

BUNDESRAT

Stenografischer Bericht

762. Sitzung

Berlin, Freitag, den 27. April 2001

Inhalt:

Amtliche Mitteilungen	171 A	Hartmut Perschau (Bremen)	191 B
Zur Tagesordnung	171 B	Andreas Trautvetter (Thüringen)	203* A
Glückwünsche zum Geburtstag	171 B	Prof. Dr. Kurt Falthäuser (Bayern)	193 B
1. Entwurf eines Gesetzes über verfassungs- konkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteuer- aufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Ge- währung von Bundesergänzungszuwei- sungen (Maßstäbengesetz – MaßstG –) (Drucksache 161/01)	171 B	Dr. Thomas de Maizière (Sachsen)	195 A
Hans Eichel, Bundesminister der Finanzen	171 D	Heinrich Aller (Niedersachsen)	195 D
Eberhard Diepgen (Berlin)	174 B	Beschluss: Stellungnahme gemäß Art. 76 Abs. 2 GG	196 C
Heide Simonis (Schleswig-Holstein)	176 A	2. Entschließung des Bundesrates zur Re- gelung der BSE-Folgekosten – Antrag der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Saarland, Sachsen, Thüringen gemäß § 36 Abs. 2 GO BR – (Drucksache 313/01)	196 C
Erwin Teufel (Baden-Württemberg)	178 C	Willi Stächele (Baden-Württem- berg)	196 C, 200 C
Dr. Reinhard Höppner (Sachsen-An- halt)	180 C	Reinhold Bocklet (Bayern)	197 C, 200 D
Roland Koch (Hessen)	181 C	Renate Künast, Bundesministerin für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft	198 C
Ortwin Runde (Hamburg)	183 C	Wolfgang Senff (Niedersachsen)	201 B
Peter Müller (Saarland)	185 D	Mitteilung: Überweisung an die zustän- digen Ausschüsse	201 D
Wolfgang Clement (Nordrhein-West- falen)	187 B	Nächste Sitzung	201 D
Dr. Harald Ringstorff (Mecklenburg- Vorpommern)	189 C	Feststellung gemäß § 34 GO BR	201 B/D

Verzeichnis der Anwesenden

Vorsitz:

Präsident Kurt Beck, Ministerpräsident des Landes Rheinland-Pfalz

Amtierender Präsident Dr. h.c. Manfred Stolpe, Ministerpräsident des Landes Brandenburg – zeitweise –

Amtierender Präsident Dr. Willfried Maier, Senator, Präses der Stadtentwicklungsbehörde und Bevollmächtigter der Freien und Hansestadt Hamburg beim Bund – zeitweise –

Schriftführerin:

Karin Schubert (Sachsen-Anhalt)

Schriftführer:

Dr. Manfred Weiß (Bayern)

Baden-Württemberg:

Erwin Teufel, Ministerpräsident

Willi Stächele, Staatssekretär, Bevollmächtigter des Landes Baden-Württemberg beim Bund

Gerhard Stratthaus, Finanzminister

Bayern:

Reinhold Bocklet, Staatsminister für Bundes- und Europaangelegenheiten in der Staatskanzlei, Bevollmächtigter des Freistaates Bayern beim Bund

Prof. Dr. Kurt Faltlhauser, Staatsminister der Finanzen

Dr. Manfred Weiß, Staatsminister der Justiz

Berlin:

Eberhard Diepgen, Regierender Bürgermeister

Klaus Böger, Bürgermeister und Senator für Schule, Jugend und Sport

Peter Kurth, Senator für Finanzen

Brandenburg:

Dr. h.c. Manfred Stolpe, Ministerpräsident

Prof. Dr. Kurt Schelter, Minister der Justiz und für Europaangelegenheiten

Dagmar Ziegler, Ministerin der Finanzen

Bremen:

Dr. Henning Scherf, Präsident des Senats, Bürgermeister, Senator für kirchliche Angelegenheiten und Senator für Justiz und Verfassung

Hartmut Perschau, Bürgermeister, Senator für Finanzen

Erik Bettermann, Staatsrat, Bevollmächtigter der Freien Hansestadt Bremen beim Bund, für Europa und Entwicklungszusammenarbeit

Reinhard Metz, Staatsrat beim Senator für Finanzen

Hamburg:

Ortwin Runde, Präsident des Senats, Erster Bürgermeister

Dr. Willfried Maier, Senator, Präses der Stadtentwicklungsbehörde und Bevollmächtigter der Freien und Hansestadt Hamburg beim Bund

Dr. Ingrid Nümann-Seidewinkel, Senatorin, Präses der Finanzbehörde

Hessen:

Roland Koch, Ministerpräsident

Jochen Riebel, Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten und Chef der Staatskanzlei

Mecklenburg-Vorpommern:

Dr. Harald Ringstorff, Ministerpräsident

Niedersachsen:

Sigmar Gabriel, Ministerpräsident

Heinrich Aller, Finanzminister

Wolfgang Senff, Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten in der Staatskanzlei

Nordrhein-Westfalen:

Wolfgang Clement, Ministerpräsident

Peer Steinbrück, Finanzminister

Hannelore Kraft, Ministerin für Bundes- und Europaangelegenheiten im Geschäftsbereich des Ministerpräsidenten und Bevollmächtigte des Landes Nordrhein-Westfalen beim Bund

Rheinland-Pfalz:

Gernot Mittler, Minister der Finanzen

Saarland:

Peter Müller, Ministerpräsident

Peter Jacoby, Minister für Finanzen und Bundesangelegenheiten

Sachsen:

Dr. Thomas de Maizière, Staatsminister der Finanzen

Stanislaw Tillich, Staatsminister für Bundes- und Europaangelegenheiten in der Sächsischen Staatskanzlei und Bevollmächtigter des Freistaates Sachsen beim Bund

Sachsen-Anhalt:

Dr. Reinhard Höppner, Ministerpräsident

Karin Schubert, Ministerin der Justiz

Wolfgang Gerhards, Minister der Finanzen

Schleswig-Holstein:

Heide Simonis, Ministerpräsidentin

Claus Möller, Minister für Finanzen und Energie

Thüringen:

Andreas Trautvetter, Finanzminister

Jürgen Gnauck, Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten in der Staatskanzlei

Von der Bundesregierung:

Hans Eichel, Bundesminister der Finanzen

Renate Künast, Bundesministerin für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft

Julian Nida-Rümelin, Staatsminister beim Bundeskanzler

Dr. Barbara Hendricks, Parl. Staatssekretärin beim Bundesminister der Finanzen

(A)

(C)

762. Sitzung

Berlin, den 27. April 2001

Beginn: 9.32 Uhr

Präsident Kurt Beck: Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich eröffne die 762. Sitzung des Bundesrates und begrüße Sie sehr herzlich.

Gemäß § 23 Abs. 1 unserer Geschäftsordnung habe ich zunächst **Veränderungen in der Mitgliedschaft** bekannt zu geben:

(B) Aus der Regierung des Landes **Nordrhein-Westfalen** und damit aus dem Bundesrat ist am 17. April 2001 Herr Minister Detlev Samland ausgeschieden. Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hat am 24. April 2001 Frau Ministerin Hannelore Kraft zum Mitglied des Bundesrates bestellt, die ich zugleich als Bevollmächtigte ihres Landes sehr herzlich begrüße.

Dem ausgeschiedenen Mitglied danke ich für seine Mitarbeit in den Organen des Bundesrates sowie für seine Tätigkeit als Bevollmächtigter des Landes Nordrhein-Westfalen beim Bund. Dem neuen Mitglied wünsche ich mit uns allen hier im Hause eine gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit.

Bevor ich mich der Tagesordnung zuwende, will ich noch einer angenehmen Pflicht nachkommen und Herrn Kollegen **J a c o b y** herzlich zu seinem heutigen 50. **Geburtstag** gratulieren. Herzlichen Glückwunsch und alles Gute!

(Beifall)

Es muss ein gutes Gefühl sein, zu den echten Fünzigern zu gehören.

Ich wende mich nun der **Tagesordnung** zu. Sie liegt Ihnen in vorläufiger Form mit zwei Punkten vor.

Gibt es Wortmeldungen zur Tagesordnung? – Das ist nicht der Fall. Dann ist sie so **festgestellt**.

Ich rufe **Tagesordnungspunkt 1** auf:

Entwurf eines Gesetzes über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (**Maßstäbengesetz** – MaßstG –) (Drucksache 161/01)

Dazu liegt eine Vielzahl von Wortmeldungen vor. Gemeldet haben sich – das ist auch so verabredet –: zunächst Herr Bundesminister Eichel, ihm folgen Herr Regierender Bürgermeister Diepgen, Frau Ministerpräsidentin Simonis, Herr Ministerpräsident Teufel, Herr Ministerpräsident Dr. Höppner, Herr Ministerpräsident Koch, Herr Bürgermeister Scherf, Herr Ministerpräsident Müller, Herr Erster Bürgermeister Runde, Herr Ministerpräsident Clement, Herr Ministerpräsident Dr. Ringstorff, Herr Ministerpräsident Gabriel, Herr Bürgermeister Perschau, Herr Minister Trautvetter, Herr Staatsminister Professor Dr. Falthäuser, Herr Staatsminister Dr. de Maizière.

Gibt es weitere Wortmeldungen,

(Heiterkeit)

(D)

oder wünscht jemand, seine Wortmeldung zurückzuziehen? Auch dies ist möglich. – Beides ist nicht der Fall.

Dann darf ich Herrn Bundesminister Eichel das Wort erteilen.

Hans Eichel, Bundesminister der Finanzen: Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Der Föderalismus ist das Markenzeichen des deutschen Staatsaufbaus und sein Gütezeichen.

Solidarität, das Entstehen der Starken für die Schwachen, das Entstehen des Bundes für die Länder und der Länder für den Bund, ist das Fundament des Föderalismus. Auf dieser Basis finden der Wettbewerb der politischen Ideen und der Wettbewerb der Länder untereinander statt.

Allerdings, meine Damen und Herren – auch dieser Satz gilt –: Beim Geld hört die Gemütlichkeit auf. So haben wir zwar 1993 einvernehmlich ein neues Finanzausgleichssystem beschlossen – einstimmig auch im Bundesrat –, das 1995 in Kraft getreten ist; danach haben aber drei Länder gegen den Finanzausgleich in Karlsruhe geklagt. Auf Grund des Klageergebnisses sind wir in der Situation, eine **Neufassung des Finanzausgleichs** vornehmen zu müssen, und zwar nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts **in zwei Stufen**: in der ersten Stufe ein Gesetz mit allgemeinen

Bundesminister Hans Eichel

- (A) Maßstäben für den Ausgleich und die Zuweisung der Finanzen auf der Basis der Finanzverfassung des Grundgesetzes, danach ein Gesetz über den Finanzausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen.

Wir müssen diesen Sachverhalt, auch was die Zweistufigkeit und ihre zeitliche Abfolge betrifft, ernst nehmen. Deswegen hat die Bundesregierung einen Gesetzentwurf über die Maßstäbe vorgelegt, der heute im Bundesrat und anschließend in erster Lesung im Deutschen Bundestag behandelt wird; Sie beschließen heute die Stellungnahme der Länder zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung.

Die **Leitlinien des Gesetzentwurfs** sind:

Erstens Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, d. h. **langfristig haltbare Maßstäbe**. Deswegen sage ich ein wenig kritisch – ich verstehe, was der Hintergrund dafür ist –: Das in der Stellungnahme des Bundesrates, so wie Sie sie heute beschließen wollen, vorgesehene Gesetz des Hannoveraner Kreises ist in seiner Ausprägung schon mehr ein Finanzausgleichsgesetz als ein Maßstäbengesetz. Ich will nachdrücklich dafür plädieren – denn ich glaube, dass es uns gemeinsam die Entscheidung leichter macht –, das **Maßstäbengesetz** wirklich **allgemein zu halten** und es im Bundesrat erst dann zu verabschieden, wenn es auch Klarheit über finanzielle Konsequenzen gibt.

Aber, meine Damen und Herren, ich wiederhole: Wir müssen zunächst über das Maßstäbengesetz beraten. Ich rate dazu, es so allgemein zu fassen, dass auch die einzelnen Finanzausgleichsregelungen sowie die Hoffnungen der Länder darin Platz finden, und die genauere Diskussion im Zusammenhang mit dem Finanzausgleichsgesetz zu führen. Alles andere führt zu großen Schwierigkeiten. Jedenfalls ist das Hintergrund des Maßstäbengesetzes, das wir vorgelegt haben.

(B)

Zweitens **Vereinfachung und Transparenz**.

Drittens **Stärkung des Eigenbehalts der Länder auf allen Stufen**.

Viertens – diesen Grundsatz habe ich schon erwähnt – **Solidarität** untereinander und in besonderem Maße mit den neuen Ländern, die auf Grund der Folgen der deutschen Teilung ganz gewiss noch eine Reihe von Jahren Sonderzuwendungen benötigen.

Das sind die vier Leitlinien, nach denen wir unseren Gesetzentwurf aufgestellt haben.

Nun, meine Damen und Herren, einige Bemerkungen zu den Einzelregelungen und bereits auch zu den Stellungnahmen, die der Finanzausschuss des Bundesrates verabschiedet hat und die heute Gegenstand der Beratung sind.

Erstens **vertikale Umsatzsteuerverteilung**.

Ich will auf die Position des Finanzausschusses des Bundesrates zu diesem Punkte kurz eingehen. Wir gehen davon aus, dass wir es mit einem umfassenden Deckungsquotenausgleich und einer Deckungsquotenberechnung zu tun haben, anders als Sie es in Ihrer Stellungnahme heute beschließen wollen. Den

Familienleistungsausgleich als einen gesonderten (C) Regelungstatbestand außerhalb der Deckungsquotenberechnung ansehen zu wollen führt nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts in die Irre und ist auch nicht logisch. Er könnte nur dann als ein eigener Bereich verstanden werden, wenn es dafür auch eine eigene Finanzierung gäbe; dann ist es denklogisch nicht anders möglich. Da es für den Familienleistungsausgleich keine eigene Finanzierung gibt, ist dies, unbeschadet der Frage, wie das Kindergeld im Einzelnen zu regeln ist, anschließend in die gesamte Deckungsquotenberechnung einzubeziehen. Das hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil auch deutlich gemacht.

Zweitens. Unserem Maßstäbengesetz liegt eine **umfassende Definition des Finanzbegriffs** zu Grunde. Auch darüber wird geredet werden müssen. Alle ausgleichserheblichen Einnahmen werden in voller Höhe einbezogen. Ich weiß wohl, dass dies ein Streitgegenstand ist. Aber alles andere führt aus meiner Sicht zu relativ willkürlichen Betrachtungen bei Hinzurechnungen und Abrechnungen. Deswegen ist die volle Einbeziehung aller ausgleichserheblichen Einnahmen und Ausgaben Grundlage unseres Gesetzentwurfs.

Das macht übrigens einen wesentlich vereinfachten Finanzausgleich möglich. Wie bei den Steuern gilt: Wenn man eine **breite Basis** hat, bestehen anschließend wesentlich mehr Möglichkeiten, eine Fülle von Einzelregelungen des heutigen Finanzausgleichs allgemein einzubeziehen, und es ist wesentlich leichter, den Tarif übersichtlich und klar zu gestalten. Ich weiß: Auch dies ist ein umstrittenes Thema. Ich will aber (D) deutlich machen, was die Prinzipien und die Einzelregelungen unseres Entwurfs sind.

Zu den Ausgleichshöhen! Der **abstrakte Mehrbedarf der Stadtstaaten wird ausdrücklich anerkannt**. Nachdem die Ministerpräsidentenkonferenz die Diskussion unter den Ländern über das **Thema „Länderneugliederung“ beendet** hat, muss im Finanzausgleich natürlich die Konsequenz daraus gezogen werden. Wenn das Thema „Länderneugliederung“ – es ist ohnehin keines des Bundes; die Verfassung sieht diese Möglichkeit vor, sagt aber auch genau, wie sie zu handhaben ist – kein Gegenstand der politischen Debatte in diesem Zusammenhang ist, muss nach Finanzausgleich eine Situation geschaffen werden, in der alle Länder auch lebensfähig sind. Es ist nicht sinnvoll, einen Finanzausgleich zu schaffen, der einzelne Länder praktisch in die Lage von Haushaltsnotlageländern bringt. Deswegen muss der abstrakte Mehrbedarf der Stadtstaaten anerkannt werden.

Was den Bund betrifft, sage ich: Wir sind im Unterschied zum Entwurf des Hannoveraner Kreises der Meinung, dass die genaue Ausformulierung nicht ins Maßstäbengesetz, sondern ins Finanzausgleichsgesetz gehört. Zu dieser Position will ich mich ausdrücklich bekennen. Dasselbe gilt für die Anerkennung abstrakter Mehrbedarfe bei besonders dünn besiedelten Flächenländern. Auch das wird im Maßstäbengesetz festgeschrieben. Die entsprechende Regelung muss dann im Finanzausgleichsgesetz konkretisiert werden.

Bundesminister Hans Eichel

- (A) Zur Ausgleichshöhe ist weiter klar, dass eine Vertauschung der Reihenfolge unter den Ländern durch den Länderfinanzausgleich auszuschließen ist.

Was die **Bundesergänzungszuweisungen** betrifft – ich will nachher noch eine Bemerkung zur Rolle des Bundes in diesem Zusammenhang machen –, so ist darauf hinzuweisen, dass das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich deren **nachrangigen und ergänzenden Charakter** hervorhebt. Es sagt, dass die Bundesergänzungszuweisungen im Verhältnis zum Gesamtumfang des Länderfinanzausgleichs nicht beträchtlich sein dürfen. Und es stellt an die Sonderbedarfsergänzungszuweisungen hohe Begründungsanforderungen.

So viel zu den Einzelregelungen, die wir im Maßstäbengesetz vorgesehen haben.

Es ist nicht Gegenstand des Maßstäbengesetzes, aber es muss Gegenstand unserer Regelung sein, dass das Bundesverfassungsgericht auch eine **Neuregelung beim Fonds „Deutsche Einheit“** verlangt. Die Bundesposition ist, dass der Bund den Fonds „Deutsche Einheit“ insgesamt übernimmt und die Länder dem Bund dafür Umsatzsteueranteile abtreten, damit er ihn bedienen und abfinanzieren kann. Ich weise darauf hin, dass der Bund umgekehrt den Ländern 1993 mit Wirkung 1995 sieben Umsatzsteuerpunkte übertragen hat, damit die ostdeutschen Länder in den Finanzausgleich einbezogen werden konnten.

Ein weiterer Punkt, der mir wichtig ist – ich finde es allerdings ein bisschen schade, wie die Stellungnahme der Länder dazu ausgefallen ist –, ist der **ationale Stabilitätspakt**. Sie wissen, dass es eine unrühmliche Geschichte der Länder untereinander sowie zwischen den Ländern und dem Bund ist, was die Umsetzung des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes in nationales Recht angeht. Es hat eine Fülle von Versuchen gegeben, die an den Interessenwidersprüchen zwischen den Ländern sowie zwischen Bund und Ländern gescheitert sind. Das ändert nichts daran, dass wir aus Brüssel unter dauerndem Druck stehen, dieses Problem zu lösen. Der deutsche Föderalismus darf sich an dieser Stelle nicht dadurch auszeichnen, dass er dieses Problem nicht löst, sondern er muss sich dadurch auszeichnen, dass er es löst.

Das ist der Grund, warum ich einen Vorschlag in das Maßstäbengesetz aufgenommen habe, der aus meiner Sicht voll konsensfähig ist. Er sieht vor, die **Regelungen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes in nationales Recht zu übernehmen**. Ich weiß doch, dass alle Länder das Ziel haben, über längere oder kürzere Distanz – je nach ihrer Finanzkraft – zu ausgeglichenen Haushalten zu kommen. Ich wiederhole: Mir geht es nicht um den Zeitraum; darüber kann man reden. Wenn wir das in das Gesetz hineinschreiben und es auch praktizieren, erübrigt sich jede Quotendiskussion im Zusammenhang mit einem nationalen Stabilitätspakt. Aus diesem Grund habe ich diese Regelung in das Maßstäbengesetz aufgenommen. Ich wäre dankbar, wenn wir noch einmal sehr intensiv abseits der Beschlussfassung, die heute hier offenkundig erfolgen wird, darüber diskutieren könnten. Ich habe jedenfalls keinen anderen gangbaren

- Weg gefunden, wie wir das Thema „nationaler Stabilitätspakt“ lösen könnten. (C)

Meine Damen und Herren, nur diese Bemerkung, die sich nicht auf das Maßstäbengesetz bezieht, will ich heute machen: Nach der Verabschiedung des Maßstäbengesetzes wird es um den Finanzausgleich gehen. Es wäre zu begrüßen, wenn die Länder die Grundposition des Bundes teilen: Wir wollen beim Übergang von 2004 auf 2005 Verwerfungen weder zwischen den Ländern noch zwischen der Ländergesamtheit und dem Bund. Wir sind bereit, unsere gesamtstaatliche Verantwortung zu tragen. Deswegen geht das Maßstäbengesetz ausdrücklich auf die **Sonderbedarfe** ein, die sich **aus den teilungsbedingten Folgen** für die Ostländer ergeben, um das noch einmal deutlich zu machen.

Nun zum **Zeitplan!** Wir haben das Maßstäbengesetz vorgelegt, um den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts sichtbar Folge zu leisten. Das werden wir in der Zukunft beachten müssen. Ich erinnere daran, dass der Zeitplan, den das Verfassungsgericht vorgegeben hat, es zwingend erfordert, dass wir in dieser Wahlperiode das Maßstäbengesetz verabschieden, weil anderenfalls zum 1. Januar 2003 ein rechtloser Zustand mit all den Konsequenzen, die sich daraus ergeben, eintreten wird.

Das Verfassungsgericht hat nicht verlangt, dass wir in dieser Wahlperiode über den Finanzausgleich und den Solidarpakt beschließen; es waren die Länder, die dies einstimmig gewünscht haben. Die Bundesregierung hat sich auf diese Situation eingelassen. Sie steht ausdrücklich zu der Zusage, alles daranzusetzen, in dieser Wahlperiode auch den **Finanzausgleich** und den **Solidarpakt II** zu verabschieden. Ich weise darauf hin, dass beides nicht auflösbar ist, weil ein Teil der Elemente des Solidarpaktes im Finanzausgleich und ein anderer Teil im Investitionsförderungsgesetz enthalten ist. Also haben wir keine Chance – auch diese Diskussion kenne ich –, den Solidarpakt II zu verabschieden, ohne den Finanzausgleich zu regeln, zumal der Aufbau Ost eine gesamtstaatliche Aufgabe ist. (D)

Ich wäre sehr dankbar, meine Damen und Herren – ich mache mir deswegen Sorgen –, wenn die Länder in der Lage wären, möglichst bald zu einer einvernehmlichen Position in Grundfragen zu kommen, die auch für den Bund akzeptabel ist, damit wir, wie bisher vorgesehen, vor der Sommerpause zu politischen Regelungen in diesen beiden Punkten kommen können. Anderenfalls gefährden wir genau das, was wir auf Wunsch der Länder verabredet haben, nämlich noch in dieser Wahlperiode sowohl den Finanzausgleich als auch den Solidarpakt II zu verabschieden. Ich hielte das nach den Verabredungen, die wir getroffen haben, für nicht erträglich.

Wenn die Länder in diesem Zusammenhang auch **Regelungen über eine Revitalisierung des Föderalismus** wünschen – das bedeutet die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Länder, aber auch die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit des Bundes, die Auflösung von ein paar Sachverhalten, zu denen wir nur gemeinsam Entscheidungen treffen können –, so

Bundesminister Hans Eichel

(A) ist der Bund für die Diskussion darüber offen. Das erkläre ich hier ausdrücklich. Aber bisher ist keine einvernehmliche Länderposition erkennbar. Deswegen hat es aus meiner Sicht zunächst wenig Sinn, dass der Bund eine Position formuliert, wenn nicht erkennbar ist, ob es in dieser sehr schwierigen Frage wirklich zu einem Einvernehmen unter den Ländern kommt. Aber ich erkläre ausdrücklich die Offenheit des Bundes dafür und würde es begrüßen, wenn wir zu Vereinfachungen in diesem Bereich kämen.

Letzter Punkt: Wir haben den Gesetzentwurf auf den Tisch gelegt. Wir wissen, dass er so, wie wir ihn eingebracht haben, am Ende nicht Gesetz werden wird, weil es zu einer einvernehmlichen Regelung zwischen Bund und Ländern kommen muss. Meine Vorstellung ist, alles zu tun, damit es zu einer Regelung kommt, der alle Länder und der Bund zustimmen können. Wie man sieht, garantiert dies nicht, dass wir uns in absehbarer Zeit nicht schon wieder über das unterhalten, was wir einvernehmlich verabschiedet haben. Aber ich hielte es – auch für die **Außenwirkung des deutschen Föderalismus** – für besser, wenn es uns gelänge, einvernehmlich zwischen allen Ländern und dem Bund zu einer Neuregelung zu kommen. – Ich bedanke mich herzlich für Ihre Aufmerksamkeit.

Präsident Kurt Beck: Wir danken Ihnen, Herr Bundesfinanzminister.

Das Wort hat der Regierende Bürgermeister Diepgen (Berlin).

(B)

Eberhard Diepgen (Berlin): Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Die Stellungnahme, die dem Bundesrat heute zur Beschlussfassung vorliegt, ist so etwas wie ein Gesamtkunstwerk, in dem auch die verschiedenen Elemente dargestellt werden. Ich will darauf hinweisen, dass mit der heutigen Beratung und Beschlussfassung über diese erste Bundesratsstellungnahme zum Maßstäbe-Gesetzentwurf die Chance auf einen wichtigen und hoffentlich auch konsensfördernden Schritt hin zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Erfüllung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts eröffnet wird. Die Verabschiedung von gesetzlichen Maßstäben ohne volle Klarheit über deren Folgen, ohne Klarheit darüber, Herr Bundesminister, was „hinten herauskommt“, ist und bleibt dabei problematisch.

Sie haben sich soeben noch einmal ausdrücklich für die Zweistufigkeit ausgesprochen. Ich möchte festhalten: Die Stellungnahmen bzw. Entwürfe, welcher Gruppe auch immer, stehen vor einem **rechtsstaatlichen Dilemma**. Die einfachgesetzlichen Maßstäbe für den bundesstaatlichen Finanzausgleich sollen seine weiteren Elemente – das Rechenwerk des Finanzausgleichs und den Solidarpakt II – möglichst binden. Das haben Sie dargestellt. Diese Vorstellung ist sowohl mit dem Lex-posterior-Grundsatz als auch mit dem Lex-specialis-Grundsatz schwer vereinbar. Unsere Verfassungsordnung kennt allein die **Bindung des einfachen Gesetzes an die Verfassung**, also an

das Grundgesetz. Sie kennt **keine** dem irgendwie entsprechende **Rangordnung zwischen verschiedenen einfachen Bundesgesetzen**. Das ist das Dilemma, mit dem wir es hier zu tun haben. (C)

Meine Damen und Herren, ich kann und möchte hier nicht über den im Finanzausgleichsurteil des Bundesverfassungsgerichts zitierten „Schleier des Nichtwissens“, d. h. über die Ideen des vom Gericht herangezogenen John Rawls und seine „Theorie der Gerechtigkeit“ philosophieren, sondern ich will ganz praktisch mit Helmut Schmidt sagen: Wir wollen wissen, wer wem wann was und wie viel geben muss oder wegnehmen will. Das ist es, was wir wissen wollen. Die sachlich und zeitlich optimale Lösung ist es also, die Maßstäbe, den Finanzausgleich und den Solidarpakt II in geeigneter Weise zusammenzufassen. Sie haben sich dazu eben auch mit einigen kritischen Hinweisen auf Erschwernisse auf diesem Weg geäußert. Ich glaube, angesichts der verfassungsrechtlichen Problematik gibt es hier allerdings auch einen Zwang in diese Richtung.

Nun zur gemeinsamen Stellungnahme: Die Stellungnahme fordert zu Recht den uneingeschränkten Fortbestand der gesamtstaatlichen Verantwortung des Bundes ein. Die einmütige Haltung der Länder setzt einem **Rückzug des Bundes aus dem System der Bundesergänzungszuweisungen** zu Lasten der Länder, einem finanzpolitischen „divide et impera“ des Bundes klare Grenzen. Ich hoffe, nein, ich bin mir sehr sicher, dass die einmütige Position der Länder auf der einen Seite ihre Verhandlungsposition stärken und auf der anderen Seite die Diskussion in der nächsten Zeit beleben wird. (D)

Die Stellungnahme kehrt im Übrigen die unterschiedlichen Positionen zwischen den Ländern – ich sprach von einem Gesamtkunstwerk – nicht unter den Tisch, sondern legt sie in aller Deutlichkeit offen. Dies ist sicher eine gute Basis für die Verständigung in der vereinbarten Juni-Runde der Regierungschefs der Länder untereinander und mit dem Bund. Denn auch bei den unterschiedlichen Positionen zwischen den Ländern und gegenüber dem Bund scheint mir bei genauem Hinsehen die Konsensschnittmenge größer, als dies in der gegenwärtigen Gegenüberstellung des Maßstäbe-Gesetzentwurfs der 11er-Gruppe und der Änderungsvorschläge der vier ausgleichspflichtigen Flächenländer zum Maßstäbe-Gesetzentwurf des Bundes zum Ausdruck kommt.

Nicht zuletzt habe ich die Hoffnung, dass wir uns nicht von der selbst gestellten gemeinsamen Aufgabe der Länder und des Bundes der **Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung** verabschieden. Auch aus diesen noch in der Beratung befindlichen sonstigen Föderalismusfragen können sich Elemente für eine Gesamtverständigung zwischen den Ländern sowie zwischen den Ländern und dem Bund ergeben.

Ein gewichtiger Beitrag zur weiteren Gesetzgebungsarbeit ist der in der Stellungnahme enthaltene und unter niedersächsischer Federführung formulierte Maßstäbe-Gesetzentwurf nebst Begründung. Das ist der **Gesetzentwurf der so genannten 11er-Gruppe**, die Sie, Herr Bundesminister, ebenfalls angesprochen haben.

Eberhard Diepgen (Berlin)

- (A) Ich möchte dem niedersächsischen Kollegen Gabriel und seinem Finanzministerium ausdrücklich für diese Formulierungen danken; denn an dem Gesetzentwurf wird sehr deutlich, dass die verschiedenen Elemente, nämlich Solidarität und die Gewährleistung eines begrenzten, aber notwendigen Selbstbehaltes, in einem bundesstaatlichen System durchaus miteinander verbunden werden können. Die Grundgedanken stehen auch in Verbindung mit allen finanzpolitischen Rückwirkungen – von der Stadtstaatenklausel bis hin zu den Fragen der Finanzkraft der Kommunen. Es ist möglich, all dies einzubeziehen, wie der Gesetzentwurf im Einzelnen zeigt.

Hier ist also ein Weg für eine Lösung aufgezeigt worden. Ich glaube, es ist richtig festzuhalten: Wir alle müssen darauf Wert legen, dass es hier zu einer politischen Lösung kommt. All das, was im Hinblick auf weitere juristische Konfrontationen, auch sozusagen im Hintergrund, angesprochen wird, scheint mir der bundesstaatlichen Verantwortung nicht zu entsprechen.

Meine Damen und Herren, ich möchte aus der Vielfalt der einzelnen Fragestellungen einmal drei Punkte aus der Berliner Sicht aufgreifen:

- Erstens. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts verlangt eine rationale, **nachvollziehbare Ordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs**. Es gibt aber keine Einzelheiten der Gestaltung vor. Ich bin mir sehr sicher, dass wir im Rahmen dieser Sitzung des Bundesrates dazu wieder unterschiedliche Positionen hören werden. Das Bundesverfassungsgericht sagt nicht, dass der eine oder der andere Lösungsansatz – auch aus dem gegenwärtig noch geltenden Rechtssystem – rechtlich unzulässig sei. Es verlangt lediglich Nachvollziehbarkeit – also weg von der Gefahr der Willkürlichkeit von Entscheidungen! Das ist der Grundgedanke. Die Ausgestaltung ist und bleibt eine politische Entscheidung.

Zweitens. Der Länderentwurf gewährleistet eine aufgabengerechte Finanzausstattung aller Länder und damit Existenz und Handlungsfähigkeit jedes Landes. Das ist eine der Grundvoraussetzungen. Dabei bin ich nicht der Auffassung, Herr Bundesfinanzminister, dass das jede **Länderneugliederung** von vornherein ausschließt. Er geht nur davon aus, dass wir mit der Existenzberechtigung und der Sicherung der Arbeitsfähigkeit der einzelnen Länder eine Ausgangsposition für die Verhandlungen schaffen. Wenn Länder beispielsweise zu der Überlegung des Zusammenwirkens bis hin zur Fusion kommen, müssen diese Grundgedanken als Elemente akzeptiert werden, und das, was wir jetzt entscheiden, muss gegebenenfalls auch bei fusionierten Ländern weiter gelten. Ich will das vor dem Hintergrund der Diskussion über **Berlin/Brandenburg** ausdrücklich sagen, weil ich glaube, dass das ein Element der Modernisierung unserer bundesstaatlichen Ordnung sein kann.

In diesem Zusammenhang ist es für mich nicht akzeptabel, dass der bewährte, gut begründete Mechanismus der **Einwohnerwertung der Stadtstaaten** bei der Steuerverteilung in Frage gestellt wird und so die politische Eigenständigkeit und die finanzielle Hand-

lungsfähigkeit von drei Ländern gezielt angegriffen werden. Wer die 135 % Einwohnerwertung der Stadtstaaten ablehnt, müsste eigentlich zugleich die seit Jahrzehnten völlig unbestrittene Praxis der kommunalen Finanzausgleichssysteme in den Flächenländern angreifen. Ich weise nur darauf hin, dass Düsseldorf eine Einwohnerwertung von 150 %, München von 157 % und Stuttgart sogar von 186 % hat. Auf dieser Grundlage und mit diesen Grundgedanken müssen auch die weiteren Entscheidungen getroffen werden.

Drittens. Schließlich garantiert diese Stellungnahme die **Fortsetzung des Aufbaus Ost**. Der Vorschlag entspricht den Interessen aller ostdeutschen Länder, ist ausgewogen und überfordert weder die Solidarität des Bundes noch die der übrigen Länder.

Meine Damen und Herren, auch der Entwurf der Bundesregierung enthält bereits wichtige Weichenstellungen; das will ich hier nicht übersehen. Das betrifft im Grundsatz – noch nicht in den Einzelheiten – das klare Bekenntnis zur Fortsetzung des Aufbaus Ost. Kriterien sowie Vergleichs- und Bemessungsgrundlagen sind dabei allerdings noch präzisierungs- und modernisierungsbedürftig – vor dem Hintergrund Ihrer Position, dass es hier nur um Maßstäbe geht. Aber es wird sehr deutlich: Es muss Klarheit geschaffen werden. Die Regierungschefs der ostdeutschen Länder haben dazu sowohl dem Bund als auch den übrigen Ländern bestens vorbereitete und begründete Konzeptionen sehr frühzeitig zugeleitet.

Ich könnte mir vorstellen, dass eine Modernisierung der Förderung des Aufbaus Ost weniger mit goldenen Zügeln des Bundes, Herr Bundesminister, als vielmehr durch dezentral in den Regionen zu entscheidende Förderstrategien und Maßnahmen das probate Mittel wäre, dem weiteren Auseinanderdriften von Ost und West bei der Wirtschafts- und Steuerkraft sowie bei der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt entgegenzuwirken. Wir müssen einer **Abwanderung aus dem Osten Deutschlands** entscheidend **entgegenwirken**. Diese Entwicklung ist inzwischen gefährlich geworden, wenn man an die Breite des Landes denkt.

Eine zweite, die Zusage des Bundeskanzlers – wenn auch noch unvollständig – aufgreifende, gleichwohl positive Weichenstellung im Entwurf des Bundes ist die – ebenfalls noch präzisierungsbedürftige – **Gewährleistung der aufgabengerechten Finanzierung der Stadtstaaten**. Ich bin Ihnen, Herr Bundesminister, dankbar, dass Sie ausdrücklich auf diesen Punkt hingewiesen haben.

Ich bin mir bewusst, dass gerade das Land Berlin die Solidarität des Bundes und der übrigen Länder in besonderer Weise beansprucht. Die **Gewährleistung der Funktion Berlins als Bundeshauptstadt** ist allerdings eine zusätzliche, **vom bundesstaatlichen Finanzausgleich unabhängige Aufgabe**. Sie darf insofern nicht zu Vermischungen führen. Hier geht es um die Leistungsfähigkeit, um die Bestandskraft der einzelnen Länder, nicht um die Vermischung mit Aufgaben, die im Ergebnis Bundesaufgaben sind.

Meine Damen und Herren, bundesstaatliche Solidarität und bundesstaatlicher Wettbewerb sind kein

Eberhard Diepgen (Berlin)

- (A) Gegensatz. Sie sind vielmehr Kehrseiten ein und derselben Medaille. Die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in ganz Deutschland bleibt Voraussetzung für politische Stabilität und soziale Gerechtigkeit. Genau das sind die Grundlagen für Solidarität und Eigenverantwortung, für die beiden Elemente, die bei bundesstaatlichen Finanzdiskussionen immer eine wesentliche Rolle spielen müssen. – Vielen Dank.

Präsident Kurt Beck: Vielen Dank, Herr Kollege Diepgen!

Das Wort hat Frau Ministerpräsidentin Simonis (Schleswig-Holstein).

Heide Simonis (Schleswig-Holstein): Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber am 11. November 1999 aufgetragen, zunächst ein Gesetz zu erarbeiten, das die Maßstäbe festlegt, nach denen der künftige Länderfinanzausgleich, die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens und die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen erfolgen sollen.

- (B) Offenbar ging das hohe Gericht davon aus, dass die Freude am Formulieren solcher Gesetzeswerke nicht durch schnöde Fragen „Was kostet das, und was bringt es?“ gestört werden dürfe. Das klang ein bisschen auch in Ihrer Rede an, Herr Bundesfinanzminister. Ich halte das, mit Verlaub, für ein bisschen weltfremd. Natürlich springt sofort die Rechenmaschine in den Köpfen der Finanzminister an, wenn ein so oder so formuliertes Gesetz vorgeschlagen wird. Das ist auch gut so; dafür werden sie bezahlt. Man muss am Ende auch wissen, was man beschlossen hat.

Wir diskutieren über den Gesetzentwurf also deswegen heiß, weil der inhaltliche **Zusammenhang zwischen dem Maßstäbengesetz und dem noch neu zu formulierenden Finanzausgleichsgesetz** evident ist und nicht aus der Welt geschafft werden kann.

In meiner Stellungnahme vor dem Bundesverfassungsgericht am 22. September 1999 habe ich von der sehr erfolgreichen Aktion zur **Einbindung der neuen Länder in das bisherige Finanzausgleichssystem** gesprochen, die wir alle gemeinsam damals geschafft, bei der wir alle gemeinsam Solidarität gezeigt haben. Wenn wir heute zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung Stellung nehmen, so geschieht dies auch vor dem Hintergrund der Kompromissfähigkeit, die damals alle Länder, auch die drei Klänerländer, bewiesen haben und die die Leistungsfähigkeit unseres föderativen Systems gezeigt hat.

Der Vorwurf, die armen Länder würden sich einer Diskussion nur deswegen verschließen, weil sie sich so gern in ihrer Hängematte ausruhen, geht an der Wirklichkeit vorbei. Welcher Ministerpräsident, welcher Wirtschafts- oder Finanzminister tritt gerne vor sein Parlament oder vor Wahlen vor die Öffentlichkeit und wirbt damit, er sei besonders lange in seiner Hängematte geblieben und habe nichts geschafft, nichts sei erreicht worden? Im Übrigen wäre es ein herber

und ungerechter Vorwurf gegenüber dem Land **Bayern**, das vier Jahrzehnte in der Situation eines Nehmerlandes war und vor einigen Jahren **zum Geberland geworden** ist. Es hat bewiesen – wie andere Länder übrigens auch –, dass man als Nehmerland weiß Gott nicht in Hängematten liegt, sondern durchaus Intelligenz, Kreativität und den Willen entwickeln kann, das eigene Land von Wohltaten anderer Länder unabhängig zu machen.

Es kommt also darauf an – je genauer und sorgfältiger wir das Maßstäbengesetz formulieren, desto tragfähiger und hoffentlich langfristiger wird auch der Finanzausgleich sein –, dass das Gesetz vor eventuellen neuen Gängen nach Karlsruhe Bestand hat und dass klar ist: Die Länder, und zwar alle Länder, egal ob im Westen, Osten, Norden oder Süden, ob reiche oder arme, bemühen sich darum, für ihre Bürgerinnen und Bürger das Beste zu tun.

Das Maßstäbengesetz stellt die Weichen für das Finanzausgleichsgesetz. Wenn wir uns hier nicht einigen, sehe ich allerdings auch schwarz für das Finanzausgleichsgesetz, bei dem bis jetzt alle noch davon ausgehen, dass wir eine 16 : 0-Lösung hinbekommen, weil alles andere dem föderativen System unserer Gesellschaft, auf das wir stolz sind und mit dem wir ab und zu werben, nicht gut bekommen würde.

Der gebotenen Sorgfalt und Genauigkeit wird die in der Empfehlung des Finanzausschusses enthaltene **Stellungnahme der elf Länder** gerecht. Diese Positionsbeschreibung ist das Ergebnis ausführlicher Verhandlungen zwischen sehr unterschiedlich strukturierten Ländern, nämlich Gebern wie Nehmern, allen Stadtstaaten wie der Mehrzahl der Flächenländer, alten und neuen Ländern, im Übrigen auch allen in der Republik vorkommenden Parteikonstellationen. Das zeigt: Der Föderalismus fördert die Diskussion über Parteigrenzen und Ländergrenzen hinweg. Wir waren in jeder Situation aufgeschlossen und kompromissbereit und hoffen sehr, dass der Gesetzesvorschlag, der von elf Ländern erarbeitet worden ist, nun auch von den übrigen Ländern zumindest als Grundlage für die weitere Diskussion akzeptiert und eine Lösung gemeinsam mit dem Bund gefunden wird.

Einig sind sich alle Länder in der klaren **Ablehnung der Position des Bundes zur vertikalen Umsatzsteuer-Verteilung**. Das kann Sie, Herr Bundesfinanzminister, nach dem Motto „Viel Feind, viel Ehr“ stolz machen. Vielleicht sollten Sie aber überdenken, ob Sie nicht doch ein Gesetz vorgelegt haben, das nur wenig Freude macht und noch verbesserungsbedürftig ist.

Dass die vier Zahlerländer in ihrer Stellungnahme zum horizontalen Finanzausgleich und zu den Regelungen über die Bundesergänzungszuweisungen aber die Grundstruktur des Gesetzentwurfs der Bundesregierung unterstützen, liegt auf der Hand. Durch ihre **Einzeländerungsanträge** wollen sie den abstrakten Entwurf dort konkretisieren, wo eigene Interessen berührt sind, und ihn unverbindlich lassen, wo es im Wesentlichen um die ernst zu nehmenden Belange der anderen geht. Das ist natürlich nicht akzeptabel. Im Übrigen kann man darüber auch nicht abstimmen.

Heide Simonis (Schleswig-Holstein)

- (A) Man kann nicht sehenden Auges in eine Abstimmung hineinlaufen, die dazu führt, dass die eigene Situation im Vagen bleibt, während die Situation anderer konkretisiert wird.

Heute muss besonders die **Mitverantwortung des Bundes für unseren föderalen Gesamtstaat** bedacht werden, was in dem vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung aus meiner Sicht nur ungenügend berücksichtigt worden ist.

Die **Belastungen der Länder** – und damit auch Schleswig-Holsteins – **durch Entscheidungen des Bundes**, die wir in der Sache mittragen, sind in den letzten Jahren, und zwar von Jahr zu Jahr, erheblich gestiegen. Unsere finanzielle Handlungsfähigkeit ist heute dadurch mehr als nur eingeeengt, und die von der Verfassung gebotene Bewahrung der individuellen Eigenständigkeit wird gefährdet.

Wir haben die Politik der Bundesregierung in den letzten zwei Jahren solidarisch unterstützt, mitfinanziert und uns damit jederzeit als bündnistreu erwiesen. An der **Finanzierung der Steuerentlastungen** inklusive der Kindergelderhöhungen beteiligt sich das **Land Schleswig-Holstein** mit rund 1,2 Milliarden DM. Die neue **Entfernungspauschale** kostet Schleswig-Holstein ca. 19 Millionen DM. Durch die in der Rentenreform angelegte **Förderung der privaten Altersvorsorge** über die Einkommensteuer wird Schleswig-Holstein mindestens bis 2006 noch einmal mit 300 Millionen DM beteiligt sein. Die Kosten der geplanten **Kindergelderhöhung** im Rahmen des Familienlastenausgleichs um 30 DM pro Kind werden insgesamt ca. 5,7 Milliarden DM betragen. Die sich durch die Anrechnung über die Einkommensteuer ergebenden Belastungen für die Länder sind nicht hinnehmbar, wenn nicht der im Grundgesetz verankerte Ausgleich zur Herstellung der gesetzlich vorgesehenen Belastungsverteilung tatsächlich realisiert wird.

- (B)

Ich kann hier natürlich nur die Zahlen des Landes Schleswig-Holstein nennen, gehe aber fest davon aus, dass sich andere Länder in einer ähnlichen Situation befinden.

Ich schlage vor, die **Belastungen**, die sich daraus für den Bund ergeben, **aus den Zinsersparnissen aus den UMTS-Erlösen zu finanzieren**.

Wir sind bei der Zustimmung zu allen diesen Reformen bis an die Grenze unserer finanziellen Möglichkeiten gegangen. Die **Mai-Steuerschätzung** wird zudem die Erwartungen der Steuereinnahmen voraussichtlich nach unten korrigieren, womit nach den Steuersenkungspaketen zum Teil zu rechnen war. Obgleich wir wussten, dass Belastungen auf uns zukommen werden, sind wir darauf eingegangen, die Steuern zu senken, damit die Bürger mehr Geld aus ihren erarbeiteten Einkommen in Händen halten und höhere eigene Kaufkraft entwickeln.

Wir haben in der Stellungnahme der elf Länder deutlich gemacht, dass der Bund seine weitere Mitfinanzierung bei den anstehenden Neuregelungen mindestens im bisherigen Umfang beibehalten muss, sehen aber **keine Mehrbelastung des Bundes** vor.

- (C) Unsere Vorstellungen haben gegenüber dem Gesetzentwurf der Bundesregierung erhebliche Vorteile. Drei davon möchte ich gerne herausgreifen:

Erstens. Die politische Eigenständigkeit und die finanzielle Handlungsfähigkeit der Länder werden bereits in unseren Vorstellungen zum Maßstäbengesetz augenfällig berücksichtigt. Der Gesetzentwurf des Bundes hingegen verzichtet insbesondere auf solche Regelungen. Es gibt z. B. keine klare Positionierung im Hinblick auf die strukturelle Andersartigkeit der Stadtstaaten und **keine hinreichende Konkretisierung der Bundesergänzungszuweisungen**. Wesentliche Regelungen bleiben dem Finanzausgleichsgesetz vorbehalten. Aber wir Länder brauchen für unsere mittelfristigen Planungen eine gewisse Sicherheit, und für die Aufgaben, die wir im Bereich Bildung, Forschung und Ausbildung zum Wohle des gesamten Landes zu schultern haben und auch schultern möchten, brauchen wir jetzt schon hinreichend Sicherheit in Bezug auf das, was uns in den nächsten Jahren finanziell erwartet.

Zweitens. Unsere Stellungnahme tritt den **Mittelschichtungen zu Lasten der Länder** entgegen. Wir belasten den Bund mit diesen Vorstellungen nicht zusätzlich, entlassen ihn aber auch nicht aus seiner gesamtstaatlichen Verantwortung. Keiner soll gewinnen, keiner soll verlieren. Das war übrigens der Maßstab, mit dem wir in die Diskussionen eingetreten sind.

- (D) Drittens. Unsere Stellungnahme sieht **keine Befristung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen** vor. Auch die grundsätzliche Festlegung auf eine **degressive Ausgestaltung** ist **verfassungsrechtlich nicht notwendig**. Wichtig und notwendig sind allein kontinuierliche Überprüfungen.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, lassen Sie mich noch drei spezielle Überlegungen für das Land Schleswig-Holstein anfügen, das sich an der Seite zehn weiterer Länder positioniert hat.

Wir haben auf Grund der notwendigen **politischen Administration** erhebliche **Kosten**, rund 300 Millionen DM jährlich. Damit liegen wir – wie andere Länder, die ebenfalls nicht als große Länder anzusehen sind – um rund 130 Millionen DM über den theoretisch notwendigen Kosten eines exakt dem Durchschnitt von 5 Millionen Einwohnern entsprechenden Landes. Wir brauchen also eine verlässliche Größenordnung von Bundesergänzungszuweisungen. Dagegen sieht der Entwurf der Bundesregierung vor, diese Frage noch offen zu halten und sich erst später, nämlich beim neuen Finanzausgleichsgesetz, darüber zu verständigen – wenn überhaupt! Das habe ich nach den Erfahrungen, die ich bis heute gemacht habe, immer als eine der schwierigsten Situationen angesehen; denn es ist kaum damit zu rechnen, dass der Bundesfinanzminister großmütig in die Kasse greift und Geld auf den Tisch legt, um den Wünschen der Länder entgegenzukommen. Diese Unsicherheit ist für uns nicht akzeptabel.

Ebenso wenig akzeptabel ist die Unsicherheit hinsichtlich der abstrakten Mehrbedarfe. Das gesamte

Heide Simonis (Schleswig-Holstein)

- (A) Bundesgebiet profitiert von der Infrastruktur der **Seehäfen**. Das rechtfertigt eine **angemessene Beteiligung aller Länder an den Nettolasten der Unterhaltung** durch einen Abzug bei der Bestimmung der Finanzkraftmesszahl. Ich darf darauf hinweisen, dass das Land Schleswig-Holstein als einziges Land vor etwa zehn Jahren die Erstelektrifizierung einer Bahnstrecke aus eigenen Mitteln finanziert hat; alle übrigen sind bis dato vom Bund versorgt worden.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, bei allen Vorstellungen von einer Neuordnung des Finanzausgleichs müssen wir Ministerpräsidenten uns bewusst sein, dass der Föderalismus mehr ist als nur der reine Finanzausgleich. Hier haben wir also Vorsicht walten zu lassen, damit wir nicht auf das Niveau kleinkrämerischer Seelen herabsinken.

Bei einer **Reform des Föderalismus** muss die reale Handlungs- und Gestaltungsmacht aller Länder gestärkt werden. Gleichzeitig muss die vom Grundgesetz geforderte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Regionen der Bundesrepublik gewährleistet werden.

Wir stehen **Entflechtungsbemühungen** aufgeschlossen gegenüber. Die Diskussion darüber scheint mir in letzter Zeit zu kurz gekommen zu sein. Der Mut zu mehr Wettbewerb der Ideen muss darauf abzielen, die Versorgung der Bürgerinnen und Bürger mit öffentlichen Gütern zu optimieren, das Wirtschaftswachstum zu stärken und die Beschäftigung zu erhöhen – also keine „Hängematte“, sondern, im Gegenteil, Kreativität, Mut und neue Ideen!

- (B) Bei all diesen Reformüberlegungen muss aber der **Abbau struktureller Ungleichgewichte zwischen den Ländern** angestrebt werden. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse muss zumindest dem Grundsatz nach gesichert bleiben.

Dafür werden wir im Auge behalten, dass sich die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung an der Struktur des kooperativen Bundesstaates orientiert und die strukturell unterschiedlichen Ausgangsbedingungen berücksichtigt.

Wir sollten in diesem Zusammenhang nicht nur den Finanzausgleich, die Gemeinschaftsaufgaben, Mischfinanzierungen und Gesetzgebungskompetenzen, sondern auch andere finanzwirksame Leistungen betrachten. Denn außerhalb dieser Regelwerke werden ebenfalls Finanzmittel in einem erheblichen Maße umverteilt. Wenn wir berücksichtigen, wie beispielsweise **Großforschungseinrichtungen** und **Max-Planck-Institute** in der Republik verteilt sind, dann kommen einige Länder, die eher im Süden liegen, erheblich besser weg als alle übrigen zusammengekommen. Von gleichen Wettbewerbsvoraussetzungen kann hier keine Rede sein.

Für alle Länder muss ein **ausreichender finanzieller Handlungsrahmen** erhalten werden. Eine Mindestausstattung für finanzschwache Länder muss gegeben sein. Eine Neuordnung darf nicht zu plötzlichen, nicht kompensierbaren Einnahmeverlusten gerade bei den finanzschwachen Ländern führen. So habe ich im Übrigen den Spruch des Bundesverfassungsgerichts auch verstanden.

Die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung darf und wird kein Selbstzweck sein. Dieser Eindruck kann sich manchmal aufdrängen, wenn man süddeutsche Überlegungen betrachtet. (C)

Alle Ministerpräsidenten – so habe ich es jedenfalls verstanden – möchten gerne Einvernehmen. Bei den hier aber naturgemäß sehr unterschiedlichen Interessen ist das nicht möglich, ohne dass alle Zugeständnisse machen. Es darf nicht sein, dass die eine Seite versucht, die andere über den Tisch zu ziehen. Ich bin der festen Meinung, dass der Vorschlag der elf Länder in diesem Sinne ein akzeptables Angebot für die Diskussionen und die geeignete Grundlage für weiter mit Hochdruck zu führende Beratungen ist. Ich möchte allerdings – das sehe ich als meine Verpflichtung an – bereits jetzt und hier deutlich zum Ausdruck bringen, dass es kein Einvernehmen um jeden Preis geben wird nach dem Motto: Bloß kein Streit mit den anderen und erst einmal alles in Ruhe laufen lassen! Wenn die Einbußen für das Land Schleswig-Holstein zu groß sind, werden wir uns geeignete Schritte leider vorbehalten müssen. – Ich danke Ihnen für Ihre Geduld.

Präsident Kurt Beck: Vielen Dank, Frau Kollegin Simonis!

Das Wort hat Herr Ministerpräsident Teufel (Baden-Württemberg).

Erwin Teufel (Baden-Württemberg): Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Der Entwurf der Bundesregierung für ein Maßstäbengesetz sollte nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 erstens die verfassungsrechtlichen Grundsätze des künftigen bundesstaatlichen Finanzausgleichs näher konkretisieren, zweitens dessen Ausrichtung entsprechend den finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen sichern und drittens vor allem die Grundlage für eine dauerhafte Lösung legen. (D)

Allerdings: Diese Erwartungen erfüllt der **Gesetzesentwurf der Bundesregierung** leider nicht, zumindest noch nicht. In der vorliegenden Form ist der Entwurf **nicht zustimmungsfähig**. Änderungsbedarf besteht aus der Sicht aller Länder: was die **vertikale Umsatzsteuerverteilung** betrifft, auch mit übereinstimmender inhaltlicher Position; was den **horizontalen Finanzausgleich** betrifft, aus unterschiedlichen Gründen.

Was ist positiv am Entwurf der Bundesregierung? Die tendenzielle Grundausrichtung des Gesetzesentwurfs ist aus der Sicht Baden-Württembergs durchaus richtig angelegt. So soll künftig nur eine **Annäherung, keine Aufhebung der Finanzkraftunterschiede** angestrebt werden. Die **Finanzkraftreihenfolge unter den Ländern** soll **erhalten** bleiben, und den Ländern soll ein **Eigenanteil** aus Veränderungen der Finanzkraft gesichert werden.

Zumindest in seiner generellen Zielrichtung nimmt der Entwurf damit einige zentrale Forderungen der Geberländer, aber auch einige der zentralen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts auf.

Erwin Teufel (Baden-Württemberg)

- (A) Was ist zu kritisieren? Herr Bundesfinanzminister, es ist unverkennbar, dass der Bund bei der Ausgestaltung des Maßstäbengesetzes auch versucht, seine Interessen einseitig auf Kosten der Länder durchzusetzen, wie sich an folgenden Beispielen zeigt:

So will der Bund den **Familienleistungsausgleich** künftig in den Gesamtdeckungsquotenausgleich miteinbeziehen. Damit würde den Ländern bei der vertikalen Umsatzsteuerverteilung ihr verfassungsrechtlich gesicherter Anspruch auf isolierte Berechnung und isolierten Ausgleich der bei der Systemumstellung des Familienleistungsausgleichs vereinbarten Kostenverteilung zwischen dem Bund – 74 % – und den Ländern – 26 % – vorenthalten. Dies ist nicht akzeptabel.

Gleiches gilt für den zwischen Bund und Ländern bestehenden Streit um die richtigen **Parameter** zur Berechnung ihrer jeweiligen **Deckungsquoten**. Auch hier scheint der Bund eine Entscheidung einseitig zu seinen Gunsten suchen zu wollen. Aber nur gemeinsam mit dem Bundesrat wird eine sachgerechte und für beide Seiten tragbare Lösung möglich sein.

Bei den Bundesergänzungszuweisungen strebt der Bund eine Reduzierung des bisherigen finanziellen Volumens an. Allerdings: Über die **Bundesergänzungszuweisungen** trägt der Bund seiner gesamtstaatlichen Verantwortung im bundesstaatlichen Finanzausgleich Rechnung. Dies wird er – insbesondere mit Blick auf die ostdeutschen Länder – auch künftig tun müssen, will er die noch bestehenden Chancen einer einvernehmlichen Neuregelung nicht in Frage stellen.

- (B) Weiterhin ist die im Gesetzentwurf vorgesehene Beteiligung der Länder an der Finanzierung von **Haushaltssanierungs-Bundesergänzungszuweisungen** nicht akzeptabel. Wenn sich der Bund für diesen Weg entscheidet, liegt schon von daher die Finanzierungslast allein bei ihm.

Meine Damen und Herren, einer der Hauptkritikpunkte an dem Gesetzentwurf besteht schließlich in der von der Bundesregierung vorgesehenen **vollen Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft in den Länderfinanzausgleich**. Blicke es bei diesem Ansatz, wäre dies aus der Sicht Baden-Württembergs ein klarer Verfassungsverstoß.

Bereits 1992 hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass die hälftige Berücksichtigung der Steuereinnahmen der Kommunen verfassungsgemäß sei – und zwar damals noch auf Grund der Annahme, dass die Gemeinden in der Finanzverfassung den Ländern zugerechnet werden, d. h. in einem einheitlichen Finanzverbund zusammengefasst sind.

Seit diesem Urteil aus dem Jahr 1992 hat sich qualitativ allerdings Wesentliches verändert: Die Finanzautonomie der Gemeinden ist in Artikel 28 des Grundgesetzes erstmals verfassungsrechtlich anerkannt worden. Die Gemeinden haben nicht nur einen verfassungsrechtlich garantierten eigenen Anteil am Aufkommen der Einkommensteuer in Höhe von 15 %, sondern auch eine verfassungsrechtlich zugewiesene originäre Beteiligung am Aufkommen der Umsatzsteuer. Das heißt, **finanzverfassungsrechtlich sind die**

Gemeinden neben den Ländern eine eigenständige Größe geworden. So sieht es das Bundesverfassungsgericht. In den Worten des Bundesverfassungsgerichts von 1999: Die gestärkte finanzwirtschaftliche Unabhängigkeit der Kommunen führt zu einer **Modifizierung der bisherigen Zweistufigkeit der Finanzverfassung**. Dies gilt es bei der anstehenden Neuregelung des Länderfinanzausgleichs zu berücksichtigen. (C)

Wie man aber angesichts dieser Vorgaben und dieser qualitativen Veränderung noch die volle Einbeziehung der Kommunalsteuerkraft in den Länderfinanzausgleich rechtfertigen will, ist für mich schlechterdings nicht nachvollziehbar. Denn wenn es keinen hundertprozentigen Verbund zwischen Ländern und Gemeinden gibt, kann es definitiv auch keine hundertprozentige Zurechnung der Kommunalsteuerkraft geben.

Herr Bundesfinanzminister, der hessische Ministerpräsident Eichel hat im Normenkontrollantrag Hessens gegen den Finanzausgleich vom Januar 1999 ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die volle Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft verfassungsrechtlich ausgeschlossen sei. Die neue Aufgabe des Bundesfinanzministers bringt zwar vielfach eine andere Sichtweise, Maßstab für das Maßstäbengesetz ist aber immer noch dieselbe Verfassung, unser Grundgesetz, und zwar für beide Amtsinhaber, für den hessischen Ministerpräsidenten wie für den Bundesfinanzminister gleichermaßen.

Meine Damen und Herren, auch die elf Länder, die einen eigenen **Gegenentwurf** zum Maßstäbengesetz des Bundes vorgelegt haben, kommen beim Länderfinanzausgleich in erhebliche **verfassungsrechtliche Konflikte**. (D)

Die **Forderung nach Einbeziehung des Gemeindeanteils an den Gemeinschaftssteuern von 90 %** überschreitet das verfassungsrechtlich zulässige Ausmaß mit Sicherheit. Es ist rein ergebnisorientiert und ohne jeden sachlich objektiven Maßstab festgelegt.

Die **Beibehaltung der Einwohnerwertung der Stadtstaaten** von 135 % wird auf das ifo-Gutachten aus dem Jahr 1986 gestützt. Eine bloße Fortschreibung des Großstadtvergleichs steht jedoch im Widerspruch zur Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts – das Bundesverfassungsgericht hat sehr wohl Vorgaben gemacht –, die Einwohnerwertung müsse gegebenenfalls auf der Basis eines Ländervergleichs neu begründet werden, um eine Gleichbehandlung aller Länder sicherzustellen. Zumindest die Frage, ob an Stelle der Einwohnergewichtung nicht ein Abzug von der Finanzkraft in Höhe des konkret ermittelten Sonderbedarfs zu sachgerechteren Ergebnissen führt, sollte diskutierbar bleiben.

Willkürlich ist der **Ansatz von Hafenlasten**. Denn die Begründung, warum ein Seehafen eine Last sein soll, nicht aber ein Flughafen wie in Frankfurt oder München, wie in Köln oder Stuttgart, der infrastrukturell sicherlich nicht weniger bedeutsam ist, bleiben die elf Länder weiterhin schuldig.

Ferner verzichtet das Konzept des 11-Länder-Kreises auf das Anliegen einer **stärkeren Anreiz-**

Erwin Teufel (Baden-Württemberg)

(A) **orientierung** und damit auf die vom Bundesverfassungsgericht aufgegebene Ausrichtung auch an finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen. Hier waren wir bei der Konferenz in Wiesbaden schon ein gutes Stück weiter.

Im Übrigen würde das Volumen des Länderfinanzausgleichs gegenüber dem geltenden Recht erheblich ausgeweitet, und zwar um rund 4 Milliarden DM jährlich. Ich denke, dass es niemanden überrascht, wenn ich schlicht feststelle, dass dies aus der Sicht der Geberländer nicht gerade konsensfördernd ist.

Lassen Sie mich zwei kurze Bemerkungen zu Vorrednern machen! Lieber Kollege Eberhard Diepgen, Sie haben gesagt, auch Stuttgart habe eine Stadtwertung, also eine veredelte Einwohnerzahl. Das ist wahr. Dies gilt übrigens für den **Gemeindefinanzausgleich** in allen Flächenstaaten. Ein differenzierter Ansatz entsprechend der Größe der Städte wäre ein sehr interessanter Maßstab für die Einwohnergewichtung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich.

Der entscheidende Punkt aber ist doch, dass für den Sonderansatz in Form einer veredelten Einwohnerzahl in München und Nürnberg Bayern den Ausgleich bezahlt, dass für den Sonderansatz in Stuttgart und Mannheim Baden-Württemberg den Ausgleich bezahlt und dass für den Sonderansatz in Köln und in Düsseldorf Nordrhein-Westfalen den Ausgleich bezahlt. Für den Sonderansatz in Form der veredelten Einwohnerzahl in Bremen, Hamburg und Berlin jedoch bezahlen die übrigen Länder, und zwar alle 13. Das ist der elementare Unterschied.

(B) Meine zweite Bemerkung bezieht sich auf die Aussage oder die leichte Kritik von Frau Kollegin Simonis, **Bayern**, das einmal ein Nehmerland gewesen sei, sei jetzt Zahlerland. Ich finde, ein größeres Lob kann man Bayern nicht machen. Es ist der einzige Fall in der Nachkriegszeit, in dem aus einem Nehmerland ein **Zahlerland geworden** ist, der Länderfinanzausgleich also einen Sinn gehabt hat. Man würde als Zahlerland lieber in den Länderfinanzausgleich einzahlen, wenn man sähe, dass dies zu einer Stärkung der Nehmerländer und dazu führt, dass sich der Finanzausgleich selbst überflüssig macht, weil gestärkte Länder im Laufe der Jahre nicht mehr auf Ausgleichsleistungen angewiesen sind.

Das Fazit ist: Auf der Grundlage der heute auf dem Tisch liegenden Entwürfe bzw. Konzepte werden wir, die Länder, auch mit dem Bund wohl kaum zu einer insgesamt verfassungsfesten Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs kommen. Dafür sind die heute formulierten Interessen sicherlich noch zu weit auseinander. Die weiteren Gespräche werden deshalb nur dann zu einem Ergebnis führen können, wenn man auch bereit ist, auf die Anliegen der Zahlerländer einzugehen. Interessenwahrnehmung ist legitim, sowohl für den Bund als auch für jedes einzelne Bundesland bzw. für die Mehrheit des 11-Länder-Kreises. Fair ist aber letztlich nur ein **Interessenausgleich**, nicht ein Diktat der eigenen Position. Natürlich kann die Mehrheit der Nehmerländer im Bundesrat ihre Interessen letztlich durchsetzen. Die

vier Zahlerländer – Baden-Württemberg, Bayern, (C) Hessen und Nordrhein-Westfalen – sind, obwohl sie die Mehrheit der Einwohner, der Bevölkerung repräsentieren, im Bundesrat in der Minderheit.

Wir haben uns jedoch am 5. April darauf verständigt, die noch verbliebenen Chancen für einen Konsens nutzen zu wollen und hierüber im Juni zu beraten. Ich halte dies für richtig. Ich sage ganz bewusst an die Adresse sowohl der Länder des Hannoveraner Kreises als auch in Richtung auf die Bundesregierung, dass Baden-Württemberg ernsthaft an einer einvernehmlichen Regelung interessiert ist – allerdings nicht um jeden Preis. Es muss die Verfassung eingehalten werden, es müssen alle Grundsätze und Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für ein Maßstäbengesetz eingehalten werden, es muss zu einer gerechten Regelung für die Zahlerländer kommen, und es muss einen höheren Eigenbehalt der eigenen Steuereinnahmen für jedes Land geben.

Präsident Kurt Beck: Vielen Dank, Herr Kollege Teufel!

Das Wort hat Herr Ministerpräsident Dr. Höppner (Sachsen-Anhalt).

Dr. Reinhard Höppner (Sachsen-Anhalt): Herr Präsident! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Die Länge der Rednerliste gebietet es, sich zu beschränken. Ich beschränke mich auf das Thema des Solidarpakts nach 2004 für die ostdeutschen Länder und die Verankerung in dem Maßstäbengesetz. Denn der Aufbau Ost ist – das wissen wir – eine Aufgabe, die viel mehr Zeit in Anspruch nehmen wird, als wir vor zehn Jahren gedacht haben. Er ist Aufgabe für mindestens eine Generation. (D)

Die gute Nachricht: Die bisherigen Gespräche haben gezeigt, dass sich sowohl die Bundesregierung als auch die westdeutschen Länder ihrer besonderen Verantwortung für eine **aufgabengerechte Finanzausstattung der ostdeutschen Länder und Kommunen** auch **nach 2004** bewusst sind. Das sollte man angesichts der Diskussionen über die Verhältnisse zwischen Ost und West, die es gelegentlich gibt, hervorheben. Der Rahmen dafür muss im Maßstäbengesetz geschaffen werden.

Nun treffen viele gegensätzliche Interessen aufeinander. Wir alle sind uns darüber einig, dass es keine Gewinner-Verlierer-Szenarien geben darf; dass auch nicht alle in allen Punkten gewinnen können, wissen wir. Eines allerdings wäre ein deutlicher Gewinn für alle, nämlich wenn wir – das halte ich für notwendig – die Verhandlungen und **Beratungen bis zum Jahresende abschließen** würden. Denn das Problem wird nicht einfacher zu lösen sein, wenn wir es länger liegen lassen. Im Gegenteil: Dadurch würde Unsicherheit verbreitet, die gerade in solch sensiblen Entwicklungsphasen, wie wir sie im Osten Deutschlands derzeit durchmachen, schädlich ist.

Wir brauchen einen **Solidarpakt II**. Die Verantwortung für das Gelingen des Aufschwungs im Osten wollen wir – das will ich betonen – nicht einfach auf

Dr. Reinhard Höppner (Sachsen-Anhalt)

- (A) andere abwälzen, indem wir finanzielle Forderungen stellen. Das ist eine gesamtstaatliche Aufgabe. Wir leisten unseren Beitrag dazu, und zwar vor allem dadurch, dass wir sehr sorgfältig darauf achten, dass die finanziellen Mittel, die uns zur Verfügung gestellt werden, tatsächlich effektiv eingesetzt werden.

Wir haben nach wie vor **besondere Lasten aus der deutschen Teilung** zu tragen. Ich glaube, das ist der entscheidende Grund. Es geht nicht etwa darum, eine allgemeine Strukturschwäche in einer bestimmten Region Deutschlands zu überwinden und zu diesem Zweck Förderprogramme aufzulegen, sondern es geht darum, dass wir die Lasten der deutschen Teilung zu tragen haben und dass diese Lasten offenbar länger nachwirken, als wir gedacht haben.

Übrigens kann ich Ihnen aus den letzten zehn Jahren auch Beispiele dafür nennen, dass wir Folgewirkungen entdeckt haben, die vorher nicht zu erkennen waren. Deswegen halte ich es für richtig, dass wir dies so in das Maßstäbengesetz hineinschreiben.

Die Probleme, die wir haben, sind auch nicht etwa die Folge schlechter Aufbaupolitik. Das müssten wir uns in Ost und West dann gemeinsam ins Stammbuch schreiben. Vielmehr geht es um schlechtere Ausgangsbedingungen und um die Frage, wie wir die teilungsbedingten Sonderlasten in Deutschland insgesamt aufteilen. Es ist eine **gesamtdeutsche Aufgabe**, der wir uns nicht entziehen dürfen.

- (B) Meine Damen und Herren, wir alle haben wohl bis Mitte der 90er-Jahre geglaubt, dass sich dieser Berg schneller abtragen ließe. Da dies länger dauern wird, brauchen wir im Maßstäbengesetz Möglichkeiten für **Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen**, die ein wichtiger Bestandteil des Solidarpaktes II sind.

Dabei müssen wir ein Problem berücksichtigen: Der Länderfinanzausgleich ist für den „Normalfall“ gedacht, nämlich dass ein Interessenausgleich zwischen im Prinzip gleich starken Ländern zu Stande kommt. Der Normalfall ist aber – bei all den Differenzen, die es unter den westdeutschen Ländern gibt – im Verhältnis der ostdeutschen Länder zu den westdeutschen Ländern noch nicht eingetreten; das wissen wir. Man kann trefflich Diskussionen über **Wettbewerbsföderalismus** führen. Aber dies setzt voraus, dass man gleich starke Wettbewerbspartner hat. In dieser Situation sind wir auf längere Sicht noch nicht.

Ich verspreche – darin sind sich alle ostdeutschen Länder einig –, dass wir uns den Anforderungen des Wettbewerbs zur Schaffung künftiger Strukturen gerne stellen. Aber er wird sich nicht in Steuereinnahmen niederschlagen oder sich jedenfalls nicht auf die Stellschrauben auswirken, an denen wir im Länderfinanzausgleich derzeit drehen können. Denn wir müssen, damit Chancengerechtigkeit besteht, die bekannte **Infrastrukturlücke von 300 Milliarden DM schließen**. Wir brauchen mindestens noch einmal 100 Milliarden DM für Wirtschaftsfördermaßnahmen. Das haben fünf Institute fast einmütig festgestellt. Mit anderen Worten: Wir brauchen im Grunde noch einen Solidarpakt über zehn Jahre.

Danach müssen wir – dazu rate ich allerdings dringend – Bilanz ziehen, um festzustellen, wie es weitergehen soll. Ich glaube, es wäre – das ist die Erfahrung aus den letzten zehn Jahren – eine Überforderung, wenn wir jetzt schon Prognosen darüber anstellten, wie sich die Situation etwa nach dem Jahre 2015 darstellen wird. Das schaffen wir einfach nicht. Ich meine, es wäre auch keine verantwortliche Politik, sich über diesen Zeitraum hinaus festzulegen. (C)

Ich betone: Die ostdeutschen Länder wollen keine Dauersubventionen. Wir wollen auf eigenen Füßen stehen. Wir wollen eine wirtschaftlich starke und konkurrenzfähige Region innerhalb Deutschlands und Europas werden. Wir setzen darauf, dass uns die Starthilfe, die wir für diese Position brauchen, auch weiterhin gewährt wird – dafür sind wir dankbar – und dass dies angemessen im Maßstäbengesetz verankert wird. – Ich danke Ihnen.

Präsident Kurt Beck: Wir danken Ihnen, Herr Kollege Dr. Höppner.

Das Wort hat Herr Ministerpräsident Koch (Hessen). Ihm folgt – in Abänderung der Rednerliste – Herr Erster Bürgermeister Runde, da Herr Bürgermeister Scherf seine Wortmeldung zurückgezogen hat. – Herr Kollege Koch, bitte.

Roland Koch (Hessen): Herr Präsident, meine Damen und Herren! Wir haben heute ein gemeinsames Problem: Die Stringenz des Beschlusses, den wir nachher zu fassen haben, steht in keinem angemessenen Verhältnis zu der Länge der Redezeit, die wir brauchen, um dieses Thema miteinander zu erörtern. Das ist das Bild, das wir im Augenblick abgeben. Wir müssen gemeinsam ein hohes Interesse daran haben, es spätestens bis Juni zu verändern. Wenn heute Vertreter der 16 Länder reden – sagen wir: der 15 angesichts der Neutralität des derzeitigen Vorsitzlandes, wenn ich die Rednerliste richtig in Erinnerung habe –, dann deswegen, um die Basis für ein Gesetz zu schaffen, das von allen Beteiligten eindeutig ausführbar ist. Wenn wir diese Herausforderung nicht bewältigen, dann stärken wir den Bund und schwächen den Föderalismus; das wissen wir alle. Zudem werden uns viele Debatten über Europapolitik, in denen wir dieses Modell anbieten, Schwierigkeiten machen. (D)

Das, was wir heute auf den Weg zu bringen versuchen, ist eine Fokussierung auf die Punkte, in denen wirklich signifikante Interessenunterschiede bestehen; diese muss man auch offen markieren. Es sollte dann versucht werden, dieses Problem im Wege des **Interessenabgleichs** zu lösen. Es ist nicht zu lösen – das steht sicherlich fest –, indem man versucht, es zu mathematisieren. Es ist wahrscheinlich noch nicht einmal dadurch zu lösen, dass man es allein den Juristen übergibt, was jemanden mit meiner Berufsausbildung traurig macht; aber es ist die Wahrheit.

Vor diesem Hintergrund sind die beiden entscheidenden Punkte:

Erstens. Wir müssen uns mit dem Bund darüber klar werden, ob wir zu einer **gemeinsamen Einschätzung der Finanzentwicklung im Bund und in den Ländern**

Roland Koch (Hessen)

(A) kommen können. Was die unterschiedlichen Modelle angeht, die in der Stellungnahme enthalten sind – da sind wir 16 Länder uns einig; auf der anderen Seite steht der Bund –, so vertritt der Bundesfinanzminister die mehrfach von ihm dargestellte Auffassung, die er mit seiner Form der **Berechnung von Deckungsquoten** unterlegt hat – diese unterscheidet sich von der Berechnung von Deckungsquoten der Länder –, dass die finanzwirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland in den letzten Jahren im Wesentlichen zu Lasten des Bundes gegangen sei und es deshalb eine gewisse Motivation gebe, im Rahmen der Gesetzgebungsverfahren zur Regelung der Finanzverhältnisse zwischen dem Bund und den Ländern einen Teil dieser Verschiebungen zu Lasten des Bundes eher wieder zu korrigieren.

Wir dagegen – ich denke, das ist an einigen Punkten, die Frau Kollegin Simonis geschildert hat, deutlich geworden – sehen in unseren Haushalten zum Ersten, dass die Lasten, die den Ländern aus gesamtstaatlichen politischen Entscheidungen erwachsen, größer und nicht kleiner geworden sind. Wir stellen zum Zweiten fest, dass sich für die Länder aus der Tatsache unterschiedlicher Personalkostenblöcke in Bund und Ländern, die nicht auf Einzelentscheidungen der Länder basieren, sondern traditionell auf unserem bundesstaatlichen Aufbau und auf der Art der Aufgabenverteilung zwischen dem Bund und den Ländern beruhen, in den nächsten Jahren unter dem Gesichtspunkt der **Pensionslasten** und der Notwendigkeit des Ersatzes des Personals noch schwer überbrückbare zusätzliche Lasten ergeben, die den Bund nicht in gleicher Weise treffen. Sie treffen ihn ebenfalls, aber sie treffen ihn bei einer sehr deutlich unterschiedlichen Personalkostenquote eben nicht in gleichem Maße.

(B)

Vor diesem Hintergrund ist es richtig, denke ich, wenn der Bundesrat artikuliert, dass wir keinen Spielraum sehen, eine **Lastenumverteilung** im Rahmen der gesamtstaatlichen Finanzierungsaufgaben zu Gunsten des Bundes und zu Lasten der Länder hinzunehmen, sondern dass im Gegenteil wahrscheinlich eine Situation entsteht, in der die Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern auf die Dauer ein Problem auf Seiten der Länder auslöst.

Diese unterschiedliche Position wird nicht allein durch Mathematik auszuräumen sein. Hier müssen wir einen Interessenausgleich finden, ohne den sehr viele zukünftige Fragestellungen nicht zu beantworten sind.

Ich darf in Klammern hinzufügen: Ich finde die Debatte, in der schon lange um einen **BSE-Ausgleich** gefeilscht wird – wir wollen anschließend darüber reden –, etwas beschämend. Sie ist nur so zu erklären, dass der Bund meint, er gebe uns ohnehin genug Geld, und nun solle Schluss der Debatte sein. Aber wir müssen hier Klarheit schaffen. Dadurch ersparen wir es uns unter Umständen für einige Zeit, jeweils prinzipiell debattieren zu müssen.

Zweitens. Eine vergleichbare Herausforderung entsteht an dieser Stelle zwischen den Ländern; diese Herausforderung haben wir bisher nicht bewältigt.

Wenn das Bundesverfassungsgericht gesagt hat, dass der derzeitige Finanzausgleich von einem bestimmten Zeitpunkt an nichtig sei, dann handelt es sich bei den **Mängeln des derzeitigen Systems** sichtbar nicht um eine Marginalie. (C)

Wir sind unterschiedlicher Meinung, worin das Nicht-Marginale besteht. Die einen hoffen, sie bestehe nur darin, dass man dem Bundesverfassungsgericht ein bisschen deutlicher hätte erklären müssen, was man meine, also präziser hätte formulieren müssen; dann wären die Richter zufrieden gewesen. Es gibt andere – wie den ehemaligen Kläger, den Ministerpräsidenten des Landes Hessen, den ich heute in Amtssukzession zu vertreten habe, oder aber die Vertreter derjenigen Länder, die ansonsten zu den so genannten Zahlerländern gehören –, die der Auffassung sind, dass bei einer hinreichenden Präzisierung entweder deutlich geworden wäre, dass eine solche Lastenverteilung verfassungswidrig ist, oder man nie zu dem wirtschaftlichen Ergebnis gekommen wäre, das derzeit zwischen den Ländern besteht. Auch in diesem Punkte werden uns die Juristen nur dann helfen, wenn wir uns am Ende völlig in ihre Obhut begeben. Anderenfalls werden alle Entscheidungen ein Kompromiss zwischen juristischen Randbedingungen und politischen Fragen sein.

Dort entsteht die zentrale Herausforderung, die wir bisher gemeinsam nicht bestanden haben, nämlich die Frage, ob wir in unseren Ländern Veränderungen, die auch **Verschlechterungen** bedeuten können, **hinnehmen** können, ohne von außen dazu gezwungen worden zu sein. Darin sehe ich die **Herausforderung des Föderalismus** in diesen Tagen – auch wenn wir für das Modell werben –, aber zugleich die Schwierigkeit. Ich räume sehr wohl ein: Ich könnte nicht damit leben – ohne dass mir ein Gericht das gesagt hat –, zugestimmt zu haben, dass das Land Hessen, dessen Situation der Herr Bundesfinanzminister genau kennt, in einer solchen Größenordnung von Milliardensummen oder von Prozenten seines Landeshaushalts sehr viel mehr als andere belastet wird, ohne wenigstens den Versuch gemacht zu haben, das Ergebnis zu verbessern. Ganz zweifellos gilt: Das, was sich mein Finanzminister sowie die Bürgerinnen und Bürger in meinem Bundesland vorstellen, ist sehr viel mehr, als manche von Ihnen meinen. Selbstverständlich wird das alles – jedenfalls ohne ein Gericht – nicht erreichbar sein. Wenn wir wüssten, ob man das jemals durch ein Gericht erreichen kann, könnten wir die Debatte hier beenden. (D)

Die Frage ist, ob wir bereit sind, weniger hinzunehmen, um eine Auseinandersetzung zu vermeiden. Das ist in einem Landesparlament – das räume ich ebenfalls ausdrücklich ein – leichter zu erklären, weil es um die Verringerung eines hoffnungsvollen Zuwachses geht, als es der anderen Seite zu erklären ist. Aber zur Funktionsfähigkeit des Föderalismus gehört eben auch die Fragestellung, ob es in der parlamentarischen Diskussion in einem Bundesland möglich ist zu sagen: Wir werden bei einer Neuverteilung unter diesem Gesichtspunkt weniger haben als bisher. Wir sind bereit, das zu unterschreiben. – Oder kann man im Föderalismus einen Rückschritt, einen Rückgang bei

Roland Koch (Hessen)

- (A) der Finanzverteilung nur durch ein Urteil, das dann unanfechtbar geworden ist, erlangen mit dem Hinweis: Wir haben daran eigentlich nicht mitgewirkt, sondern es ist wenn auch kein Gottesurteil, so doch die Übersetzung der demokratischen Regeln?

Ich glaube, wir müssen beweisen, dass wir uns beide in Grenzen, die zumutbar sind, bewegen können. Das haben wir bisher nicht geschafft. Dies ist die Herausforderung, die wir bis Juni bewältigen müssen.

Um die Diskussion nicht zu erschweren, will ich für mein Land betonen: Es steht außer Frage, dass es eine **besondere Verpflichtung gegenüber den neuen Ländern** gibt. Über Details der Einschätzung, die Herr Kollege Höppner vorgetragen hat, mag diskutiert werden. Aber es ist im Prinzip unbestritten.

Ich habe soeben die Frage gestellt: Ist ein Land bereit, in der Auseinandersetzung, im Rahmen von Verhandlungen und nicht nur auf Grund eines Gerichtsentscheids hinzunehmen, dass das Ergebnis weniger ist, als es vorher war? Wir wollen dadurch keine verdeckte Diskussion über Länderneugliederungen oder über anderes erreichen, sondern wir wollen respektiert wissen, dass es gegenseitige Zumutbarkeitsgrenzen gibt.

Damit komme ich zu dem entscheidenden Punkt: Wenn wir uns darüber einig werden können, dass es gegenseitige Zumutbarkeitsgrenzen gibt, dann gibt es auch für den Ministerpräsidenten eines Landes, das zahlt, eine **Grenze der Zumutbarkeit**. Ich respektiere ebenso, dass sich insbesondere derjenige, der auf Zahlungen angewiesen ist, logischerweise und verständlicherweise auf eine Zumutbarkeitsgrenze beruft.

- (B)

Diese Frage liegt zurzeit auf dem Tisch. Wir alle erklären heute – wenn der hessische Ministerpräsident nicht gesprochen hätte, wäre der Eindruck entstanden, dass dieses Thema dem einen Land weniger wichtig sei als dem anderen; deshalb sprechen wir alle dazu –: Wir sind in einer Situation, in der wir auf diese Frage noch keine Antwort, die zu einem Konsens führen könnte, gefunden haben. Ich bin aber nach wie vor davon überzeugt, dass das möglich ist. Ich bin ebenso davon überzeugt, dass unsere Klarheit gegenüber dem Bund meinen Amtsvorgänger nur dann hinreichend beeindruckt, wenn wir auch in der anderen Frage den notwendigen Zusammenhang und die notwendige Zusammenarbeit erhalten.

Insofern treffen wir heute nichts anderes als eine **neue Vereinbarung über eine Arbeitsgrundlage**, von der man hoffen kann, dass sie in den nächsten zwei Monaten Konturen erhält. Dann allerdings – dies ist meine letzte Bemerkung, Herr Bundesfinanzminister – bin ich sehr wohl der Meinung, dass die Vereinbarung, die wir über den Zusammenhang zwischen Solidarpakt II, Finanzausgleichsgesetz und Maßstäbengesetz sowie die Beschlussfassung in dieser Legislaturperiode getroffen haben, nicht an der Frage hängt, ob das Maßstäbengesetz im zuständigen Sonderausschuss des Bundestages im Juni oder unmittelbar nach der Sommerpause im September seine abschließende Beratung erfährt. Ich empfehle angesichts der vielen Schwierigkeiten, die wir schon

haben, uns nicht unnötigerweise weitere aufzuladen. (C) Es bleibt bei den verabredeten Zielen. Wenn ich lese, dass der Sonderausschuss des Bundestages sagt, selbst wenn sich die Ministerpräsidenten nicht verständigten, werde man das Gesetz in dem jetzigen Wissen beschließen, dann kann ich nur sagen: Das alles kann man üben. Ich glaube, wir alle haben genügend Instrumente, um damit irgendwie fertig zu werden. Wir haben heute lange Redezeiten; wir müssen nicht überflüssigerweise an dieser Stelle Auseinandersetzungen führen. Deshalb die Bitte an den Bundestagssonderausschuss, aber auch an die Bundesregierung zu respektieren, dass wir wissen, dass die Zeit endlich ist. Andere sollten aber auch respektieren, dass kurzfristiges Nachstellen von Uhren manchmal klüger ist, als den Versuch zu machen, Wände einzurennen. – Vielen Dank.

Präsident Kurt Beck: Schönen Dank, Herr Kollege Koch!

Das Wort hat Herr Erster Bürgermeister Runde (Hamburg).

Ortwin Runde (Hamburg): Herr Präsident, meine Damen und Herren! Wir haben es heute in der Tat mit einer eindrucksvollen Stellungnahme aller Länder zum Gesetzentwurf des Bundes für ein Maßstäbengesetz zu tun. Einig sind sich die Länder – das ist richtig überraschend – im vertikalen Bereich des Finanzausgleichs. Dagegen können wir für den horizontalen Bereich feststellen, dass es eine Ländermehrheit gibt, die es in „endlicher Zeit“, Herr Kollege Koch, zu verbreitern gilt. Darüber, wie lange diese „Endlichkeit“ reicht, haben Sie vorhin auch philosophiert. (D)

Man muss sagen: Die Zeit drängt in der Tat. Die Verzögerungen – immerhin ist es seit dem Spruch des Bundesverfassungsgerichts schon eine Weile her – haben uns in eine schwierige Lage gebracht. Unser **Zeitplan**, Maßstäbengesetz, Finanzausgleichsgesetz und Solidarpakt II in der laufenden Legislaturperiode des Bundestages unter Dach und Fach zu bringen, ist zunehmend schwerer einzuhalten. Ich stimme mit dem Kollegen Koch darin überein, dass dieser Zeitplan am Ende nicht an der Terminplanung des Bundestagssonderausschusses scheitern darf. Aber wir müssen uns in der Tat beeilen; denn wir Länder waren es, die es als einen großen Erfolg betrachtet haben, dem Bund abzutrotzen, dass Maßstäbengesetz, Finanzausgleichsgesetz und Solidarpakt II im Zusammenhang behandelt werden und dieses Gesetzgebungsvorhaben in dieser Legislaturperiode auch abgeschlossen wird. Insofern sind wir jetzt gefordert, zügig auf eine Lösung hinzuwirken.

Dabei gilt für das Verhältnis zwischen den Ländern wie für das Verhältnis zwischen Ländern und Bund: Wir werden nur dann zusammenkommen können, wenn wir uns einig sind, dass es am Ende **keine Gewinner und keine Verlierer** geben wird. Es ist doch schon ein wesentlicher Fortschritt, Herr Teufel, wenn man Herrn Koch hört, der sagt, die Existenz von Ländern – Stadtstaaten und dergleichen – werde nicht in Frage gestellt. Das **Thema der Neugliederung** ist ein

Ortwin Runde (Hamburg)

- (A) anderes Thema als das Thema der Finanzverfassung. Wenn sich Länder neu gliedern und sich zusammenschließen wollen – Beispiele dafür gibt es auch –, ist das eine andere Sache. Das muss ermöglicht werden, kann aber nicht durch die Finanzverfassung bewirkt werden. Dass wir dies erreicht haben, ist also schon ein Fortschritt.

Die Erkenntnis, dass es keine Verlierer und keine Gewinner geben darf, ist in den vorliegenden Gesetzentwurf des Bundes noch nicht so deutlich eingeflossen, weder im Bereich der Umsatzsteuer – Stichwort „Deckungsquotenberechnung“; Herr Teufel hat dazu Ausführungen gemacht, denen ich mich vollinhaltlich anschließen kann; das ist auch etwas Besonderes – noch im Länderfinanzausgleich selbst.

Das wird beim **Thema „Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft“** ganz besonders deutlich: Mit der vollständigen Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft stiehlt sich der Bund – zusätzlich zu den Argumenten, die von Herrn Teufel vorgetragen wurden – zu Lasten der Zahlerländer aus seiner Mitverantwortung. Denn die offenkundige Finanzschwäche der ostdeutschen Kommunen ist eindeutig eine Folge der deutschen Teilung, die Bund und Länder im Schulterchluss bewältigen müssen.

(Vorsitz: Amtierender Präsident
Dr. h.c. Manfred Stolpe)

Deswegen ist die bisherige Regelung, aber auch die Kompromisslösung des 11-Länder-Kreises eher vertretbar als ein hundertprozentiger Einbezug, bei dem sich der Bund auf Kosten der Länder entlastet. Der Bund wird an dieser Stelle – wie auch beim Solidar-

- (B) pakt II – die Augen nicht vor den Tatsachen verschließen können. Denn dass heute über 80 % aller Zahlungen im Länderfinanzausgleich von West nach Ost fließen, liegt nicht in einer guten oder schlechten Politik der ostdeutschen Länder begründet. Grund hierfür sind **teilungsbedingte Lasten** – Herr Höppner hat darauf hingewiesen –, die sich eben nicht in wenigen Jahren beseitigen lassen. An dieser Stelle benötigen die ostdeutschen Länder noch für eine angemessene Zeit unsere Solidarität.

Meine Damen und Herren, bekanntermaßen lassen sich die Interessen der Ländermehrheit und der Ländergesamtheit gegenüber dem Bund besser gemeinsam durchsetzen. Die Ländermehrheit im Bereich der strittig gebliebenen Positionen im **horizontalen Finanzausgleich** werden wir jedoch nur dann vergrößern können, wenn wir die Schaukämpfe untereinander einstellen. Um es deutlich zu sagen: Eine Einigung wird es weder zu Lasten der neuen Länder noch zu Lasten der Stadtstaaten geben können, aber ebenso wenig zu Lasten der Zahlerländer und auch nicht zu Lasten der finanzschwachen westlichen Länder. Wer an dieser Stelle falschen Ehrgeiz entwickelt, sprengt unser föderales System.

Diese Erkenntnis hat die **Ministerpräsidentenkonferenz von Wiesbaden** Ende Januar geprägt. Der dort gefundene Konsens muss die Basis für eine gemeinsame Position der Länder bleiben. In Wiesbaden haben sich die Länder auch darauf verständigt, eine „**stärkere Anreizorientierung**“ zu verwirklichen. Das Modell

der Ländermehrheit enthält eine solche Anreizkomponente, die jedoch naturgemäß einigen nicht weitgehend genug ist. Andererseits, sieht man sich die Modelle der Südländer an: Viel besser ist dieses Problem dort auch nicht gelöst.

Bei der Diskussion um Anreize ist aber noch zu bedenken, dass tatsächlich unter den Ländern auch im gegenwärtigen System ein sehr **scharfer Standortwettbewerb** existiert. Wäre es anders, hätte sich Hamburg nicht um den großen Airbus zu bemühen brauchen; das ist mit hohen Kosten verbunden.

Anders herum: Wenn ein großes Unternehmen an ein anderes Unternehmen verkauft wird und deswegen beachtliche Steuereinnahmen plötzlich in einem anderen Land anfallen, warum soll eine solche Transaktion, die realwirtschaftlich nichts verändert, im Finanzausgleichssystem mit einem Anreiz belohnt werden? Dazu stellen sich noch eine Reihe von Fragen.

Meine Damen und Herren, eine Einigung zu Lasten der Zahlerländer wird es nicht geben können, erst recht keine Übereinkunft, die einem der Zahler zu Gunsten der übrigen zusätzliche Lasten aufbürdet.

Lassen Sie mich als Vertreter eines Stadtstaates und eines Zahlerlandes einige deutliche Worte zur Einwohnerwertung sagen; denn an dieser Stelle, Herr Teufel, besteht keine disponible Masse. Dies entspricht auch unserem „Geist“ von Wiesbaden.

Der **Stadtstaat Hamburg** ist **traditionell Zahlerland** im Länderfinanzausgleich. Wir haben es nie bedauert, dass **Bayern** durch diese Zahlungen aus der Nehmerlandsituation auf Dauer in eine Zahlerlandsituation gekommen ist. Dass man sich auch unter der Wirkung des alten Länderfinanzausgleichs „hochrobben“ konnte, zeigt in neuerer Zeit **Schleswig-Holstein**, das sich immer ein bisschen an der Wasseroberfläche befindet, aber ab und an den Kopf schon über das Wasser steckt, was richtig hoffnungsvoll stimmt.

Hamburg zahlt bereits kräftig auf allen Vorstufen des Länderfinanzausgleichs: bei der Zerlegung der Lohnsteuer und bei der Verteilung der Umsatzsteuer. In keinem anderen Land übrigens wird das originäre Steueraufkommen so stark zu Gunsten anderer Länder abgeschöpft wie in Hamburg.

Zusätzlich haben wir im letzten Jahr im Länderfinanzausgleich eine Rekordsumme von rund 1,1 Milliarden DM geleistet. Das ist bei 1,7 Millionen Einwohnern schon ganz beachtlich.

Pro Kopf war Hamburg nach Hessen im Jahr 2000 der zweitgrößte Zahler, mit großem Abstand zu den übrigen drei Zahlerländern. In Summe hat Hamburg seit 1950 sogar die größte Pro-Kopf-Leistung aller Länder erbracht.

Warum diese Hamburger Leistungsbilanz? Um deutlich zu machen: Stadtstaaten erleben keine Almosen, wenn sie auf der **Einwohnerwertung in zumindest aktueller Höhe** bestehen. Denn: **Hamburg trägt trotz Existenz der Einwohnerwertung die größte Pro-Kopf-Belastung der Republik innerhalb der letzten 50 Jahre**. Andersherum ausgedrückt: Ohne Einwohnerwertung – was die Südschiene manchmal

Ortwin Runde (Hamburg)

- (A) anstrebt – hätte Hamburg allein im letzten Jahr noch rund 1,8 Milliarden DM zusätzlich zu zahlen gehabt. Das hätte bedeutet: das Doppelte pro Kopf gegenüber Hessen, das Sechsfache pro Kopf gegenüber Baden-Württemberg, das Siebenfache pro Kopf gegenüber Bayern und das Zweiunddreißigfache pro Kopf gegenüber Nordrhein-Westfalen.

Deutlich wird: Würde man Stadtstaaten und Flächenländer gleich behandeln, würde man Äpfel und Birnen gleichmachen. Es entstünde ein Superzahlmeister an der Elbe, der nach kurzer Zeit – trotz starker Finanzkraft – in totale Abhängigkeit vom Bund geriete. Ein Föderalismus, der so funktioniert, ist aber keiner mehr, meine Damen und Herren.

Zur Vielfalt des deutschen Föderalismus gehört, dass die Bundesrepublik eben nicht nur von Flächenländern, sondern auch von Stadtstaaten gegründet wurde und bis heute gebildet wird. Das **Bundesverfassungsgericht** hat **1986** deutlich gesagt, dass die Existenz von Flächenländern und Stadtstaaten eine spezifische Problematik des deutschen Bundesstaates sei. Daher sei es sachgerecht, die Andersartigkeit der Stadtstaaten gegenüber den Flächenstaaten im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen. Das Gericht empfahl zur Bestimmung von Höhe und Umfang des Ausgleichs als verlässlichen und objektivierbaren Indikator einen Großstadtvergleich, bei dem die Finanzausstattung von Städten vergleichbarer Größe mit derjenigen der Stadtstaaten verglichen wird. Auf diese mittlerweile gefestigte Rechtsprechung hat das Gericht in seinem Urteil von 1999 erneut verwiesen.

- (B) Die Stadtstaaten sind der Rechtsprechung gefolgt und haben im Januar einen **aktualisierten Großstadtvergleich** vorgelegt. Dieser wurde durch die Wissenschaftlerin erstellt, die 1986 wesentlich am ersten Großstadtvergleich mitgearbeitet hat. Ergebnis: Die aktuelle Einwohnerwertung von 135 % liegt am untersten Rand des Möglichen. Völlig unabhängig davon gelangt auch das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung zu einem erheblich deutlicheren Ergebnis.

Meine Damen und Herren, klar ist: Eine **Korrektur der bestehenden Einwohnerwertung für Stadtstaaten nach unten kann nicht zur Disposition stehen**.

Fraglich aber ist, warum der Entwurf des Maßstäbengesetzes des Bundes an dieser Stelle keine Maßstäbe enthält. Können so existenzielle Punkte offen bleiben und einfach ins Finanzausgleichsgesetz verlagert werden? Das Mindeste wäre ja wohl eine Übertragung der soeben skizzierten Rechtsprechung des Verfassungsgerichts. Damit wären wir zufrieden.

An dieser Stelle wird aber auch ein anderes Dilemma deutlich: Es ist und bleibt eine Illusion, zunächst ein **abstrakt formuliertes Maßstäbengesetz** verabschieden zu wollen, ohne gleichzeitig über die **Auswirkungen in Form von belastbaren Zahlen** zu entscheiden. Über das Verhältnis von Juristen und Politikern hat Herr Koch, so meine ich, schon Richtiges gesagt. Und Frau Simonis hat an die Amtseide und die Amtsauffassung erinnert.

Eben deshalb ist die Mehrheit der Länder mit ihrem eigenen Gesetzentwurf auch den Weg gegangen, sich bei allen Problemstellungen zu konkreten Lösungen zu bekennen. Die Lösungen sind dem Kreis der elf Länder wahrlich nicht in den Schoß gefallen. Denn es mussten sich in diesem Kreis Flächenländer und Stadtstaaten, Zahler und Empfänger, alte und neue Länder verständigen. Dass ihnen dies in einem wenn auch anstrengenden Prozess gelungen ist, werte ich als gutes Zeichen – vor allem an die Adresse des Deutschen Bundestages. Es bedeutet nämlich, dass der Föderalismus seine größte Stärke, nämlich die Kraft zu Kompromiss und Konsens, nicht verloren hat, auch wenn sich noch nicht alle Länder dieser Mühe haben unterziehen mögen.

Meine Damen und Herren, beim Maßstäbengesetz geht es um zahlreiche Einzelfragen. Die Einwohnerwertung ist eine davon. Andere sorgen sich um Bundesergänzungszuweisungen, um die Tarifgestaltung, um Sonderlasten. Für alle Länder gilt jedoch, dass eine **dauerhafte Abhängigkeit vom Bund** durch den Finanzausgleich **nicht entstehen darf**.

Wir dürfen auch keine Reform der Finanzbeziehungen beschließen, mit der sich die West-Ost-Kluft in unserer Volkswirtschaft weiter vertieft. Die **Divergenzen zwischen West und Ost** müssen gerade jetzt bewältigt werden. Wir müssen **gesamtstaatlich handeln** und dürfen eben nicht nur regional denken. Wenn dagegen heute von einigen Zahlerländern besonders laut über die hohen Lasten aus dem Länderfinanzausgleich geklagt wird, dann muss daran erinnert werden, dass gerade diese recht bevölkerungsstarken Länder damals auch von der Neuverteilung der Umsatzsteuerpunkte besonders profitiert haben.

Keine Lösung ist das Abwälzen der Zahllast auf andere. Das gilt sowohl für das Verhältnis der Länder zum Bund wie auch zwischen den Ländern. Diesem Ansatz kommt das 11-Länder-Modell bisher am nächsten.

Was ist also mit Nachdruck bis zur Sommerpause zu tun? Die Ministerpräsidentenkonferenz wird auf der Basis der Beschlüsse von Wiesbaden ihre Gespräche intensiv fortzusetzen haben. Aber nur, wenn jedes Land und jeder Akteur akzeptieren, dass es am Ende weder Gewinner noch Verlierer geben kann, haben die Länder in ihrer Gesamtheit eine gute Chance für einen fairen Ausgleich mit dem Bund.

Lassen Sie uns deshalb in den weiteren Beratungen vor allem die solidarische Verantwortung im Bundesstaat herausstellen! Denn nur so hat unser Föderalismus – ihn wollen wir ja stärken – eine Zukunft.

Amtierender Präsident Dr. h.c. Manfred Stolpe:
Danke!

Das Wort hat Ministerpräsident Müller (Saarland).

Peter Müller (Saarland): Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs auf der Basis der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist angesichts der legitimen gegensätzlichen Interessen in dieser

Peter Müller (Saarland)

- (A) Debatte sicherlich eine schwierige **Bewährungsprobe des Föderalismus** in der Bundesrepublik Deutschland.

Ich meine, dass über die nationale Bedeutung dieses Themas hinaus das Bestehen dieser Bewährungsprobe nicht zuletzt deshalb von besonderer Bedeutung ist, weil alle Diskussionen über die Übertragung dieses Systems auf andere staatliche Ebenen, weil alle Diskussionen mit Blick auf die **Implantierung föderaler Strukturen auf der europäischen Ebene** nicht unwesentlich davon beeinflusst sein werden, ob und inwieweit es uns gelingt, sie zu bestehen. Bestehen werden wir sie in Bezug auf alle Beteiligten sicherlich nur dann, wenn niemandem – ich unterstreiche das – Unzumutbares abverlangt wird.

Deshalb ist es notwendig, einen Weg zu finden, der Solidarität und Eigenverantwortung in vernünftiger Weise miteinander verbindet, aber gleichzeitig allen Beteiligten die Möglichkeit eröffnet, das gefundene Ergebnis politisch zu vertreten. Auf diesem Weg gibt es doch zumindest einige Ziele – die unstreitig sind –, die den Handlungsspielraum hinsichtlich einer künftigen Gestaltung des Länderfinanzausgleichs mehr als unwesentlich tangieren.

- (B) Es besteht Konsens darüber, dass am Ende der Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs keine Neugliederung der Länder stehen soll. Die **Existenz keines Landes wird in Frage gestellt** – so der Beschluss der Ministerpräsidenten. Der Bundesfinanzminister hat heute Morgen darauf hingewiesen, dass dieser Beschluss auch seitens des Bundes nicht in Frage gestellt wird. Wenn dies so ist, ist natürlich eine Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs zu finden, die nicht dazu führt, dass einzelne Länder in eine neue Haushaltsnotlage geraten. Die Lebensfähigkeit der Länder setzt eine **aufgabengerechte Finanzausstattung** voraus. Im Übrigen: Neue Haushaltsnotlagen auf der Basis einer Neuregelung des Länderfinanzausgleichs bringen nichts anderes als neuen verfassungsrechtlich begründeten Ausgleichsbedarf.

Alles das, was das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zur Bewältigung der Haushaltsnotlagen in den Ländern Bremen und Saarland gesagt hat, hat unverändert Gültigkeit und bildet einen Maßstab, der ebenfalls angelegt werden muss, wenn wir über die Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs reden.

Wenn dies so ist, dann ist zur Kenntnis zu nehmen, dass die jetzige Gestaltung des Länderfinanzausgleichs, die noch einmal zu überdenken ist, trotz aller Ausgleichsmechanismen dazu führt, dass die Pro-Kopf-Leistungsausgaben der Geberländer im Länderfinanzausgleich nach Durchführung des Ausgleichs deutlich höher sind, als dies im Bereich der Nehmerländer der Fall ist. Vor diesem Hintergrund müssen die Handlungsspielräume für ein neues, verfassungsgemäßes Konzept des Länderfinanzausgleichs bestimmt werden.

Es besteht kein Streit darüber, dass diese neue Gestaltung anreizgerecht sein soll. Es besteht auch kein Streit darüber, dass gleichwohl dem **Prinzip der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse Rechnung zu tragen** ist.

Kein Konsens besteht in der Frage, ob und inwieweit weitere Ziele im Zusammenhang mit der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs anzustreben sind. Das gilt wohl zunächst für die Frage der Ausgleichsvolumina. Diese Frage kann doch nur am Ende der Diskussion über eine verfassungsgemäße Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs stehen. Eine Debatte, die bereits am Beginn die deutliche Reduzierung dieser Volumina zum Gegenstand hat, ist schwierig, weil sie Handlungsspielräume wegnimmt. (C)

Vor diesem Hintergrund ist es aus der Sicht der Länder natürlich inakzeptabel, dass der Entwurf eines Maßstäbengesetzes des Bundes in erster Linie die **Reduzierung des Ausgleichsvolumens** bzw. der finanziellen Leistungen des Bundes intendiert. Dies bereits im Maßstäbengesetz festzuschreiben heißt mit Blick auf die Ausgestaltung des Finanzausgleichs, Weichen zu stellen, was in dieser Form von den Ländern nicht hingenommen werden kann.

Ich darf nur am Rande darauf hinweisen, dass das Angebot, Umschichtungen im Bereich der Verteilung der Umsatzsteueranteile dadurch zu kompensieren, dass die Kosten aus dem **Fonds „Deutsche Einheit“** künftig vom Bund getragen werden, problematisch ist, weil dauerhaft zusätzliche Einnahmen mit zeitlich begrenzten Ausgaben gegengerechnet werden, was in the long run für die Länder natürlich ein schlechtes Geschäft ist.

Ich glaube, dass der von der **11er-Gruppe** vorgelegte **Vorschlag** den unstreitigen Zielen, die wir verfolgen, Rechnung trägt. Anreizelemente werden gesetzt. Es wird die Möglichkeit eröffnet, durch eine Absenkung der Deckungsquoten die **Selbstbehalte** zu **erhöhen**. Damit wird einem wesentlichen Anliegen der Zahlerländer Rechnung getragen. (D)

Durch diesen Vorschlag wird auch das Prinzip der Solidarität und der bedarfsgerechten Finanzausstattung der Länder sicherlich in einer vernünftigen Weise umgesetzt. Das Modell vermeidet, dass es Gewinner und Verlierer gibt. Nur auf dieser Grundlage werden gemeinsame Lösungen möglich sein.

Natürlich ist es auch ein Modell – ich meine, darauf sollte man sich verständigen –, das eine **Verbreiterung der Bemessungsgrundlage** nicht ausschließt. Eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bedeutet eine Erhöhung der Handlungsspielräume. Diese werden wir benötigen.

Lieber Herr Kollege Teufel, die Argumentation zur Frage der kommunalen Finanzkraft scheint mir in dieser Weise nicht zwingend. Weder die Veränderung in der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung der Zweistufigkeit der Finanzverfassung noch die Tatsache, dass eine 50%ige Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft als verfassungskonform angesehen worden ist, führt zwingend zu dem Schluss, dass eine höhere oder eine geringere **Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft** den Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen überschreitet. Die gewählte Ausgestaltung ist verfassungsrechtlich nicht bedenklich, aber andere Ausgestaltungen können in gleicher Weise verfassungsrechtlich unbedenklich sein. Deshalb sollte an dieser Stelle nach meinem Dafürhalten nicht

Peter Müller (Saarland)

- (A) unter Rückgriff auf ein sachlich unzutreffendes Argument politischer Handlungsspielraum weggenommen werden.

Vor diesem Hintergrund meine ich, dass die Möglichkeit, aber auch die Chance besteht, ein Modell zu finden, das für niemanden wirklich Unzumutbares beinhaltet. Zu der Frage, in welchem Verfahren dies geschieht, möchte ich abschließend eine Bemerkung machen.

Die vom Bundesverfassungsgericht vorgesehene **zweistufige Verfahrensweise** ist in dieser Form zumindest eine **verfassungsrechtliche Besonderheit**, möglicherweise eine Einzigartigkeit. Die dem Gesetzgeber auferlegte Verpflichtung, ein Gesetz zu erlassen, auf dessen Grundlage er dann ein weiteres Gesetz zu erlassen hat, bedeutet, dass sich der Gesetzgeber durch ein Gesetz zum Erlass eines Gesetzes selber bindet. Dies hat uns das Bundesverfassungsgericht so vorgegeben; dem haben wir Rechnung zu tragen. Ich glaube aber, dies rechtfertigt zumindest den Schluss, dass aus der Forderung nach Zweistufigkeit nicht zwingend die Forderung nach Ungleichzeitigkeit abgeleitet werden kann. Ein zweistufiges Verfahren in dem Zeitraum einer logischen juristischen Sekunde ist immer noch ein zweistufiges Verfahren.

- (B) Da die Bedingungen des Maßstäbegesetzes entweder in ihrer Unverbindlichkeit den politischen Entscheidungsprozess nicht weiterbringen oder, wenn sie konkret und nicht unverbindlich sind, die Ausgestaltung des Finanzausgleichsgesetzes wesentlich beeinflussen, haben wir allen Grund, den notwendigen Zusammenhang zwischen beiden Gesetzen zu sehen und im weiteren Verfahren zu berücksichtigen. Alles andere würde Unzumutbares beinhalten. Denn so unzumutbar es in dieser Diskussion ist, dass finanzschwache Länder ihre Existenzgrundlage in Frage stellen, so unzumutbar es ist, dass finanzstarke Länder übermäßig belastet werden, so unzumutbar ist es sicherlich auch, auf der Basis eines Maßstäbegesetzes ohne Vorstellung der Konkretisierung desselben sozusagen die Katze im Sack zu kaufen. Das kann niemand von uns verlangen, und auch dies sollte die weitere Behandlung dieses Themas bestimmen.

Amtierender Präsident Dr. h.c. Manfred Stolpe:
Danke!

Das Wort hat Ministerpräsident Clement (Nordrhein-Westfalen).

Wolfgang Clement (Nordrhein-Westfalen): Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Verehrte Kolleginnen und Kollegen! Es ist sicherlich so: Wir stehen unter erheblichem **Zeitdruck**. Wir haben uns vorgenommen, das Maßstäbegesetz, das neue Finanzausgleichsgesetz und den Solidarpakt II noch in dieser Legislaturperiode zu verabschieden. Dieses Ziel ist außerordentlich ehrgeizig. Wer unseren Terminplan bis dorthin sowie den Stand unserer Beratungen kennt, der muss feststellen: Die Situation ist äußerst kritisch. Zurzeit spricht noch nichts dafür, dass wir uns bis Juni verständigen. Bisher habe ich

auch in der heutigen Diskussion die dazu notwendigen Ansätze nicht erkennen können. (C)

In den letzten Tagen, Wochen und Monaten haben wir – die Finanzminister und die Ministerpräsidenten – intensive und auch heftige Diskussionen über die Neuregelung des Finanzausgleichs geführt. **Fragen des Finanzausgleichs** waren **immer streitig**; sie werden es wohl auch bleiben. Aber wir müssen versuchen, uns in der Sache zu verständigen und zu einer gemeinsamen Regelung zu kommen.

Heute können wir nur feststellen, dass wir von einer gemeinsamen Regelung noch ein Stück weit entfernt sind. Es gibt keine Einigung zwischen Bund und Ländern und auch nicht unter den Ländern. Das schlägt sich in der **Beschlussempfehlung des Finanzausschusses** deutlich nieder: Im vertikalen Teil des Maßstäbegesetzes sind sich die Länder einig; aber wir haben andere Vorstellungen als der Bund. Im horizontalen Teil sind sich die Länder untereinander nicht einig, und der Bund hat außerdem abweichende Vorstellungen. Das ist einigermaßen kompliziert.

Die Bundesregierung hat eine **Grundkonzeption des Maßstäbegesetzes** gewählt, die den notwendigen Abstraktionsgrad enthält. Diese Grundkonzeption **wird von uns unterstützt**. Wir halten sie für richtig. Sie entspricht dem Verfassungsauftrag. Einzelregelungen für den Finanzausgleich gehören nach unserer Meinung in das Finanzausgleichsgesetz.

Ungeachtet dieser grundsätzlichen Bewertung haben wir Meinungsunterschiede mit dem Bund. Sie sind von Herrn Kollegen Teufel und anderen schon angesprochen worden. (D)

Sie betreffen zum einen die **vertikale Umsatzsteuerverteilung**. Die Bundesregierung will mit dem Maßstäbegesetz den Streit um die Deckungsquoten kurzerhand zu ihren Gunsten entscheiden. Das werden wir nicht mitmachen.

Sie betreffen zum anderen die mit dem **Familienleistungsausgleich** zusammenhängenden Finanzierungsvorschläge. Sie gehören nach unserer Meinung in einen gesonderten Regelkreis. Deshalb ist die Verfassungsregelung so getroffen worden. Auch in diesem Punkt sind wir mit dem Bund nicht einig. Wir sind vielmehr der Überzeugung, dass er von dem Maßstab zu trennen ist, der dem Deckungsquotenausgleich zu Grunde liegt.

Wenn der Bund im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Zustimmung des Bundesrates zum Maßstäbegesetz erhalten will, wird er sich in diesen zentralen Punkten bewegen müssen.

Noch schwieriger gestaltet sich aus meiner Sicht die Konsensbildung zum **horizontalen Teil** des Finanzausgleichs. Hinter den unterschiedlichen Positionen zum Maßstäbegesetz stehen sehr unterschiedliche Vorstellungen von der Ausgestaltung des Finanzausgleichs. Mir ist an den Ausführungen von Herrn Kollegen Müller, aber auch mehrerer anderer Befürworter des 11er-Vorschlages – wie könnte es anders sein? – gerade noch einmal deutlich geworden: Dies für die Grundlage einer Konsensbildung zu halten ist aus meiner Sicht nicht möglich; das ist nicht

Wolfgang Clement (Nordrhein-Westfalen)

- (A) einigungsfähig. Ihr Vorschlag enthält einige Punkte, die – das ist unsere Bewertung – mit der Verfassung nicht übereinstimmen.

Wir sollten die Zeit bis zur **Ministerpräsidentenkonferenz am 21. Juni** nutzen und klären, wie die Streitpunkte überwunden werden können. Wir aus Nordrhein-Westfalen – das gilt für unseren Finanzminister wie für mich – sind zu einem Konsens bereit. Wir bemühen uns sehr – ich höre aber immer wieder etwas anderes –, zu einem Konsens beizutragen. In den nächsten Tagen und Wochen wollen wir in Gesprächen mit den einzelnen Ländern abklären, wo Möglichkeiten gesehen werden, aufeinander zuzugehen.

Um es klar zu sagen: Ich kann mir nur eine Lösung vorstellen, der alle 16 Länder zustimmen können. Natürlich ist es möglich, dass die elf Länder hier ihre Position durchsetzen. Vor einiger Zeit waren sie schon einmal in dieser Versuchung; sie können es jederzeit wieder tun. Ich vermute, dass dies eine ziemlich komplizierte Diskussion nicht nur im Deutschen Bundestag auslösen würde. Wie immer sie ausgehen würde – die Auseinandersetzung um die Finanzverfassung würde damit nicht beendet. Darüber muss man sich klar sein. Deshalb kann ich nur empfehlen, dass sich alle bemühen, eine **16 : 0-Lösung** zu Stande zu bringen. Wir sind dazu bereit.

Wir waren übrigens in Wiesbaden weiter, als wir es zwischendurch gewesen sind. Ich kann mir vorstellen, dass wir versuchen, daran noch einmal anzuknüpfen.

- (B) Die Gespräche in den großen Runden haben, wie heute, nur zu einem Austausch der allgemeinen Positionen geführt. Ich bin davon nicht ausgenommen, das gilt auch für mich. Wenn wir keine Bewegung erzeugen, werden wir bis zum 21. Juni das Ziel nicht erreichen können. Es gibt mehrere Stellschrauben im System, die unterschiedliche Bedeutung haben und über die man reden muss. Wir sind uns darüber klar, dass sich alle Beteiligten bewegen müssen, wenn sie zu Rande kommen wollen.

Ich finde es immer wieder bewunderungswürdig, einerseits die Position der 11er-Gruppe, eine scheinbare Einheitlichkeit, zu hören, mir andererseits vor Augen zu führen, wie unterschiedlich die Positionen und die Interessenlagen der Länder sind; Herr Runde hat das deutlich gemacht. Ich könnte sehr genau definieren, woraus sich die jeweilige Interessenlage, die hier vorgetragen wird, speist.

Zwei **Kernfragen** sind auch heute immer wieder aufgetaucht: In welcher Höhe ist die **kommunale Finanzkraft** in den Finanzausgleich einzubeziehen? Da sind wir anderer Meinung als der Bundesfinanzminister und als die elf Länder. Wir halten die 90%ige Einbeziehung für nicht verfassungsgemäß. Herr Kollege Teufel hat dies erläutert. Die zweite Kernfrage betrifft die **besondere Situation der Stadtstaaten**. Wir waren nicht schlecht beraten, als wir in Wiesbaden beide Fragen in ihren heutigen Bewertungen unverändert gelassen haben, um zu einem Ziel zu gelangen. Ich vermute, dass man zu einem Zeitpunkt, der nicht allzu weit vom heutigen Tag entfernt liegen darf, darauf zurückkommen muss.

Es gibt eine Reihe weiterer Punkte, die ich nicht alle aufzählen will; ich will nur einen herausgreifen. Ich sage das auch einmal, damit es von der Öffentlichkeit verstanden wird; unsere Diskussion ist sonst nicht nachzuvollziehen. Für Nichttechniker der Finanzverfassung ist das, was wir hier vollziehen, unverständlich. Wir haben in dem gegenwärtigen System einen besonders interessanten **irrationalen Effekt**, der mehrere Länder betrifft, und zwar ausschließlich Empfängerländer. Wenn eines dieser Länder Steuermehreinnahmen erzielt, dann hat es nach dem Finanzausgleich weniger Geld in der Landeskasse als vorher. Das muss man einem normal denkenden Menschen einmal erläutern! So etwas kann nicht vernünftig sein. Das sind **Fehlanreize**. Ein System, das zu solchen Ergebnissen führt, ist nicht rational. Es muss eigentlich in unser aller Interesse sein, solche Effekte für die Zukunft auszuschließen.

Wir haben uns – das festzuhalten ist nicht unwichtig – unter den Ministerpräsidenten von Anfang an darauf verständigt, dass durch die Neuregelung des Finanzausgleichs kein Land in seiner Existenz gefährdet werden darf und dass es nicht zu unangemessenen Be- und Entlastungen kommt. Das ist richtig. Wir wollen keine Länderneugliederungsdiskussion entfachen; sie gehört nicht in diesen Rahmen.

Das kann auf der anderen Seite – um das genauso deutlich zu sagen – natürlich nicht heißen, dass alles beim Alten bleibt. Wenn wir uns nicht verständigen und die Auseinandersetzung ad infinitum fortsetzen, was im Moment noch droht, ist doch klar – das wird von kritisch beobachtenden Fachleuten sehr deutlich erkannt; es wird sich verstärken, und ich halte das auch für richtig –, dass gefragt wird: Ist dieses System mit den sehr unterschiedlichen Größenordnungen, in denen wir uns bewegen, Größenordnungen der Länder beispielsweise, einigungsfähig oder nicht? Dann kann es schwerlich angehen, dass elf Länder den größeren Ländern schlichtweg ihre Meinung vorsezen und davon ausgehen, dass diese sie akzeptieren. Das ändert nichts an der Bereitschaft zur Solidarität mit den kleineren Ländern. Aber es soll doch deutlich machen, dass wir Bewegung brauchen.

Nach unserer Überzeugung ist klar, dass die **ostdeutschen Länder** noch auf Jahre hinaus eine **deutlich geringere Finanzkraft** aufweisen als die westdeutschen Länder. Dies muss im Finanzausgleich berücksichtigt werden. Diesem Umstand muss auch der Bund Rechnung tragen, wenn es um den **Solidarpakt II** geht. Für mich ist das unbestreitbar. Wir werden über einzelne Fragen der Ausgestaltung zu sprechen haben, aber nicht über die Aufgabe an sich. Ich vermute, auch über das Volumen des Ausgleichs und des Solidarpakts II werden wir kaum rechten können. Wer die Situation in Ostdeutschland kennt, wird bestätigen, dass wir vermutlich in den nächsten zehn Jahren **kaum** zu wesentlichen **Veränderungen am Volumen** kommen.

Ich würde uns empfehlen, bei der Diskussion etwas mehr Ehrgeiz zu entwickeln, als wir das bisher getan haben. Ein **politischer Zusammenhang** mit den Fragen der föderalen Strukturen in Deutschland besteht

Wolfgang Clement (Nordrhein-Westfalen)

- (A) unter vielen Aspekten: Wir diskutieren auf der **europäischen Ebene** über die Kompetenzverteilung. Es ist schwer vorstellbar, dass die Fragen der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern unberührt bleiben, wenn wir auf der europäischen Ebene für mehr Klarheit eintreten. Wir tun das auch in Bezug auf das föderale System der Bundesrepublik. Der Bundesfinanzminister hat das vorhin angesprochen und zu Recht Vorschläge von uns angemahnt; er wird sie bekommen. Jedenfalls sind wir dabei, Vorschläge zu erarbeiten.

Ich halte es für vernünftig, dass wir im politischen Zusammenhang mit dem Finanzausgleich auch die Fragen der föderalen Kompetenzordnung erörtern und uns insbesondere vornehmen, die Mischfinanzierung der **Gemeinschaftsaufgaben** in Deutschland zu reduzieren bzw. zu beseitigen, wieder zu einer **klaren Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern** zu kommen und diese Reform im Zusammenhang mit der Reform des Finanzausgleichs anzupacken.

Bei den Gesprächen in den nächsten Wochen – es geht wirklich nur noch um Wochen – wird es notwendig sein, auch den **Bund frühzeitig in die Konsensfindung einzubeziehen**; eigentlich hätte man das schon früher tun müssen. Es macht keinen Sinn, ausschließlich eine Annäherung im Länderkreis zu suchen und erst dann mit dem Bund zu reden. Im Ergebnis brauchen wir eine Lösung, die den Interessen von Bund und Ländern Rechnung trägt. Dabei erwarten wir, dass der **Bund seiner finanziellen Verantwortung gegenüber den Ländern mindestens im bisherigen Umfang** gerecht wird.

- (B) Ich sage dies auch, Herr Bundesfinanzminister, weil es natürlich richtig ist, wenn Herr Koch sagt, es könne jetzt nicht auf das Datum ankommen; es könne nicht angehen, das Maßstäbengesetz vor dem 21. Juni verabschieden zu wollen, bevor die Länder die Chance hätten, ihre Konsensfähigkeit noch einmal auszutesten. Wir müssen uns bis dahin darüber klar sein, was wir erreichen können, und wir müssen auch Klarheit mit dem Bund schaffen.

Ich kann jetzt nur deutlich machen, dass äußerst schwierige Verhandlungen vor uns liegen. Es gibt keinerlei Anlass zu Euphorie. Wir müssen aufeinander zuzugehen versuchen. Wir aus Nordrhein-Westfalen wollen – natürlich unter Berücksichtigung unserer Interessen, wie das für jeden Vertreter seines Landes gilt – unseren Beitrag zu leisten versuchen, damit eine gemeinsame Lösung zu Stande kommt. Wenn wir die Möglichkeiten von Bund und Ländern sowie die Möglichkeiten der Länder in ihrer sehr unterschiedlichen Struktur „zusammenpacken“ und insbesondere beachten, was in Ostdeutschland nach wie vor notwendig ist, dann müssten wir zu einer Verständigung kommen.

Wir müssen dazu aber die Usancen, die Rituale, die wir uns angewöhnt haben, hinter uns lassen. Die Rituale der Finanzminister- und der Ministerpräsidentenkonferenzen, wie ich sie in den letzten Monaten kennen gelernt habe, werden eine Einigung jedenfalls nicht möglich machen. Deshalb werden wir viele Gespräche in bilateralen und in unmittelbaren Begeg-

nungen führen. Ich hoffe, dass wir daraus dann einen Beitrag entwickeln können, der einigungsfähig ist. – Vielen Dank.

Amtierender Präsident Dr. h.c. Manfred Stolpe:
Danke!

Das Wort hat Ministerpräsident Dr. Ringstorff (Mecklenburg-Vorpommern).

Dr. Harald Ringstorff (Mecklenburg-Vorpommern):
Herr Präsident! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Mit der Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung heute hier im Bundesrat wird der konkrete Diskussionsprozess zum Maßstäbengesetz, zur Neuregelung des Länderfinanzausgleichs und zur Fortsetzung des Solidarpakts nach 2004 in Gang gesetzt. Der Zeit- und Handlungsdruck auf die laufenden Verhandlungen wird forciert; da stimme ich mit Herrn Kollegen Clement ausdrücklich überein.

Ich erinnere in diesem Zusammenhang an die zwischen Bund und Ländern getroffene Vereinbarung, alle drei Vorhaben – Maßstäbengesetz, Neuregelung des Länderfinanzausgleichs und Anschlussregelung für den Solidarpakt, einen Solidarpakt II – noch in der laufenden Legislaturperiode abzuschließen. Dabei muss es ausdrücklich bleiben. Das ist besonders für die ostdeutschen Länder wichtig. Wir brauchen so bald wie möglich **Planungssicherheit für die Fortsetzung des Aufbaus Ost**.

Wir beschließen heute eine gemeinsame Vorlage, aber eine gemeinsame Verhandlungsposition gegenüber dem Bund für den Länderfinanzausgleich haben wir noch nicht gefunden. Das ist in den verschiedenen Beiträgen überaus deutlich geworden. Nicht zuletzt in meiner Eigenschaft als amtierender Vorsitzender der Ministerpräsidentenkonferenz werde ich die Bemühungen um eine einvernehmliche Lösung weiterhin nachdrücklich unterstützen. Herr Kollege Clement hat sich soeben auch in dieser Richtung ausgesprochen.

Im Übrigen teile ich nicht die Auffassung des Bundesfinanzministers und des Kollegen Clement, das Maßstäbengesetz könne doch ziemlich abstrakt gehalten werden, so dass sich alle Positionen der Länder darin wiederfinden könnten. Es ist, glaube ich, nicht zu vermeiden, dass im Zusammenhang mit dem Maßstäbengesetz – wie Frau Kollegin Simonis sagte – die Rechenmaschine angeworfen und gerechnet wird. Man mag sich etwas anderes wünschen, aber in der Realität möchte niemand gerne einen Blindflug unternehmen.

Im Grundgesetz werden wir Länder auf einen **kooperativen Föderalismus** verpflichtet. Die starken Länder sollen denen, die sich noch entwickeln müssen, solidarisch zur Seite stehen.

An diesem Verfassungsanspruch, der Mecklenburg-Vorpommern seinen Platz als gleichberechtigter Partner im Konzert der Länder auf Dauer sichert, halte ich wie meine Kolleginnen und Kollegen aus dem 11-Länder-Kreis fest. Insofern stehe ich gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern meines Landes in der Pflicht. Ich erwarte gerade von den wirtschaftsstarken

Dr. Harald Ringstorff (Mecklenburg-Vorpommern)

- (A) Ländern im Süden, aber auch von Nordrhein-Westfalen, dass sie dieser Verfassungspflicht aus dem Grundgesetz auch in Zukunft nachkommen – nicht mehr, aber auch nicht weniger.

Lassen Sie mich kurz die für Mecklenburg-Vorpommern wesentlichen Eckpunkte in dieser Diskussion darstellen!

Basis für alle weiteren Überlegungen ist für mich die Wahrnehmung der gemeinsamen Finanzverantwortung durch Bund und Länder im solidarischen Bundesstaat, die Sicherstellung einer aufgabengerechten Finanzausstattung für alle Länder. Bei der anstehenden Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs darf keine wesentliche Schlechterstellung einzelner Länder, insbesondere der ostdeutschen Länder, eintreten. Das ist heute schon mehrfach betont worden. Ich verweise an dieser Stelle auf den für uns wesentlichen Eckpfeiler des Beschlusses der Ministerpräsidenten von Wiesbaden, dass der **Aufbau Ost gesamtstaatliche Aufgabe von Bund und Ländern** bleibt.

Damit keine Zweifel aufkommen: Mecklenburg-Vorpommern wird auch in Zukunft den eingeschlagenen Weg einer soliden Finanzpolitik, einer Politik der konsequenten Haushaltskonsolidierung fortsetzen. Aber **Haushaltskonsolidierung** als Zukunftspolitik **braucht eine aufgabengerechte Finanzausstattung**.

- (B) Unbestritten ist, dass wir in den zurückliegenden zehn Jahren mit großen Anstrengungen beim wirtschaftlichen Aufbau ein beachtliches Stück vorangekommen sind. Wenn die Arbeit der Bürger in den neuen Ländern nicht umsonst gewesen sein soll, um die positive Entwicklung fortzusetzen und den Übergang zu einer selbst tragenden wirtschaftlichen Entwicklung in den ostdeutschen Ländern zu erreichen, brauchen wir einen **fairen Finanzausgleich** und eine **Anschlussregelung für den Solidarpakt** über das Jahr 2004 hinaus. Es freut mich, dass eine Anschlussregelung für den jetzigen Solidarpakt von niemandem mehr bestritten wird. Herr Kollege Clement hat soeben darauf hingewiesen, dass seiner Meinung nach auch vom Volumen her zurzeit keine Reduzierung möglich ist.

Im Brennpunkt der Diskussion steht gegenwärtig die in Wiesbaden verabredete Verwirklichung einer stärkeren Anreizorientierung bei der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs, verbunden mit der Einhaltung des Grundsatzes, dass es für kein Land zu finanziellen Vor- oder Nachteilen kommt. Das Reformmodell des 11-Länder-Kreises zeigt hier eine Lösungsmöglichkeit auf. Ein Durchbruch ist allerdings noch nicht erreicht.

Als Hauptkonfliktpunkte gelten die Höhe der Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft und die Ausgleichsintensität in den einzelnen Stufen des Finanzausgleichs. Beides, meine Damen und Herren, hängt unmittelbar zusammen; denn mit der Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen kann die Ausgleichsintensität verändert werden. Dies hat direkten Einfluss auf die Verwirklichung einer stärkeren Anreizorientierung und die Gewährleistung eines höheren Selbstbehalts. Auf dieser Basis sehe ich **Einigungsmöglich-**

keiten mit den Südländern. Allerdings kann nicht die Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft bei maximal 50 % festgeschrieben und gleichzeitig eine wesentliche Senkung des Ausgleichsgrades im Finanzausgleich vorgenommen werden. Damit würde einseitig die Solidarität unter den Ländern aufgekündigt.

Wie alle ostdeutschen Länder hat Mecklenburg-Vorpommern großes Interesse an einem **Ausgleich für die unterproportionale Finanzkraft der Kommunen** im System des künftigen Finanzausgleichs. Dieses Anliegen entspricht dem genannten Ziel, eine aufgabengerechte Finanzausstattung sicherzustellen. Da die Länder für die Finanzausstattung der Kommunen verantwortlich sind, sprechen gute Gründe für eine bessere Berücksichtigung der Gemeindesteuereinnahmen, wie sie zu Recht auch im Gesetzentwurf des Bundes zum Maßstäbengesetz vorgesehen ist.

Von Bedeutung für die ostdeutschen Länder ist weiterhin die Aufnahme von **Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen auf Grund der teilungsbedingten Sonderlasten Ostdeutschlands** in das Maßstäbengesetz. Über die konkrete Ausgestaltung der Regelungen wird im weiteren Gesetzgebungsverfahren noch zu diskutieren sein.

Darüber hinaus muss im bundesstaatlichen Finanzausgleich besonderen landesspezifischen Belastungen Rechnung getragen werden. Neben der fortzusetzenden Berücksichtigung der **Belastungen durch die Unterhaltung und Erneuerung der Seehäfen** ist hierbei die zukünftige Berücksichtigung der **Folgen aus extrem dünner Besiedlung** und der damit im Zusammenhang stehenden Kosten der öffentlichen Leistungserbringung im Finanzausgleich ein besonders wichtiges Thema für Mecklenburg-Vorpommern. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 11. November 1999 zur Verfassungsmäßigkeit des Länderfinanzausgleichs den Gesetzgeber dazu aufgefordert, „die Finanzkraft der Stadtstaaten der Finanzkraft dünn besiedelter Flächenstaaten gegenüberzustellen und zu prüfen, ob eine Ballung der Bevölkerung in einem Land oder eine unterdurchschnittliche Bevölkerungszahl einen abstrakten Mehrbedarf pro Einwohner rechtfertigen kann“. Das Gericht hat sich dabei ausdrücklich auf die Länder Mecklenburg-Vorpommern – das am dünnsten besiedelte aller Länder –, Brandenburg und Thüringen bezogen.

Der Finanzausgleich geht bisher einseitig von monoton ansteigenden **Kosten der öffentlichen Verwaltung** mit zunehmender Bevölkerungsballung aus, was sich für ein extrem dünn besiedeltes Land wie Mecklenburg-Vorpommern besonders nachteilig auswirkt. Es gibt jedoch in der Finanzwissenschaft die Erkenntnis, dass die Kosten vieler öffentlicher Leistungen in dünn besiedelten Gebieten deutlich höher liegen können als in Städten. Zudem entstehen Nachteile dadurch, dass die Gemeinkosten auf eine geringere Kopfzahl umgelegt werden müssen. In den von Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg in Auftrag gegebenen Untersuchungen trifft dies insbesondere auf zentrale Aufgabenbereiche wie die Abwasserentsorgung, den Straßenbau und die Schulversorgung zu. Das vorliegende **Gutachten des Bundesamtes für**

Dr. Harald Ringstorff (Mecklenburg-Vorpommern)

- (A) **Bauwesen und Raumordnung** im Auftrag des BMF kommt ebenfalls zu dem Ergebnis, dass abstrakte Mehrbedarfe für dünn besiedelte Länder, insbesondere für Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg, vorliegen. Ich freue mich darüber, dass auch der Bundesfinanzminister in seiner heutigen Rede auf das Problem der dünnen Besiedlung hingewiesen hat.

Mit diesen Betrachtungen sollen im Übrigen die überdurchschnittlich hohen Kosten für die öffentliche Leistungserstellung in Ballungsgebieten nicht in Frage gestellt werden. Insoweit besteht für mich **kein Interessengegensatz zwischen Stadtstaaten und besonders dünn besiedelten Flächenstaaten**.

Für die Verankerung der beschriebenen Mehrbedarfe im Maßstäbengesetz und auch im Finanzausgleichsgesetz hoffe ich auf Ihre Unterstützung, meine Damen und Herren. Die beginnenden offiziellen Beratungen im Bundestag müssen gemeinsam von allen Beteiligten – den Ländern, dem Bundestag und der Bundesregierung – im Sinne eines zukunftsfähigen Föderalismus bei Wahrung der Chancengleichheit für alle Länder zu einer Einigung genutzt werden. – Herzlichen Dank.

Amtierender Präsident Dr. h.c. Manfred Stolpe:
Danke!

Ministerpräsident Gabriel (Niedersachsen) hat verzichtet. – Das Wort hat Bürgermeister Perschau (Bremen).

- (B) **Hartmut Perschau** (Bremen): Herr Präsident! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Mit der heutigen Beschlussfassung über die Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf für ein Maßstäbengesetz der Bundesregierung stehen wir am Anfang eines Gesetzgebungsverfahrens, das für alle Länder von immenser Bedeutung ist; für einige ist es von existenzieller Bedeutung. Das ist sicherlich ein Grund für die Härte, mit der die Debatte bisher geführt worden ist.

Ich möchte für die Freie Hansestadt Bremen sagen: Auch wir teilen selbstverständlich die Auffassung, dass der **Gesetzesentwurf der Bundesregierung** in seiner gegenwärtigen Form **nicht zustimmungsfähig** ist. Ich möchte nur auf einige wenige Aspekte hinweisen.

Das Maßstäbengesetz, das bis zum 31. Dezember 2002 zu verabschieden ist, soll zukünftig den Gestaltungsrahmen für den Finanzausgleich konkretisieren und ausfüllen. Ich will es klar sagen: Es geht in dem beginnenden Gesetzgebungsverfahren allein um die vom Verfassungsgericht geforderte Fortentwicklung unseres bewährten Ausgleichssystems sowie um die Abarbeitung der vom Verfassungsgericht erteilten Prüfaufträge, um nichts anderes!

Man begegnet immer wieder klischeeartigen, holzschnittartigen Argumentationslinien. Eine davon lautet: Wir müssen unser kompliziertes Finanzausgleichssystem endlich so vereinfachen, dass es für jedermann nachvollziehbar und umsetzbar ist.

Meine Damen und Herren, der **Föderalismus** der Bundesrepublik Deutschland **setzt** zu Recht **auf Pluralität, nicht auf Uniformität**. Weil wir die Unterschiedlichkeit der Länderstrukturen zur Grundlage unserer Staatsverfassung gemacht haben, ist es ziemlich abwegig zu glauben, dass man der Kompliziertheit unserer föderalen Gliederungsstruktur, zu der wir uns ausdrücklich bekannt haben, weil wir den Pluralismus bejahen, mit einem einfachen Konzept und mit einfachen Parametern gerecht werden könne. Es wird auch in Zukunft bei einem Finanzausgleichssystem bleiben, das nicht so holzschnittartig sein kann, wie es sich vielleicht das eine oder andere Geberland wünscht. Das **Finanzausgleichssystem wird der Differenziertheit der Länder Rechnung tragen müssen**. Das ist wichtig.

Wer behauptet, das Gericht habe eine Veränderung in Richtung eines stärkeren Wettbewerbsföderalismus gefordert, irrt sich nicht nur gewaltig, sondern interpretiert, bewusst oder unbewusst, das Urteil falsch. Aus dem Urteil lässt sich nämlich weder direkt noch indirekt der Auftrag ableiten, eine Flurbereinigung der deutschen Länderstruktur vorzunehmen oder beispielsweise einen besonderen Wettbewerb unter den Ländern einzuleiten.

Die Freie Hansestadt **Bremen** befindet sich **im Wettbewerb mit Rotterdam und Antwerpen**, aber nicht so sehr mit Bayern und Baden-Württemberg. Die Wettbewerbslage, die wir ökonomisch annehmen müssen, das Benchmarking, das wir durchführen, indem wir uns mit anderen Ländern und anderen Regionen vergleichen, hat doch nichts mit unserem Finanzausgleich zu tun. Wir müssen vielmehr im Wettbewerb mit Rotterdam und Antwerpen leistungsfähig sein, um in der Zukunft nicht Empfänger-, sondern Geberland sein zu können. Die Diskussion über Wettbewerbsföderalismus ist sicherlich auch eine Diskussion sui generis.

Ich glaube, dass **Anreizsysteme** allemal gut sind. Nur: Unser gegenwärtiges System begünstigt, was die Anreize angeht, die Geberländer im Verhältnis insbesondere zu den finanzschwachen Ländern um ein Vielfaches. Das ist ein Sachverhalt, an dem wir nicht vorbeikommen.

Was die Frage des **Wettbewerbsföderalismus** angeht, will ich auf einen klugen Finanzpolitiker zurückgreifen, nämlich den früheren Bundesfinanzminister Franz Josef Strauß. Er hat es 1969 in seinen Gedanken zur deutschen Finanzverfassung so formuliert – ich zitiere mit der Genehmigung des Präsidenten Franz Josef Strauß aus „Die Finanzverfassung“, München 1969 –:

Die Verbesserung schwach strukturierter Gebiete kann nicht dem zuständigen, in aller Regel finanzschwachen Land allein überlassen bleiben. Die Aufgabe muss vielmehr der gemeinsamen Verantwortung von Bund und Ländern zugewiesen werden, denn sie verlangt einen zielstrebigem und geplanten Einsatz aller vorhandenen Kräfte. Das entspricht auch dem Sinn und Auftrag, dem Geist und den Buchstaben des Grundgesetzes.

Ich glaube, in diesem Geist, wie ihn Franz Josef Strauß formuliert hat, hat sich die 11er-Gruppe

Hartmut Perschau (Bremen)

- (A) zusammengefunden, um der Unterschiedlichkeit der Länder – der Stadtstaaten, der Flächenländer, der Westländer, der ostdeutschen Länder – und den unterschiedlichen Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen.

Lassen Sie mich eine Anmerkung zu dem Prozess machen, den wir bisher durchlaufen sind! Die **Ministerpräsidentenkonferenz** hat den Finanzministern zweimal Vorgaben gemacht. Sie hat uns gesagt, welchen Weg wir einschlagen sollen. Die 11er-Gruppe ist diesen Anregungen immer zu 100 % nachgekommen. Sie hat Konzepte und gerechnete Modelle auf den Tisch gelegt, die den Anforderungen der Ministerpräsidenten entsprochen haben.

Mich hat gewundert, dass ein Teil der Ministerpräsidenten, die den Auftrag erteilt hatten, am Ende erklärten, er sei unerfüllbar, obwohl elf Finanzminister die Probleme für lösbar gehalten haben. Der Auftrag war nicht unlösbar, sondern er war lösbar. Er ist mit einem Konzept gelöst worden, und deshalb haben wir unseren Gesetzentwurf mit Begründung vorgelegt.

- (B) Während des Verfahrens haben immer dieselben gesagt, man wolle zueinander kommen; aber immer dann, wenn deren formulierten Ansprüchen entsprochen worden war, wurden erneut Ideen vorgetragen, wie man das Ganze wieder auseinander dividieren kann, wobei dieses Auseinanderdividieren auch funktionierte. Das geht natürlich nicht. Meine Damen und Herren, wenn 16 Ministerpräsidenten sagen, es solle weder Sieger noch Verlierer geben, man wolle einen Korridor erreichen, in dem sich alle Länder wiederfinden, man wolle eine bestimmte Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft sowie die Sicherstellung der Einwohnerwertung der Stadtstaaten erreichen, und die Auffassungen schließlich sehr eng beieinander liegen, dann kann doch der Dissens, der hier von mehreren beschworen worden ist, auch materiell nicht so groß sein, dass man ihn nicht überwinden könnte. Ich meine damit alle, die sagen: Es soll zwar weder Sieger noch Verlierer geben, aber es wäre doch ganz schön, wenn wir gewinnen würden.

Wenn wir mit dieser Perspektive immer wieder in das Verfahren einsteigen, dann dürfen wir uns nicht wundern, dass eine „**Konsensermüdung**“ eintritt. Wenn man glaubt, einen Konsens hergestellt zu haben, kann es nicht angehen, dass einige mit dem Argument, sie hätten es sich doch anders überlegt, einen Schritt weiter gehen wollen. Deshalb mahne ich uns auch nur ein bisschen, die Konsensfähigkeit aus sehr durchsichtigen taktischen Manövern ohne Not nicht immer wieder zur Disposition zu stellen.

Die 11er-Gruppe, die im Geist von Franz Josef Strauß handelt, ist offen. Sie ist kein Closed Shop. Wir haben viele, viele Kompromisse gemacht. Glauben Sie ja nicht, dass es mir leicht fällt, mich als Politiker eines Stadtstaates mit einer Einpendlerquote von 40 % mit meinem Nachbarland fröhlich auf ein System zu einigen!

Alle haben zurückstecken müssen. Wir haben Schritte aufeinander zumachen müssen. Die 11er-Gruppe hat sich natürlich bemüht, akribisch, sauber

und präzise zu arbeiten und Ziele zu erreichen, die wir gemeinsam erreichen müssen. Ich glaube, dass es mit gutem Willen kein Problem ist, eine **16 : 0-Lösung** für den Finanzausgleich zu organisieren, wenn die Beteiligten es mit der Aussage, es dürfe keine Sieger und keine Verlierer geben, ernst meinen. Wenn sie das nur sagen, aber klammheimlich etwas anderes meinen, dann wird es schwieriger, Konsens herzustellen.

Herr Kollege Runde hat einiges zum Problem der Stadtstaaten gesagt. Wir finden auch in diesem Paket den Hinweis der Geberländer, dass sie 135 % nicht akzeptieren wollen. Ich sage es noch einmal – Kollege Runde hat das sehr sauber und präzise begründet –: **135 %** sind in allen Gutachten – mit Ausnahme desjenigen aus München – als die absolute **Untergrenze** dessen definiert worden, was im Rahmen des Länderfinanzausgleichs auf Grund Andersartigkeit der Stadtstaaten im Verhältnis zu den Flächenländern geleistet werden muss. Weil das so ist, sagen wir, dass diese Zahl als Mindestgrenze im Maßstäbengesetz fixiert werden soll. Wir sind auch der Meinung, dass das Maßstäbengesetz in einigen Punkten der Präzisierung bedarf.

Weil sie bisher nur am Rande erwähnt worden sind, lassen Sie mich zum Schluss noch etwas zu den Hafencosten sagen! Einige haben so getan, als sei es ein absurdes Unternehmen, **Hafencosten auszugleichen**. Meine Damen und Herren, das geschieht **seit 1923**. Dieser Ausgleich hat bisher alle verfassungsgerichtlichen Prozesse nicht nur überlebt, er ist in allen Prozessen sogar als ein möglicher und verfassungsrechtlich korrekter Weg beschrieben worden. Dabei ging es in erster Linie nur darum, maßstäblich präzise zu sagen, nach welchen Kriterien der Leistungsausgleich im Einzelnen definiert werden soll.

Meine Damen und Herren, vielleicht sind viele von Ihnen lange nicht mehr in einem großen deutschen Hafen gewesen. Ich empfehle Ihnen, wieder einmal einen zu besuchen. Dann werden Sie feststellen, dass ein Hafen sehr wohl etwas anderes ist als ein Flughafen und dass der Prozess, der in unseren Häfen stattfindet, etwas Besonderes ist.

Wir haben übrigens auch einen Flughafen, den wir aber nicht für den Länderfinanzausgleich angemeldet haben.

Da ständig dieser Vergleich angeführt wird: Bis heute hat kein einziges Land eine andere Infrastruktureinrichtung zur Ausgleichsleistung angemeldet, es ist immer nur mit unterschiedlichen Begründungen erklärt worden, warum die Hafencosten nicht ausgeglichen werden sollten. Es gibt einen Prüfauftrag des Verfassungsgerichts. Wenn ich das an die Bundesregierung richtet sagen darf: Prüfaufträgen des Verfassungsgerichts entledigt man sich normalerweise nicht durch Streichung der entsprechenden Maßnahme, sondern durch inhaltliche Aufarbeitung.

Meine Damen und Herren, heutzutage wird in unseren Häfen in Containern das umgeschlagen, was die erfolgreiche deutsche Exportnation produziert. Der Containerumschlag führt dazu, dass die Wertschöpfung nur für einen kurzen Augenblick in

Hartmut Perschau (Bremen)

- (A) unseren Häfen verbleibt. Die Wertschöpfung entfaltet sich, wenn die Container bei Ihnen zu Hause ausgepackt werden. Sie steckt also in dem, was in die Container geladen worden ist. Der logistische Umschlag ist für Deutschland wichtig. Es ist wichtig, die **deutschen Logistikstandorte** zu **erhalten** und die deutschen Häfen nicht so zu stellen, dass es für die gesamte deutsche Wirtschaft günstiger ist, die eigenen Waren im Export und Import über ausländische Häfen umzuschlagen. Deshalb schlagen wir Ihnen vor, die Hafencosten maßstäblich zu überprüfen. Wir sollten ein bewährtes Instrument, das wir seit 1923 haben, nicht einfach beiseite schieben.

Meine Damen und Herren, wir wissen, dass ein Gesetzgebungsvorhaben vor uns liegt, in dem es darum geht, eine aufgabengerechte Finanzausstattung für alle Länder zu schaffen und die Gleichheit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland herzustellen. Ich meine, dass es an sich relativ unproblematisch ist, ein einvernehmliches Konzept zu entwickeln. Ich sage noch einmal: Wenn wir zueinander kommen wollen, kann es nicht angehen, dass sich bestimmte Länder zunächst mit Maßstäben einverstanden erklären, dann aber die Unvereinbarkeit dieser Maßstäbe mit ihren eigenen Zielen erkennen und am Ende den Konsens wieder aufkündigen. Wir sollten uns jetzt wirklich an die Arbeit machen. Ich meine, dass alle Termine zu halten sind. Mit dem ausdrücklichen Willen, aufeinander zuzugehen und die bereits gefundenen konsensorientierten Grundlinien einzuhalten, ist dies möglich. Umso rascher erreichen wir eine klare Struktur, an der sich unsere eigene Finanzplanung für die nächsten Jahre orientieren kann und auf die insbesondere der Solidarpakt aufsetzen kann, damit auch für die neuen Länder die Entwicklungslinien in die Zukunft klar sind. – Danke.

- (B)

Amtierender Präsident Dr. h.c. Manfred Stolpe:
Danke!

Herr **Minister Trautvetter** (Thüringen) gibt seine Rede **zu Protokoll***). – Das Wort hat Staatsminister Professor Dr. Falthäuser (Bayern).

Prof. Dr. Kurt Falthäuser (Bayern): Herr Präsident, meine Damen und Herren! Ich glaube nicht, dass an diesem Vormittag viele Pflänzchen der Hoffnung gesetzt wurden, man könne sich doch noch 16 : 0 einigen. Gleichwohl teile ich die Meinung des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen ausdrücklich, dass wir noch mehr Kraft darauf verwenden sollten, uns in der kurzen Zeit, die verblieben ist, zu einigen.

Es gibt zumindest zwei wesentliche Ansätze, warum wir dies trotz aller punktuellen Probleme versuchen sollten:

Ich meine erstens die **Stärkung** und eben nicht die Schwächung **der Länder gegenüber dem Bund** in unserem föderativen System. Wenn wir um das Gebäude des Bundesrates herumblicken, sehen wir schon den

monumentalen Anspruch des Bundes – heute mehr als in der Bonner Republik. Die Politik gerade der letzten Jahre hat diesen optischen Eindruck auch inhaltlich unterstrichen. Wenn wir gemeinsam deutlich machen wollen, dass wir die Rolle der Länder gegenüber dem Bund stärken wollen, dann sind wir gut beraten, uns tatsächlich zu einigen. (C)

Zweitens. Das **Verfassungsgericht** hat uns ange mahnt. In dem Urteil, das die Basis unserer Debatte bildet, heißt es ausdrücklich, dass wir nicht allein in Rechtfertigung eines Mehrheitswillens zu Lasten eines Minderheitswillens auf fremde Haushalte zugreifen sollten. Das ist eine **strenge Mahnung** mit Blick auf Einigkeit.

Zu einer Einigung brauchen wir keine großen Versammlungen und Sitzungen. Wir sollten vielmehr in Arbeitsgruppen und in intensiven Gesprächen die Möglichkeiten ausloten.

Lassen Sie mich zunächst eine kurze Bemerkung zum **Wettbewerbsföderalismus** machen! Herr Ministerpräsident Höppner hat dies angesprochen, und Herr Perschau hat in Bezug auf die gleiche Problematik das stärkste Argument genannt, das man gegenüber einem bayerischen Politiker verwenden kann, nämlich ein Zitat von Franz Josef Strauß. Das setzt mich von vornherein fast schachmatt, Herr Kollege Perschau.

Herr Ministerpräsident Höppner hat natürlich Recht: Wettbewerbsföderalismus setzt auch voraus, dass die Ausgangslage derer, die am Wettbewerb teilnehmen, einigermaßen ausgeglichen ist. Man muss wettbewerbsfähig sein. Völlig einverstanden! Aber dann bitte ich doch auf die **Zahlen** zu sehen. Lassen Sie mich unsere eigenen Zahlen als Beispiel nehmen: (D)

Wenn der Freistaat Bayern heute zusätzlich 1 000 DM Steuereinnahmen selbst generiert, bleiben immerhin mehr als 350 DM an Selbstbehalt. Wenn das Geburtstagskind Jacoby im Saarland ebenfalls 1 000 DM hinzugewinnt, bleiben ihm 11 DM. Nehme ich nur die Einkommensteuer, so entsteht, wie Herr Kollege Clement schon gesagt hat, ein Minus. Das ist das Absurde. Das heißt, wenn man, wie wir, Anreize schaffen will, dann schafft man mehr Wettbewerbsfähigkeit gerade für die Schwachen. Mit Wettbewerbsföderalismus ist nicht die Absicht verbunden, die Wettbewerbsfähigkeit der Starken zu verbessern und dadurch die Abstände noch größer zu machen, sondern der Versuch, die Schwächeren heranzuholen.

Ich möchte mich nun auf einen Punkt konzentrieren, der uns gemeinsam in besonderer Weise angeht: die **vertikale Umsatzsteuerverteilung**. Herr Ministerpräsident Teufel hat bereits das Problem des Familienleistungsausgleichs als Sonderausgleich, wie wir ihn haben, angesprochen. Als Ministerpräsident Teufel dieses Problem vorgetragen hat, hat Minister Eichel, der zu jenem Zeitpunkt noch anwesend war, gesagt: Das verstehe ich nicht. – Frau Kollegin Hendricks, ich würde gerne einen Beitrag zum Verständnis leisten und empfehle deshalb die Nacharbeit dessen, was ich jetzt – ich denke, im Sinne aller Länder – vortrage.

*)Anlage

Prof. Dr. Kurt Falthäuser (Bayern)

- (A) Dies alles geht zurück auf Vorgänge der Jahre **1995/96**. Damals wurde das **Kindergeld deutlich erhöht**, und zwar in erster Linie verbunden mit Belastungen für den Bund. Das Kindergeld war Sachleistung. **Länder und Kommunen** haben finanziell **26 %** getragen. Damals befand ich mich noch auf der anderen Seite. Ich kann mich deshalb daran erinnern und sehr gut nachvollziehen, dass auf das so genannte **steuerliche Kindergeld** umgestellt wurde – nicht weil das ein sensationeller systematischer Einfall war, sondern allein deshalb, um auf diese Weise Länder und Kommunen an den außergewöhnlichen finanziellen Lasten zu beteiligen.

Das hätte aber im Ergebnis bedeutet, dass Länder und Kommunen nicht mehr 26 %, sondern insgesamt 57,5 % zahlen. Deshalb war dies monatelang heftig umstritten. Natürlich kam es zur letzten Auseinandersetzung im **Vermittlungsausschuss**. Ich habe noch genau vor Augen, wie uns der Vorgänger des Kollegen Steinbrück, Herr Kollege **Schleußer**, in der nordrhein-westfälischen Vertretung in Bonn gegenüber saß und mit seinem unnachahmlichen Pokerface immer wieder wiederholt hat: Das können wir nicht machen und dies werden wir nicht machen; wir wollen nur 26 % bezahlen; dies kann man in ein entsprechendes Gesetz hineinschreiben. – Jetzt zitiere ich ihn wörtlich – ich habe damals mitgeschrieben –: „Herr **Waigel**, Ihnen traue ich ja. Aber wer weiß, welche Nachfolger kommen, Herr **Waigel**.“

(Heiterkeit)

Er konnte nicht wissen, dass Eichel kommt.

- (B) (Erneut Heiterkeit)

Er hat deshalb darauf bestanden, dass eine Regelung in die Verfassung aufgenommen wurde. Frau Kollegin Hendricks, nach Auffassung der Bundesseite damals war es eine fast absurde Forderung, eine solche Detailregelung in die Verfassung aufzunehmen. Aber sie ist hineingeschrieben worden, und dies war dann Konsens.

Es ist immer gut, das **Grundgesetz** mit sich herumzutragen. In **Artikel 106 Abs. 3** heißt es:

Zusätzlich werden in die Festsetzung der Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer Steuermindereinnahmen einbezogen, die den Ländern ab 1. Januar 1996 aus der Berücksichtigung von Kindern im Einkommensteuerrecht entstehen.

Noch klarer formuliert es **Absatz 4**:

Steuermindereinnahmen, die nach Absatz 3 Satz 5 in die Festsetzung der Umsatzsteueranteile zusätzlich einbezogen werden, bleiben hierbei unberücksichtigt.

Deutlicher kann man es nicht sagen.

Umso verwunderlicher ist es nun, dass in dem **Geszentwurf der Bundesregierung**, Drucksache 161/01, auf Seite 3 das Gegenteil von dem steht, was in der Verfassung festgelegt ist. Dort heißt es einfach:

Der Familienleistungsausgleich ist mit seinen Auswirkungen in den Haushalts- und Finanzplänen Teil des Deckungsquotenausgleichs.

Begründet wird dies auf Seite 37 mit den sensationellen Sätzen:

Die Sätze 5 und 6 in Artikel 106 Absatz 3 GG begründen keinen verfassungsrechtlichen Anspruch auf einen eigenständigen Sonder-Umsatzsteuer-ausgleich. Durch die grundgesetzliche Ermächtigung sollen nicht zwei isolierte Regelkreise geschaffen werden.

Das Gegenteil ist der Fall. Es sollten **zwei unabhängige Regelkreise** geschaffen werden. Das war **Konsens**. Deshalb hat man es in die Verfassung hineingeschrieben. Das ist der Sinn

Wer die damalige Debatte noch einigermaßen nachvollziehen kann und den Willen des Verfassungsgebers kennt, muss mit großem Erstaunen zur Kenntnis nehmen: Hier soll einzelgesetzlich eine Verfassungsregelung beseitigt werden. Das ist absurd, meine Damen und Herren. Wir werden das mit Sicherheit nicht durchgehen lassen.

Nach meiner Auffassung haben die Länder aus den Jahren 1998 bis 2000 heute noch einen **Restanspruch** gegenüber dem Bund auf Zahlung von 11,5 Milliarden DM, weil ihr Anspruch auf eine Lastenteilung im Verhältnis 74 : 26 nicht voll erfüllt ist. Würden wir so vorgehen, wie es der Bund im vorliegenden Geszentwurf meint, dann würden die Länder im Jahr 2001 3,3 Milliarden DM und im Jahr 2004 4,6 Milliarden DM verlieren. Hinzu kommen weitere Punkte des Regierungsentwurfs, z. B. die Nichteinbeziehung der Verbundhaushalte, etwa des **Erblastentilgungsfonds**. Da werden wir noch einmal mit Milliardenlasten über den Tisch gezogen. Das kann nicht sein, meine Damen und Herren.

Mich wundert – das ist mir wichtig –, mit welcher Selbstverständlichkeit und Nonchalance der Bund hier gegenüber den Ländern auftritt. Der Bund benutzt das Maßstäbengesetz als Transportmittel zur **grundsätzlichen Veränderung der Lastenverteilung** zu seinen Gunsten. Das halte ich nicht für guten Stil. Ich erinnere daran, wie man mit den Erlösen aus dem Verkauf der **UMTS-Lizenzen** umgegangen ist. Bund und Länder tragen im Zeitablauf durch Steuerausfälle insgesamt 27 Milliarden DM. Ich erinnere an die Lastenverschiebungen aus dem **Sparpaket**, und ich erinnere an die private Vorsorge für die **Rente**, bei der es um ein Gesamtvolumen von 20,8 Milliarden DM geht, von dem wir in Zukunft 57,5 % tragen sollen.

Hier sollen grundsätzliche Korrekturen in der Lastenverteilung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland vorgenommen werden. Frau Kollegin Hendricks, dem werden wir gemeinsam – hierin sind wir uns mit Sicherheit einig – massiv entgegenzutreten.

Amtierender Präsident Dr. h.c. Manfred Stolpe:
Danke!

Das Wort hat Staatsminister Dr. de Maizière (Sachsen).

- (A) **Dr. Thomas de Maizière** (Sachsen): Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Angesichts der fortgeschrittenen Zeit will ich mich auf zwei Argumente beschränken.

Das eine Argument, das die Geberländer immer vortragen, betrifft die **Anreizwirkung**. Herr Ministerpräsident Clement hat es vorgetragen, und Herr Kollege Falthäuser hat es gerade auch genannt. Es wird geltend gemacht, den Geberländern bleibe von ihren Steuermehreinnahmen nichts bzw. so wenig, dass jeder Anreiz genommen werde. Ich möchte einmal klarstellen, dass dies eine rein fiktive Betrachtung ist. Dem liegt nämlich die Annahme zu Grunde, dass alle Länder eine bestimmte Steuereinnahme haben und ein einziges Land z. B. 1 Million DM Steuermehreinnahmen. Dann, aber auch nur dann tritt dieser Effekt ein. Das ist aber eine extrem unrealistische Betrachtungsweise; es wird nämlich so gut wie nie der Fall sein.

Diese Betrachtung lässt keine Rückschlüsse auf die Abschöpfung der tatsächlich in den Ländern und ihren Gemeinden anfallenden Steuermehreinnahmen zu. Legt man die Steuerzuwächse der Länder und Gemeinden von 1999 auf 2000 zu Grunde, so liegen die **Selbstbehalte der Geberländer** in der Praxis bereits heute **über 60 %**, in Baden-Württemberg sogar bei 83 % und nicht, wie in den fiktiven Rechenbeispielen, bei 30 und 50 %. Nordrhein-Westfalen musste im Jahr 2000 sogar weniger in den Länderfinanzausgleich einzahlen als ein Jahr zuvor.

Nicht berücksichtigt ist dabei im Übrigen, dass ungefähr 57 Milliarden DM, also 13 % des Gesamtvolumens, gar nicht Teil des Systems sind, weil sie wiederum die Finanzkraft der Kommunen betreffen. Wenn die Steuereinnahmen in allen Ländern gleichmäßig um 10 % ansteigen, verbleiben auch die Mehreinnahmen grundsätzlich vollständig im jeweiligen Land, d. h. in den Geber- und in den Nehmerländern wird ein Selbstbehalt von 100 % erreicht. Die öffentliche – auch die heutige – Diskussion erweckt manchmal den gegenteiligen Eindruck.

Noch einmal: Die Debatten über den mangelnden Selbstbehalt beruhen auf **fiktiven Berechnungen**, auf dem Fall, dass in einem einzelnen Land ausnahmsweise gegenüber allen Ländern besondere Steuer- mehr- oder -mindereinnahmen eintreten. – So weit zu dem einen Argument.

Das zweite Argument bezieht sich auf den **Aufbau Ost** und auf den **Solidarpakt**. Ich bin sehr dankbar für die klaren Worte insbesondere der Ministerpräsidenten Koch und Clement zum Volumen. Sachsen begrüßt es, dass die besondere Situation der ostdeutschen Länder als Begründung für die Sonder-Bundesergänzungszuweisungen in den Regierungsentwurf aufgenommen wurde. Auch der Entwurf der elf Länder für ein Maßstäbengesetz wird nach unserer Auffassung der Aufgabe „Aufbau Ost“ gerecht. Wir haben uns zu diesem Kreis gesellt und fühlen uns als aktives Mitglied dieses Kreises.

Mir kommt es auf Folgendes an: Die Sonder-Bundesergänzungszuweisungen bilden lediglich einen – wenn auch wichtigen – Baustein des Solidarpakts II. Zum derzeitigen Solidarpakt gehört mehr, nämlich die

Finanzhilfen nach dem Investitionsförderungsgesetz (C) – das hat der Bundesfinanzminister heute Morgen praktisch zugestanden; auch dafür bin ich dankbar –, die ungefähr 20 Milliarden DM jährlich ausmachen, die überproportionalen **Zahlungen des Bundes zur Überwindung des teilungsbedingten Infrastrukturrückstandes** und zur Wirtschaftsförderung in anderen Gesetzen sowie die Zahlungen aus den **EU-Strukturfonds** im Rahmen der Ziel-1-Gebiet-Förderung. Das ist im Jahre 1999 ein Volumen von insgesamt rund 30 Milliarden DM gewesen. Hinzu kommen dann noch die Investitionen des Bundes in seiner eigenen Verantwortung, insbesondere im **Bundesverkehrswegeplan**. Wenn wir also über den Solidarpakt II reden, dann reden wir nicht über 20 Milliarden DM – 14 Milliarden DM Sonder-Bundesergänzungszuweisungen und 6 Milliarden DM aus dem Investitionsförderungsgesetz –, sondern über ein Volumen in der Größenordnung von 30 Milliarden DM pro Jahr plus die Investitionen des Bundes im Bundesverkehrswegeplan.

Meine Damen und Herren, alle Redner haben es schon gesagt: Der Zeitplan steht. Ich hoffe aus nahe liegenden Gründen, dass Maßstäbengesetz, Finanzausgleichsgesetz und Solidarpakt II in dieser Legislaturperiode, d. h. bis Ende dieses Jahres, beschlossen werden. – Ich bedanke mich für die Aufmerksamkeit.

Amtierender Präsident Dr. h.c. Manfred Stolpe:
Danke!

Das Wort hat Minister Aller (Niedersachsen).

- (B)

Heinrich Aller (Niedersachsen): Herr Präsident, meine Damen und Herren! Die Debatte hat deutlich gemacht, dass über alle Diskussionen hinweg, die seit dem Bundesverfassungsgerichtsurteil im Jahre 1999 geführt worden sind, der **Wille zum Konsens**, jedenfalls verbal und abstrakt, besteht. Jeder, der sich geäußert hat, hat gleichzeitig aber das Interesse seines Landes zum Maßstab des eigenen Handelns gemacht. Wenn wir eine Zwischenbilanz ziehen, muss man feststellen, dass es drei wichtige Positionen gibt:

Erstens. Ausgangsposition ist der Entwurf eines Maßstäbengesetzes der Bundesregierung als Orientierung für die Diskussion. Unstrittig ist, dass das **Maßstäbengesetz** die **erste Etappe** ist. An die Grundsätze sollen Länderfinanzausgleich und Solidarpakt II angehängt werden.

Die Länder haben diese Situation zum Anlass genommen, sich zu positionieren. Es gibt in dem Beschluss, der heute gefasst werden soll, zwei voneinander abweichende Positionen. Einig sind sich die Länder zweifelsohne im vertikalen Teil und in der kritischen Auseinandersetzung mit dem Entwurf des Bundes. Einig sind sich **elf Länder**, die trotz Unterschiedlichkeit der Autoren einen **gemeinsamen Gesetzentwurf** einschließlich Begründung vorgelegt haben. Ich denke, das ist ein entscheidender Punkt, der hier noch einmal herausgearbeitet werden muss. Alle Vorredner aus dem so genannten 11er-Kreis haben das ausdrücklich bestätigt.

(D)

Heinrich Aller (Niedersachsen)

- (A) Das Produkt der elf Länder ist der **gelebte Kompromiss**. Es ist ein Kompromiss zwischen den Stadtstaaten und den Ansprüchen, die diese angemeldet haben, und den Flächenstaaten sowohl in Westdeutschland als auch in den fünf neuen Bundesländern. Es ist der gelebte politische Kompromiss, weil er Landesregierungen von CDU und von Sozialdemokraten, aber auch alle Varianten von Koalitionen repräsentiert. Was abstrakt eingefordert worden ist, ist in dem gemeinsamen Gesetzentwurf, den die elf Länder vorgelegt haben, konkret geworden.

Der zweite wichtige Aspekt, den man unterstreichen muss: Bei aller Kritik, die man äußern kann, erfüllt der Gesetzentwurf den Anspruch der Verfassungskonformität, und er macht die **aufgabengerechte Finanzausstattung zum entscheidenden Maßstab**, was immer wieder gefordert worden ist.

Das Verfassungsgericht hat betont, dass sich die **Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse** in der Frage manifestiert, ob wir Bildungseinrichtungen und Bildungsinvestitionen hinreichend sicherstellen, ob wir ausreichend Geld zur Gewährleistung der inneren Sicherheit zur Verfügung stellen, und zwar in allen Ländern. Im Kern geht es doch um die Frage, ob nach Abwicklung der so genannten Pflichtaufgaben auch den finanzschwächeren Ländern ausreichend finanzieller Spielraum bleibt, um aus eigener Kraft über geeignete Wirtschaftsförderung und Arbeitsmarktpolitik ihre Finanz- und Steuerkraft so zu entwickeln, dass wir **langfristig keine Nehmerländer mehr** haben.

- (B) Wenn dies das Ziel ist, dann ergeht auf Grund der Plattform, die die elf Länder gefunden haben – das haben alle Vorredner deutlich gemacht –, das Angebot an die übrigen Länder, in einen Diskussionsprozess einzusteigen, der letztlich nur an einer Frage gemessen werden kann: Werden aus elf mehr? 16? Wenn Länder hinzukommen, dürfen sich aber Länder nicht wieder zurückziehen. Das ist die Messlatte, die an das Vorgehen, das wir anstreben, anzulegen ist. Die Hand ist an diejenigen, die mitdiskutieren wollen, ausgestreckt. Niemand hat sich anders geäußert. Deshalb bin ich sehr zuversichtlich, dass dies auch machbar ist.

Ein Wort noch in Richtung auf den Bund, damit das auch klar ist: Der 11-Länder-Kreis hat den Grundsatz **„keine Gewinner, keine Verlierer“** ausdrücklich in Richtung Bund formuliert. Auch der Bund liegt bei dem, was wir als Maßstab entwickelt haben, im so genannten Korridor. Er wird einen entsprechenden Anteil hinnehmen müssen, ohne überfordert zu werden.

In diesem Sinne darf ich mich für die sehr konstruktive Debatte bedanken. Sie stimmt mich hoffnungsfroh.

Amtierender Präsident Dr. h.c. Manfred Stolpe:
Danke!

Weitere Wortmeldungen liegen nicht vor.

Wir kommen zur Abstimmung. Hierzu liegen die Empfehlungen des Finanzausschusses in Drucksache 161/2/01 vor. Wer dafür ist, den bitte ich um das Handzeichen. – Das ist die Mehrheit.

Der Bundesrat hat entsprechend **Stellung genommen**. (C)

Wir kommen zu **Tagesordnungspunkt 2:**

Entschließung des Bundesrates zur Regelung der **BSE-Folgekosten** – Antrag der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Saarland, Sachsen, Thüringen gemäß § 36 Abs. 2 GO BR – (Drucksache 313/01)

Bisher liegen folgende Wortmeldungen vor: Staatssekretär Stächele (Baden-Württemberg) und Staatsminister Bocklet (Bayern). – Herr Staatssekretär Stächele.

Willi Stächele (Baden-Württemberg): Herr Präsident! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Auch bei dem zweiten Punkt unserer Tagesordnung geht es um Geld, um gutes Geld – das der Bund den Ländern vorenthält.

Ich erinnere daran: Vor fünf Monaten, am 1. Dezember 2000, haben wir einmütig ein Gesetz der Bundesregierung zur BSE-Gefahrenabwehr akzeptiert, obwohl es keinerlei Regelung zu den Finanzfragen enthielt. Ich bin davon überzeugt, dass die Länder in jeder anderen Frage wegen der ungeklärten Kostenfrage ein solches Gesetz abgelehnt hätten. In diesem Fall haben wir gewusst: Die Krise ist da. Es muss gehandelt werden, es darf keine Zeit mehr verstreichen. Wir hatten ein gewisses Vertrauen – oder sagen wir –, ein Restvertrauen in die **Verlässlichkeit der Bundesregierung**. Die Vertreter der Länder, die damals gesprochen haben, haben übereinstimmend darauf hingewiesen, dass der Bund diese Situation nicht ausnützen dürfe, sondern bezahlen müsse. (D)

Was ist in der Zwischenzeit passiert? Wir alle kennen die Entwicklung. Die **Kaufzurückhaltung der Verbraucher** wegen der BSE-Problematik hat zu einem tief greifenden **Einbruch auf dem Rindfleischmarkt**, damit zu schwer wiegenden Auswirkungen im gesamten Bereich der Landwirtschaft und des Agrar- und Ernährungsgewerbes geführt. Der Rindfleischmarkt hat sich im Grunde bis heute nicht erholt. Nach wie vor liegt der Preis für Rindfleisch 40 % unter dem vor der Krise gültigen Wert. Sie alle kennen die Auswirkungen auf unsere landwirtschaftlichen Betriebe. Sie sind fatal.

(Vorsitz: Amtierender Präsident
Dr. Willfried Maier)

Ein Weiteres sei erwähnt – auch wenn es jeder kennt; es gehört zur Debatte um die Finanzen –: Die **vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereiche kämpfen** nach massiven Absatz- und Erlöseinbußen vermehrt um ihre **Existenz**.

Meine Damen und Herren, **Baden-Württemberg** hat, wie viele andere Länder, reagiert und die erforderlichen **Maßnahmen** zum Schutz unserer Verbraucher **umgehend ergriffen**. Ich zähle auf – das gilt für die meisten Länder –: Wir haben die BSE-Tests vorfinanziert, die Zwischenfinanzierung der Tierkörperbeseitigung, die Entsorgung der Futtermittelaltbestände, den Wertausgleich bei landwirtschaftlichen Betrieben übernommen und zu guter Letzt

Willi Stächele (Baden-Württemberg)

- (A) Liquiditätshilfeprogramme für die in Existenznot geratenen Betriebe dieses Wirtschaftszweigs aufgelegt. Wir wussten: Vieles von dem, was die Länder im Augenblick finanzieren, finanzieren sie stellvertretend für den Bund.

Es haben **Gespräche im Kanzleramt** stattgefunden, im März das erste, gestern das zweite. Das **Ergebnis** ist dürftig. Es ist **für die Länder nicht hinnehmbar**. Deswegen gebietet es sich, dass wir noch einmal formulieren, worum es uns geht.

Erstens. Wir fordern die **Übernahme** eines Anteils in Höhe von **mindestens 60 % der laufenden Kosten** für die Entsorgung und Verwertung von Tiermehl, Tierfetten und anderen Reststoffen einschließlich der Erlösausfälle sowie der **Kosten der BSE-Tests** bei Schlachtrindern und gefallenen Tieren durch den Bund. Ich betone: Nicht nur wir Baden-Württemberger, sondern alle Länder waren immer der Auffassung, dass der Bund als für die Marktordnung Verantwortlicher hierfür zumindest so lange finanziell mit in der Verantwortung ist, wie diese Kosten angesichts des zusammengebrochenen Rindfleischmarkts nicht auf den Verbraucherpreis umgelegt werden können.

Zweitens. Wir halten es für dringend geboten, für unerlässlich, dass sich der Bund an **Hilfsprogrammen** beteiligt, um Einkommensausfälle sowie Kostensteigerungen in der Landwirtschaft und in der dazugehörigen gewerblichen Wirtschaft auszugleichen.

- (B) Das zögerliche Verhalten der Bundesregierung ist für mich ein **Affront** gegen die Landwirtschaft, ein Affront gegen den ländlichen Raum, ein Affront gegen die Länder, die in Vorlage getreten sind. Es ist eine Missachtung der Geschäftsgrundlage, nachdem wir jedes Eilgesetz, jede Eilverordnung der Bundesregierung mit auf den Weg gebracht haben, um aus der Krise herauszuhelfen.

Um es einmal politisch zu formulieren: Es reicht nicht aus, wenn die Bundesregierung immer wieder eine Agrarwende fordert. Viel wichtiger ist es, jetzt Taten folgen zu lassen und die finanzielle Mitverantwortung zu übernehmen. Wir appellieren mit der heutigen EntschlieÙung dringendst an den Bund, seiner finanziellen Verantwortung in Solidarität mit den Ländern, die in Vorlage getreten sind, gerecht zu werden. Er darf sich in dieser Krise nicht aus der finanziellen Verantwortung stehlen.

Heute geht es darum, dass wir uns als Bundesrat artikulieren, dass wir unser Selbstwertgefühl als Bundesrat zum Ausdruck bringen. Wir sollten alles daran setzen, nicht den Eindruck zu erwecken, dass der Konsens der MPK, der Konsens der Länder, vom Bund aufgebrochen werden könne. Es geht um eine **gemeinsame Forderung der Länder**. Deswegen ist mein dringender Appell, dass wir auch heute diese Gemeinsamkeit dem Bund gegenüber zum Ausdruck bringen.

Verehrte Frau Bundesministerin, Sie haben heute verlauten lassen, Sie sähen sich nicht in der Lage, sich weiter zu bewegen. Ich meine – entschuldigen Sie die saloppe Formulierung –, der Bundesrat sollte der Bundesministerin jetzt ein Stück weit Beine machen. – Danke schön.

Amtierender Präsident Dr. Willfried Maier: Vielen Dank, Herr Stächele! (C)

Als Nächster ist Herr Staatsminister Bocklet (Bayern) an der Reihe.

Reinhold Bocklet (Bayern): Herr Präsident! Verehrte Kolleginnen und Kollegen! Auf dem Höhepunkt der BSE-Krise hat sich die Bundesregierung in Gestalt von Bundesministerin Künast als Vorkämpferin für den Verbraucherschutz und eine neue Agrarpolitik profiliert und damit in der Öffentlichkeit den Eindruck erweckt, dass sie ihrer gesamtstaatlichen Verantwortung Rechnung tragen will.

Die gesamtstaatliche Verantwortung besteht aber nicht nur im Erlass von Gesetzen und Verwaltungsverordnungen – denen wir zugestimmt haben –, sondern umfasst natürlich auch die maßgebliche Beteiligung an den Kosten für die Bewältigung der BSE-Krise und die laufende Gefahrenabwehr. Deswegen haben die Länder mehrfach darauf hingewiesen, dass die Finanzierung der notwendigen Maßnahmen zum überwiegenden Teil durch die Bundesregierung und die Europäische Union zu erfolgen hat.

Damit den Betroffenen rasch geholfen werden kann, sind die **Länder** mit Hilfsprogrammen **in Vorlage getreten** und mit gutem Beispiel vorangegangen. Die Kosten – mein Vorredner, Kollege Stächele, hat bereits darauf hingewiesen – umfassen nicht nur diejenigen für die Beseitigung der Altbestände, sondern natürlich auch die für die laufende Entsorgung der Schlachtabfälle und für die BSE-Schnelltests. (D)

Von diesen Kosten will sich der Bund nach dem Ergebnis des Gesprächs vom gestrigen Abend nur an denjenigen für die Beseitigung der Altbestände beteiligen, wobei es gestern Abend insofern eine **Bewegung** gegeben hat, als sich der Bund an den **Kosten für die Beseitigung der Altbestände** nicht nur bei den **Landwirten**, sondern auch bei den **Herstellern und den Händlern** beteiligen will.

Ein klares Nein ist vom Bund gestern Abend zu seiner Beteiligung an den Kosten **für die Entsorgung der Schlachtabfälle und für die BSE-Tests** gekommen. Ich entnehme der Presse, dass die Frau Bundesministerin erklärt hat, diese Kosten sollten über **Kosten deckende Gebühren** gedeckt werden.

Wer ein bisschen Ahnung von der Sache hat, weiß natürlich, dass die Verbraucher das nicht bezahlen werden, sondern dass die Kosten an der gesamten Erzeugungskette hängen bleiben werden, und zwar deswegen, weil man in einem **gemeinsamen Binnenmarkt** den deutschen Markt nicht abschotten und sagen kann: Ihr Verbraucher zahlt das über höhere Preise, in denen sich die Gebühren widerspiegeln. – Vielmehr wird Fleisch aus Frankreich, aus Italien, aus den Niederlanden und aus Dänemark angeboten, wo von staatlicher Seite mehr getan wird, als es in der Bundesrepublik der Fall ist, wenn sich der Bund nicht beteiligt.

Das ist eine Politik, die dem, was Frau Bundesministerin Künast für sich in Anspruch nimmt, nämlich eine neue Politik zu betreiben, ins Gesicht schlägt.

Reinhold Bocklet (Bayern)

- (A) Warum? Die Bauern, die die **neue Agrarpolitik** umsetzen sollen, existieren dann nicht mehr, weil sie kaputtgegangen sind durch die Politik, die der Bund jetzt macht, indem er Kosten auf die Bauern, die Schlachtbetriebe und die Entsorgungseinrichtungen abwälzt.

Wenn die Frau Bundesministerin in ihrer Politik glaubwürdig bleiben will, muss sie damit einverstanden sein, dass der Bund die wesentlichen Kosten übernimmt. Ist sie das nicht – sie sagt, sie brauche dieses Geld für ihre neue Politik –, dann wird sie relativ bald feststellen, dass sie sich mit der Ankündigung einer neuen Politik zwar profiliert hat, dass aber die Grundlagen für die neue Politik fehlen, oder dass sie bei den Ländern das Geld dafür einsammeln muss, um eine solche Politik betreiben zu können.

Wir sind einmal – Herr Kollege Stächele hat es gesagt – in Vorlage getreten. Ein zweites Mal werden wir das nicht tun. Deswegen, Frau Künast, müssen Sie, wenn Sie es mit Ihrer Politik ernst meinen, heute eindeutig erklären, dass der Bund bereit ist, sich an den Kosten auch für die Entsorgung der Schlachtabfälle, und zwar laufend – sie fallen nicht nur einmal an wie bei den Altbeständen –, und an den Kosten für die BSE-Tests zu beteiligen; denn beides sind Maßnahmen, die durch die BSE-Krise verursacht worden sind und die dem **Verbraucherschutz** dienen. Das liegt nicht allein in der Verantwortung der Länder, die in Vorlage getreten sind, sondern hier trägt der Bund **gesamtstaatliche Verantwortung**.

- (B) Wie mir berichtet worden ist, ist den Ländern von Seiten des Bundes gestern noch vorgehalten worden, sie hätten ja schon eigene Maßnahmen ergriffen, die zum Teil sehr unterschiedlich seien. Angesichts der unterschiedlichen Maßnahmen der Länder sehe sich der Bund nicht in der Lage, seinerseits den Ländern zu helfen.

Sollte dieses Argument tatsächlich angeführt worden sein, muss sich der Bund überlegen, wie er in der Zukunft mit den Ländern umzugehen gedenkt; denn die Länder werden sich das nicht ein zweites Mal vorhalten lassen. Die Länder treten in Vorlage, damit Schaden von der gesamten Bevölkerung abgewendet wird, und der Bund wertet dies zum Nachteil der Länder!

In diesem Sinne möchte ich Sie herzlich bitten, die vorliegende EntschlieÙung, die auf die Details, die ich gerade erwähnt habe, gar nicht eingeht, sondern nur die generelle Forderung der Länder nach einer angemessenen Beteiligung des Bundes an den Kosten für die Bewältigung der BSE-Krise enthält, einstimmig zu verabschieden. Ich glaube, dann hätten wir eine bessere Position gegenüber dem Bund, als wenn wir die Resolution – wie ich hörte, ist das von einer Seite geplant – wieder in die Ausschüsse überweisen. Dann brauchen Sie beim Bund gar nicht mehr anzutreten. Der Bundeskanzler wird für Sie dann nur noch ein müdes Lächeln übrig haben. – Danke schön.

Amtierender Präsident Dr. Willfried Maier: Danke schön!

Als Nächste hat Frau Bundesministerin Künast das (C) Wort.

Renate Künast, Bundesministerin für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft: Herr Präsident, meine Damen und Herren! Herr Stächele und Herr Bocklet, Sie haben viel von Verantwortung und von maßgeblicher Beteiligung geredet. Ich würde als Bundesverbraucherschutzministerin eigentlich gerade von Bayern gerne hören, wie Verbraucherschutz in Zukunft erfolgen sollte; denn heute habe ich eine Anmeldung in die Hand bekommen, in der steht, dass von 56 bestätigten BSE-Fällen 26 in Bayern aufgetreten sind.

(Prof. Dr. Kurt Faltthäuser [Bayern]: Wir haben die meisten Viecher!)

Lassen Sie uns einmal darüber philosophieren, was das heißt oder was es heißen könnte. Eines heißt es zumindest nicht, nämlich dass Bayern in den vergangenen zehn Jahren die Speerspitze bei der Kontrolle von Futtermitteln war.

(Reinhold Bocklet [Bayern]: Jetzt lenken Sie doch nicht vom Thema ab!)

Wenn unsere These stimmt, Herr Bocklet, dass Tiermehl und Tierfette ursächlich für BSE sind, dann werden Sie sich zumindest an dieser Stelle nicht rühmen können. Insofern – Sie müssen es mir leider nachsehen, Herr Bocklet, wenn ich mit den gleichen Waffen kämpfe – würde ich mich freuen, wenn Sie einen Schritt vorwärts argumentierten und sagten, wie wir so etwas in Zukunft verhindern können, anstatt hier (D) eine Rede zu der Frage zu halten, wie die heutige finanzielle Situation der Landwirte durch eine Entschädigung beeinflusst wird, aber außer Acht zu lassen, wie man langfristig die Gesundheit der Verbraucher schützen kann.

Ich füge hinzu: In den letzten Tagen ist ein junger Mann in Frankreich an der neuen Creutzfeldt-Jakob-Krankheit gestorben; daran können Menschen infolge von BSE erkranken.

Ferner sollten Sie einmal darüber reden, wie man die **Zukunft der Landwirtschaft** längerfristig organisieren kann. Ich sage Ihnen: Sie wird nicht in der Weise organisiert werden können, dass wir heute statisch nur über einen finanziellen Ausgleich reden. Vielmehr werden wir gemeinsam mit den Landwirten etwas Neues organisieren müssen, das so aufgebaut ist, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher das Fleisch kaufen und am Ende tatsächlich essen, und das sogar mit Genuss.

Herr Stächele hat gesagt, Sie hätten dem BSE-Maßnahmengesetz nicht zugestimmt, wenn Sie gewusst hätten, was das finanziell bedeutet.

(Zuruf: Dass sich der Bund herausstiehlt!)

– Darauf möchte ich gleich eingehen.

Ich muss Ihnen sagen, dass ich diese These politisch für sehr gewagt halte. Wollen Sie mir oder der Bevölkerung ernsthaft erklären, dass Sie als Bundesratsvertreter einem Gesetz, das die notwendigen Maßnah-

Bundesministerin Renate Künast

- (A) men zum Schutz der Bevölkerung vor BSE regelt, nicht zugestimmt hätten, dass Sie sich um die Gesundheit der Verbraucher einfach nicht gekümmert hätten? Ist es Ihr Ernst, dass Sie einem Gesetz, das auf meinen Vorschlag hin vor einigen Wochen hier eingebracht wurde, nicht zugestimmt hätten, einem Gesetz, in dem steht, wie ein Bauer nach einem positiven BSE-Fall sicherstellen kann, dass er seine Milchreferenzmenge weiterhin behält?

(Zuruf: Sie zitieren falsch!)

Wollen Sie ernsthaft behaupten, Sie hätten diesem Gesetz nicht zugestimmt, mit der Folge, dass die bayerischen oder baden-württembergischen Bauern bei Vorliegen eines BSE-Falls selbst zusehen könnten, wie sie, wenn die gesamte Herde geschlachtet werden müsste, ihre Milchquoten in der nächsten Zeit verlören, wodurch sie mittelfristig einen finanziellen Nachteil hätten?

Ich muss Ihnen ehrlich sagen: Ich verstehe das nicht. Ich bin davon ausgegangen, dass wir alle gemeinsam Interesse daran haben, die Gesundheit der Verbraucher heute und morgen zu schützen und das Ganze so zu wenden, dass daraus am Ende die Zukunft der deutschen Landwirtschaft wird.

Zweiter Punkt: Sie sagen, Sie finanzierten stellvertretend für den Bund. Ich verstehe, dass das eine erhebliche finanzielle Belastung für die Länder und auch für die Kommunen ist. Ich kann Ihnen nur sagen: Auch für uns ist das eine erhebliche finanzielle Belastung. Sie haben gesehen – das haben wir miteinander beklagt, zumindest die Agrarpolitiker –, dass in meinem Haushalt bei der **Gemeinschaftsaufgabe** 125 Millionen DM fehlen; der andere Teil kommt aus dem allgemeinen Haushalt. Sie sagen, Sie hätten stellvertretend für den Bund im Vorgriff finanziert, Sie seien in Vorlage getreten. Dazu muss ich auf ein paar Punkte eingehen; deshalb habe ich mich auch gemeldet.

Gucken wir uns die Futtermittel an! Wir haben Ihnen die **Verwaltungsvereinbarung** angeboten und erklärt, für den **Abtransport der Futtermittel bei den Landwirten** unter Hinweis darauf, dass der Bund der Rechtsauffassung ist, dass dies kein Entschädigungstatbestand ist, sogar einen **Wertersatz** zu zahlen. Diese Verwaltungsvereinbarung ist meines Wissens von den meisten Ländern unterschrieben worden. Das Geld fließt.

Dann zur **Beseitigung von Altbeständen in der Futtermittelindustrie!** Dazu habe ich gestern ausdrücklich gesagt: Dies ziehen wir als Bund an uns, wir werden Gespräche führen und versuchen, das Problem zu lösen; wobei ich immer noch der Rechtsauffassung bin, dass diese keinen Anspruch auf Wertersatz hat. Nun schauen wir einmal, was bei den Gesprächen herauskommt. Ich erkläre Ihnen gegenüber nur: Ich bin bereit, mir das Problem anzuziehen und es von den Ländern wegzunehmen. Was immer bei diesen Gesprächen herauskommt, es soll nicht Ihre finanzielle Belastung sein, sondern im Zweifelsfall unsere. Ich will aber von der Futtermittelindustrie auch etwas haben. So, wie in der Vergangenheit, geht es nicht weiter. Insofern werden das vielleicht interessante Gespräche.

Zur **Entsorgung von Risikomaterial und Schlachtabfällen!** Wir alle müssen angesichts der Haushaltslage den Bürgerinnen und Bürgern immer erklären: Wenn ihr Leistungen in Anspruch nehmt, müsst ihr auch **Kosten deckende Gebühren** bezahlen. – Das gilt für den gesamten Bereich des öffentlichen Handelns. Wenn wir einmal damit anfangen zu sagen, „an dieser Stelle wird das nicht geschehen“, haben wir ein Problem.

Genau das wollen Sie jetzt. Ich glaube, vier Länder erheben – auch aus Gründen des Wahlkampfes; ich habe mich im Wahlkampf bei diesem Punkt mit kritischen Worten zurückgehalten, weil ich die Situation durchaus verstehe – keine Gebühren. Im nächsten Jahr, im Jahr 2002, werden es drei Länder sein. Was soll ich denn damit anfangen? Soll ich das positiv sanktionieren und erklären, dass wir alle, die wir sagen, im Falle von staatlichem Handeln seien Kosten deckende Gebühren zu erheben, das in diesem Falle nicht tun? Ich hätte noch Verständnis dafür, wenn die Länder in Bezug auf ihre Haushalte sagten: Wir tun das ein paar Monate lang. – Aber wenn man das ein Jahr, zwei, drei, vier, fünf Jahre lang tut, kann man damit keinen Ausnahmetatbestand rechtfertigen, und die meisten Länder tun es auch nicht. Dann können Sie aber nicht erwarten, dass der Bund diese Kosten übernimmt.

Die Entsorgung von Risikomaterial bei Schlachtabfällen und gefallenen Tieren war nun ganz klar nicht Folge des positiven BSE-Tests im November 2000 in Deutschland, sondern beruht auf einer Regelung, die seit dem 1. Oktober 2000 gilt, die also allgemein auf die BSE-Problematik in Europa zurückgeht. Wir begehen uns am Ende in eine Situation, Herr Bocklet und Herr Stächele, in der Sie vom Bund verlangen, dass in Zukunft, wann immer Tierseuchen oder andere Krankheiten auftreten und die EU-Ebene gesundheitlichen Verbraucherschutz betreibt – im Übrigen aber auch Vertrauen in das gelieferte Fleisch der Bauern erzeugt; denn nur wenn das ordentlich funktioniert, ist das Muskelfleisch auch verkaufbar, wird verzehrt und sichert damit die Einnahmen der Landwirte –, solche Maßnahmen vom Bund übernommen werden. Da kann ich auch nur sagen: nicht mit mir!

Zu den **BSE-Testkosten!** Ein Teil der Testkosten, die Sie genannt haben, ist schon vor dem positiven BSE-Fall in Deutschland entstanden. Was den anderen Teil angeht, so muss ich Ihnen sagen: Die meisten Länder erheben dafür Kosten deckende Gebühren. Ich sehe mich nicht in der Lage, an dieser Stelle in einen Gebührentatbestand einzusteigen und diese Kosten zu übernehmen.

Dann gibt es einige „**sonstige Kosten**“. Wir haben diese Kosten heruntergerechnet; denn einigen Ländern sind kleine Fehler unterlaufen. So sind bestimmte Finanzpositionen mehrmals angegeben worden. Ein Bundesland hat die Umstellung auf den ökologischen Landbau als BSE-Folgekosten aufgeführt. Diese Idee finde ich zwar gut; das haben wir aber ebenfalls entdeckt. Ich sage ausdrücklich: Das war keines der Länder, aus denen die beiden Vorredner kommen. Wir kommen damit insgesamt auf eine andere Summe und können folgende Gegenrechnung aufmachen:

Bundesministerin Renate Künast

- (A) Wir haben in den Bundeshaushalt außerplanmäßig **63 Millionen DM für die Futtermittel** und **362 Millionen DM für die Herauskaufaktionen** eingestellt, wobei ich nicht weiß, ob das Geld für die Herauskaufaktionen reichen wird; denn wir haben die Ausgaben bei der zweiten Aktion schon nicht mehr in der Hand. Wir haben zwar die Möglichkeit, die Tiere nicht zu vernichten, sondern sie z. B. an Korea zu verschenken. Die höheren Kosten dieser ethischen Variante – die Tiere nicht zu vernichten, sondern sie lieber anderen zur Ernährung zu geben – auf Grund des Transports trägt der Bund. Je nach Rindfleischpreisentwicklung werden wir mit den 362 Millionen DM nicht auskommen. Aber diese Kosten trägt der Bund.

Sie wissen allerdings auch: Russland ist im Augenblick „zu“, obwohl wir nicht gegen MKS geimpft haben, und der Rindfleischmarkt hat sich in anderen europäischen Ländern besser erholt als in Deutschland. Wir stehen gerade an der 60 %-Interventionspreisgrenze, so dass ich davon ausgehe, dass wir eine Zeit lang aufkaufen müssen.

Weiter wird der Bund 500 Millionen DM aus dem **Europahaushalt** wegen der BSE-Kosten nicht zurückbekommen. Dazu muss ich Ihnen sagen: Das sind Kosten, die Herr Stoiber gar nicht mit einrechnen will; denn er sagt: Das ist Europa! – Mir ist egal, ob das Europa ist oder nicht; ich weiß nur: Wir bezahlen, das sind BSE-Folgekosten. Wir hätten das erste und das zweite Herauskaufprogramm nicht, wenn wir nicht im November die positiven BSE-Tests in Deutschland gehabt hätten. Es hat wirklich Druck gegeben. Die übrigen EU-Mitgliedstaaten sagen: Ihr, Deutschland, habt zum absoluten Einbruch des Rindfleischmarktes beigetragen, ihr werdet deshalb die Herauskaufprogramme auch durchführen. – Wir bezahlen sie. Wenn BSE nicht gewesen wäre, hätte es die Herauskaufprogramme nicht gegeben, sondern die normale Intervention auf europäischer Ebene.

Für mich ist klar: Der **Bund zahlt mindestens 900 Millionen DM**. Die weitere Entwicklung ist nach oben offen. Wenn ich das gegenrechne, ergibt unsere Kalkulation, dass wir in diesem Haushaltsjahr 75 % der BSE-Folgekosten zahlen. Sie rechnen an dieser Stelle anders, aber bitte! Eines können Sie auf keinen Fall sagen, nämlich dass wir uns vor der finanziellen Mitverantwortung gedrückt hätten. Ich meine, dass der Bund den größten Teil der Kosten trägt.

Ich weiß – da geht es mir genauso wie Ihnen –: Man muss immer verteidigen, dass man nicht zu viel ausgibt, und seine Interessen wahren. Ich meine es mit der Agrarwende ernst. Deshalb habe ich auch den Satz gesagt: Ich bin an dieser Stelle nicht mehr beweglich. Es liegt im Interesse der Bauern, dass wir das Geld ausgeben, um das Neue zu organisieren, die Umstellung auf andere Tierhaltungssysteme.

Wir wollen auch **für deutsches Rindfleisch werben**, damit die Menschen es wieder kaufen und essen. Dazu gehören auf der einen Seite scharfe Kontrollen und auf der anderen Seite eine positive Imagewerbung. Letztere bedeutet aber auch, dass das Bedürf-

nis der Menschen nach Umweltschutz und nach artgerechterer Tierhaltung erfüllt wird. Freude und Genuss gehören zum Essen dazu. Deshalb kauft man die Rinderroulade. (C)

Genau dafür will ich das restliche Geld meines Haushalts ausgeben. Das kommt am Ende den Bauern zugute, von denen wir beide geredet haben – aber jeweils mit einem anderen finanziellen Zugang.

Amtierender Präsident Dr. Willfried Maier: Danke schön!

Herr Stächele hat sich noch einmal zu Wort gemeldet.

Willi Stächele (Baden-Württemberg): Herr Präsident, meine Damen und Herren! Frau Bundesministerin, vielleicht haben wir durch meine neue Aufgabe in der Landesregierung künftig hin und wieder miteinander zu tun. Deswegen geht es mir darum, die Umgangsformen klarzustellen.

Sie müssen schon richtig zitieren. Ich sage es noch einmal: In jeder anderen Frage hätten die Länder wegen der ungeklärten Kostenfrage ein solches Gesetz abgelehnt. In diesem Fall konnten und wollten wir es nicht tun, denn wir wollten die Landwirtschaft nicht hängen lassen. Aber ich habe den Eindruck, wir waren auf verschiedenen Veranstaltungen. Damals waren wir uns einig, dass man sich nur auf Grund der Zeit noch nicht verständigen konnte. Es war aber ganz klar, dass die Finanzverantwortung gemeinsam (D) getragen wird.

Ich bin auf die Abstimmung gespannt. Angesichts der damaligen Geschäftsgrundlage bin ich sehr gespannt darauf, wie die Freunde und Kollegen hier im Bundesrat dies heute quittieren. All die Nebelkerzen haben nichts gebracht. Wenn sich der Bund nicht beteiligt, lassen Sie die Landwirtschaft hängen – ungeachtet all der anderen Fragen, die Sie hier angesprochen haben.

Amtierender Präsident Dr. Willfried Maier: Danke schön!

Herr Bocklet hat noch einmal das Wort.

Reinhold Bocklet (Bayern): Herr Präsident! Verehrte Kolleginnen und Kollegen! Ich hätte mich nicht mehr gemeldet, wenn nicht der Vorwurf an uns gerichtet worden wäre: Wollt ihr die Verbraucher hängen lassen, wollt ihr sie den Gefahren von BSE aussetzen? – Dies hat mich veranlasst, doch noch einmal um das Wort zu bitten.

Im Grunde geht es nicht mehr um diese eine Frage, sondern um die Geschäftsgrundlage und darum, wie man hier miteinander umgeht. Es bestand doch überhaupt kein Zweifel, dass wir gemeinsam alles tun und Ihnen die rechtlichen Handhaben geben, um gesamtstaatlich zu handeln und die Gefahrenabwehr für die

Reinhold Bocklet (Bayern)

- (A) Verbraucher zu regeln. Als einzige Ausnahme von der allgemeinen Regel haben wir die Finanzierung ausgeklammert, da wir uns zu jenem Zeitpunkt darüber noch nicht einig waren. Wir haben im Interesse der Verbraucher zugestimmt, aber mit dem Vorbehalt, dass die Finanzen noch geklärt werden. Jetzt spitzen Sie die Problematik auf die Frage zu, ob wir die Verbraucher hängen lassen oder nicht. Das ist das Werfen von Nebelkerzen.

Das Zweite! Sie haben die BSE-Fälle in **Bayern** angesprochen. Ich kann nur sagen: Das Land, das sofort gehandelt hat, und zwar ohne dass dort Wahlen stattfanden, worauf Sie angespielt haben, waren wir. Wir haben ein **Programm** aufgelegt, das sowohl zur Verstärkung der Kontrollen – völlig zu Recht; da gab es Defizite – als auch zur Hilfe für die Landwirte und zur Beseitigung der Folgen der BSE-Krise **in zwei Jahren insgesamt 600 Millionen DM** vorsieht. Das taten wir natürlich nicht, weil wir genug Geld hätten, sondern um rasch zu helfen, in der Erwartung – wir alle haben sie geteilt –, dass der Bund einen großen Teil der Kosten der Beseitigung der BSE-Krise übernimmt, weil es sich um eine gesamtstaatliche Verantwortung handelt.

Auf diesen Punkt kann man nach meiner Meinung nicht so reagieren, wie Sie es getan haben. Es geht um das gegenseitige **Vertrauen in die weitere Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern**. Vor diesem Hintergrund meine ich, Sie und die gesamte Bundesregierung sollten noch einmal in sich gehen und überlegen, ob Sie in dieser Frage – man kann ja darüber streiten, wie das Geld aufgeteilt wird – weiter so argumentieren, wie Sie es heute getan haben.

(B)

Wenn die Resolution heute nicht verabschiedet wird – wir haben uns ja schon mehrfach darauf eingeladen –, ist das ein Freibrief für die Bundesregierung, in der Zukunft mit den Ländern in solchen schwierigen Fragen so umzuspringen, wie sie es jetzt tut. Der Punkt, um den es eigentlich geht, betrifft das Verhältnis zwischen Bund und Ländern. Dass dabei natürlich die Landwirtschaft und die Verbraucher in Rede stehen, macht das Ganze nur noch kritischer und zugespitzter. Aber insgesamt ist dies eine Frage des Bund-Länder-Verhältnisses, und damit bitte ich doch sehr sorgfältig umzugehen.

Amtierender Präsident Dr. Willfried Maier: Danke schön!

Herr Minister Senff (Niedersachsen) hat sich noch gemeldet.

Wolfgang Senff (Niedersachsen): Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich habe

mich gemeldet, weil ich den Eindruck habe, dass die Debatte nicht mehr ganz präzise und scharf ist, sondern sich ein wenig verkatet, und zwar in folgendem Punkt:

(C)

Sowohl Herr Bocklet als auch Herr Stächele haben sinngemäß gesagt: Wollen wir doch einmal sehen, wie sich die übrigen Länder verhalten. – Sie haben den Eindruck erweckt, als gehe es hier um Zustimmung oder Ablehnung.

Niedersachsen geht es nicht um Zustimmung oder Ablehnung. Ich will zu unserer inhaltlichen Position gerne gleich noch etwas sagen. Uns geht es zunächst darum, dass wir bei einem Punkt, nämlich bei Punkt 4, noch **Beratungsbedarf** haben. Wir wollen unsere Fragen gerne dort klären, wo sie gemeinhin geklärt werden, nämlich in den Ausschüssen. Deshalb entscheiden wir heute nicht über Zustimmung oder Ablehnung, sondern darüber, ob wir sofort entscheiden oder nach erneuter Beratung das Thema hier wieder behandeln. Wir wenden uns gegen sofortige Sachentscheidung.

Über unsere Position in der Sache, insbesondere zu den Punkten 1 bis 3, will ich aber keinen Zweifel lassen. Wir könnten den Punkten 1 bis 3 zustimmen. Ich sage das auch deshalb, Frau Bundesministerin, damit Sie sich darüber im Klaren sind, dass heute nicht über Pro oder Kontra abgestimmt wird. Wir wollen vielmehr Zeit für Beratung haben. Aber in der Sache vertreten auch wir ohne Zweifel die genannten Forderungen. Wir werden uns nach erneuter Beratung in diesem Kreis wiedersehen.

(D)

Amtierender Präsident Dr. Willfried Maier: Danke schön!

Weitere Wortmeldungen sehe ich nicht.

Ausschussberatungen haben zu der Vorlage nicht stattgefunden. Es ist beantragt worden, bereits heute in der Sache zu entscheiden. Wer für sofortige Sachentscheidung ist, den bitte ich um das Handzeichen. – Das ist eine Minderheit.

Damit entscheiden wir heute **n i c h t** in der Sache.

Ich weise die Vorlage den Ausschüssen zu: dem **Agrarausschuss** – federführend – und dem **Finanzausschuss** – mitberatend.

Meine Damen und Herren, damit haben wir die Tagesordnung der heutigen Sitzung abgewickelt.

Die **nächste Sitzung** des Bundesrates berufe ich ein auf Freitag, den 11. Mai 2001, 9.30 Uhr.

Gute Heimfahrt!

Die Sitzung ist geschlossen.

(Schluss: 13.02 Uhr)

Feststellung gemäß § 34 GO BR

Einsprüche gegen den Bericht über die 761. Sitzung sind nicht eingelegt worden. Damit gilt der Bericht gemäß § 34 GO BR als genehmigt.

(A) **Anlage****Erklärung**

von Minister **Andreas Trautvetter**
(Thüringen)
zu **Punkt 1** der Tagesordnung

Gemäß dem Auftrag der Ministerpräsidenten vom 5. April 2001 haben sich die Finanzminister im Rahmen des Finanzausschusses des Bundesrates einstimmig auf eine Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein **Maßstäbengesetz** geeinigt. Gleichwohl treten in dieser Stellungnahme die unterschiedlichen Positionen der Länder zu Tage.

Nach gemeinsamer Auffassung der Länder sind Maßstäbengesetz, Finanzausgleichsgesetz und Solidarpaket II noch in dieser Legislaturperiode zu verabschieden. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung ist in der vorliegenden Form im Bundesrat nicht zustimmungsfähig. Darüber hinaus sind die Bestimmungen zur vertikalen Umsatzsteuerverteilung zu überarbeiten. Ich betone, dass in den eben genannten Punkten Einvernehmen aller Länder besteht.

In den Kernpunkten der Neuregelung zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung, zum Länderfinanzausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen sind die Positionen der Länder allerdings bislang noch unvereinbar. Aus Thüringer Sicht können wesentliche Elemente zum Länderfinanzausgleich im Gesetzentwurf der Bundesregierung begrüßt werden.

- (B) So sollen nach dem Entwurf der Bundesregierung künftig alle Einnahmen von Ländern und auch Kommunen in voller Höhe bei der Ermittlung der Finanzkraft berücksichtigt werden. Damit realisiert der Bundesentwurf die Thüringer Forderung nach einer 100%igen Einbeziehung der Gemeindeeinnahmen in die Bemessungsgrundlage. Ferner sieht der Bundesvorschlag vor, die Hafentlasten nicht mehr finanzkraftmindernd zu berücksichtigen. Auch in diesem Punkt wird die Thüringer Position gestützt; ein Ausgleich außerhalb des Länderfinanzausgleichs wäre aber durchaus denkbar. Schließlich will der Bund bei Veränderungen der Finanzkraft den Ländern einen höheren Eigenanteil gewähren, um die Anreizwirkung des Systems zu steigern.

Kategorisch abzulehnen sind jedoch die Neuregelungen zu den Bundesergänzungszuweisungen, die die eindeutige Handschrift des Finanzministers Eichel tragen, der das Volumen der Bundesergänzungszuweisungen zukünftig deutlich reduzieren will. Dies betrifft sowohl die allgemeinen als auch die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen.

Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sollen künftig befristet sein und degressiv ausgestaltet sowie in angemessenen Zeitabständen auf ihren Fortbestand hin überprüft werden.

Eine Kürzung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen ist aus der Sicht der neuen Länder völlig inakzeptabel. Die gegenwärtige Situation, die Prognosen für das laufende und auch das kommende Jahr verlangen ein verstärktes Engagement des Bundes.

(C) Neben dem Rückzug des Bundes aus der Finanzierung von Bundesergänzungszuweisungen insgesamt will der Bund nach seinen Vorschlägen gerade die Sonderlasten der ostdeutschen Länder auf den starken infrastrukturellen Nachholbedarf beschränken. Damit werden aber Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung nicht anerkannt. Alle Gutachten namhafter Wirtschaftsforschungsinstitute bescheinigen, dass nur durch die Ansiedlung neuer Unternehmen die dringend benötigten Arbeitsplätze im Osten geschaffen werden können. Die Arbeitslosigkeit ist in den neuen Bundesländern doppelt so hoch wie im Westen. Das registriert weder Herr Eichel noch Herr Schröder.

Ebenfalls entfällt die Nennung der deutlich unterproportionalen kommunalen Finanzkraft, was insofern in diesem Punkt schlüssig ist, als die kommunale Finanzkraft im Rahmen des Länderfinanzausgleichs vollständig berücksichtigt wird.

Ich fasse zusammen: Auf Grund der geplanten Neuregelungen bei den Bundesergänzungszuweisungen ist aus der Sicht der neuen Länder der Vorschlag des Bundes abzulehnen. Wir wenden uns gegen eine Reduzierung der Mittel insgesamt. Wir lehnen eine Beteiligung der Länder an der Finanzierung von Haushaltsnotlage-Bundesergänzungszuweisungen vom Grundsatz her ab, da diese dann der Sache nach eben keine Bundesergänzungszuweisungen mehr wären.

(D) Schließlich lehnen wir den Bundesvorschlag ab, weil die Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder nur für den Nachholbedarf in der Infrastruktur verwendet werden sollen. Gemäß den Beschlüssen der Ministerpräsidenten der ostdeutschen Länder halten wir an der Regelung fest, dass die Sonder-Bundesergänzungszuweisungen sowohl für die Infrastrukturlücke als auch für die Wirtschaftsförderung verwendet werden können.

Insbesondere angesichts der enormen Unterschiede in der Wirtschaftskraft und der Wirtschaftsstruktur zwischen alten und neuen Ländern ist eine Rückführung des Volumens der Bundesergänzungszuweisungen unverantwortlich und letztlich kontraproduktiv.

Die Verhandlungen zum Solidarpaket II führen die Ministerpräsidenten der ostdeutschen Länder mit dem Bundeskanzler. Zentrales Anliegen der Ministerpräsidenten ist die Fortführung der Regelung zum Solidarpaket I über das Jahr 2004 hinaus für weitere zehn Jahre mit einer Anschlussregelung für die Zeit danach. Wichtigstes Instrument sind die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, daneben das Investitionsförderungsgesetz und die Sonderförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben. Der Bundeskanzler hat sich bislang nur eine Zusage über den Abschluss eines Solidarpaketes II noch in dieser Legislaturperiode abringen lassen. Weitere Festlegungen hat er nicht getroffen, wurden aber mit der Vorlage eines Gesetzentwurfs zum Maßstäbengesetz formuliert.

Wie eben dargestellt, ist der Rückzug der Bundesregierung aus der Förderung des weiteren Aufbaus der neuen Länder damit dokumentiert. Thüringen fordert die Bundesregierung auf, die von den ostdeutschen Regierungschefs am 27. Januar 2001 formulierten

- (A) Eckpunkte aufzugreifen und in den Gesetzentwurf der Bundesregierung zu integrieren.

Der dem Gesetzentwurf der Bundesregierung entgegengestellte Entwurf des 11-Länder-Kreises für ein Maßstäbengesetz ist aus der Sicht des Freistaats Thüringen insbesondere in zentralen Punkten des Länderfinanzausgleichs abzulehnen. Im Rahmen der Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft wird eine unsystematische Trennung zwischen dem Anteil der Gemeinden an den Gemeinschaftssteuern und den Realsteuern vorgenommen. Dabei sollen die Realsteuern weiterhin nur zu 50 v.H. berücksichtigt werden, wohingegen die Gemeinschaftssteuern mindestens zu 90 v.H. einbezogen werden sollen. Die systematisch gebotene volle Berücksichtigung der Kommunalsteuerkraft bleibt aber weiterhin ausgeschlossen.

Überdies wird an der Abzugsfähigkeit von Hafencosten im Länderfinanzausgleich entsprechend dem Status quo festgehalten. Abzulehnen ist schließlich die geplante Berücksichtigung von Sozialhilfelasen bei der Gewichtung des Gemeindeeinwohners.

Mit dem Gesetzentwurf des 11-Länder-Kreises ist eine Reform des Finanzausgleichs im Sinne des Urteils des Bundesverfassungsgerichts nicht umsetzbar. Vielmehr erfolgen nur geringfügige Änderungen des Status quo. Insbesondere ist in dem Gesetzentwurf die von den Ministerpräsidenten Ende Januar einvernehmlich geforderte stärkere Anreizorientierung gegenüber dem geltenden Recht, die den Ländern einen höheren Selbstbehalt als bisher gewährleisten soll, nicht erkennbar.

- (B) In Bezug auf die Positionierung gegenüber dem Bundesentwurf hat Nordrhein-Westfalen nunmehr seine Sonderstellung als Vermittler wieder ein Stück

- weit verlassen und sich im Rahmen von Änderungsanträgen dem Kreis von Bayern, Baden-Württemberg und Hessen angeschlossen. (C)

Hauptkritikpunkt stellt hier die von der Bundesregierung vorgesehene volle Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft in den Länderfinanzausgleich dar. Diese wird insbesondere vor dem Hintergrund der vermeintlich gestärkten finanzwirtschaftlichen Unabhängigkeit der Kommunen begründet. In diesem Punkt wird von den Geberländern weiterhin eine – aus der Thüringer Sicht unzureichende – Ermittlung der Finanzkraft im Länderfinanzausgleich eingefordert, die eine realistische Beurteilung der Finanzsituation eines Landes im Finanzausgleich aber nicht ermöglichen würde.

Thüringen fordert, die Chance für eine wirkliche Reform des Finanzausgleichs zu ergreifen, die sich durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 ergeben hat. Hierfür muss die Finanzkraft eines Landes realistisch in den Länderfinanzausgleich einbezogen werden, was gegenüber dem Status quo eine deutlich höhere Berücksichtigung der Kommunalsteuerkraft bedeutet. Darüber hinaus ist das System anreizgerecht auszugestalten; das bedeutet, dass der Selbstbehalt von Steuermehr- oder -mindereinnahmen erhöht werden muss. Darüber hinaus muss der Bund seinen solidarischen Verpflichtungen im bisherigen Umfang gerecht werden und darf sich nicht auf Kosten der Ländergesamtheit aus seiner Verantwortung insbesondere gegenüber den ostdeutschen Ländern zurückziehen. Auf der Basis der vorliegenden Positionen und Entwürfe ist in den weiteren Verhandlungen konstruktiv auf eine für alle akzeptable Lösung hinzuarbeiten, die die Fortentwicklung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ermöglicht. (D)

