

# Herausforderungen und Perspektiven des Föderalismus

## V. Deutsch-Brasilianisches Symposium in Berlin

Dr. Gebhard Ziller

**Politiker, Wissenschaftler und zahlreiche Interessierte aus Deutschland und Brasilien beschäftigten sich am 30. und 31. Mai 2000 auf Einladung der Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) und der Deutsch-Brasilianischen Gesellschaft (DBG) in Berlin mit dem Thema „Herausforderungen und Perspektiven des Föderalismus in Deutschland und in Brasilien“.**

**G**eneralsekretär Wilhelm Staudacher (KAS) hob bei der Begrüßung der Teilnehmer hervor, Brasilien sei ein bevorzugter Partner der Stiftung im Rahmen ihrer internationalen Zusammenarbeit. Die Präsidentin der Deutsch-Brasilianischen Gesellschaft, Sabine Eichhorn, beschrieb im Rahmen ihres Grußworts die vielfältigen Aktivitäten der DBG zur Förderung der bilateralen Kooperation. Sie kündigte auch die bevorstehende Gründung eines brasilianischen Kuratoriums der Gesellschaft an.

Der Chef des brasilianischen Präsidialamts, Minister Aloysio Nunes Ferreira Filho, würdigte seinerseits die Arbeit der KAS und der DBG im Bereich der Zusammenarbeit zwischen Brasilien und Deutschland. Er schilderte sodann die Entwicklung des Föderalismus in Brasilien. Die bundesstaatliche Struktur habe wesentlichen Anteil daran, dass Brasilien heute eine gefestigte Demokratie sei. Es sei eine wichtige politische Aufgabe, eine klare, gerichtlich nachprüfbare Aufgabenverteilung und auch eine Harmonisierung des Steuersystems zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu schaffen.

### Entstehung und Entwicklung der Bundesstaatlichkeit

Das Symposium behandelte sodann unter der Moderation von Ministerialdirigent Georg Boomgaarden, Beauftragter für Lateinamerikapolitik im Auswärtigen Amt, die historischen Wurzeln des Föderalismus in beiden Staaten. Die Beraterin im brasilianischen Präsidialamt, Prof. Aspasia Alcântara de Camargo hielt den Föderalismus in Brasilien für fest verankert, obwohl dort zwischen den einzelnen Staaten ganz

erhebliche Unterschiede bestehen. So produzierten drei brasilianische Staaten 60 % des Bruttoinlandsprodukts; 20 andere Staaten erwirtschafteten jeweils 1 % des BIP. Der Föderalismus Brasiliens sei weiter im Aufbau, etwa bei der Entwicklung der Autonomie der Kommunen und bei der Stärkung der Regionen. – Der Tübinger Politikwissenschaftler Prof. Rudolf Hrbek verwies darauf, dass in Belgien, in Spanien aber auch in Großbritannien eine Entwicklung hin zu mehreren staatlichen Ebenen zu beobachten sei. In Deutschland sei die Rolle des Wettbewerbs im föderalen System Gegenstand der aktuellen Debatte. Ein Problem sei, wie viele Unterschiede man bereit sei zu akzeptieren. Auch die Europäische Union, deren dynamische Entwicklung vor 50 Jahren nicht vorhersehbar gewesen sei, entwickle quasi föderale Strukturen. Dabei spiele das Subsidiaritätsprinzip eine wichtige Rolle.

Prof. Eduardo Kugelmas, Politologe an der Universität São Paulo, bezeichnete föderative Verfassungen als Reaktion auf Heterogenitäten der verschiedensten Art. Auch er trat dafür ein, in Brasilien die Beziehungen zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen zu regeln und die Steuerreform zu beschleunigen. Politische Reformen seien unerlässlich; möglicherweise müsse man auch eine Kammer des Parlaments für Territoriales schaffen. Trotz der Probleme, die regionale Ungleichgewichte verursachen, sei er mit Blick auf die weitere Entwicklung optimistisch. – Rainer-Olaf Schultze, Professor für Politikwissenschaft in Augsburg, hob hervor, dass sich Föderalismus in großen Flächenstaaten wie Brasilien mit erheblichen internen Unterschieden naturgemäß anders darstelle als in Ländern wie Deutschland oder der Schweiz. In Deutschland habe das Streben nach Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse jahrzehntelang die Verfassungswirklichkeit bestimmt. Nach der Vereinigung Deutschlands und im Zeichen der Globalisierung und der EU-Integration ziele die Debatte jetzt auf Gestaltungs- und Wettbewerbs-Föderalismus. Allerdings sei ein erheblicher Widerspruch zwischen Reformrhetorik und Reform-

praxis festzustellen. Notwendig sei eine Reform der Finanzverfassung und eine neue Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Die Chancen dafür beurteile er als gemäßigt optimistisch.

### Das Verhältnis zwischen Bund und Ländern

Ein zweiter Teil war dem Verhältnis zwischen Bund und Ländern gewidmet. Prof. Fernando Luiz Abrucio (Kath. Universität São Paulo) bezeichnete den Föderalismus in Brasilien als flexibel und geschmeidig; er unterliege ständigen Veränderungen. Die bundesstaatlichen Strukturen müssten an einigen Stellen weiter verbessert werden. Dies gelte z. B. für die Kontrolle der Gouverneure. Es gebe eine große horizontale Konkurrenz, die sich in dem sog. „Fiskalkrieg“ besonders negativ auswirke. Die Zahl der Gemeinden habe unverzüglich zugenommen. – Staatssekretär Hans Kaiser (Thüringen) bedauerte, dass der politische Gestaltungsspielraum der deutschen Länder – insbesondere der Landesparlamente – im Lauf der Jahre immer kleiner geworden sei und dass sich der Wettbewerb zwischen den Ländern immer mehr reduziert habe. Er beschrieb sodann die weitreichenden Möglichkeiten der Landesregierungen, über den Bundesrat auf die Politik des Bundes Einfluss zu nehmen.

Mit der Herstellung gleicher Lebensverhältnisse beschäftigte sich Lúcia Avelar, Professorin für Politikwissenschaft in Brasília. Sie verwies zunächst auf die bedeutende Rolle der Großgrundbesitzer in der Entwicklung Brasiliens. Die regionale Entwicklung sei sehr unterschiedlich verlaufen. Die traditionelle Politik sei in Brasilien sehr häufig Klientel-bezogen gewesen; dies habe zu Passivität der Bevölkerung geführt. Seit einiger Zeit sei die Abkehr von der Politik des „Klientelismus“ erkennbar. Wenn man die Beteiligung der Bevölkerung am politischen Leben verbessern wolle, müsse man das Bildungsniveau heben. Die brasilianische Gesellschaft entwickle zur Zeit neue Formen bürgerschaftlicher Beteiligung. – Der Verwaltungsrechtler Prof. Dieter C. Umbach (Potsdam) befasste sich

mit der Bedeutung der Klausel von der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“, die bis vor einigen Jahren Maßstab für das Tätigwerden des deutschen Gesetzgebers war. Die jetzt gültige Formulierung „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ lasse mehr Spielraum für Unterschiedlichkeiten.

### Finanzausgleich und Steuersystem

Im dritten Teil ging es um Fragen der Finanzverfassung. Prof. Fernando Rezende da Silva, Berater der brasilianischen Regierung, beschrieb den Finanzausgleich in Brasilien. In den 60er Jahren sei ein modernes Steuersystem geschaffen worden; Brasilien habe als „Pionier“ die Mehrwertsteuer eingeführt, und zwar als duale Steuer, die auf Bundes- wie auf Landesebene erhoben werde. Ein Finanzausgleich verschaffe allen Gebietskörperschaften eine bestimmte Minimalbasis. Dieser Ausgleich komme durch Verteilung eines Teils der Bundessteuern nach dem Maßstab des Pro-Kopf-Einkommens und der Bevölkerungszahl zustande. Dieser Anteil sei auf Druck der unteren Ebene schrittweise auf jetzt 55 % erhöht worden. Dies habe der Finanzierung der sozialen Aufgaben, des Gesundheitswesens und der Bildung durch den Bund weitgehend die Basis entzogen, ohne dass die Konflikte zwischen „reichen“ und „armen“ Ländern hätten entschärft werden können. Dass heute in mehr als 20 Steuerterritorien Brasiliens unterschiedlich hohe Mehrwertsteuer erhoben werde, führe ebenfalls zu Problemen. Die Reform des Steuersystems sei aber angesichts der Überrepräsentation einzelner Staaten im Parlament und der starken Stellung der Gemeinden, von denen 75 % weniger als 20.000 Einwohner hätten, eine schwer zu lösende politische Aufgabe. – Prof. Paul Bernd Spahn, Finanzwissenschaftler in Frankfurt/Main, skizzierte den deutschen Finanzföderalismus. Der größte Teil der Steuern fließe Bund, Ländern und Gemeinden gemeinschaftlich zu und müsse anschließend auf die einzelnen Ebenen aufgeteilt werden. Der Länderfinanzausgleich und die Zuweisungen des Bundes an die finanzschwachen Länder seien nicht transparent; sie hätten überzogene Umverteilungswirkungen und negative ökonomische Anreizwirkungen. Deutschland müsse jetzt den Finanzausgleich neu ordnen. Dabei sollten Prinzipien eines Wettbewerbsföderalismus aufgenommen werden, ohne dabei den Gedanken der zwischenstaatlichen Solidarität zu verlassen.

Der Generalsekretär für kommunale Angelegenheiten im brasilianischen Präsidialamt, João Ferreira Neta, berichtete über den Prozess der Dezentralisierung in seinem Lande. Die Länder wetteiferten mit ihren Mehrwertsteuersätzen bei der Förderung der Industrieansiedlung. Dieser „Fiskalkrieg“ sei sehr problematisch; er könne zwar zur Stärkung der Wirtschaftskraft eines Landes führen, habe aber auch geringeres Steueraufkommen zur Folge. – Prof. Horst Zimmermann, Finanzwissenschaftler in Marburg, schilderte, wie in der deutschen finanzwissenschaftlichen Diskussion allmählich der Gedanke des Wettbewerbs an Bedeutung gewonnen habe. Er sprach sich dafür aus, den einzelnen Gebietskörperschaften eine weitgehende Finanzautonomie zuzugestehen, um so die regionale Handlungsfähigkeit zu stärken. In Deutschland gebe es eher zu wenig als zu viel Wettbewerb zwischen Ländern oder zwischen Gemeinden.

### Die Gemeinden im Bundesstaat

Im letzten Teil des Symposiums sprach der Bürgermeister der Stadt Santo André, Prof. Celso Daniel, über das Verhältnis der Gemeinden zu den Ländern und zum Bund in Brasilien und plädierte für Einrichtungen zwischen den Gemeinden zur Lösung gemeinsamer Probleme. Er zeigte im einzelnen an dem Beispiel seiner Region im Großraum São Paulo, wie eine solche Zusammenarbeit erfolgreich organisiert werden könne. – Günter W. Dill (KAS) sagte, die Stärkung der lokalen Selbstverwaltungsstrukturen sei gerade in Zeiten der Globalisierung weltweit zu einem zentralen Thema geworden. In den letzten hundert Jahren habe eine rapide Urbanisierung stattgefunden. Während Anfang des 20. Jahrhunderts noch weniger als 10 % der Menschen in Städten gelebt hätten, betrage dieser Anteil jetzt 50 % – in Entwicklungsländern 70 % und in Lateinamerika 74 %. Eine Folge sei, dass in den Metropolen ein überproportionaler Anteil des Bruttoinlandsprodukts erwirtschaftet werde. Gleichzeitig sei dort eine zunehmende Trennung von Arm und Reich zu beobachten; auch verlagere sich Armut zunehmend auf die urbanen Zentren. Jetzt seien innovative Muster zur Krisenbewältigung gefragt. Man müsse viele Akteure an lokalen Entwicklungsbemühungen beteiligen und die Zivilgesellschaft einbeziehen; auch die Bildung von Netzwerken zwischen Städten sei erfolgversprechend. Auf dem Feld der kommunalen Ver-

waltung gebe es viele Möglichkeiten, über Grenzen hinweg voneinander zu lernen.

### Entwicklung und Perspektiven

Die abschließende Diskussion leitete der Brasilien-Beauftragte der KAS, Wilhelm Hofmeister, mit dem Hinweis darauf ein, dass Deutschland mit keiner anderen Region außerhalb Europas und der USA so viele Interessen und Werte teile wie mit Lateinamerika.

Der Vorsitzende der Deutsch-Brasilianischen Wirtschaftskommission, Hans-Georg von Heydebreck, sagte, heute seien die politischen Beziehungen zwischen den beiden Ländern zwar so eng wie nie zuvor, die wirtschaftlichen Kontakte allerdings seien recht schwach. Das gelte für die deutschen Direktinvestitionen in Brasilien ebenso wie für die Beteiligungen bei der Privatisierung der brasilianischen Industrie. Dennoch betrachte er die Zukunft der bilateralen Handelsbeziehungen optimistisch, vor allem wenn noch gewisse Voraussetzungen auf brasilianischer Seite erfüllt würden. Werner Wanderer, Mitglied des brasilianischen Abgeordnetenhauses, und Albert Deß MdB befürworteten ein größeres Engagement deutscher Unternehmen, wobei Werner Wanderer die derzeitige Gesetzeslage in Brasilien als Barriere für deutsche Investitionen bezeichnete. Albert Deß plädierte für „saubere“ Handelsabkommen. Auch Vortragender Legationsrat I Bernd Sproedt (Auswärtiges Amt) stellte fest, dass trotz bester deutsch-brasilianischer politischer Beziehungen der wirtschaftliche Austausch zurückgefallen sei. Die Entwicklung der deutschen Auswärtigen Kulturpolitik, beispielsweise die Schließung von Goethe-Instituten in Brasilia und Curitiba, gebe Anlass zu Sorgen.

Abschließend dankte Minister Aloysio Nunes Ferreira Filho im Namen der brasilianischen Teilnehmer der KAS und der DBG für dieses Symposium und sprach die Hoffnung aus, dass viele der gegebenen Anregungen auf den verschiedenen Ebenen umgesetzt werden könnten. – Lothar Kraft, stellvertretender Generalsekretär des KAS und Präsidiumsmitglied der DBG, dankte namens der beiden Veranstalter allen am Symposium Beteiligten. Es sei in diesen beiden Tagen deutlich geworden, dass eine föderative Ordnung Freiheit der Bürger, eine aktive Zivilgesellschaft und schließlich Autonomie und Selbstverwaltung zunächst voraussetze dann aber auch wirksam fördern könne. ■