

Professor Dr. Ulrich Häde
Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
insbesondere Verwaltungsrecht,
Finanzrecht und Währungsrecht
Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)
Große Scharrnstr. 59, 15230 Frankfurt (Oder)



Tel.: (0335) 55 34-2670
Fax: (0335) 55 34-2525
Tel. Sekretariat: (0335) 55 34-2411
E-Mail: Haede@europa-uni.de
www.jura.europa-uni.de/finanzrecht

Schriftliche Stellungnahme
zur Anhörung durch den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages
am 20. März 2017
zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Drucksache 18/11131)
und zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften
(Drucksache 18/11135)

I. Vorbemerkungen

Die Neuordnung des Finanzausgleichs beruht auf einem Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 3.12.2015. Der Beschluss der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern vom 14. Oktober 2016 hat diese Vorgaben der Länder weitgehend wörtlich übernommen. Da kein Land nach der Neuordnung schlechter dastehen soll als vorher, geht dieser Kompromiss zwischen den Ländern zu Lasten des Bundes.

Die Einigung sieht die Abschaffung des Länderfinanzausgleichs in seiner jetzigen Form, eine stärkere finanzielle Beteiligung des Bundes und eine größere Bedeutung der Bundesergänzungszuweisungen vor. Damit verfolgt er eine zentralisierende Tendenz. Es erscheint fraglich, ob das zu einer Stärkung des deutschen Föderalismus beitragen kann.

II. Die Neuordnung des Länderfinanzausgleichs

1. Stufenfolge

Der bundesstaatliche Finanzausgleich erfolgt bisher in vier Stufen: 1. vertikale Steuerertragsverteilung zwischen Bund und Ländern, 2. horizontale Aufteilung des Länderanteils, 3. Umverteilung zwischen den Ländern durch den Länderfinanzausgleich, 4. abschließende Korrektur durch Bundesergänzungszuweisungen. In die zweite Stufe ist mit den Umsatzsteuerergänzungszuweisungen ein umverteilendes Element integriert, das aber verfassungsrechtlich doch zur horizontalen Verteilung des Steueranteils der Länder gehört. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts steht erst nach diesem Umsatzsteuervorwegausgleich der eigene Steueranteil eines jeden Landes fest.¹

¹ Vgl. BVerfGE 72, 330 (384 f.); 101, 158 (221).

Nur das, was den finanzstärkeren Ländern anschließend im Länderfinanzausgleich wieder genommen wird, ist eine Abgabe aus dem Eigenen. Die ausgleichspflichtigen Länder weisen deshalb in ihren Haushalten nur die im Länderfinanzausgleich zu leistenden Ausgleichsverbindlichkeiten als Ausgaben aus.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Änderung des Grundgesetzes soll die derzeitige dritte Stufe streichen. Der Länderfinanzausgleich wird dazu nicht abgeschafft, aber der zweiten Stufe zugeordnet. Geht man nach der bisherigen Logik davon aus, dass das eigene Steueraufkommen der Länder erst nach der horizontalen Steuerverteilung einschließlich der nun in sie integrierten Umverteilung feststeht, könnte es in Zukunft keine in den Länderhaushalten auszuweisenden Ausgaben der finanzstärkeren Länder mehr geben. Falls die Praxis so vorginge, würde die Neuregelung weniger transparent sein. Intransparenz ist kein erstrebenswertes Ziel.

2. Umsatzsteuerergänzungsanteile

Als intransparent gelten bisher die Umsatzsteuerergänzungsanteile. Nach Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG können bis zu 25 % des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen vorab den besonders steuerschwachen Ländern zugewiesen werden. Dies wird gelegentlich kritisiert, weil Umverteilungswirkungen entstünden, die den nachfolgenden Länderfinanzausgleich teilweise vorwegnehmen. Dabei wird jedoch übersehen, dass der Bund den Ländern 1995 sieben Prozentpunkte des Umsatzsteueraufkommens übertrug. Die Länder erhalten deshalb bis heute jährlich mehr als 12 Mrd. Euro zusätzlich. Dadurch finanziert der Bund im Ergebnis den Umsatzsteuervorwegausgleich, der diese Mittel ganz überwiegend in die ostdeutschen Länder leitet, um deren deutlich unterdurchschnittliche Steuerkraft anzuheben. Der jetzt vorgesehene Wegfall der Umsatzsteuerergänzungsanteile erhöht daher nicht die Transparenz, sondern nimmt dem Bund ein wichtiges Instrument, ohne ihm aber die 1995 dafür abgetretenen Anteile am Umsatzsteueraufkommen zurückzugeben.²

3. Konsequenzen der Neuordnung

Der der Aufteilung der Steuereinnahmen folgende horizontale Finanzausgleich nach Art. 107 Abs. 2 GG hat die Funktion, „die Ergebnisse der primären Steuerverteilung unter den Bundesländern, soweit diese auch unter Berücksichtigung der Eigenstaatlichkeit der Länder aus dem bundesstaatlichen Gedanken der Solidargemeinschaft heraus unangemessen sind“, zu korrigieren.³ Da es sich um eine Abgabe der finanzstärkeren Länder aus den ihnen bereits als eigene zugeordneten Einnahmen handelt, gibt es für diese Korrektur nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verfassungsrechtliche Grenzen: 1. darf sie die finanzstärkeren Länder nicht in einer Weise belasten, die ihre Leistungsfähigkeit entscheidend schwächte. 2. ist ein vollständiger Ausgleich der Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern (Nivellierung) nicht zulässig. 3. muss die Finanzkraftreihenfolge der Länder nach dem Ausgleich der vor dem Ausgleich entsprechen.⁴

² Näher dazu Häde, Abschied vom geschwisterlichen Finanzausgleich? Die Länder einigen sich – der Bund soll zahlen, in: Junkernheinrich/Korioth/Lenk/Scheller/Woisin (Hrsg.), Verhandlungen zum Finanzausgleich, Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2016, 2016, S. 111 ff.

³ BVerfGE 72, 330 (386).

⁴ BVerfGE 1, 117 (131); 72, 330 (398); 86, 148 (250); 101, 158 (222); 116, 327 (380).

Wollte man an der bisherigen Sichtweise festhalten, dass erst nach dem vollständigen Abschluss der horizontalen Steuerertragsaufteilung einschließlich der Umsatzsteuerverteilung die eigene Finanzausstattung der Länder feststeht, würde es künftig keine Abgabe aus dem Eigenen mehr geben. Daraus ließe sich folgern, dass auch die bisherige Rechtsprechung keine Relevanz mehr für die neue Verfassungsrechtslage hat. Möglicherweise müsste der neue dreistufige Finanzausgleich „verfassungsrechtlich vollständig neu bewertet werden.“⁵ Da die bisherigen Streitpunkte (insbesondere Stadtstaatenwertung, nicht vollständige Einbeziehung der kommunalen Finanzen) beibehalten wurden, ist trotz der derzeitigen Einmütigkeit der Länder damit zu rechnen, dass das Bundesverfassungsgericht über kurz oder lang Gelegenheit zu einer solchen Bewertung haben wird.

Eine vollständige Neubewertung wäre allerdings nur gerechtfertigt, wenn der Länderfinanzausgleich durch seine Integration in die zweite Stufe nur noch als eine mehr oder weniger technische Einzelheit der Umsatzsteuerverteilung anzusehen wäre. Dagegen spricht jedoch, dass der umverteilende Ausgleich zwischen den Ländern seine Funktion als horizontal ausgleichendes Element behalten soll. Künftig soll er zwar nicht mehr durch Ausgleichsansprüche und Ausgleichsverbindlichkeiten, sondern durch Zuschläge und Abschläge im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung zwischen den Ländern erfolgen. Diese Modifikation kann aber nicht bedeuten, dass der neue Länderfinanzausgleich die finanzstärkeren Länder entscheidend schwächen, die Finanzkraft der Länder nivellieren oder die Finanzkraftreihenfolge ändern dürfte. Auch die neue Verortung des maßgeblichen umverteilenden Elements des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ändert deshalb nichts Grundsätzliches an der Geltung der aus dem Bundesstaatsprinzip abgeleiteten Rahmenbedingungen.

Daher ist es zu begrüßen, dass sich der Entwurf darum bemüht, die bisherigen Begrifflichkeiten weitgehend beizubehalten. Soweit der Text des Grundgesetzes im Wesentlichen gleich bleibt, ist zu erwarten, dass die das Finanzausgleichsrecht beherrschenden Grundsätze aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Wesentlichen weiterhin gelten. Davon scheint auch die Bundesregierung auszugehen, die in ihren Entwurf für die einfachgesetzliche Umsetzung der Verfassungsänderung so weit wie möglich am bisherigen Recht festhalten will. Das gilt sowohl für die Trennung zwischen Maßstäbengesetz und Finanzausgleichsgesetz als auch für die maßgeblich von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geprägten Formulierungen dieser Gesetze.

4. Sonderregelung für die Förderabgabe

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 24.6.1986 entschieden, dass die nicht vollständige Einbeziehung der bergrechtlichen Förderabgabe in den Länderfinanzausgleich mit Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG unvereinbar wäre.⁶ § 7 Abs. 2 FAG sieht daher vor, dass bei der Berechnung der Finanzkraft den Steuereinnahmen der Länder das Aufkommen aus dieser Förderabgabe hinzugesetzt wird.

Der Entwurf zur einfachgesetzlichen Neuregelung (Art. 2 Nr. 6 Buchst. b) schreibt nur noch eine Berücksichtigung von 33 % des Aufkommens der Förderabgabe vor. Da der vorgesehene neue Art. 107 Abs. 2 Satz 4 GG ausdrücklich die nur teilweise Berücksichti-

⁵ So Waldhoff, Zeitschrift für Gesetzgebung 2016, 389 (391).

⁶ BVerfGE 72, 330 (410).

gung dieser Einnahmen zulässt, könnte diese Änderung damit verfassungsrechtlich abgesichert sein.

Dennoch bleibt die reduzierte Einbeziehung der Einnahmen aus der Förderabgabe nicht ganz ohne verfassungsrechtliches Risiko. Das ergibt sich daraus, dass das Bundesverfassungsgericht nicht allein mit dem Wortlaut von Art. 107 GG argumentiert, sondern auch mit dem Bundesstaatsprinzip. Dazu findet sich die folgende Passage im Urteil von 1986:

„Der Länderfinanzausgleich teilt die dem Bundesstaatsprinzip innewohnende Spannungslage, die richtige Mitte zu finden zwischen der Selbständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Bewahrung der Individualität der Länder auf der einen und der solidariegemeinschaftlichen Mitverantwortung für die Existenz und Eigenständigkeit der Bundesgenossen auf der anderen Seite. Würden allein die Steuereinnahmen der Länder zur Grundlage und zum Maßstab des horizontalen Finanzausgleichs gemacht und sonstige Einnahmen außer Betracht gelassen, ließe sich der damit verbundene Eingriff in die Eigenständigkeit der ausgleichspflichtigen Länder nicht mehr mit dem bündischen Prinzip des Eintretens füreinander rechtfertigen. Grund für Solidarleistungen der Bundesländer aus ihrer eigenen Finanzausstattung kann nur eine allgemeine Finanzschwäche anderer Länder sein, nicht dagegen ein unzulängliches Steueraufkommen, das durch andere Einkünfte - beruhen sie auf landesautonomen Entscheidungen oder nicht - aufgestockt wird.“⁷

Geht man davon aus, dass die Grundsätze aus der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts trotz der vorgesehenen Änderungen im Wesentlichen auch künftig gelten, lässt sich jedenfalls nicht ausschließen, dass das Außerachtlassen von zwei Dritteln des Aufkommens der bergrechtlichen Förderabgabe mit dem von Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Bundesstaatsprinzip in Konflikt geraten könnte.

III. Bedingtes Außerkräfttreten von Verfassungsrecht

Der neue Art. 143f GG sieht ein bedingtes Außerkräfttreten der Regelungen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich vor. Bisher dient eine Befristung der einfachgesetzlichen Normen (Maßstäbengesetz, Finanzausgleichsgesetz) bis zum 31.12.2019 dem Ziel, eine politische Entscheidung über die Fortsetzung oder die Änderung des Finanzausgleichs zu erzwingen. Künftig will man nicht mehr befristen. Dafür soll aber mit Art. 143d GG selbst eine Verfassungsbestimmung bei Eintritt der in Art. 143f GG vorgesehenen Bedingungen außer Kraft treten. Damit würde eine Sonderregelung im Verhältnis zu Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG geschaffen, der vorgibt, dass das Grundgesetz nur durch ein Gesetz geändert werden kann, „das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt.“ Diese Sonderregelung dürfte verfassungsrechtlich zulässig sein, da Art. 79 Abs. 1 GG nicht von der so genannten Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG erfasst wird.

Dennoch erscheint es zumindest verfassungspolitisch problematisch, wenn eine Änderung des Grundgesetzes insoweit nicht mehr ausdrücklich, sondern nach dem in Art. 143f GG vorgesehenen Verfahren erfolgen könnte. Möglicherweise ist dieser Vorschlag eine Folge der unerfreulichen Entwicklung, dass dem Grundgesetz in den letzten Jahren, insbesondere seit der ersten Stufe der Föderalismusreform im Jahr 2006, vermehrt Übergangs- und ähnliche Vorschriften hinzugefügt wurden. Deren mehr technische Natur trägt Bedürfnissen der Praxis ebenso Rechnung wie die finanzverfassungsrechtlichen Sonderregelungen in Art. 106 Abs. 3 Satz 5, 106a und 106b GG. Solche Regelungen, die verfassungsuntypisch

⁷ BVerfGE 72, 330 (398).

konkret gehalten sind, könnten aber dazu führen, dass Verfassungsrecht unterschiedlichen Ranges entsteht. Schon bisher ist zu unterscheiden zwischen änderbarem und wegen Art. 79 Abs. 3 GG nicht änderbarem Verfassungsrecht. Nun scheint der Weg dahin zu führen, dass weniger wichtige Vorschriften eine dritte Kategorie bilden, weil sie in einem vereinfachten Verfahren außer Kraft gesetzt werden können. Gäbe man dieser Tendenz nach, könnten darunter die Steuerungskraft und die Autorität des Grundgesetzes leiden. Deshalb sollte man auf diese Regelung verzichten.

IV. Stärkung des Stabilitätsrates

Im Stabilitätsrat überwachen sich die Finanzminister des Bundes und der Länder selbst oder jedenfalls gegenseitig. Verstöße gegen eine solide Haushaltswirtschaft kann er öffentlichkeitswirksam feststellen; weitergehende Sanktionen stehen ihm jedoch nicht zur Verfügung. Schon das führt manche zu der Einschätzung, dass die disziplinierende Wirkung, die von diesem Gremium ausgeht, nur gering sein kann.⁸ Wer Haushaltsdisziplin befürwortet, wird deshalb die Stärkung des Stabilitätsrates begrüßen. Die neue Kompetenz, die Einhaltung der Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 GG zu überwachen, ist vor diesem Hintergrund ein Schritt in die richtige Richtung.

In Zusammenhang dieses Gesetzgebungsverfahrens wäre es sinnvoll, in Art. 109 Abs. 2 GG den Verweis auf den nicht mehr existenten Art. 104 des EG-Vertrags durch eine Bezugnahme auf Art. 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zu ersetzen.

Frankfurt (Oder), den 14. März 2017



Professor Dr. Ulrich Häde

⁸ So etwa Thye, *der Stabilitätsrat*, 2014, S. 283.