

## **Föderalismusreform II: Die Zukunft nicht verbauen**

**von Olaf Zimmermann und Gabriele Schulz:**

Beitrag aus *politik und kultur* 3/2009.

Ein wichtiges Ziel der Großen Koalition war und ist die Föderalismusreform. Ebnete die Große Koalition zum Ende der 60er Jahre des letzten Jahrhunderts den Weg für eine stärkere Zusammenarbeit von Bund und Ländern sowie für gezielte finanzielle Maßnahmen des Bundes zur Angleichung der Lebensverhältnisse in den verschiedenen Regionen, so geht es der Großen Koalition jetzt darum zu entflechten, den Wettbewerb der Länder untereinander zu stärken und Haushaltsdisziplin einziehen zu lassen.

Die Föderalismusreform I war in den Grundzügen bereits im Koalitionsvertrag beschrieben. Die SPD hatte ihren Widerstand gegen die Abschaffung der gemeinsamen Bildungsplanung von Bund und Ländern, an der in der 15. Legislaturperiode die Föderalismusreform I noch scheiterte, aufgegeben und so konnte innerhalb sehr kurzer Zeit die Föderalismusreform I verabschiedet werden. Welche Unsicherheiten aus den Neuregelungen in Krisenzeiten entstehen, haben wir am Beispiel des Konjunkturpaktes II in der letzten Ausgabe von *politik und kultur* beschrieben. Diese Unsicherheit soll mit der Föderalismusreform II nun geheilt werden.

Sollte die Föderalismusreform I vor allem dazu dienen, den Abstimmungsbedarf zwischen Bund und Ländern zu mindern, geht es nun an das Eingemachte: das Geld. Kernstück, der am 27.03.2009 in den Deutschen Bundestag in erster Lesung beratenen Föderalismusreform II (Drucksache des Gesetzesentwurfs 16/12410), ist die so genannte Schuldenbremse

Laut Gesetzesvorschlag soll im Grundgesetz der Grundsatz eines ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichenen Haushalts festgeschrieben werden. Dieses muss sich jeder erst einmal auf der Zunge zergehen lassen: eine höhere gesetzliche Instanz als das Grundgesetz ist nicht verfügbar. Es geht hier nicht um ein einfaches zustimmungspflichtiges Gesetz, das jederzeit aufgrund einer veränderten wirtschafts-, finanz- oder haushaltspolitischen Situation wieder geändert werden kann, sondern vielmehr um das Grundgesetz. Hier soll der Grundsatz verankert werden, dass Haushalte ohne Kredite ausgeglichen werden müssen. Dem Bund wird ein strukturelles Defizit von 0,35% des Bruttoinlandsprodukts zugestanden. Die Neuregelungen zur Begrenzung der Kreditaufnahme sollen eigentlich ab dem Jahr 2011 angewandt werden. Da durch die derzeitige Wirtschafts- und Finanzkrise eine besondere Situation vorliegt, wird der Bund erst ab dem Jahr 2016 die Neuregelung einhalten müssen und die Länder ab dem Jahr 2020.

Da die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein mit einer besonders schwierigen Haushaltslage konfrontiert sind, sollen sie in den Jahren 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen erhalten.

### **Außergewöhnliche Notsituationen**

Vielleicht unter dem Eindruck der bestehenden Wirtschafts- und Finanzkrise wird im Gesetzesentwurf zur Föderalismusreform II ein Hintertürchen zum Schuldenmachen offen gelassen. In Art. 104 b Grundgesetz soll festgeschrieben werden, dass einerseits der Bund zwar nur im Rahmen seiner bestehenden

Gesetzgebungskompetenz Finanzhilfen gewähren kann, andererseits diese Regelung im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, auch ohne Gesetzgebungsbefugnisse Finanzhilfen gewähren kann. In der Gesetzesbegründung ist nachzulesen, dass dieser Passus rückwirkend auf die Maßnahmen des Konjunkturpakets II angewendet werden soll. Es ist zu vermuten, dass damit mögliche Einsprüche des Bundesrechnungshofs bezüglich der Verwendung von Mitteln aus dem Konjunkturpaket II geheilt werden sollen.

Der Passus gibt aber zusätzlich den Hinweis, dass die Mitglieder der Föderalismuskommission II ihrem eigenen Vorhaben zur Einführung der Schuldenbremse so ganz nicht über den Weg trauen, denn hier wird ein wahrscheinlich dringend erforderlicher Notausgang mit eingebaut.

### **Generationengerechtigkeit**

Einer der Leitgedanken der Schuldenbremse ist die Generationengerechtigkeit. Der bestehenden Situation, dass den nachfolgenden Generationen wachsende Schuldenberge aufgetürmt werden, soll mit einer drastischen Haushaltssanierung und der Einführung einer Schuldenbremse begegnet werden.

Das alles hört sich auf den ersten Blick verlockend an: es scheint so zu sein, als müsse zunächst eine Durststrecke der Haushaltskonsolidierung überwunden werden, um dann stets ausgeglichene Haushalte zu haben. Es drängt sich das Biedermeierbild des treuen Hausvaters auf. Wobei ein Blick in die Geschichte lehrt, dass gerade das Biedermeier eine Zeit unglaublicher Umbrüche war, in der bestehende Bilder ins Wanken gerieten und wahrscheinlich daher die heile Welt auch so beschworen wurden. Dass die Verhandlungsführer der Föderalismuskommission II ein bisschen kalte Füße bei der Ausarbeitung des Gesetzesvorschlages bekommen haben mögen, zeigt sich daran, dass sie unter Verweis auf die bestehende Wirtschafts- und Finanzkrise den Zeitpunkt der Haushaltssanierung nach hinten verschoben haben.

Im Klartext würde die Einführung der Schuldenbremse bedeuten, dass in Krisenzeiten eben nicht mehr in Bildung und Kultur investiert werden kann, sondern vielmehr das Geld zusammengehalten werden muss. Gerade die Kulturausgaben, die zu den so genannten freiwilligen Leistungen gehören, werden als erste zu den Kürzungspositionen gehören und das nicht, weil die Haushaltspolitiker und Finanzminister Kulturfeinde sind, sondern weil sie, wenn sie keine Kredite aufnehmen dürfen, nur noch ihren Pflichtaufgaben nachkommen und erst in konjunkturell besseren Zeiten sich wieder den sogenannten freiwilligen Leistungen widmen können.

Bereits heute haben Kommunen, die unter der Haushaltssicherung stehen, kaum Spielräume, um Investitionen im kulturellen Bereich zu tätigen. Investitionen wurden von Bund, Ländern und Kommunen vielerorts vor sich hergeschoben, weshalb die Mittel aus dem Konjunkturpaket II nun reißenden Absatz finden. Hier geht es eben nicht um das Aufmotzen von Kultureinrichtungen, wie Dieter Haselbach in [dieser Ausgabe](#) durchblicken lässt; sondern in der Regel um dringend erforderliche Reparatur- und Investitionsmaßnahmen

Es stellt sich die Frage, ob sich Generationengerechtigkeit vor allem daran messen lassen wird, dass den nachfolgenden Generationen weniger Schulden hinterlassen werden oder daran, dass eine kulturelle Infrastruktur besteht, die gesellschaftliche und persönliche Entwicklungschancen bietet.

### **Drohende Abwärtsspirale**

Die Präsidentin von Bibliothek Information Deutschland (BID) Barbara Lison führt in ihrer schriftlichen Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Kultur und Medien des Deutschen Bundestags Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die Kultur in Deutschland aus, dass in Duisburg von der Bibliotheksleitung keine Rechnungen mehr abgezeichnet werden dürfen, der Etat also auf Null gesetzt wurde. In Berlin-Lichtenberg wurde, so Lison, der Etat von 400.000 Euro auf 50.000 Euro gekürzt. Weitere Einsparungen werden sowohl für öffentliche wie auch wissenschaftliche Bibliotheken befürchtet.

Diese Einsparungen werden sich selbstverständlich in der Verlagsbranche niederschlagen. Kündigungen von Abonnements von Zeitungen, Fachzeitschriften werden die Folge sein. Neuanschaffungen werden nur noch in sehr beschränktem Maß möglich sein. Damit würde ein wichtiger Absatzmarkt für eine der großen kulturwirtschaftlichen Branchen weg brechen. Einsparungen und Stellenabbau wären in dieser ohnehin aufgrund der Digitalisierung an einer Zeitenwende stehenden Branche unumgänglich.

Der öffentliche Kulturbereich ist, wie wir haben das in unserem Buch Zukunft Kulturwirtschaft beschrieben, ein wichtiger Nachfrager kulturwirtschaftlicher Güter und Dienstleistungen. Ein Stagnieren oder auch ein Rückgang dieser Nachfrage wird sich auf die Kulturwirtschaft unmittelbar auswirken. In dieser Ausgabe von *politik und kultur* gibt Hella De Santarossa aus Sicht einer Bildenden Künstlerin Auskunft darüber, wie sich die Wirtschaftskrise bereits heute bei freiberuflichen Künstlerinnen und Künstlern auswirkt.

Starke Kürzungen bei den öffentlichen Kulturausgaben, die angesichts der zu bewältigenden Haushaltslasten aus den Konjunkturpaketen I und II ohnehin zu erwarten sind, sowie eine mögliche zusätzliche Schuldenbremse, die zu Lasten der freiwilligen Leistungen ginge, würde nicht nur den öffentlichen Kulturbetrieb, sondern den Kultursektor insgesamt schwer treffen.

Angesichts des Wandels von der Industrie- zur Informationsgesellschaft, wie er derzeit mit aller Wucht zu spüren ist, sind vielleicht Investitionen in Bildung und Kultur mehr Wert als vielfache Abwrackprämien, um strauchelnde Wirtschaftszweige der alten Zeit aufrechtzuerhalten. Doch gerade jetzt ist sehr wenig davon zu hören, dass die Kulturwirtschaft doch fast an die Automobilbranche heranreicht und die chemische Industrie mit Blick auf das Bruttoinlandsprodukt schon längst übertroffen hat.

### **Kopf nicht in den Sand stecken**

Auch wenn mitunter der Eindruck erweckt wird, als sei die Einführung der Schuldenbremse eine ausgemachte Sache. Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat müssen erst noch zustimmen. Jetzt ist noch Zeit abzuwägen, ob die Föderalismusreform II tatsächlich zu mehr Generationengerechtigkeit und Zukunftssicherung oder nicht doch zu einer weiteren Einschränkung der politischen und gesellschaftlichen Spielräume führen wird. Eine politische Diskussion ist hier dringend von Nöten!

- *Olaf Zimmermann ist Geschäftsführer des Deutschen Kulturrates.*
- *Gabriele Schulz ist Stellvertretende Geschäftsführerin des Deutschen Kulturrates*

Beitrag aus *politik und kultur* 3/2009.