Sprache der EU die räumlichen Einheiten der amtlichen EU-Statistik. Diese NUTS sind die entscheidende Größe für die europäische Regionalpolitik, insbesondere für die Vergabe von EU-Fördergeldern. Bei den NUTS werden drei Ebenen unterschieden. Derzeit bestehen EU-weit 104 Regionen auf der NUTS-1-Ebene, 281 Regionen auf der NUTS-2-Ebene und 1.348 Regionen auf der NUTS-3-Ebene. Die Einteilung lehnt sich eng an die Verwaltungsgliederung der einzelnen Länder an.

In Deutschland sind die NUTS-1-Regionen die Bundesländer. NUTS-2-Regionen sind im Regelfall die (früheren) Regierungsbezirke. Im Fall der kleineren Länder sind die NUTS-1- und NUTS-2-Ebene identisch. NUTS-3 entspricht den Kreisen und kreisfreien Städten.

Die NUTS sind die entscheidende Bezugsgröße für die EU-Regionalpolitik. Zentral für die Vergabe von EU-Fördergeldern aus dem Europäischen Fonds ist das regionale Bruttoinlandsprodukt auf der NUTS-2-Ebene. Gefördert werden insbesondere weniger entwickelte Regionen

(BIP pro Einwohner weniger als 75 Prozent des EU-Durchschnitts), aber in geringerem Maß die Übergangsregionen (BIP 75–90 Prozent) und die stärker entwickelten Regionen (BIP mehr als 90 Prozent). Dazu kommen weitere EU-Fördermittel für verschiedene Zwecke wie Landwirtschaft, Kohäsion oder der Europäische Sozialfonds, die sich an anderen Kriterien orientieren.

Das Gutachten verweist auf Untersuchungen des Forscherteams Becker et al., die »mit einigen Einschränkungen die positiven und robusten Wirkungen der Kohäsionspolitik auf volkswirtschaftliche Kennziffern wie Wirtschaftswachstum oder Produktivität in den Zielregionen« bestätigen.

Diese Studie stellt weiterhin auch die Bedeutung der Strukturfondsförderung in Deutschland im Vergleich zur GRW fest: »Im Jahresdurchschnitt von 1991 bis 2008 wendeten Bund und Länder ca. 1,53 Mrd. Euro für die regionale Wirtschaftsförderung auf, während Deutschland rund 4,3 Mrd. Euro aus den europäischen Struktur- und Investitionsfonds im Durchschnitt der Jahre zwischen 2007 und 2020 erhalten hatte«.

Da aktuell nicht davon auszugehen ist, dass die Europäische Union den Anspruch an eine EU-weite Kohäsionspolitik aufgeben wird, und da unverkennbar ist, dass gerade im Beihilferecht die EU an einer Entkrampfung der Beziehungen zu den Mitgliedstaaten interessiert ist, kann davon ausgegangen werden, dass das Nebeneinander von GRW und Strukturfondsförderung auch in Zukunft in Deutschland Bestand haben wird.

Auch der Abschlussbericht der Facharbeitsgruppe 2 »Wirtschaft und Innovation« der von Bundesinnenminister Horst Seehofer geleiteten Kommission über die »Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse« kommt zu dem Schluss, dass »die Förderung von Investitionsprojekten durch die EU-Strukturfonds (...) in allen Ländern und insbesondere in den strukturschwachen Regionen einen hohen Stellenwert (hat). In der aktuellen Förderperiode (2014–2020) fließen rund 19,2 Milliarden Euro an Deutschland. Der Vorschlag der EU-Kommission für das Legislativpaket der neuen Förderperiode (2021–2027) sieht vor, daß auch künftig alle europäischen Regionen Mittel aus den EU-Strukturfonds erhalten sollen. Es bleibt bei den bewährten drei Kategorien von weiterentwickelten Regionen, Übergangsregionen und weniger entwickelten Regionen. In diesem Zusammenhang begrüßt die Facharbeitsgruppe, dass die Kategorie der Übergangsregion auf Regionen mit einem BIP je Einwohner von 75 bis 100 % des EU-Durchschnitts erweitert werden soll. Dadurch bleiben fast alle Regionen in den ostdeutschen Ländern in der Kategorie der Übergangsregionen. Deutschland gehört allerdings nach dem Vorschlag der EU-Kommission zum MFR (2021–2027) zur Gruppe der Mitgliedstaaten, die am stärksten von Kürzungen in der Kohäsionspolitik betroffen sind. Grund dafür ist unter anderem die gute wirtschaftliche Entwicklung der deutschen Regionen im europäischen Vergleich. Der Vorschlag der EU-Kommission zum Legislativpaket der EU-Strukturfonds sieht auch eine Stärkung des nationalen Finanzierungsanteils und eine damit einhergehende Absenkung der EU-Kofinanzierungssätze vor. Es ist wichtig, dass die

strukturschwachen Regionen und hier insbesondere die Übergangsregionen keine unverhältnismäßigen Mittelrückgänge erleiden. Der Vorschlag der EU-Kommission ist eine erste Grundlage für die Verhandlungen von Rat und Parlament zum neuen MFR und Legislativpaket der EU-Strukturfonds. Die Facharbeitsgruppe begrüßt, dass sich die Bundesregierung dafür einsetzt, in den Verhandlungen zum MFR unverhältnismäßige Mittelrückgänge zu vermeiden«.

### **Bundes- und Länderinteressen im Rahmen der Strukturpolitik**

Neben dem Verhältnis von nationaler und regionaler Strukturpolitik spielt auch das Nebeneinander von nationaler und regionaler Finanzpolitik eine wichtige Rolle. Die Ausgangslage ist dabei klar: Der Bund ist für die Zahlungen an die EU zuständig, wobei der Großteil der Rückflüsse aus den Strukturfonds nach Deutschland an die Länder geht.

**Der Bund hat somit tendenziell das Interesse, die Zahlungen an die EU zu minimieren, da er mehr einahlt, als er am Ende im Wege von Transfers nach Deutschland zurückbekommt. Die Länder dagegen sind an möglichst hohen Rückflüssen interessiert, um damit entsprechende regionale Entwicklungsstrategien zu finanzieren.**

Dieser Interessenskonflikt zwischen Bund und Ländern lässt sich innerstaatlich nur dann lösen, wenn beide Seiten verlässliche Absprachen über innerstaatliche Kompensationen treffen. Was passiert, wenn dies nicht erfolgt, konnte man im Vorfeld der EU-Osterweiterung und in Vorbereitung der Förderperiode 2006–2013 erkennen.

Die ostdeutschen Länder hatten der Bundesregierung bereits 2002 signalisiert, dass sie im Zuge der EU-Osterweiterung Gefahr laufen, aus rein statistischen Gründen ihren Förderstatus bei den Strukturfonds zu verlieren. Deshalb hatten sie auf eine innerstaatliche Kompensationslösung gedrängt. Diese Lösung wurde von der damaligen Bundesregierung jedoch mit der Begründung abgelehnt, dass Ostdeutschland durch die EU-Osterweiterung langfristig ein Nutznießer sei. Daraufhin waren die Länder gezwungen, auf europäischer Ebene Verbündete zu finden und eine Sonderregelung für diese Regionen zu erwirken. Am 6. Mai 2003 trafen sich dazu die ostdeutschen Ministerpräsidenten mit dem für Regionalpolitik zuständigen Kommissar Michel Barnier. Ergebnis dieser Bemühungen war der Beschluss der EU, im Rahmen des Förderzeitraums 2007–2013 insgesamt 12,3 Milliarden Euro

für diese Gebiete in der EU vorzusehen. Dieser Erfolg der Länder wurde aber zumindest teilweise wieder egalisiert, da die Zuflüsse aus den EU-Strukturfonds im innerstaatlichen Verteilungsschlüssel für die überproportionalen Leistungen der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) aus dem sogenannten Korb 2, bei denen der Bund den neuen Ländern neben den SoBEZ weitere Mittel im Umfang von bis zu 51 Milliarden Euro für den Zeitraum von 2005–2019 zugesagt hat, einbezogen wurden. Somit konnte der Bund de facto die zusätzlichen EU-Mittel auf seine Zahlungen an die Länder anrechnen, da diese Mittel nicht gesetzlich festgeschrieben sind.

Bund und Länder haben sich mittlerweile darauf verständigt, zuerst einmal gemeinsame Lösungen zu finden, bevor der Weg nach Brüssel gewählt wird. Ein Ergebnis dieser Bemühungen sind beispielsweise gemeinsame Stellungnahmen zur Zukunft der Kohäsionspolitik nach 2020 oder auch das enge Zusammenwirken von Bund und Ländern im Rahmen der Verhandlungen zum letzten mehrjährigen Finanzrahmen der EU.

#### **Ausblick:**

#### **Proaktive Europapolitik im Interesse der ostdeutschen Ländern**

Abschließend lässt sich feststellen, dass die Zuflüsse aus den Strukturfonds an die ostdeutschen Länder in den vergangenen 30 Jahren ein beeindruckendes Beispiel der Solidarität der Europäischen Union mit den ostdeutschen Ländern darstellen. Mit diesen Mitteln konnten, vor allem auch im Zusammenwirken mit nationalen Instrumenten, viele Initiativen in den Bereichen Forschung, Umwelt, Innovation und Zivilgesellschaft angestoßen werden.

Die Mittel haben Länderhaushalte in die Lage versetzt, langfristige Entwicklungsstrategien auf Basis eigener Stärken und Herausforderungen zu entwickeln. Die Strukturfonds haben auch dafür gesorgt, die Verwaltungskapazitäten in den ostdeutschen Ländern zu stärken.

Trotzdem sind viele der Kritikpunkte an der Kohäsionspolitik durchaus berechtigt. Sie darf nationale Anstrengungen nicht verdrängen, und sie muss sich immer wieder die Frage stellen, ob der Verwaltungsaufwand noch angemessen ist.

1991 – 1993	3,00 Mrd. EUR
1994 – 1999	14,86 Mrd. EUR
2000 – 2006	19,96 Mrd. EUR
2007 – 2013	15,30 Mrd. EUR
2014 – 2020	9,86 Mrd. EUR
Gesamt:	62,98 Mrd. EUR

Den mahnenden Worten von Mitarbeitenden aus dem BMWI, dass »eine Zentralisierung, die über das sachlich gebotene Maß hinausgeht, (...) längerfristig Gefahr (läuft), Akzeptanzprobleme auszulösen, Zentrifugalkräfte freizusetzen und das politische

System zu destabilisieren«, muss sich auch die Kohäsionspolitik stellen.

Die aktuellen Vorschläge zur Entbürokratisierung (z. B. durch Verwendung nationaler Regelungen; Reduzierung der Berichtspflichten etc.) gehen dabei in die richtige Richtung. Der Vorschlag der Europäischen Kommission für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen vom Mai 2018 sieht auch in Zukunft eine flächendeckende Kohäsionspolitik in Europa vor.

Es ist auch zu begrüßen, dass die aktuelle Debatte zur Zukunft der Regionalförderung in Deutschland zentrale Anliegen der europäischen Strukturpolitik aufgenommen hat. So heißt es in einem vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie in Auftrag gegebenen Gutachten zu Aufgaben, Struktur und möglicher Ausgestaltung eines gesamtdeutschen Systems zur Förderung von strukturschwachen Regionen ab 2020: »Um ihren Aufgaben unter den veränderten Rahmenbedingungen gerecht zu werden, sollte die GRW ihre Investitionsförderung fortführen, aber verstärkt das Augenmerk auf Netzwerkbildung, Forschungs- und Innovationsförderung richten«.

Die EU-Kohäsionspolitik wird auch in Zukunft eine wichtige Rolle für die ostdeutschen Länder und damit auch für die Bund-Länder-Finanzbeziehungen spielen. Somit wird es auf absehbarer Zeit bei einem Wechselspiel zwischen nationaler und europäischer Regionalpolitik bleiben, bei dem bestenfalls die Instrumente aufeinander aufbauen und sich sinnvoll ergänzen. Da mittelfristig nicht davon ausgegangen werden kann, dass dieser Mittelzufluss durch andere EU-Förderprogramme (z. B. im Bereich der Forschungs- und Innovationsförderung) ersetzt wird, bleiben die EU-Strukturfonds auch eine relevante Größe für die Finanzpolitik der (ostdeutschen) Länder. Insofern macht es Sinn, deren Interessen sowohl in der innerdeutschen Debatte über die künftige Regionalpolitik als auch auf europäischer Ebene im Zuge der Kohäsionspolitik einzubringen.

**Eine proaktive und vorausschauende Europapolitik ist dafür wichtiger denn je.**



Fotos: wikipedia.org [CC BY-SA 3.0]

Mit der Europäischen Union wurde eine Friedensordnung zuerst in Westeuropa, seit 2004 auch in Mitteleuropa geschaffen, die historisch einmalig ist. Diese Ordnung bedarf aber auch der Annäherung der Lebensverhältnisse. Dazu wurden verschiedene EU-Fonds geschaffen, zu denen die Mitgliedstaaten Beiträge nach ihrer Wirtschaftskraft leisten und mit denen wirtschaftsschwache Regionen entsprechend ihrer Bedarfe gefördert werden. Insbesondere auch die ostdeutschen Länder wurden und werden mit diesen Mitteln unterstützt.

# X

Wer in Köln in einer Gaststätte außer seinem Kölsch wegen des Anreizes eines geringen Preises einen »halve Hahn« bestellt, sollte nicht enttäuscht sein, wenn ihm ein halbes Brötchen mit Gouda-Käse serviert wird. Ein halbes Hähnchen – ostdeutsch Broiler – ist damit nicht gemeint. Auch das Jägerschnitzel ist im Osten etwas anderes als im Westen. Die Beispiele für solche sprachlichen Unterschiede nicht nur zwischen Ost und West, sondern auch zwischen anderen Regionen – das norddeutsche »Moin« heißt nicht »Guten Morgen«, es gilt den ganzen Tag –, sind Ursache für manchmal kuriose, aber auch manchmal schwierigere Missverständnisse.

# Jäger- schnitzel

## Ein letztes Streitgespräch zum Föderalismus



Mitte September 2020 kamen die Macher vorliegender Publikation ein letztes Mal in großer Runde zusammen. Treffpunkt war der Landgasthof »Stadt Nürnberg« in Ahlsdorf – im tiefsten Mansfelder Land. Man hatte sich im Laufe des Arbeitsprozesses gegenseitig besser kennengelernt und festgestellt, dass man voneinander lernen kann. Das galt auch und insbesondere im Hinblick auf die eine oder andere kulinarische Besonderheit bzw. regionaltypische Spezialität. Verabredet war also ein Ost-Westdeutsches Jägerschnitzessen, um den Kollegen ihre diesbezüglichen Bildungslücken buchstäblich vor die Nase zu halten.

Die Stimmung war gelöst und gute zwei Stunden lang sind alle Klischees »aufgewärmt« worden, die wir über Jammerrossis und ihr skurriles Verhältnis zum Trabi, über Besserwessis und warum sie 13 Jahre bis zum Abitur brauchten, über norddeutsche Sturheit, bayrisches Temperament oder Redensarten in allen Winkeln unserer Republik aus dem Gedächtnis »zusammenkramen« konnten. Die Quintessenz war folgerichtig: Deutschland ist bunt – und das ist gut so! Es wurde an diesem Abend viel gelacht, auch die umstehenden Gäste oder der Wirt fühlten sich eingeladen, ab und an an unserem Tisch zu verweilen und das Gespräch mit weiteren Geschichten und Anekdoten anzureichern.

Und plötzlich, wie es wohl nur in dieser besonderen, weil über weite Strecken ganz und gar unernten Atmosphäre möglich werden konnte, war sie da: die Gelegenheit, sich in der einen oder anderen ernsthaften Meinungsverschiedenheit der vergangenen Monate vielleicht doch noch einmal besser verständigen zu können. Mit einem kleinen Auszug dieses Gesprächs wollen wir die Publikation enden lassen:

*Klaus Pockrandt:* Die Arbeit an dem Buch ist fast abgeschlossen. Mehr als 400 Seiten sind es geworden. Jetzt, wo dieser große Berg Papier hier vor uns auf dem Tisch liegt, würde ich gern an euch die Frage stellen: Ist es das Buch geworden, das ihr drei euch vor inzwischen mehr als einem Jahr vorgestellt hattet?

*Wolfgang Renzsch:* Das Buch ist sehr viel spannender geworden und interessanter, als wir anfangs vielleicht selbst gedacht haben. Die zahlreichen Debatten, auch unsere Streitigkeiten miteinander, haben zu wichtigen Ergebnissen geführt.

*Ringo Wagner:* Ich finde auch, es ist ein interessantes Buch geworden, gerade weil man sich selber zu hinterfragen beginnt. Thema Bildungsföderalismus – da bin ich wirklich hin- und hergerissen, wenn ich mir die unterschiedlichen Positionen anschau. Ich kann das nicht anders sagen. Die Erwartungshaltung vorher bei mir war ja die, dass ich dachte, nach 30 Jahren ist es wichtig, einfach mal zu sagen, dass dieser ganze Föderalismus gut war auch für Ostdeutschland. Das haben wir aber relativ früh abgearbeitet und sind dann schnell zu den Problemaufrissen gekommen, die hier jetzt versammelt sind. Allein deshalb hat das Buch schon einen Mehrwert für mich.

*Jens Bullerjahn:* Das stimmt, wir haben schnell gemerkt, dass der Fokus auf Finanzen allein nicht reicht und wir den Blick weiten sollten. Wir haben uns vorgetastet an praktischen Dingen, Bildung, über Corona zu Fragen des Gesundheitswesens, die sozialen Dimensionen. Aber wir wussten natürlich auch, dass wir immer den Anspruch begrenzen mussten. Es war im Rückblick ein ungewöhnlicher Weg. Aber ich habe auch selbst noch mal viel gelernt, gerade an Grundlagen. Und ich glaube, das hab ich in meinem Beitrag schon geschrieben, die Menschen in Deutschland können sehr stolz darauf sein und vor allem mal gelassener miteinander umgehen.

*RW:* Das war für mich auch noch mal faszinierend, wie unterschiedlich man die Dinge sehen und wie unterschiedlich man sie bewerten kann. Je nachdem, wo ich stehe, wo ich herkomme, wann ich geboren wurde, was sozusagen meine Vita ausmacht, komme ich zu unterschiedlichen Ansichten. Da bin ich durchaus gespannt, was ich in zehn Jahren über das Thema denke, wie sich meine Position bis dahin möglicherweise verändert hat.

*KP:* Das ist mir im Verlauf der gemeinsamen Arbeit auch bewusst geworden: Föderalismus wird immer aus der eigenen Betroffenheit heraus gesehen. Man kann sich nicht rausstellen und sagen: Das ist nur die Ebene da oben. Und diese Themen der Betroffenheit wechseln auch immer.

*RW:* Wenn wir aber noch mal 30 Jahre zurückblicken, dann ist auch interessant, dass heute kaum mehr ein Thema ist, wie reformbedürftig die alte Bundesrepublik 1989 selbst war. Da war nur schlichtweg keine Zeit, um das ganze Paket aufzuschnüren, eine große verfassungsgebende Versammlung einzuberufen, erst die Verfassung, dann die Institutionen zu machen – das ging damals gar nicht.

*WR:* Richtig, die ganzen Debatten, die wir ab den 1990er Jahren geführt haben, waren ja alles Debatten von vor 1989.

*JB:* Wenn man aber die Artikel in diesem Buch liest, dann kann man doch zu der Überzeugung kommen, dass der föderale Ansatz eine der wesentlichen Voraussetzungen dafür war, dass es mit der Einheit so gut geklappt hat, dass die Bundesländer im Westen, die stark genug waren, Bundesländer im Osten sozusagen in Patenschaft genommen haben. Das wäre in einem Zentralstaat sicherlich anders verlaufen, was mich direkt zu einem anderen Thema bringt: die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Das zieht sich thematisch durch das gesamte Buch und bleibt auch als Frage kontrovers: Wer kann überhaupt einschätzen, was gleichwertig ist? Der Bund wird ja, wenn er Geld gibt, immer mehr einfordern, damit er auch eine Vergleichbarkeit organisiert bekommt – bei den Investitionen in Schulen beispielsweise.

*WR:* Aufgrund der Erfahrungen aus den vergangenen Jahren habe ich in einem Punkt meine Meinung da grundlegend geändert. Ich halte es mittlerweile für richtig, im Sinne des kooperativen Föderalismus, dass der Bund Aufgaben übernimmt und mitfinanziert, siehe Schulpakt. Vor zehn Jahren hätte ich das ganz anders gesehen, da hätte ich gesagt: Bitte alles getrennt, der Bund darf sich nicht einmischen, weil der Bund die Landespolitik dann mit dem goldenen Zügel steuert. Inzwischen bin ich der Meinung, der Bund sollte die Länder mit dem goldenen Zügel steuern, weil ich glaube, dass gerade im Bereich Bildung und Hochschulen die Länder versagt haben.

*RW:* Das ist ein echter Erkenntnisgewinn für mich, auch jetzt noch mal, dass es gar nicht so sehr um den Bildungsföderalismus am Ende geht, sondern um die Frage: Wie viel Freiheit hat die einzelne Schule. Das hat mit dem Bildungsföderalismus eigentlich gar nicht mehr viel zu tun.

*WR:* Richtig! Das ist auch eine neue Einsicht für mich.

*JB:* Vielleicht können die Länder es auch nicht, weil der Kostendruck zu hoch ist, zumindest für einen Teil der Länder.

*WR:* Dem widerspreche ich überhaupt nicht. Aber ich habe mittlerweile den Eindruck, dass wenn wir vor neuen Herausforderungen stehen, z.B. Digitalisierung, die Länder sich dann vor dieser Aufgabe scheuen und kein Land damit anfangen will, weil sie genau wissen, dass sie dafür sehr viel Geld ausgeben müssen. Wenn man auf die Landeshaushalte sieht, die bis zu 98 Prozent durch rechtliche und faktische Bindung fixiert sind, erkennt man, dass die Länder vielfach keine finanziellen Spielräume haben. Die ganze Finanzverteilung ist im Grunde so, dass die Länder, wenn ich es mal zuspitze, zu Verwaltungseinheiten werden, hochkompetente Verwaltungseinheiten, aber die können durchaus eine Menge machen. Das heißt, die Länder haben vielleicht nicht so viele Gestaltungsmöglichkeiten in der Gesetzgebung – aber wie man die Gesetze umsetzt, da haben sie eine Menge Spielräume. Und die sollten sie ausnutzen.

*RW:* Eine problematische Entwicklung, die vielleicht noch gefährlicher für den Föderalismus in Deutschland ist: Die Unterschiede der Länder nehmen eminent zu. Der Föderalismus als solcher in seiner Urform verliert an Struktur. Dabei verschwindet wahrscheinlich auch für viele immer mehr das Thema Ost-West. Denn wenn die starken Länder schon mit dem Bund dieses Kräftemessen machen, gehen die strukturschwächeren Regionen da tendenziell unter.

*WR:* Aber die strukturschwachen Länder haben als Alliierte den Bund.

*JB:* Ja, aber wie es Alliierte so an sich haben, die sagen dann auch, wo es langgeht. Es gibt einen großen Widerspruch in der deutschen Politik: Wir geben den Städten Fördermittel in Milliarden und wundern uns, warum die Leute dahin ziehen. Politisch verstärken wir also Trends. Dann sagen wir den Menschen auf dem Dorf: Jetzt helfen wir euch. Das trifft aber insofern nicht zu, weil absehbar ist, dass nur 30 Prozent der Jugendlichen bleiben werden. Das heißt, es gibt in sich keine stimmige Politik. Es gibt im Moment keinerlei konkrete Verabredungen, was eigentlich der wirkliche Bedarf an Versorgung in der Fläche ist. Das trifft gerade auf die ostdeutschen Länder zu. Die Erwartungshaltung ist dann einfach viel zu groß, und das wird von der Politik leider auch noch gefördert. Das ruiniert, das macht falsche Hoffnungen. Dann entstehen die kleinen Gewerbegebiete, die Straßen, die keiner braucht.

*RW:* Mich interessiert hier die Frage: Gibt es im Föderalismus vielleicht auch irgendwann mal so einen Punkt, den man erreicht, dass man sagt: Wir können hier in Sachsen-Anhalt machen, was wir wollen – oder im Saarland oder in Bremen –, wir kommen einfach finanzpolitisch nicht mehr aufs Trapez und werden immer irgendwo hinterherlaufen.

*KP:* Nur spricht das in meiner Wahrnehmung so keiner aus. Das finde ich schade, dass da keiner offen drüber spricht. Die Möglichkeiten der einen werden immer größer und die Möglichkeiten der anderen immer kleiner.

*RW:* Genau das meine ich. Durch den Länderfinanzausgleich sorgen die starken Länder dafür, dass die anderen nicht absaufen, aber vielmehr ja auch nicht. Was ist aber so schwierig daran, das politisch genauso zu formulieren? Warum geht das nicht? Denn offensichtlich führen wir diese Diskussion ja nicht oder wenn zumindest zu selten.

*JB:* Es stellt sich einfach keiner hin. Aber man könnte es auch benennen: Sachsen-Anhalt wird in den nächsten 10–15 Jahren, das ist übrigens nachlesbar, noch mal 25 Prozent seiner Einwohner verlieren. Wie wäre es für dich, Klaus, wenn jetzt einer sagen würde: Sachsen-Anhalt wird zu den Ländern gehören, die in den nächsten 30 Jahren weiterhin Schwierigkeiten haben werden?

*KP:* Das sagt mir doch mein Menschenverstand.

*JB:* Genau, die wissen das doch auch alle. Wo aber wäre die Unterschiedlichkeit für dich vorbei, also zu groß, dass du sagst: Jetzt gehe ich auch nach Bayern?

*KP:* Also, das ist ja immer ganz individuell. Ich bin ja in Halle geblieben, weil ich da gute Arbeit machen kann, die ich nicht einfach habe, wenn ich jetzt nach Berlin gehen würde. Das ist eine ganz individuelle Konstellation. Wenn ich jetzt von Industrie abhängig wäre, dann wäre das eine andere Geschichte. Aber wenn man das akzeptiert, dass es an unterschiedlichen Stellen im Land unterschiedliche Chancen gibt und sich vor allen Dingen unabhängig macht von dem Blick der anderen, die sagen: »Du bist noch in Halle? Warum gehst du nicht nach München?« Dass man sich nicht selbst diesem Gerede von den abgehängten Regionen hingibt – das ist ja auch ein Reifeprozess.

*JB:* Das Gerede von den abgehängten Regionen – das ist bei mir auch so, ich wohne ja auf dem Land. Was aber könnte so eine Sicht jetzt positiv beeinflussen? Wenn wir im Sinne der Gleichwertigkeit Halle aufwerten wollten?

*KP:* Ein gewisser Realismus spielt da sicherlich eine Rolle. Ich meine, man sollte Unterschiede und auch Nachteile anerkennen, aber nicht ständig in den Mittelpunkt stellen, sondern sich auf das Eigene besinnen. Das ist für mich auch ein zentraler Gedanke des Föderalismus.

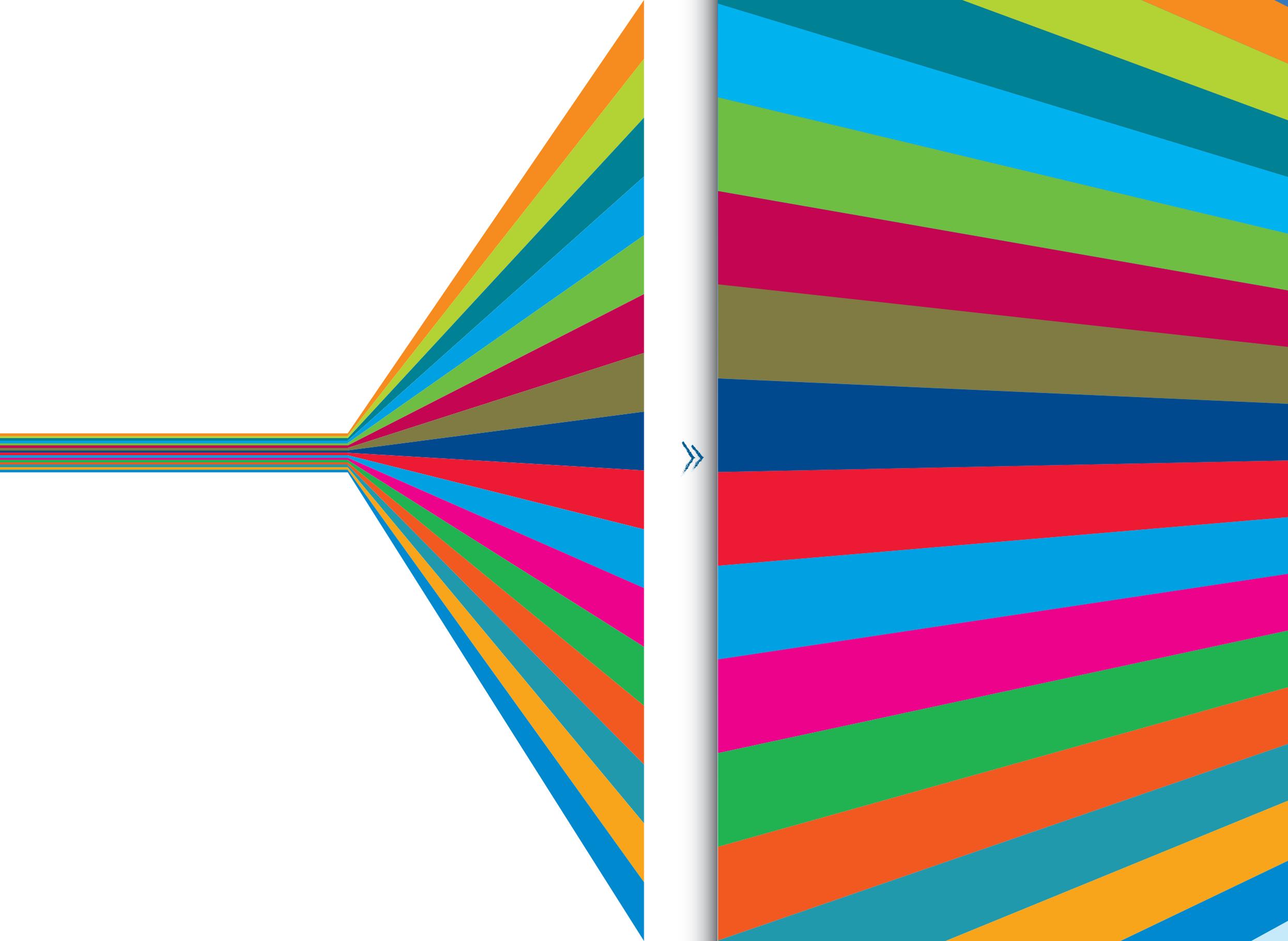


Ehe wir es ahnten, waren wir wieder angekommen bei den Ausgangsfragen unserer Idee zu dieser Publikation. Ganz nebenbei ist das der Auftrag einer politischen Stiftung. Sich zum Beispiel intensiv mit der deutschen Geschichte zu befassen, den Föderalismus gemeinsam zu hinterfragen – das bleibt eine immer wieder spannende und immer wieder aufschlussreiche Diskussion. Dieses alte autoritäre Deutschland, was unter dem Kaiser kein getrenntes Ost oder West kannte. Diese alte Bundesrepublik, die sich nach 1949 auch erst mal auf den Weg machen musste, ein wirtschaftlich starker und liberaler Staat zu werden, während im Osten dieser Weg nicht möglich war. Eine neue, junge Generation kann das nun wieder gemeinsam erleben und gemeinsam gestalten. Ein unschätzbare Wert und Gewinn für unsere Gesellschaft – dann hoffentlich auch immer öfter ohne den Blick der »Alten« nach hinten.

Man merkt, unser Gespräch schwankte von Bedeutungsschwere bis Leichtigkeit. Wir würden uns freuen, wenn Sie als Leser die Beschäftigung mit unserem Buch in gleicher Weise erleben!

Ihr Ringo Wagner

Magdeburg, Oktober 2020





Baden-Württemberg

Bayern

Berlin

Brandenburg

Bremen

Hamburg

Hessen

Mecklenburg-Vorpommern

Niedersachsen

Nordrhein-Westfalen

Rheinland-Pfalz

Saarland

Sachsen

Sachsen-Anhalt

Schleswig-Holstein

Thüringen