



Prof. Dr. Hans-Günter Henneke

Lennéstraße 11
10785 Berlin

Tel.: 030/590097-320
Fax: 030/590097-420

Deutscher Bundestag
Vorsitzende des Haushaltsausschusses
Frau Dr. Gesine Löttsch, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Geschäftsführendes
Präsidialmitglied

Datum: 2.3.2017

AZ: I

E-Mail: Hans-Guenter.Henneke
@Landkreistag.de

Anhörung zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems am 20.3.2017 Bund-Länder-Finanzbeziehungen im engeren Sinne, Art. 107, 125c, 143d, 143f, 143g GG

Sehr geehrte Frau Dr. Löttsch,

für den Deutschen Landkreistag nehme ich zu der o. g. Teilthematik wie folgt Stellung:

Es ist äußerst bedauerlich, dass es nicht gelungen ist, die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im bisherigen, seit 1970 bewährten Verfassungsrahmen neu zu regeln. Kritisch zu bewerten ist insbesondere die Abschaffung des überkommenen Länderfinanzausgleichs. Der Bundesfinanzminister hat Recht, wenn er in der ersten Lesung des Gesetzes am 16.2.2017 u. a. ausgeführt hat (BT-PIPr 18/21769 f.):

„Was uns in diesen Verhandlungen nicht gelungen ist, ist, eine Vereinbarung zu erzielen, die das Gesamtsystem, das komplizierte System des Ausgleichs zwischen Bund, Ländern und Kommunen, ein Stück weit transparenter, ein Stück weit systemischer und berechenbarer macht und vor allen Dingen Anreize in dem System verbessert. Wir sind damit jedenfalls nicht zu einem durchschlagenden Erfolg gekommen, um es zurückhaltend zu sagen.... Ich werbe dafür, dass man sich in künftigen Legislaturperioden damit beschäftigt, wie wir das Verhältnis unserer föderalen Ordnung ... so weiterentwickeln können, dass wir in Anbetracht des schnellen Wandels aufgrund der Veränderung der Bedingungen im wirtschaftlichen Wettbewerb, der Globalisierung und vieler anderer Fragen in der Lage sind, angemessen schnell zu reagieren. Dafür sind wir im Bund-Länder-Verhältnis in einer grundsätzlich richtigen Ordnung nicht optimal aufgestellt. ... Wir sind mit den Arbeiten, unseren Föderalismus zukunftstauglich zu halten, nur für diese Legislaturperiode, aber nicht für die Zukunft am Ende.“

Es ist auch daran zu erinnern, dass Bundestagspräsident *Lammert* bereits der Föderalismusreform II mit folgender Begründung nicht zugestimmt hat (BT-PIPr 16/24948 vom 29.5.2009):

„Deshalb lehne ich diese Verfassungsänderungen ab, die eine Fehlentwicklung im Umgang mit dem Rang und der Funktion des Grundgesetzes fortsetzen, die der Verfassungsgesetzgeber unbedingt vermeiden sollte.“

Diese Begründung kann ohne Weiteres erst recht auch für die jetzt gefundene Lösung herangezogen werden.

Dennoch ist nicht zu verkennen, dass der Tatsache einer Einigung als solcher zu diesem Zeitpunkt großes Gewicht zukommt, die Klarheit für alle Beteiligten im föderalen System, also für Bund, Länder und Kommunen, schafft.

Zu den beabsichtigten fünf Einzelregelungen im Grundgesetz nehme ich für den Deutschen Landkreistag wie folgt Stellung:

I. Art. 107 GG

Bei der Umsetzung des Vorschlags der Ministerpräsidentenkonferenz für die Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 aus dem Dezember 2015 steht von den insgesamt fünf nötigen Verfassungsänderungen die **Änderung des Art. 107 Abs. 1 S. 4, Abs. 2 S. 1 und 2 GG in der bisherigen Fassung im Zentrum.**

Art. 107 GG beinhaltet bislang drei Regelungskomplexe, nämlich die primäre horizontale Steuerverteilung auf die einzelnen Länder in Art. 107 Abs. 1, die sekundäre horizontale Steuerverteilung, also den umverteilenden Länderfinanzausgleich, in Abs. 2 S. 1 und 2 sowie die Bundesergänzungszuweisungen als Element der sekundären vertikalen Steuerverteilung in Art. 107 Abs. 2 S. 3.

Unverändert bleiben soll nur die Verteilung der Landessteuern und des Länderanteils am Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer in Art. 107 Abs. 1 S. 1 - 3 GG einschließlich deren Zerlegung. Der sekundäre horizontale Finanzausgleich soll dagegen künftig entfallen. Ausgleichswirkungen zwischen den Ländern sollen künftig über die Zuordnung der Länderanteile an der Umsatzsteuer in unterschiedlicher Höhe erfolgen. Außerdem soll die Regelung über Bundesergänzungszuweisungen erweitert werden.

Auch künftig soll Art. 107 GG daher drei Regelungskomplexe enthalten, nämlich:

- a) die primäre horizontale Steuerverteilung nach dem – durch Zerlegung korrigierten – örtlichen Aufkommen in Art. 107 Abs. 1 S. 1 - 3 GG wie bisher,
- b) die horizontale Umsatzsteuerverteilung zum Zwecke des angemessenen Finanzkraftausgleichs der Länder in Art. 107 Abs. 1 S. 4 und Abs. 2 S. 1 - 4 sowie
- c) Bundesergänzungszuweisungen in Art. 107 Abs. 2 S. 5 und 6 GG.

Regelungstechnisch drängt es sich daher auf, die in Art. 107 Abs. 1 S. 4 und Abs. 2 S. 1 - 4 GG vorgesehenen Neuregelungen in einem eigenen Abs. 2 zu normieren und für die Bundesergänzungszuweisungen einen dritten Absatz vorzusehen, zumal in Satz 6 jetzt hervorgehoben werden soll, dass die Zuweisungen unabhängig von den Maßstäben nach S. 1 - 3 gewährt werden. Auf diese Weise bekäme Art. 107 GG **mit drei Absätzen die gebotene klare Regelungsstruktur**, zu der mit Blick auf Art. 106 Abs. 7 S. 1 GG auch gehört, dass die den einzelnen Ländern künftig zufallenden Umsatzsteuereinnahmen komplett in die Verbundgrundlagen des obligatorischen kommunalen Finanzausgleichs eingehen.

Die Abschaffung des Länderfinanzausgleichs mit seinem Charakteristikum der „Weggabe aus eigenem“ und seine Ersetzung durch eine ausgeweitete einstufige Umsatzsteuerzuordnung beseitigt die bündische Komponente des aktiven Einstehens der Länder füreinander als sichtbares föderales Band dauerhaft. Während im kommunalen Bereich vor kurzem erstmals

eine Solidaritätsumlage eingeführt worden ist, die vor dem VerfGH NW¹ Bestand hatte², entsolidarisieren sich die Länder auf diese Weise deutlich. Dabei war und ist das Ringen zwischen Geber- und Nehmerländern im Bundesstaat um die konkrete Angemessenheit des Finanzkraftausgleichs zwischen den Ländern über Jahrzehnte hinweg ein bewährtes Instrument gegenseitiger Hilfe, aber auch gegenseitiger Kontrolle.

In der Sache erscheint es nahezu unmöglich darzulegen, warum mit dem bisherigen System nach seiner Bewährung in Westdeutschland von 1970 - 1994 von 1995 - 2019 über 25 Jahre hinweg die finanziellen Folgen der Wiedervereinigung trotz anfangs fundamentaler Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern bewältigt werden konnten, dieses System in den Jahren 30 ff. nach der Wiedervereinigung aber nicht mehr taugen soll.

Die Regelungen zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung sind ohne Hinzunahme der Ausgestaltung im Finanzausgleichsgesetz nur schwer zu erfassen. Auch wenn die **Regelungen über die Umsatzsteuerverteilung – sachwidrig – auf zwei Absätze verteilt** werden, kann **kein Zweifel darüber** bestehen, dass es sich nur um **ein einstufiges Verteilungssystem** handelt, bei dem die Weggabe aus eigenem künftig entfällt; d.h., dass die in Abs. 1 S. 4 angesprochene Einwohnerzahl nur den Ausgangspunkt für die Umsatzsteuerverteilung markiert. Die bisherigen Ausgleichsgrundsätze für den Länderfinanzausgleich sollen in die Umsatzsteuerverteilung überführt werden, wobei in Abs. 2 S. 4 hinsichtlich der Berücksichtigung der bergrechtlichen Förderabgabe bei der Bemessung der Finanzkraft nunmehr die 30 Jahre alte Rechtsprechung des BVerfG³ auf Verfassungsebene aus den Angeln gehoben werden soll – ein Bonbon insbesondere für Niedersachsen.

Art. 107 Abs. 2 S. 5 GG des erarbeiteten Vorschlags entspricht inhaltlich dem bisherigen Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG.

Art. 107 Abs. 2 S. 6 hat es dagegen in sich. Diese Regelung ist **rechtspolitisch in beiden Komponenten verfehlt**:

Bisher hat Art. 107 Abs. 2 GG zwischen folgenden fünf Begriffen unterschieden:

- Finanzkraft der Länder,
- Finanzkraft der Gemeinden (Gemeindeverbände),
- Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände),
- leistungsschwache Länder sowie
- Finanzbedarf der Länder.

Insoweit bestand bisher Klarheit darüber, dass der Begriff der *Finanzkraft* allein auf die Einnahmeseite von Ländern und Kommunen abstellt, während die Begriffe Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände), leistungsschwache Länder sowie Finanzbedarf der Länder auch die Bedarfsseite in den Blick nehmen. Das hat dazu geführt, dass der Finanzkraftausgleich zwischen den Ländern im engeren Sinne ein reiner Ausgleich auf der Einnahmeseite war, ist – und bleiben soll –, während bezogen auf die Gemeinden eine Einwohnerveredelung im Länderfinanzausgleich zugelassen wurde, was bei der Umsatzsteuerverteilung künftig ebenfalls beibehalten werden soll, und Bundesergänzungszuweisungen ebenfalls bedarfsbezogen sein durften.

¹ VerfGH NW, DVBl. 2016, 1323.

² Dazu ausf.: *Henneke*, DVBl. 2016, 1329.

³ BVerfGE 72, 330 (411 f.).

Künftig sollen in Art. 107 Abs. 2 S. 6 GG die fünf vorgenannten Begriffe noch um den sechsten Begriff:

„besonders geringe Steuerkraft der Gemeinden (Gemeindeverbände)“

ergänzt werden, wobei die besonders **geringe Steuerkraft der Gemeinden hier zu Bedarfszuweisungen an die Länder führen** soll, wodurch zum einen die **klare Trennung zwischen der Einnahme- und der Bedarfsseite durchbrochen** wird und zum anderen die gemeindliche Finanzkraft, deren zentrales Element die Steuerkraft ist, in Art. 107 Abs. 2 in den Sätzen 1 und 6 gleich zweimal Berücksichtigung finden soll.

Soweit die gemeindliche Steuerkraft bei der horizontalen Umsatzsteuerverteilung auf die Länder Berücksichtigung findet, was in der Sache vollständig geboten ist, kommen Ergänzungszuweisungen wegen des Verbots der Doppelberücksichtigung nicht in Betracht. Käme es also zu einer vollen Berücksichtigung der gemeindlichen Finanzkraft bei der Umsatzsteuerverteilung, wäre für Ergänzungszuweisungen des Bundes insoweit kein Raum mehr. Erfolgt nach dem vorgesehenen Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG dagegen auch künftig nur eine Teilberücksichtigung der gemeindlichen Finanzkraft, obwohl die Kommunen eines jeden Landes gegen dieses einen Anspruch auf aufgabenangemessene Finanzausstattung haben, steht nach Art. 107 Abs. 2 S. 6 GG in der vorgeschlagenen Fassung der **Bund als Ausfallbürge gegenüber leistungsschwachen Ländern dafür ein, dass trotz dieser jeweiligen landesverfassungsrechtlichen Pflicht eines jeden Flächenlandes gegenüber seinen Kommunen die Finanzkraft der Länder horizontal gerade nicht „angemessen“ ausgeglichen worden ist.**⁴

Bundesergänzungszuweisungen für solche leistungsschwachen Länder, deren Anteil an den **Fördermitteln nach Art. 91b GG ihre Einwohneranteile unterschreiten**, sind **rechtspolitisch** schlicht ein **Skandal**. Art. 91b GG beinhaltet eine aufgabenbezogene Mitfinanzierung des Bundes, die – wie alle aufgabenbezogenen Mitfinanzierungen des Bundes – in keinem Bezug zur Einwohnerzahl eines Landes steht. Eine **Kompensation durch Ergänzungszuweisungen konterkariert** damit die **Zielsetzung der aufgabenbezogenen Mischfinanzierung** und fördert das Begehren einer geschlossenen Länderfront, zunächst mehr Fördermittel nach Art. 91b GG zu erhalten, da sich daraus für die nicht gleichmäßig bedachten Länder die Forderung nach Erhöhung der Ergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 S. 6 GG ergibt. Das natürliche Spannungsverhältnis zwischen den Ländern aufgrund unterschiedlicher Förderhöhe nach Art. 91b GG wird so zu Lasten des Bundes aufgelöst.

II. Art. 125c GG

Die Übergangsregelung in Art. 125c GG soll modifiziert werden, um die im Bereich der Gemeindeverkehrsfinanzierung für die besonderen Programme nach § 6 Abs. 1 GVFG geschaffenen Regelungen auch über 2019 hinaus fortbestehen zu lassen – und zwar, wie es nunmehr heißen soll: „bis zu ihrer Aufhebung“, wobei eine Änderung, d.h. eine Reduzierung, durch Bundesgesetz ab 1.1.2025 möglich sein soll. Auch die Zahlungen des Bundes für Seehäfen setzen ihre Wanderung durch die Verfassung fort. Ursprünglich waren sie in Art. 107 Abs. 2 GG angesiedelt, dann unterfielen sie aufgrund der Rechtsprechung des BVerfG Art. 104a Abs. 4 GG a.F.; fortan Art. 104b GG, deren Voraussetzungen („befristet und degressiv“) aber nicht erfüllt waren⁵. Nunmehr sollen sie in der überkommenen Höhe ihren Standort „bis zu

⁴ Dazu ausf.: *Henneke*, in: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2006, 171 ff.

⁵ Dazu näher: *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz, Kommentar, 13. Auflage 2014, Art. 104b Rn. 41.

ihrer Aufhebung“ in Art. 125c GG finden. *Horst Dreier*⁶ hat bereits 2008 in seinem Beitrag „Verfassungsänderung leicht gemacht“ zu Recht kritisiert, dass mit dieser Regelung eine dem Stil und der Funktion der Verfassung unangemessene detailreiche Technizität fortgeführt wird. Eine verfassungsrechtlich absolut periphere Norm wie § 6 GVFG hat in der Tat im Textkörper des Grundgesetzes nichts zu suchen. Dennoch soll sie jetzt mit den Regeln über Finanzhilfen für Seehäfen vom 20.12.2001 noch eine Zwillingsschwester bekommen. Art. 125c GG stellt im Ergebnis Verfassungsrecht nach Maßgabe einfacher Gesetze dar.

III. Art. 143d GG

Hinzu sollen drei neue Übergangsvorschriften in Art. 143d, f und g treten. Nach Art. 143d Abs. 4 GG soll normiert werden, dass den Ländern Bremen und Saarland

„als Hilfe zur künftig eigenständigen Einhaltung der Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 ab dem 1.1.2020 Sanierungshilfen in Höhe von jährlich insgesamt 800 Mio. Euro aus dem Haushalt des Bundes gewährt werden können“.

Diese Regelung tritt also zeitlich und betragsmäßig an die Stelle der bis 2019 gewährten Konsolidierungshilfen, die noch auf fünf Länder verteilt und von Bund und Ländern je zur Hälfte finanziert wurden. Wie bei diesen soll auch hier die gleichzeitige Gewährung von Sanierungshilfen und Sanierungshilfen aufgrund einer extremen Haushaltsnotlage ausgeschlossen sein. In Art. 143d Abs. 4 S. 2 GG soll normiert werden:

„Die Länder ergreifen hierzu Maßnahmen zum Abbau der übermäßigen Verschuldung sowie zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft.“

Das Nähere soll ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, regeln. Gegen die vorgesehenen einfachgesetzlichen Regelungen im Sanierungshilfengesetz ist von Seiten des Deutschen Landkreistages nichts zu erinnern. Hervorzuheben ist allerdings, dass mit Blick auf den Grundsatz der föderalen Gleichbehandlung die Gewährung der Hilfen im Zeitablauf an das Fortbestehen der im Vergleich zu den übrigen Ländern besonders schwierigen Haushaltsnotlage geknüpft ist.

IV. Art. 143g GG (neu)

Art. 143g soll klarstellen, dass für die Regelung der Steuerertragsverteilung, des Länderfinanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen bis zum 31.12.2019 Art. 107 in der derzeit geltenden Fassung weiter anzuwenden ist. Gegen diese Vorschriften bestehen seitens des Deutschen Landkreistages keinerlei Einwände.

V. Art. 143f GG (neu)

Mit Art. 143f soll prozedural für die künftige Veränderung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen absolutes Neuland betreten werden: Danach treten Art. 143d – also eine Verfassungsnorm (!) – sowie das Finanzausgleichsgesetz und sonstige auf der Grundlage von Art. 107 Abs. 2 in seiner ab dem 1.1.2020 geltenden Fassung erlassenen Gesetze außer Kraft, wenn nach dem 31.12.2030 die Bundesregierung oder gemeinsam drei Länder Verhandlungen über die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen verlangt haben und mit Ablauf von fünf Jahren nach Notifikation des Verhandlungsverlangens der Bundesregierung oder der Länder beim Bundespräsidenten keine gesetzliche Neuordnung der bundesstaatlichen

⁶ *Dreier*, ZSE 2008, 399 (404).

Finanzbeziehungen in Kraft getreten ist. Der Tag des Außerkrafttretens ist im Bundesgesetzblatt bekannt zu machen. D.h.: Die beabsichtigten Neuregelungen sollen eine Geltungsdauer von 15 Jahren haben, sofern nicht zuvor eine Neuregelung vorgenommen worden ist. Eine längere Laufzeit haben sie (nur), wenn der Bund und mindestens 14 Länder für ihren Fortbestand eintreten. Es fragt sich, ob man diese Regelung als verfassungsunwürdig kritisieren oder ihre phantasievolle Einzigartigkeit und Skurrilität hervorheben kann. Ein Ausweis für das Vertrauen von Bund und Ländern in ein klares bundesstaatliches Regelwerk ist sie jedenfalls nicht.

VI. Art. 109a GG

Zur geplanten Stärkung des Stabilitätsrates gemäß Art. 109a GG nimmt der Deutsche Landkreistag wie folgt Stellung:

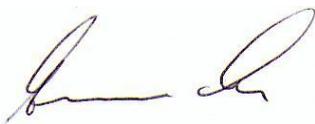
In Art. 109a GG soll der bisherige Satz 2 in einen eigenständigen dritten Absatz überführt werden. Zudem sollen in einem neuen Absatz 2 die Kompetenzen des Stabilitätsrates erweitert werden. Danach obliegt dem Stabilitätsrat ab dem Jahr 2020 die Überwachung der Einhaltung der Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG durch Bund und Länder. Hinzugefügt wird:

„Die Überwachung orientiert sich an den Vorgaben und Verfahren aus Rechtsakten aufgrund des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin.“

Die Ergänzung erscheint sachgerecht. **Wenn aber in Art. 109a GG** sowohl auf Art. 109 GG als auch **auf den AEUV Bezug genommen wird**, hätte folgerichtig **auch** in Art. 109 Abs. 2 GG die seit langem **überholte Bezugnahme auf Art. 104 EGV aktualisiert** werden müssen.

Hinsichtlich der Stärkung der Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung sieht der Deutsche Landkreistag von einer Stellungnahme ebenso ab wie in Bezug auf Art. 114 GG, wobei wir insoweit die bisherige Rechtsprechung, wonach aus Finanzmacht keine Kontrollmacht folgt, nicht nur verfassungsrechtlich, sondern auch verfassungspolitisch für sachgerecht erachtet haben.

Mit freundlichen Grüßen



Henneke