



Professor Dr. jur. Ekkehart Reimer
Tel. +49 6221 54-7467
Fax +49 6221 54-7791
Reimer@uni-heidelberg.de

Reform der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen

Stellungnahme zu der öffentlichen Anhörung
des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages

Montag, 20. März 2017

I. Bund-Länder-Finanzbeziehungen i.e.S.

Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder und Gemeinden Geltungsdauer

1. Verfassungsänderungen

a. Grundsätzliches

- 1 Verfassungsänderungen sind an Art. 79 Abs. 3 GG, hier v.a. an der Garantie der Bundesstaatlichkeit zu messen. Daraus folgt für jedes der 16 Bundesländer einerseits Regelungsautonomie, andererseits ein Anspruch auf angemessene Finanzausstattung.
- 2 Die Ausstattung der Länder mit **Regelungsautonomie** bleibt defizitär. Anlässlich der Einführung der gesamtstaatlichen Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3 GG i.d.F. der Föderalismusreform II v. 29.07.2009) war die mangelnde Finanzautonomie der Länder angesichts des Fehlens substanzieller eigener Steuerkompetenzen im Jahr 2011 bereits auf den verfassungsrechtlichen Prüfstand gelangt¹; 2014 hat der 70. Deutsche Juristentag mit der überwältigenden Mehrheit von 80,6 Prozent empfohlen, dass die Länder bei den Steuern, deren Ertrag ihnen ausschließlich zusteht, auch die Gesetzgebungskompetenzen ausüben können müssen. Mit einer Mehrheit von 54,5 Prozent

¹ BVerfG, Zweiter Senat, Beschl. v. 19.08.2011 – 2 BvG 1/10 – unzulässiger Antrag des Landtags von Schleswig-Holstein und des Präsidenten des Landtags im Verfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG (Bund-Länder-Streit).

hat er darüber hinaus die Einführung eines Zu- bzw. Abschlagsrecht der Länder zur Einkommensteuer und Körperschaftsteuer empfohlen².

- 3 Diese Anregungen zu einer Ergänzung der Art. 105 bzw. Art. 106 GG greift die Reform nicht auf. Insofern bleibt sie deutlich hinter den Erwartungen zurück. Die Reform trägt nicht zur Entflechtung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern bei. Sie weist insgesamt einen zentralistischen Zug auf und stärkt die Finanzverantwortung der Länder nicht.
- 4 Die Reform wahrt zwar das **Gebot einer angemessenen Finanzausstattung**. Die Integration des bisherigerigen sekundären horizontalen Finanzausgleichs (= 3. Stufe, Länderfinanzausgleich i.e.S. nach Art. 107 Abs. 2 GG a.F. in den primären horizontalen Finanzausgleich (= 2. Stufe; Art. 107 Abs. 2 GG n.F.) als sog. Finanzkraftausgleich verstößt nicht gegen Art. 79 Abs. 3 GG und ist damit rechtmäßig. Vordergründig sind die Änderungen ohnehin eher ein *face lifting*: Aus Geberländern werden Abschlagsländer, aus Nehmerländern Zuschlagsländer (Art. 107 Abs. 2 Satz 2 GG n.F.).
- 5 Die Reform ist aber ein **doppelter Rückschritt auf dem Weg zu mehr Transparenz**. Das gilt erstens für den Finanzkraftausgleich nach Art. 107 Abs. 2 Sätze 1 bis 4 GG n.F. selbst. Mit seiner Haushaltsflüchtigkeit wird die **Ausgleichsmasse vor den Landtagen verborgen**. Politisch verlangt der Bund den Ländern damit etwas ab, was er selbst – aus guten Gründen – der EU nicht zugesteht.
- 6 Der zweite Rückschritt der Reform liegt in der massiven Ausweitung der **Finanzhilfen des Bundes** und der **Bundesergänzungszuweisungen**.
- 7 Zur Einführung von **Finanzhilfen des Bundes für die kommunale Bildungsinfrastruktur** von Art. 104c GG n.F. verweise ich insoweit auf die Stellungnahme des Deutschen Landkreistages vom 02.03.2017³, zur Einführung eines **Forschungsförderungsausgleichs** in Art. 107 Abs. 2 Satz 6 Var. 2 GG n.F. zusätzlich auf die Stellungnahme des Bundesrechnungshofes vom 15.03.2017 zu der heutigen Anhörung⁴.
- 8 Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist v.a. die Zulassung von Bundesergänzungszuweisungen an Länder mit unterfinanzierten Gemeinden und Gemeindeverbänden (**Gemeindesteuerkraftzuweisungen**) nach Art. 107 Abs. 2 Satz 6 Var. 1 GG n.F. hochproblematisch. Das hat mehrere Gründe⁵:
 - Erstens läuft diese Regelung dem Grundsatz des Art. 104a Abs. 1 GG zuwider. Sieht man von der primären Steuerertragszuweisung (Art. 28 Abs. 2 Satz 3, 106

² Beschlüsse des 70. Deutschen Juristentages (Hannover 2014), Abteilung Öffentliches Recht, Internet: http://www.djt.de/fileadmin/downloads/70/140919_djt_70_beschlusse_web_rz.pdf (18.3.2017), Tz. 10.

³ Henneke, Stellungnahme des Deutschen Landkreistages v. 2.3.2017 zu der heutigen Anhörung, Internet: <https://www.bundes-tag.de/blob/497684/f127442e9d8c4c8d946e6a06a5420b9d/deutscher-landkreistag-data.pdf> (18.3.2017), S. 3 f.

⁴ Internet: https://www.bundes-tag.de/blob/498208/bbda1b79bac93fccb9fb6486c430dc0e/bundesrechnungshof_1-data.pdf (18.3.2017), S. 3 f.

⁵ Vgl. auch die zutreffende Kritik von Henneke, Stellungnahme des Deutschen Landkreistages v. 2.3.2017 zu der heutigen Anhörung, Internet: <https://www.bundes-tag.de/blob/497684/f127442e9d8c4c8d946e6a06a5420b9d/deutscher-landkreistag-data.pdf> (18.3.2017), S. 3 f.

Abs. 5-8 GG) und einzelnen weiteren Ausnahmebestimmungen ab, sind die Gemeinden in der Finanzverfassung mediatisiert. Sie sind integraler Bestandteil der Länder (vgl. Art. 106 Abs. 9 GG). Direkte Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen verwässern die Verantwortung der Landtage für eine auskömmliche Finanzausstattung der kommunalen Ebene.

- Zweitens passt die nahezu voraussetzungslose Zulassung der Gemeindesteuerkraftzuweisungen nicht zu den strengen Voraussetzungen, die Art. 104b GG an die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes für besonders bedeutsame Investitionen der Gemeinden und Gemeindeverbände stellt.
 - Drittens ist die kommunale Steuerkraft bereits Maßstab für den primären horizontalen Finanzausgleich (Finanzkraftausgleich) nach Art. 107 Abs. 2 Satz 1 Halbs. 2 GG n.F., wird dort also der Ländergesamtheit anvertraut. Dass Satz 6 Var. 1 hier (nachrangig?) dem Bund die Befugnis verschafft, den Gemeinden und Gemeindeverbände goldene Zügel anzulegen, widerspricht der alleinigen Verantwortung der Länder für die kommunale Finanzausstattung. Es ist geboten, aber auch ausreichend, wenn Finanzkraft und Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände auf Ebene von Satz 1 vollständig berücksichtigt, d.h. der eigenen Finanzkraft und dem eigenen Finanzbedarf des jeweiligen Landes vollständig gleichgestellt wird.
 - Viertens ist es auch unter Anreizgesichtspunkten unklug, wenn der Bund den Ländern nun ein finanzielles Interesse daran gibt, dass ihre Gemeinden und Gemeindeverbände möglichst eine besonders geringe Steuerkraft i.S.d. Art. 107 Abs. 2 Satz 6 GG n.F. aufweisen.
- 9 Mit der Stärkung der **Verwaltungskompetenzen** des Bundes beweist der Entwurf Augenmaß. Gleiches gilt für die Eröffnung der Möglichkeit horizontaler Zusammenarbeit zwischen mehreren Ländern (Art. 108 Abs. 4a GG). Die Formulierung des Art. 108 Abs. 4 Satz 3 GG n.F. bedarf aber der Schärfung und einer systematisch Einordnung (näher unten III.).

b. Einzelfragen

- 10 Der bisherige Entwurf von **Art. 107 Abs. 2 GG n.F.** enthält in seinen Sätzen 1 bis 4 Regelungen zum Finanzkraftausgleich, also dem (künftig: primären) horizontalen Finanzausgleich, in seinen Sätzen 5 und 6 Regelungen über Bundesergänzungszuweisungen. Hier ist eine **Aufteilung geboten**, denn beide Regelungsgegenstände haben gedanklich nichts miteinander zu tun. Daher sollten die Sätze 5 und 6 (Bundesergänzungszuweisungen) aus Absatz 2 in einen eigenständigen Absatz 3 verlagert werden.
- 11 ist Die Hochzonung der finanzausgleichsrechtlichen **Relevanz der bergrechtlichen Förderabgabe** auf Verfassungsebene (Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG n.F.) ist kleinteilig und passt nicht zum Duktus der Verfassung oder auch des Maßstäbegesetzes. Die Regelung sollte deshalb im einfachen Recht (FAG) angesiedelt bleiben und nicht Eingang in das Grundgesetz finden.
- 12 Gleiches gilt für die Regelung in Art. 125c Abs. 2 GG n.F., die im Ergebnis eine zeitlich offene Fortführung der **Programme nach § 6 Abs. 1 GVFG** und der **Hilfen für die norddeutschen Seehäfen** ohne Not auf die Verfassungsebene hochzont und damit perpetuiert.

2. Änderungen des einfachen Gesetzesrechts

- 13 Die Änderungen des einfachen Rechts müssen mit dem GG insgesamt, hier v.a. mit den – z.T. neu gefassten – Vorgaben der Art. 104a-115 GG und den begleitenden Art. 125c, 143d ff. GG in Einklang stehen.
- 14 Zweifel ergeben sich an allen geplanten Normen, die zu einer Nivellierung der Unterschiede in der Finanzkraft der einzelnen Länder oder sogar zu einer Veränderung der Finanzkraftreihenfolge führen. In seinen Urteilen vom 24.06.1986 (BVerfGE 72, 330, 418 f.) und vom 27.05.1992 (BVerfGE 86, 148 ff.) hatte das BVerfG zu Art. 107 Abs. 2 GG a.F. der Beschränkung des Verfassungswortlauts auf „angemessen ausgeglichen“ das **Verbot** eines vollständigen Ausgleichs (**Nivellierung**) und – erst recht – einer **Umkehrung der Finanzkraftreihenfolge** entnommen. Diese Garantien gelten auch unter dem – insoweit textgleichen – Art. 107 Abs. 2 Satz 1 Halbs. 1 GG n.F.
- 15 Vor diesem Hintergrund begegnet insbesondere der geplante **§ 11 Abs. 3 MaßstG** („Die Gewährung von Zuweisungen nach Artikel 107 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes darf die Finanzkraftabstände zwischen den einzelnen Ländern aufheben und auch zu einer Verkehrung der Finanzkraftreihenfolge unter den Ländern führen“) erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken.

3. Insbesondere: Verstetigung der Sanierungshilfen

- 16 Als Ersatz für die befristeten Konsolidierungshilfen für fünf Ländern (Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) in den Jahren 2011 bis 2019 nach Art. 143d Abs. 2 GG gestattet ein neuer Art. 143d Abs. 4 GG Sanierungshilfen für zwei Länder (Bremen, Saarland).
- 17 Diese Neuregelung dokumentiert, dass Bremen und das Saarland – anders als Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein – die Bedingung für die Gewährung der bisherigen Konsolidierungshilfen (Art. 143d Abs. 2 Satz 4 GG: „Die Gewährung der Hilfen setzt einen **vollständigen Abbau der Finanzierungsdefizite bis zum Jahresende 2020** voraus“) verfehlt haben.
- 18 Zugleich wirft das reguläre **Auslaufen der bisherigen Konsolidierungshilfen** die Frage auf, ob Art. 143d **Absätze 2 und 3** nicht m.W.z. 31.12.2019 **gestrichen werden können**.
- 19 Bei den **neuen Sanierungshilfen** handelt es sich – im Unterschied zu den bisherigen Konsolidierungshilfen – um reine Bundesleistungen an die beiden betroffenen Empfängerländer. Solange sie gewährt werden, entfällt – wie bisher nach Abs. 2 Satz 6 – jeder Anspruch der Empfängerländer auf Sanierungshilfen auf Grund einer extremen Haushaltsnotlage (Art. 143d Abs. 4 Satz 4 GG n.F.). Demgegenüber können die 14 anderen Länder (mit Wegfall der Sperrwirkung aus Art. 143d Abs. 2 Satz 6 GG also auch wieder Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) unter den – allerdings extrem restriktiven – Vorgaben, die das Bundesverfassungsgericht entwickelt hat, Zugang zu verfassungsunmittelbaren Sanierungshilfen auf Grund einer extremen Haushaltsnotlage erhalten.
- 20 Die Neuregelung zugunsten Bremens und des Saarlands ist nunmehr **unbefristet**. Sie ist aber im Verbund mit der Gesetzgebung zu Art. 107 Abs. 2 GG n.F. nach Art. 143f GG **kündbar** (unten 3.). Alternativ steht es dem **Bundesgesetzgeber** auch

ohne Kündigung frei, mit Zustimmung des Bundesrates die Sanierungshilfen zu **reduzieren** oder sie sogar gänzlich **auslaufen zu lassen**. Dieser Optionen sollte sich der Haushaltsausschuss auch für die Zukunft bewusst sein.

4. Geltungsdauer

- 21 **Innovativ und im Kern begrüßenswert** ist die Regelung in § 143f GG n.F., nach der die dort genannten Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen (die der Sache nach auch die auf Art. 107 Abs. 2 GG bezogenen Regelungen des MaßstG umfassen) nach dem Scheitern von Neuverhandlungen in den Jahren nach 2030 außer Kraft treten. Voraussetzung für Neuverhandlungen sind entsprechende Verhandlungsverlangen der Bundesregierung oder mindestens dreier Länder.
- 22 Dieses Arrangement trägt dem Umstand Rechnung, dass die bundesstaatlichen Finanzbeziehungen und hier namentlich die Regelungen im Umfeld von Art. 107 Abs. 2 und Art. 143d GG auf politische Vereinbarungen der Ministerpräsidenten untereinander und mit der Bundeskanzlerin zurückgehen, die der Sache nach Vertragscharakter haben. Insofern anerkennt Art. 143f GG die Handlungsform eines **Vertrages in Gesetzesform** und setzt wirksame Anreize v.a. dafür, dass die Zuschlagsländer (bislang: „Nehmerländer“) in ihren politischen Forderungen an die Bundesseite Maß halten.
- 23 Gegen ein Außerkrafttreten einfacher Bundesgesetze einschließlich des Maßstäbe-gesetzes (soweit es auf Art. 107 Abs. 2 GG aufbaut) rechtsstaatlich und insbesondere mit Blick auf die Rechtssicherheit (Bekanntgabe des Außerkrafttretens die Regelung im Bundesgesetzblatt) bestehen auch aus verfassungsrechtlicher Sicht keine Bedenken.
- 24 Im Ergebnis ist das in Art. 143f GG angeordnete Außerkrafttretens auch des Art. 143d GG ebenfalls verfassungsgemäß. In dieser Anordnung liegt allerdings eine **Abweichung von dem Textänderungsgebot des Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG**. Dieses steht aber normhierarchisch nur auf derselben Stufe wie der neue Art. 143f GG. Auch an anderer Stelle weicht das Grundgesetz von dem Textänderungsgebot ab (etwa Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG). Darin liegt kein Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG; entsprechend ist auch Art. 143f GG mit der „Ewigkeitsgarantie“ vereinbar.

II. Stärkung des Stabilitätsrats

- 25 Die Einfügung eines neuen Absatzes 2 in Art. 109a GG ist aus verfassungsrechtlicher Sicht tendenziell richtig. Sie sichert die gesamtstaatliche Schuldenbremse aus Art. 109 Abs. 3 GG (für den Bund i.V.m. Art. 115 Abs. 2 GG) institutionell ab.
- 26 Irritierend ist aber erstens, dass sich diese Überwachungsaufgabe **auf die Jahre ab 2020 beschränkt**. Diese Formulierung schwächt insbesondere den Gehalt der schon bisher bestehenden Aufgabe „fortlaufende Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern“ (Art. 109a Abs. 1 Nr. 1 GG n.F. = Art. 109a Satz 1 Nr. 1 GG a.F.). Diese Regelung ist schon bisher – nach Wortlaut, Entstehungsgeschichte und Systematik – so verstanden worden, dass der Stabilitätsrat gerade auch die Einhaltung der Schuldenbremse überwacht. Dies sollte und soll von Anfang an, also ab dem Jahr des jeweiligen (für Bund und Länder, u.U. sogar für einzelne Länder unterschiedlichen; vgl. Art. 143d Abs. 1 Sätze 2 und 3 GG) Anwendungsbegins der Schuldenbremse gelten.
- 27 Zweitens begegnet auch aus meiner Sicht die **Vermengung verfassungs- und unionsrechtlicher Anforderungen** an die Haushaltsdisziplin erheblichen Bedenken. Die rechtlichen Maßstäbe divergieren stark. Daher sollte die – in der Sache richtige – Einbeziehung der unionalen Haushaltsdisziplin in die Überwachungsaufgaben des Stabilitätsrats sprachlich von der Überwachung der Einhaltung von Art. 109 Abs. 3 GG getrennt werden.
- 28 Dazu empfiehlt sich folgende Formulierung für Art. 109a Abs. 2 GG n.F.:
- ~~„Der Stabilitätsrat obliegt ab dem Jahr 2020 die Überwachung der Einhaltung der~~ wacht darüber, dass Bund und Länder die Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 ~~durch Bund und Länder. Die Überwachung orientiert sich an den Vorgaben und Verfahren aus~~ und der Rechtsakten auf Grund des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin erfüllen.

III. Stärkung der Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung

- 29 In Art. 108 Abs. 4 Satz 3 GG n.F. wird dem einfachen (FVG-)Gesetzgeber die Befugnis übertragen, im Bereich der Informationstechnik für ein Zusammenwirken von Bund und Ländern zu bestimmen, dass bei Zustimmung einer im Gesetz genannten Mehrheit „**Regelungen**“ für den Vollzug von Steuergesetzen für alle Länder verbindlich werden. Hier sollte verdeutlicht werden, auf **welche Handlungsform** diese Formulierung zielt. Das FVG selbst – und ebenso andere einfache Bundesgesetze – können hier nicht gemeint sein; zuständigkeits- und verfahrensrechtliche Vorgaben kann insoweit allein das Grundgesetz selbst (Art. 76, 77 GG) machen.

- 30 Die Regierungsbegründung verdeutlicht, dass es hier und den auf der Basis von Art. 108 Abs. 4 Satz 3 GG n.F. zu erlassenden § 20 Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 4 FVG n.F. primär um die Etablierung sog. **Steuerungsstrukturen** geht⁶.
- 31 Soweit damit „**allgemeine Verwaltungsvorschriften**“ gemeint sind, führt Art. 108 Abs. 4 Satz 3 GG n.F. zu einem **unaufgelösten Konflikt mit Art. 108 Abs. 7 GG**. Entsprechendes gilt, soweit die Neuregelung auf Einzelweisungen im Rahmen der Auftragsverwaltung abzielt: Denn dann konfligiert sie mit der Beschränkung der **Weisungsbefugnis** auf den Bund (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 85 Abs. 3 und Abs. 4 GG); ein Land braucht sich **im Rahmen der Auftragsverwaltung** nicht den Weisungen der (oder einzelner) anderer Länder zu unterwerfen.
- 32 Wenn Art. 108 Abs. 4 Satz 3 GG n.F. von diesen Grundsätzen der Art. 108 Abs. 7 bzw. 85 Abs. 3 und Abs. 4 GG abweichen will, muss er sich terminologisch und in den tatbestandlichen Voraussetzungen klarer in diese Systematik einfügen. Eine Option ist die Verlagerung der Neuregelung in Art. 108 Abs. 7 GG (als neuer Satz 2).
- 33 Hinzuweisen ist darauf, dass die danach zu erlassenden gesetzlichen Regelungen und ihre Anwendung (Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften, Erteilung von Weisungen) systematisch stets **Ausnahme von dem Grundsatz** der Art. 30, 83 und 108 Abs. 2 Satz 1 GG (Verwaltungshoheit der Länder) sind. Sie dürfen die Verwaltungshoheit der Länder nicht aushöhlen und nicht zu einer Umkehr des Regel-Ausnahmeverhältnisses führen. Das gilt umso mehr, als die Möglichkeit einer Unterwerfung aller Länder unter Entscheidungen (nur) einzelner Länder besonderer Rechtfertigung vor dem Demokratieprinzip aus Art. 28 Abs. 1, 20 Abs. 1, 79 Abs. 3 GG bedarf.
- 34 Die **vertikale und horizontale Qualitätskontrolle**, die in dem erprobten Zusammenwirken von Bund und Ländern auf dem Gebiet der Steuerverwaltung stattfindet, ist auch in der täglichen Verwaltungspraxis ein wesentlicher Garant für ausgereifte und handhabbare Verwaltungsanweisungen. Die Neuregelungen des Art. 108 Abs. 4 und des FVG sollten nicht dazu verwendet werden, einzelne Länder mit ihren – z.T. berechtigten – Bedenken gegen Pläne des Bundes mundtot zu machen oder die Entschlusskraft der Landesfinanzbehörden zu dämpfen.

Heidelberg, 18. März 2017

Ekkehart Reimer

Professor Dr. Ekkehart Reimer

⁶ BT-Drs. 18/11135, S. 87.