

Matthias Woisin

Workshop „Jahrbuch Länderfinanzen“ 14./15.11.2008 in Leipzig

„Die notwendigen Bestandteile eines Jahrbuchs“

Anrede

Im vergangenen Jahr ist es uns gelungen, am 2. April den Startschuss für unser Buchprojekt zur Föderalismusreform zu geben und bereits zum 24. Oktober die Präsentation des fertigen Buches in Berlin feiern zu können. Das war eine bemerkenswert fröhliche Veranstaltung mit dem Hauptgeschäftsführer des Städtetages, Dr. Articus. Die grundlegend positive Produktionserfahrung unseres Sammelbandes lautet, dass wir so ein Projekt durchaus einmal im Jahr zustande bringen können. Das Geheimnis liegt in der Verbindlichkeit der Produktionsabläufe und in der Transparenz der Kommunikation unter den Autoren fachlich verschiedenster Herkunft. Gerade letzteres ist auch intellektuell eine Kraftmaschine, wie sich am Ergebnis leicht zeigen lässt.

Der Hauptvorteil einer solcherart effizienten Zusammenarbeit ist die Chance auf Aktualität. Deshalb lautet die wichtigste Grundentscheidung für das Berichtsjahr: „t-1“, also das Jahrbuch, das irgendwann im Oktober 2010 vorgestellt wird, behandelt die Haushalte des Jahres 2009. Produktionstechnisch können wir das schaffen. Aber die Autoren sind damit angewiesen auf die dürftige Datenlage, die bis etwa Juni des Folgejahres vorliegt. Das ist ein kritischer Punkt, der bei allen nachfolgenden Vorschlägen bedacht sein will.

Es besteht aber die Hoffnung, dass sich die Lage künftig bessert durch die Berichtspflichten an den Stabilitätsrat und durch die Bemühungen der Länder um eine verbesserte Datenlage.

Das Jahrbuch, das wir uns als eine Art Länderfinanzbericht als Gegenstück zum Bundesfinanzbericht denken, soll mit einer festen Gliederung ein verlässliches Informationsangebot erhalten und damit eine Werkzeugqualität erreichen. Beim Bundesfinanzbericht etwa kann man sich auf die gleichbleibende Kapitelstruktur oder das Tabellenangebot über die Jahre weg verlassen.

Wir stellen uns den Länderfinanzbericht als eine nützliche Datenquelle und als eine nüchterne Querschnittsbilanz über das jeweilige Haushaltsjahr vor, das mit unterschiedlichen Textformen und Perspektiven das Geschehen nachvollziehbar macht, für die aktuelle Diskussion verfügbar hält und vor allem: auf Dauer festhält. Zusätzlich soll der Bericht aber

auch einen Blick auf die fachliche Kommunikation selbst, bzw. auf die Entwicklung der Fachdebatte eröffnen.

Wir schlagen sechs verschiedene Kapitel oder Kategorien vor, die wir selbst schon immer gern sehr aktuell gelesen hätten und von denen wir außerdem glauben, dass man sie auch noch nach Jahren rückblickend gern zur Hand nehmen würde.

- Das spannende Kernstück des Jahrbuchs sollen sechzehn fachpolitische Einzelrezensionen der jeweiligen Landeshaushalte werden. Umfang jeweils gut fünf Seiten, höchstens zehn. Das wird die zentrale Herausforderung, nicht nur wegen der unzulänglichen Datenlage. Sondern das wäre tatsächlich Neuland. Ich werde Ihnen im nachfolgenden Tagesordnungspunkt einen hoffentlich überzeugenden Eroberungsplan für dieses Neuland vorstellen. An dieser Stelle müssen ein paar Bemerkungen genügen, weshalb wir ein solches Wagnis eingehen sollten:

Als mich vor mehr als fünfzehn Jahren mein alter Lehrmeister Regierungsdirektor Walter Münch in die Geheimnisse der Finanzverfassung einweihte, brachte er mir bei, dass die Finanzminister niemals untereinander oder gegenseitig über ihre Haushalte herziehen. Das macht man nicht, weil man gegenüber dem Bund zusammenstehen muss. Das war aber auch eine Sache des Stils, des Anstands, und der Sorge um das Ansehen der ganzen Zunft. Das ist nun lange Vergangenheit. Und das Ansehen der Zunft scheint mir aktuell auch nicht mehr auf der Höhe. Mit dem offensiven Vergleichen der Landeshaushalte – wer hat ihn als erster ausgeglichen - ist eine Tonart der provinziellen Rechthaberei eingezogen, die auf Dauer nur schwer erträglich ist. In besonderer Weise wurde das seit 1996 kultiviert im Zusammenhang mit dem Stabilitätspakt, den Defizitgrenzen, aber auch in den Verfahren zur Haushaltsnotlage und in der Föderalismuskommission II. Doch das ist es nicht allein.

Seit die Staatskanzleien den Finanzministern zu Beginn der ersten Föderalismusreform ihr ureigenstes Kernthema – die Finanzverfassung – entzogen haben, fällt es den Landesfinanzministern zunehmend schwer, politisch wichtige Themen gemeinsam zu debattieren. Dass der Bildungsgipfel in einer Strategieguppe ausschließlich von Staatskanzlisten bearbeitet wird, ist dafür der jüngste Beleg. Für Außenstehende ist nicht in Erfahrung zu bringen, ob die Finanzkrise schon mal auf die Tagesordnung der FMK gefunden hat. Es scheint eine Machtverschiebung hin zu den Ministerpräsidenten gegeben zu haben, die es den Finanzministern heute schwer macht, ihre fachpolitischen Anliegen gemeinsam selbstbewusst zu artikulieren.

Kurzum, es ist dringend an der Zeit, wenigstens die abgeschlossenen Landeshaushalte in nüchterner Sprache nach Anspruch und Ergebnis nebeneinander zu legen und dabei vor allem ihre Ähnlichkeiten in der Entwicklung erkennbar zu machen. Es muss einen Ort geben, wo das „normale Maß“ seine Sprache und seinen Halt findet. Unsere Haushaltsrezensionen der Länder könnten dies zumindest im Rückblick leisten. Jenseits von politischem Marketing eine „vernünftige Rede“ über das Werden und Wollen eines Landeshaushalts anbieten. Es kann dabei nicht unser Ziel sein, die Finanzminister „vorzuführen“ oder den Tonfall der Belehrung anzuschlagen. Es geht vielmehr um eine faire und sachliche Würdigung der Konflikte und Probleme, die mit Aufstellung und Vollzug des einzelnen Landeshaushalts verbunden sind. Die Rezensionen müssen einen Erklärungswert haben, keinen Anklagewert. Auf diese Weise könnten sie auch für die landesinterne Diskussion eine wirksame Stütze sein.

Dergleichen kann nur auf neutralem Boden gedeihen. Weder der Bund noch einzelne Länder können dafür eine geeignete Plattform anbieten. Das kann offenbar nur die Wissenschaft aus eigener Kraft und aus eigenem Interesse.

- Die Rezension der Landeshaushalte bedarf der Begleitung durch eine Beschreibung des Bundeshaushalts, der dem ganzen Geschehen ja den Rahmen verleiht und seine grundlegenden Irrtümer stets an die Länderhaushalte weitergibt. Die gemeinsamen Irrtümer werden traditionell in der Steuerschätzung und im Finanzplanungsrat zu Papier gebracht. In diesem Kontext wäre auch jeweils die Jahreskonferenz der FMK zu beachten. Damit könnte auch der Bundesfinanzbericht eine sinnvolle Ergänzung finden, der sich mit dem kritischen Rückblick auf seinen letzten Haushalt erfahrungsgemäß schwer tut. Allerdings verzeichnet der Bund an dieser Stelle immer sorgsam seine Niederlagen gegenüber den Ländern, die als Aufrechnung künftiger Ansprüche zu lesen sind. In unserem Jahrbuch sollten wir deshalb Wert darauf legen, im Gegenzug die Niederlagen der Landesfinanzminister aufzuzeichnen. Zu den bundespolitischen Rahmensetzungen zählen auch steuerpolitische Entscheidungen oder solche des Bundesverfassungsgerichts.
- Der dritte Berichtspunkt betrifft die Gemeindefinanzen, ohne die der Haushalt der Flächenländer nicht erklärbar wäre. Der legendäre Gemeindefinanzbericht des Deutschen Städtetages steht dabei so einzigartig in der Landschaft, dass er nicht einmal als Vorbild in Betracht kommt. Aber man benötigt doch den Blick auf die

Gemeinsamkeiten wie etwa die Entwicklung der Kassenkredite, die nie endende Diskussion um die Gewerbesteuer, die Entwicklung beim SGB II, die Merkwürdigkeiten beim kommunalen Vermögen oder auf Streitvokabeln wie die „Konnexität“. Manch eine positive Entwicklung im Landeshaushalt erklärt sich schließlich einfach durch das Elend auf Gemeindeebene.

- In der vierten Abteilung bedarf es eines Tabellenwerkes. Dabei kommt es auf kluge Auswahl an, damit die Dinge beisammen sind, die man hier erwartet und häufiger benötigt, aber eine Tabellenwüste vermieden wird. Das Tabellenwerk hat zusätzlich die Aufgabe, die rezensierenden Texte von allfälliger Datenlast etwas zu befreien. Sie stehen auch in einem wechselseitigen Erklärungsverhältnis zu den Textteilen.
- Die beiden letzten Abteilungen dienen vor allem der Nachzeichnung des Fachdiskurses. Unter dem Stichwort „Rezensionen“ lässt sich vorstellen, nicht nur wichtige Fachveröffentlichungen im Berichtszeitraum zu kommentieren. Denkbar wäre auch eine erzählende Beschreibung der wichtigsten Entwicklungen in den Fachgemeinden, dazu könnte wichtige Berufungen ebenso zählen wie die Einrichtung neuer Studiengänge, wesentliche Konferenzen, Hinweise auf neue websites und blogs.
- Und schließlich ist daran zu denken, jedes Jahrbuch mit einigen Fachaufsätzen zu schmücken, die sich aus Fragen und Problemstellungen mit Bezug auf das zu berichtende Haushaltsjahr ergeben. Eine Art vertiefende, begleitende Reflexion, die aus den einzelnen Rezensionen der Haushalte eine Abstraktion destilliert. Dabei ist auf interdisziplinäre Vielfalt zu achten.

Die Diskussion dieses Strukturkonzepts ist in den sechs Kategorien Aufgabe unseres workshops. Sie werden schnell feststellen, dass die Frage einer sinnvollen, dauerhaften Gliederung eng mit dem Produktionsprozess verbunden ist. Die einzelnen Abteilungen können und sollen sich inhaltlich gegenseitig bereichern und befruchten. Das setzt einen gewissen Kommunikationsaufwand innerhalb der Autorengemeinschaft voraus. Überschlüssig benötigen wir etwa 25 Autoren für ein Jahrbuch. Die transparente, horizontale Kommunikation, bei der man auch zur Kenntnis nehmen kann, was der Nachbar produziert, haben wir bereits erfolgreich erprobt. Wir benötigen aus meiner Sicht noch zwei Dinge zusätzlich, um erfolgreich sein zu können:

Nicht nur für die Rezension der Haushalte, sondern auch für die Fokussierung der Fachaufsätze benötigen wir während der „Schreibphase“ der Autoren noch eine gemeinsame Autoren- oder Redaktionskonferenz. Das ist der Komplexität der Sachverhalte ebenso geschuldet wie dem – hoffentlich vorhandenen – Sicherheitsbedürfnis der Autoren.

Die zweite Hürde wäre aus meiner Sicht das, was man im Zeitschriftengeschäft eine „Null-Nummer“ nennt. Das Zusammenspiel und der fachliche Anspruch besonders der Rezensionsteile erfordert Erprobung und Übung. Ich würde das auch noch zur Konzeptentwicklung rechnen wollen, denn mit einer Nullnummer wird sich das auf Dauer Leistbare noch schärfer herausbilden.

Für die Präsentation unseres Jahrbuchs wünsche ich mir jeweils eine bescheidene, gut gelaunte Pressekonferenz in Berlin, vielleicht sogar in der Bundespressekonferenz, allerdings ohne Brimborium. Wir sind nicht die fünfundzwanzig Weisen, sondern sollten uns empfinden als bescheiden dienstbare Geister, die ihrem Fach und den öffentlichen Finanzen der Länder eine Art regelmäßigen Frondienst leisten, der notwendig ist, aber anders nicht geleistet werden kann.