berlin-brandenburgische
AKADEMIE DER WISSENSCHAFTEN

Hans Meyer

Die Perspektiven des Bundes und die anstehende Föderalismusreform

In: Nach der Exzellenzinitiative - Zukunft des Wissenschaftssystems : Streitgespräche in den Wissenschaftlichen Sitzungen der Versammlung der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften am 29. November 2013 und am 27. Juni 2014. – Berlin: 2014, S. 47-50 (Debatte ; 13)

Persistent Identifier: urn:nbn:de:kobv:b4-opus4-25749

Die vorliegende Datei wird Ihnen von der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften unter einer Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Germany (cc by-nc-sa 3.0) Licence zur Verfügung gestellt.

Hans Meyer

Die Perspektiven des Bundes und die anstehende Föderalismusreform

Meine Damen und Herren, ich könnte den kleinen Vortrag mit dem Satz beginnen und zugleich beenden: Es wird keine Föderalismusreform geben.

1. Was es geben wird, ist eine Reform der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern, die Auswirkung auch auf die föderale Struktur des Systems haben wird – und auf die Wissenschaft. Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern müssen nämlich neu geregelt werden, weil 2019/2020 eine Reihe von finanzverteilenden Grundgesetzbestimmungen und Gesetzen sowie von Finanzierungsinstrumenten ausläuft, welche die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern wesentlich berühren. Zusätzlich greift die rabiate Schuldensperre in den Ländern. Sie droht, vor allem den Hochschulbereich zu betreffen, da relevante Einsparpotenziale im Schul- und Polizeisektor, den beiden anderen personalintensiven Sachgebieten der Länder, schwerlich erreichbar sind.

2. Um die Perspektive des Bundes im Komplex „Wissenschaft und Finanzen" zu verstehen, muss man sich des Systems der Finanzverteilung im Bundesstaat vergewissern. Die Erträge der beiden weitaus größten Steuern, der Umsatz- und der Einkommensteuer, wird zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aufgeteilt. Bei der Einkommensteuer ist die Aufteilung zwischen Bund und Ländern hälftig. Die Quote ist durch die Verfassung festgelegt; das örtliche Aufkommen entscheidet. Die Verteilung des Umsatzsteuerertrages zwischen Bund und Länder wird dagegen durch einfaches Bundesgesetz vorgenommen. Wegen der leichteren Abänderbarkeit sollte sie als Puffer für relevante Änderungen in der Aufgabenbelastung dienen. Für die Verteilung maßgebend ist nicht wie bei der Einkommensteuer das örtliche Aufkommen, sondern die Kopfzahl, also ein Bedarfsgesichtspunkt. Das hat zwischen den Ländern eine auch von den starken Ländern nicht thematisierte ausgleichende Wirkung, weil der Umsatz pro Kopf in starken Ländern höher sein wird als in schwachen. Für die Verteilung werden die Köpfe aber gleich gewichtet.

3. Die Länder können das Aufkommen beider Steuern nicht durch Landesgesetz verändern. Die Relation zwischen Bund und Ländergesamtheit könnte aber bei der Umsatzsteuer durch einfaches Bundesgesetz geändert werden.

4. Seit einiger Zeit ist die Staatspraxis dazu übergegangen, nicht mehr den Prozentsatz zwischen Bund und Ländern zu ändern, sondern *vor* der Verteilung nach den Prozenten eine bestimmte Summe vom Gesamtaufkommen zugunsten der Länder abzuziehen. Der Verteilungskampf um die Prozentzahlen wird vermieden, vermutlich weil er mit der Anerkennung von Gründen für Ansprüche zu tun hat. Bund und Länder haben nämlich „gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben" (Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 GG). Die Gründe für die Vorwegzuteilungen werden regelmäßig genannt, ohne dass damit eine Verpflichtung der Länder begründet würde, die Summe für den genannten Zweck zu verwenden. Eine Zweckbindung, gegen die sich die Länder immer wehren, tritt damit nicht ein.

5. Es ist nicht unwahrscheinlich, dass ebenso verfahren wird, wenn der Bund gemäß dem Koalitionsvertrag den Ländern „in den nächsten vier Jahren" mehr Geld zur Grundfinanzierung ihrer Hochschulen zur Verfügung stellen wird. Dass dies entgegen dem Anschein, den die Formulierungen des Art. 91b GG erwecken, vertretbar wäre, ist in Heft 2 von „Wissenschaftspolitik im Dialog" unter entstehungsgeschichtlichen wie systematischen Gesichtspunkten begründet worden. Der jetzt schon debattierte Weg über einen Finanztransfer qua DFG, z. B. durch Erhöhung der Allgemeinkosten bei Bewilligung von Forschungsgeldern, kann die Zusage des Koalitionsvertrages nicht einlösen, da sie ausschließlich an Forschung und der Bewertung der Hochschulleistung nur auf diesem Gebiet anknüpft, die Hochschulen aber auszeichnet, dass sie gerade auch Lehre betreiben. Und möglicherweise geben forschungsschwache Hochschulen manchmal eher Anlass zur Unterstützung als solche, die kraft ihrer Forschungsleistung hinreichende Zusatzmittel einwerben können.

6. All das wäre Anlass genug, über unsere föderale Struktur nachzudenken. Die Interessen von Bund und Ländergesamtheit, von finanzstarken Ländern und finanzschwachen Ländern sind aber so divergent, dass schon der Versuch einer konzeptionellen Lösung der Probleme aus Angst vor möglichen Folgen vermieden wird.

7. Schon bei der Detailfrage des neu zu regelnden Länderfinanzausgleichs zeigt sich das Schema des Vorgehens: Landesparlamente und Wissenschaft bleiben außen vor. Es ist eine Agenda der Ministerpräsidenten, zurzeit unter Leitung eines wieder maßvoll finanzstarken Landes, nämlich Hamburg. Auf Bundesseite ist der Ansprechpartner der Bundesfinanzminister. Zwei finanzstarke Länder versuchen zurzeit in dem Tauziehen zwischen starken und schwachen Ländern das Bundesverfassungsgericht auf ihre Seite zu ziehen. Das ist nicht ohne Risiko. Nach geltendem Recht wird nämlich ihre Finanzstärke zu ihren Gunsten fehlerhaft berechnet. Die Einnahmen der Gemeinden eines Landes werden nämlich nur mit 64 % berechnet. Da die Gemeinden finanzstarker Länder in aller Regel finanzstärker sind als die Gemeinden finanzschwacher Länder bedeutet das, dass die finanzstarken Länder ärmer gerechnet werden als sie sind. Es geht dabei durchaus um bedeutende Summen. Von einer übermäßigen Nivellierung der Einnahmen durch den Länderfinanzausgleich kann man also nur sprechen, wenn man dieses Faktum vergisst.

8. Der Koalitionsvertrag schweigt zum Thema, obwohl das Finanzausgleichsgesetz ein Bundesgesetz ist. Der Bund ist Mitspieler aber nicht nur als Gesetzgeber sondern auch als Interessent, da in dem Gesetz auch die Bundesergänzungszuweisungen des Bundes an die Länder festgelegt werden. Die Karten wurden nicht offen gelegt, obwohl oder weil die Koalitionsverhandlungen ungewöhnlich stark mit prominenten Landespolitikern bestückt waren.

9. In der Sache geht der Trend von den Ausgleichsleistungen der starken Länder zu Ergänzungszuweisungen des Bundes an die schwachen Länder. Im letzten Jahr dürfte das Verhältnis pari gewesen sein, obwohl die Bundesergänzungszuweisungen nach der Verfassung die Ausnahme sein sollen.

10. Die Perspektive des Bundes im Wissenschaftsbereich, von dem der Titel spricht, bezieht sich vor allem auf die Gemeinschaftsaufgaben. Das Prinzip ist: Der Bund gibt kein Geld, ohne Einfluss in der Sache zu nehmen. Das in Art. 91b GG angesprochene „Zusammenwirken" bezieht sich nicht nur auf die Finanzierung. Daher ist das Verhalten des Bundes legitim.

11. Soweit es um die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b GG geht, hängt das Maß der Einflussnahme vom Gestaltungswillen des zuständigen Ministeriums, dem BMBF, ab. Das Ministerium ist neben dem Verkehrsministerium

das Ressort mit dem höchsten jedenfalls theoretisch „frei“ verfügbaren Etat. Gleichwohl schaffen erst die Etatzuwächse wirklich freie Hand.

12. Man kann vielleicht den Einfluss in einen genuin politischen, also strategische Überlegungen einbeziehenden, und einen bürokratischen, eher auf Detailsteuerung zielenden und dem Tagesgeschäft verhafteten unterscheiden. In beiden Fällen gibt es auf Seiten der Forschungsorganisationen die Möglichkeit von Strategien der Gegenwehr; das größte Arsenal liegt in der intimeren Sachkenntnis des Forschungsfeldes. Im Übrigen ist der Einfluss vor allem der größeren Forschungsorganisationen auf das Ministerium nicht zu unterschätzen.

13. Darf ich am Schluss die vorher berichtete Klage einer Journalistin der FAZ über die mangelnde Inspiriertheit des Koalitionsvertrages zum Anlass nehmen darauf hinzuweisen, dass Koalitionsverträge eher Waffenstillstandsabkommen für möglichst vier Jahre ähneln, sie der Unterbringung der wichtigsten politischen Stichworte jeder Seite dienen, als Vorwand für einen Bruch der Koalition herhalten müssen, wenn eine Seite wichtige Zusagen nicht einhält, und im Zeitablauf zunehmend an Bedeutung verlieren. Für Inspiration ist da wenig Platz. Aber Akademien, vor allem die Berliner, sind bestens geeignet zu Inspirationen, weil sie im System der wissenschaftlichen Institutionen den geringsten Anteil an den zu verteilenden Geldern erhalten. Und es ist nicht zu verkennen, dass Politik der Inspirationen bedarf.