

Notwendigkeit einer Föderalismusreform III – Wie kann die Finanzverfassung zukunftsfest gemacht werden?

*Joachim Wieland*¹

Inhaltsverzeichnis

A. Problemaufriss	247
B. Schwächen der geltenden Finanzverfassung	249
I. Ausgabenlasten	249
II. Gesetzgebung	251
III. Einnahmenverteilung	252
C. Reformansätze	253
I. Vorteile für die Länder	254
1. Abschaffung des Länderfinanzausgleichs	254
2. Zusätzliche Bundeszahlungen	254
II. Vorteile für den Bund	256
1. Stärkung der bundeseigenen Verwaltung	256
2. Infrastrukturgesellschaft Verkehr	256
3. IT-Reformen	257
4. Einwirkungsrechte des Bundes in die Länderverwaltung	258
D. Chancen und Risiken	259
E. Zukunftsfeste Finanzverfassung?	259
Literaturverzeichnis	260

A. Problemaufriss

Der Bundesstaat ist eine anspruchsvolle Staatsverfassung. Er setzt eine Verteilung der Kompetenzen und Befugnisse zwischen den Gliedstaaten und dem Zentralstaat voraus, die beiden Ebenen die Entfaltung ihrer Staatlichkeit ermöglicht und zugleich ein geordnetes Zusammenwirken gewährleistet.² Voraussetzung dafür ist vor allem eine funktionsgerechte Finanzverfassung.³ Sie muss sicherstellen, dass ungeachtet der immer bestehenden Knappheit der Ressourcen Bund und Länder über die Finanzmittel verfügen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen.⁴ Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb schon vor dreißig Jahren die Finanz-

1 Prof. Dr. Joachim Wieland ist Rektor der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer und Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht.

2 Hofmann (2014), Art. 20 Rn. 10.

3 Henneke (2014), Vorb. Zu Art. 104a Rn. 6.

4 Vgl. a. a. O.

verfassung als einen der tragenden Pfeiler der bundesstaatlichen Ordnung identifiziert.⁵ Sie muss eine „Finanzordnung sicherstellen, die den Gesamtstaat und die Gliedstaaten am Ertrag der Volkswirtschaft sachgerecht beteiligt.“⁶

Das kann nur gelingen, wenn die Finanzverfassung regelmäßig den finanzwirtschaftlichen Gegebenheiten angepasst wird. Von den ersten Anfängen einer Finanzverfassung im Kaiserreich über die Regelungen der Weimarer Reichsverfassung und die Beratungen im Parlamentarischen Rat bis hin zur Finanzverfassungsreform des Jahres 1969 musste deshalb die finanzverfassungsrechtliche Ordnung immer wieder auf ihre Eignung zur Erfüllung ihrer Funktionen überprüft und angepasst werden.⁷

Seit der letzten großen Reform der Finanzverfassung 1969 sind fast fünfzig Jahre vergangen. In diese Zeit fällt nicht nur die Wiedervereinigung Deutschlands,⁸ sondern auch die immer intensivere Integration Europas⁹. Heute muss die Finanzverfassung nicht nur für eine aufgabengerechte Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen sorgen, sondern auch den deutschen Beitrag zur Finanzierung der Europäischen Union sicherstellen.¹⁰ Die Rahmenbedingungen für die Sicherstellung einer aufgabengerechten Finanzverteilung innerhalb Deutschlands haben sich vor allem durch die Wiedervereinigung erheblich verändert. Die Unterschiede in der Wirtschafts- und Finanzkraft der verschiedenen Regionen Deutschlands haben erheblich zugenommen. In Ostdeutschland war in den Jahrzehnten nach der Wiedervereinigung zunächst einmal ein erheblicher Nachholbedarf im Bereich der öffentlichen Infrastruktur zu decken.¹¹ In Westdeutschland sind vor allem Bremen und das Saarland, aber auch andere Länder in einer schwierigen Haushaltssituation.¹² Die Schulden der Kommunen, vor allem die in ganz Deutschland auf über 50 Milliarden Euro angestiegenen kommunalen Kassenkredite,¹³ sind Ausdruck einer bedrohlichen Schieflage. Die im Grundgesetz gewährleistete kommunale Selbstverwaltung läuft ohne eine aufgabengerechte Finanzausstattung der

Kommunen leer.¹⁴ Wenn Kommunen nicht mehr über die notwendigen Gelder verfügen, um freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen, geraten sie in Gefahr, zu bloßen Agenturen des Staates herabzusinken, die im engen Korsett von Haushaltssicherungskonzepten nur noch die Aufgaben erfüllen, zu denen sie der Gesetzgeber verpflichtet oder die ihnen das jeweilige Land übertragen hat. Von Selbstverwaltung kann dann nicht mehr die Rede sein.¹⁵

B. Schwächen der geltenden Finanzverfassung

Die Problemanalyse deutet auf Schwächen der Finanzverfassung hin. Manche ihrer Regelungen werden den seit 1969 in mancherlei Hinsicht geänderten tatsächlichen Rahmenbedingungen nicht mehr gerecht. Um Antwort auf die Frage zu geben, wie die Finanzverfassung zukunftsfest gemacht werden kann, bedarf es zunächst einer Schwächenanalyse. Das Ziel einer aufgabengerechten Finanzausstattung von Bund, Ländern und Kommunen sowie der Europäischen Union ist anspruchsvoll. Gewährleistet die geltende Finanzverfassung das Erreichen dieses Ziels?

Zur Überprüfung der fortbestehenden Sachgerechtigkeit der Finanzverfassung sind wesentliche Bestimmungen der grundgesetzlichen Finanzordnung auf ihre fortbestehende Tauglichkeit zu überprüfen. Dazu soll zunächst ein Blick auf die Regeln zur Ausgabenverteilung, insbesondere auf das Konnexitätsprinzip des Art. 104a Abs. 1 GG geworfen werden (I.). In einem zweiten Schritt muss dann die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern in Art. 105 GG überprüft werden (II.). Auch die Regeln über die Verteilung der dem Staat insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzmittel zwischen Bund, Ländern und Kommunen ist zu untersuchen (III.).

I. Ausgabenlasten

Nach der Grundregel des Art. 104a Abs. 1 GG folgt die Ausgabenlast der Aufgabenlast. Bund und Länder müssen demnach die Kosten tragen, die ihnen aus der Erfüllung ihrer Aufgaben erwachsen. Nur wenn das Grundgesetz etwas anderes bestimmt, kann von dieser Regel abgewichen werden. Da die Länder im Bundesstaat

5 BVerfGE 72, 330 (388); vgl. vorher schon ähnlich BVerfGE 55, 274 (300).

6 BVerfGE 72, 330 (388).

7 Vgl. Heun (2008), Vorb. zu Art. 104a–115 Rn. 1–12.

8 Heintzen (2012), Vorb. Art. 104a–115 Rn. 38.

9 A. a. O. Rn. 54.

10 Vgl. Heintzen (2012), Art. 106 Rn. 14.

11 Vgl. Jaeck (2010), Quelle: <http://www.bpb.de/system/files/pdf/L73J5M.pdf> (aufgerufen 02.01.2017).

12 Vgl. Pressemitteilung zur 14. Sitzung des Stabilitätsrates am 12. Dezember 2016, Quelle: http://www.stabilitaetsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sitzungen/20161212_14.Sitzung/Pressemitteilung/20161212_Pressemitteilung.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen 02.01.2017).

13 Am 31.12.2015 waren es laut Statistischem Bundesamt 50,943 Mrd. Quelle: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/FinanzenSteuern/OeffentlicheHaushalte/AusgabenEinnahmen/KassenergebnisOeffentlicherHaushalt2140200153244.pdf?__blob=publicationFile vom 03.05.2016, S. 43 (zul. abgerufen 01.01.2017).

14 Dreier (2015), Art. 28 Rn. 132.

15 Vgl. Schoch/Wieland (1995), S. 44 f., S. 180 f.

gemäß Art. 30 GG im Zweifel für die Aufgabenerledigung durch ihr Verwaltungshandeln zuständig sind und da sie vor allem regelmäßig die Gesetze in eigener Verantwortung ausführen (Art. 83 GG), tragen sie den größten Teil der Verwaltungsausgaben im Bundesstaat. Sie müssen insoweit für die sächlichen Ausgaben sowie für die Personalkosten des öffentlichen Dienstes aufkommen.

Das Anknüpfen der Ausgabenlast an die im Sinne der Verwaltungskompetenz verstandene Aufgabenlast beruht auf dem Grundgedanken, dass ein Verwaltungsträger durch die Ausgestaltung seines Verwaltungshandelns für eine möglichst sparsame und wirtschaftliche Verwendung der öffentlichen Gelder sorgen kann.¹⁶ Dieser Gedanke kommt auch in der Regelung des Art. 104a Abs. 2 GG zum Ausdruck. Wenn nämlich die Länder im Auftrag des Bundes handeln, trägt der Bund die sich daraus ergebenden Ausgaben. Da der Bund gemäß Art. 85 GG bei der Auftragsverwaltung das Handeln der Länder durch seine Weisungen und Erlasse steuern kann, hat er – jedenfalls theoretisch – auch bessere Möglichkeiten, für ein sparsames und wirtschaftliches Verwaltungshandeln zu sorgen.¹⁷

Es stellt sich allerdings die Frage, ob der Zweck der Bindung der Ausgabenlast an die Aufgabenlast im Gesetzgebungsstaat noch erreicht werden kann.¹⁸ Je besser die Grundrechte durch die Rechtsprechung entfaltet worden sind und je mehr sich das Prinzip durchgesetzt hat, dass der Gesetzgeber wesentliche Entscheidungen selbst treffen muss, desto mehr weicht die gesetzessfreie Verwaltung der gesetzgebundenen Verwaltung.¹⁹ Je mehr aber der Gesetzgeber durch seine Regelungen das Verwaltungshandeln determiniert, desto mehr geht die Verantwortung für ein sparsames und wirtschaftliches Verwaltungshandeln auf ihn über. Wäre es nicht sachgerechter, dem Bund jedenfalls die Möglichkeit einzuräumen, die Ausgaben, die von ihm gesetzlich begründet worden sind, selbst zu tragen – jedenfalls dann, wenn die Aufgabe der Verwaltung im Vollzug gesetzlich genau umrissener Sozialleistungsansprüche besteht?²⁰ Art. 104a Abs. 3 Satz 1 GG sieht das gegenwärtig nur für Geldleistungen vor. Art. 104a Abs. 4 GG statuiert hingegen bei einer verwandten Problematik einen Zustimmungsvorbehalt nicht nur für bundesgesetzlich begründete Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen, sondern auch zur Erbringung geldwerter Sachleistungen oder vergleichbarer Dienstleistungen gegenüber Dritten. Die unterschiedliche Behandlung von geldwerten Sachleistun-

gen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten im Vergleich zu Geldleistungen ist nicht recht einsichtig.

Es stellt sich zudem viel grundsätzlicher die Frage, ob das Anknüpfen der Konnexität an die Verwaltungszuständigkeit heute noch zeitgemäß ist. Wenn Verwaltungshandeln zum großen Teil gesetzlich determiniert ist, bleibt der Verwaltung gemäß dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit nur die Umsetzung des Gesetzesbefehls. Soweit die gesetzliche Vorgabe reicht, hat die Verwaltung nicht die Möglichkeit, durch sparsamen Vollzug Geld einzusparen oder durch großzügiges Handeln öffentliche Gelder zu verschwenden. Das zeigt sich besonders deutlich dann, wenn ein Gesetz den Bürgerinnen und Bürgern einen Anspruch auf eine staatliche Leistung einräumt, soweit bestimmte Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt sind. Ein solches Regelungsmuster ist typisch für die Leistungsverwaltung. Letztlich entscheidet hier der Gesetzgeber, welche Ausgaben dem Staat aus einer gesetzlichen Regelung erwachsen.²¹ Der kostenverursachende Beitrag des Handelns der Verwaltung fällt kaum noch ins Gewicht. Das stellt die überkommene Anknüpfung der Konnexitätsregelung in Frage.

II. Gesetzgebung

Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen in der Finanzverfassung ist zum Teil überholt. Da die Zölle seit langem von der Europäischen Union einheitlich für deren Außengrenzen geregelt werden und da die Finanzmonopole abgeschafft sind, läuft die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 105 Abs. 1 GG in der Staatspraxis leer. Umgekehrt ist es nicht sinnvoll, dem Bund über die übrigen Steuern nur die konkurrierende Gesetzgebung zuzuweisen, obwohl die Praxis längst gezeigt hat, dass allein der Bund die wirtschaftlich relevanten Steuern regelt. Problematisch ist die Regelung über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern in Art. 105 Abs. 2a GG, die erst durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anwendbar gemacht wurde.²² Der Begriff der Gleichartigkeit ist aus sich heraus nicht verständlich.²³ Nicht einleuchtend ist zudem, warum den Ländern nur die Bestimmung des Steuersatzes der Grunderwerbsteuer, nicht aber die gesamte Gesetzgebungskompetenz über diese Steuer anvertraut wird.

16 Vgl. Henneke (2014), Art. 104a Rn. 8 f.

17 Vgl. Schoch/Wieland (1995), S. 132 f.

18 Vgl. Hellermann (2007), Rn. 315.

19 Vgl. A. a. O.

20 Vgl. Gröpl (2006), 1079 (1083).

21 Siekmann (2014), Art. 104a Rn. 4.

22 BVerfGE 40, 56 ff.

23 BVerfGE 40, 56 (61 ff.).

III. Einnahmenverteilung

In der finanzverfassungsrechtlichen Regelung der Einnahmenverteilung bilden die Art. 106a und 106b GG Fremdkörper. Während Art. 106 GG die Ertragshoheit über einzeln aufgezählte Steuern regelt, weisen Art. 106a und 106b GG den Ländern vom Gesetzgeber zu bestimmende Beträge aus dem Steueraufkommen des Bundes zu. Das Steueraufkommen des Bundes sollte aber definitionsgemäß dem Bund und nicht zu einem Teil den Ländern zustehen. Letztlich lässt sich die nicht systemgerechte Regelung nur als politischer Kompromiss erklären, der sich gegenüber den systematischen Anforderungen einer in sich widerspruchsfreien Finanzverfassung durchgesetzt hat.²⁴

Durchaus systemgerecht, aber in der Staatspraxis nicht durchsetzbar ist die Regelung über die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländern in Art. 106 Abs. 3 und 4 GG. Bund und Länder konnten sich in den vergangenen Jahrzehnten nie darüber verständigen, wie die Deckungsquotenberechnung durchzuführen sei. Eigentlich einleuchtende verfassungsrechtliche Kriterien²⁵ für die Aufteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländern laufen leer, wenn sich beide Seiten nicht auf ein Verfahren zur Umsetzung des Verfassungsgebots einigen können.

Art. 106 Abs. 8 GG sieht schließlich nur ausnahmsweise die Möglichkeit vor, dass der Bund den Kommunen finanzielle Unterstützung gewährt. In der Staatspraxis kann es jedoch durchaus ein legitimes Bedürfnis nach direkten Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen geben, weil nur direkte Transfers es ausschließen, dass Länder für Kommunen bestimmte Gelder des Bundes anderweitig verwenden. Schließlich weisen auch die Regelung der Verteilung der Steuererträge zwischen den Ländern und die Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs in Art. 107 GG Probleme auf. Die Verteilung des Aufkommens der Einkommensteuer nach dem örtlichen Aufkommen ist angesichts der erheblichen Zunahme der Zahl der Pendlerinnen und Pendler für die Stadtstaaten unangemessen: Obwohl die Wertschöpfung häufig im Stadtstaat stattfindet, fließt die Einkommensteuer den Wohnsitzgemeinden der Einpendler im Umland der Stadtstaaten zu.²⁶ Eine Verteilung, die sowohl den Wohnsitz als auch den Ort der Betriebsstätte berücksichtigte, wäre gerechter. Systematisch zweifelhaft ist auch die Zuordnung der Umsatzsteuervorwegvertei-

lung in Art. 107 Abs. 1 Satz 4 2. Halbsatz GG zur Steuerertragsverteilung. Materiell handelt es sich um einen Ausgleich unterdurchschnittlicher Steuerkraft zwischen den Ländern und damit um eine Materie des Länderfinanzausgleichs. Der Länderfinanzausgleich selbst leidet unter der nicht eindeutigen Festlegung, dass die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände zu berücksichtigen seien (Art. 107 Abs. 2 Satz 1 2. Halbsatz GG). Da die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände gemäß Art. 106 Abs. 9 GG als Einnahmen und Ausgaben der Länder gelten und da die Kommunen staatsorganisatorisch zu den Ländern gehören, wäre nur eine vollständige Berücksichtigung von Finanzbedarf und Finanzkraft der Kommunen bei der Ermittlung von Finanzbedarf und Finanzkraft der Länder konsequent. Die Staatspraxis rechnet jedoch unter Berufung auf das Berücksichtigungsgebot nur einen Teil der Einnahmen der Kommunen in den Länderfinanzausgleich ein. Generell nimmt die Akzeptanz des Länderfinanzausgleichs ständig ab, weil eine immer kleinere Zahl von Geberländern einer immer größeren Zahl von Nehmerländern gegenüber steht und die finanzielle Belastung aus dem Länderfinanzausgleich als immer ungerechter wahrgenommen wird.

C. Reformansätze

Die Bundeskanzlerin sowie die Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten der Länder haben sich angesichts dieser und anderer Schwächen der geltenden Finanzordnung am 14. Oktober 2016 und am 8. Dezember 2016 auf Eckpunkte für eine Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzverfassung geeinigt.²⁷ Die beschlossene Neuordnung verspricht eine Reduzierung von Komplexität, Solidaritätsanforderungen und Streit anfälligkeit. Sie wird zu einer Verbesserung der Finanzsituation der Länder führen (I.). Der Preis dafür ist ein Erstarken der Rolle des Bundes. Er muss mehr bezahlen, darf aber auch mehr bestimmen (II.). Finanzwirtschaftlich gesehen werden vor allem die finanzschwächeren Länder stärker als bislang zu Kostgängern des Bundes. Dafür sind sie nicht länger genötigt, Solidarität von den finanzstärkeren Ländern einzufordern, die mit steigenden Beiträgen auf immer weiter sinkende Zahlungsbereitschaft gestoßen ist. Verlässlichkeit gewinnt

24 Heintzen (2012), Art. 106a Rn. 7 und Art. 106b Rn. 3.

25 BVerfGE 101, 158 (227 ff.); Heintzen (2012), Art. 104a Rn. 32 ff. m.w.N.

26 Vgl. Maunz (2016), Art. 107 Rn. 1 Fn. 1.

27 Vgl. Pressemitteilung des Bundesfinanzministeriums vom 14.12.2016, Quelle: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2016/12/2016-12-14-pm26-bund-laender-finanbeziehungen.html> (zul. abgerufen 01.01.2017).

die neue Regelung dadurch, dass sie unbefristet ist und selbst bei der Forderung nach einer Neuregelung durch den Bund oder mindestens drei Länder zunächst einmal fünf Jahre fortgilt (Entwurf Art. 143f GG).²⁸

I. Vorteile für die Länder

1. Abschaffung des Länderfinanzausgleichs

An die Stelle des bisherigen Länderfinanzausgleichs wird zukünftig die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer treten. Sie wird nur noch grundsätzlich nach Maßgabe der Einwohnerzahl erfolgen, jedoch durch Zu- und Abschläge entsprechend der Finanzkraft jedes Landes modifiziert werden (Entwurf Art. 107 Abs. 1 Satz 4 und Abs. 2 Sätze 2–4 GG).²⁹ Umsatzsteuerstarke Länder wie Nordrhein-Westfalen werden so von Nehmer- zu Geberländern. Umsatzsteuervorgewegenausgleich und Länderfinanzausgleich werden durch die Umsatzsteuerverteilung zwischen den Ländern ersetzt. Das macht die Finanzverteilung transparenter. Da die finanzstarken Länder zukünftig kein eigenes Geld mehr abgeben müssen, dürfte die neue Regelung auch weniger streitanfällig sein.

2. Zusätzliche Bundeszahlungen

Alle Länder profitieren von einem zusätzlichen Festbetrag in Höhe von 2,6 Milliarden Euro sowie zusätzlichen Umsatzsteuernpunkten im Gegenwert von 1,42 Milliarden Euro.³⁰ Auch kommt ihnen die Fortführung der Bundesprogramme zur Gemeindeverkehrsfinanzierung zugute (Entwurf Art. 125c Abs. 2 GG).³¹ Die fi-

nanzschwächeren Länder ziehen Vorteile aus einer Erhöhung der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen, aus Bundesergänzungszuweisungen zur Forschungsförderung, die leistungsschwachen Ländern zugutekommen werden, deren Anteile an Fördermitteln zur Forschungsförderung nach Art. 91b GG ihre Einwohneranteile unterschreiten, sowie aus Bundesergänzungszuweisungen für leistungsschwache Länder, deren Gemeinden besonders niedrige Steuerkraft aufweisen, (Entwurf Art. 107 Abs. 2 Satz 6 GG).³² Zukünftig wird der Bund dementsprechend Finanzkraftunterschiede auf Gemeindeebene mit etwa 1,5 Milliarden Euro jährlich ausgleichen.

Erfreulich für die finanzstarken Flächenländer ist nicht nur die nach der Vereinbarung auf 75 Prozent begrenzte Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in die Berechnungen.³³ Ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts hätte möglicherweise zu einer vollständigen Einbeziehung geführt. Entlastet werden die finanzstarken Länder vor allem durch die Beendigung des Länderfinanzausgleichs in der bisherigen Form, der sie mit Milliardenbeträgen belastet hat. An seine Stelle werden Zuschläge und Abschläge von der jeweiligen Finanzkraft bei der Verteilung der Länderanteile am Aufkommen der Umsatzsteuer treten (Entwurf Art. 107 Abs. 2 Satz 2 GG).³⁴

Für die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sowie für die einwohnerschwachen ostdeutschen Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt bringt das Festhalten an der Einwohnerwertung fühlbare Vorteile. Die ostdeutschen Länder können den Wegfall speziell für sie bestimmter Bundesergänzungszuweisungen deshalb hinnehmen, weil es zukünftig Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich regionaler Ungleichgewichte unter den Ländern geben wird, die insbesondere an strukturelle Arbeitslosigkeit anknüpfen werden. Für die Haushaltsnotlagenländer Bremen und Saarland werden auch nach 2019 Sanierungshilfen in Höhe von jährlich insgesamt 800 Millionen Euro gewährt (Entwurf Art. 143d Abs. 4 GG,³⁵ Entwurf § 1 Abs. 1 u. 2 Sanierungshilfegesetz³⁶).

²⁸ Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g), Quelle: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Gesetze/2016-12-14-aenderung-grundgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (zul. abgerufen 01.01.2017), S. 8.

²⁹ A. a. O., S. 6.

³⁰ Pressemitteilung der Bundesregierung vom 14.10.2016, Quelle: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2016/10/2016-10-14-beschluss-bund-laender.html> (aufgerufen 03.01.2017); Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften, Quelle: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Gesetze/2016-12-14-neuregelung-bundesstaatliches-finanzausgleichssystem.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (aufgerufen 03.01.2017), S. 66 u. 87.

³¹ Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g), (Fn. 28), S. 7.

³² A. a. O. S. 6.

³³ Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften, (Fn. 30), S. 19.

³⁴ Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g), (Fn. 28), S. 6.

³⁵ A. a. O., S. 8.

³⁶ Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften, (Fn. 30), S. 23.

II. Vorteile für den Bund

1. Stärkung der bundeseigenen Verwaltung

Dem Bund waren die Zustimmung der Länder zu einer privatrechtlich organisierten Infrastrukturgesellschaft Verkehr und die Reform der Bundesauftragsverwaltung in Art. 90 GG besonders wichtig. Nach geltendem Recht verwalten die Länder die Bundesautobahnen und die Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes (Art. 90 Abs. 2 GG). Nur auf Antrag des Landes kann der Bund diese Straßen in bundeseigene Verwaltung übernehmen. Im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung kann der Bund den Ländern zwar Weisungen erteilen (Art. 85 Abs. 3 GG), muss aber auch die Ausgaben tragen, die sich aus der in seinem Auftrag durchgeführten Straßenverwaltung der Länder ergeben (Art. 104a Abs. 2 GG).

Die Bundesauftragsverwaltung hat sich in der Vergangenheit als eher schwerfällig erwiesen. Die Zuweisung der Aufgabenlast an die Länder auf der einen und von Weisungsbefugnissen für den Bund verbunden mit der Ausgabenlast auf der anderen Seite hat nicht zu einem effizienten Verwaltungsvollzug geführt. Die nun vereinbarte Übertragung der Verwaltung der Bundesautobahnen auf den Bund (Entwurf Art. 90 Abs. 2 Satz 1 GG) und eingeschränkt auch der Bundesfernstraßen, bei denen es eine opt-in-Möglichkeit für die Länder geben soll (Entwurf Art. 90 Abs. 4 und Art. 143e Abs. 2 GG), wird die Aufgabenverantwortung und die Ausgabenverantwortung stärker als bisher beim Bund zusammenführen.³⁷ Das sollte die Effizienz der Aufgabenwahrnehmung stärken.

2. Infrastrukturgesellschaft Verkehr

Dem gleichen Ziel dient die Gründung der geplanten Infrastrukturgesellschaft Verkehr in privatrechtlicher Organisationsform (Entwurf Art. 90 Abs. 2 Sätze 2 ff. GG).³⁸ Seit langem gibt es Bestrebungen, die Verwaltung der Bundesfernstraßen jedenfalls zum Teil zu privatisieren. Das Grundgesetz hat dem in seiner geltenden Fassung enge Grenzen gesetzt, sodass nur sehr vorsichtige Versuche mit einem sogenannten Betreibermodell unternommen worden sind. Schon bald nach

37 Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g), (Fn. 28), S. 5 u. 8.

38 A. a. O., S. 5.

der Einigung auf die Eckpunkte am 14. Oktober 2016 wurden jedoch innerhalb der Bundesregierung unterschiedliche Auffassungen darüber vertreten, ob mit der zu gründenden Infrastrukturgesellschaft Verkehr eine formelle oder eine materielle Privatisierung gemeint war.³⁹ Bei der bloßen Organisationsprivatisierung, auf die man sich letztlich am 8. Dezember 2016 geeinigt hat, bleibt der Staat alleiniger Gesellschafter der Infrastrukturgesellschaft. An die Stelle der öffentlich-rechtlichen Organisation der Bundesfernstraßenverwaltung tritt zwar eine privatrechtliche Organisation (Entwurf § 1 Abs. 1 Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen – InfrGG).⁴⁰ Sie bleibt aber vollständig in öffentlicher Hand (Entwurf § 1 Abs. 2 InfrGG).⁴¹ Auch wird das Eigentum des Bundes an den Bundesautobahnen und den sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs für unveräußerlich erklärt (Entwurf Art. 90 Abs. 1 GG).⁴²

Eine materielle Privatisierung hätte demgegenüber die Beteiligung privaten Kapitals an der Gesellschaft ermöglicht. Das hätte es dem Bund erlaubt, unter Einhaltung der Regelungen über die „Schuldenbremse“ (Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 Sätze 2 ff. GG) privates Kapital für den Bau und die Unterhaltung von Fernstraßen zu nutzen.⁴³ Nach der Verständigung auf eine Organisationsprivatisierung innerhalb der Bundesregierung kann privates Kapital nur im Wege der Kreditaufnahme und dementsprechend unter Beachtung der Vorgaben der Schuldenbremse für die Verwaltung der Bundesfernstraßen eingesetzt werden.

3. IT-Reformen

Kaum weniger bedeutend für den Bund ist die vereinbarte Errichtung eines zentralen Bürgerportals durch den Bund, über das auch die Länder ihre online Dienstleistungen bereitzustellen haben (Entwurf Art. 91c Abs. 5 GG,⁴⁴ Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen – On-

39 <http://www.tagesspiegel.de/politik/privatisierung-der-autobahnen-regierung-will-mehr-freie-fahrt-fuer-investoren/14838622.html> (aufgerufen am 03.01.2017).

40 Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften, (Fn. 30), S. 36.

41 A. a. O.

42 Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g), (Fn. 28), S. 5.

43 <http://www.zeit.de/2016/44/spd-sigmar-gabriel-autobahnprivatisierung> (aufgerufen am 03.01.2017).

44 Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g), (Fn. 28), S. 5.

linezugangsgesetz (OZG)⁴⁵). Die Pflicht zum Erlass von Open Data Gesetzen in den Ländern in Anlehnung an die Bundesregelung kommt hinzu. Da der Bund sich zum Ziel gesetzt hat, die in der öffentlichen Hand und bei Privaten verfügbaren großen Datenmengen künftig verstärkt zu nutzen, ist dieser Eckpunkt für ihn von besonderer Bedeutung, zumal es auf Länderseite gegen das Projekt durchaus datenschutzrechtliche Bedenken gibt.

4. Einwirkungsrechte des Bundes in die Länderverwaltung

Weiter erhält der Bund mehr Steuerungsrechte bei seinen Finanzhilfen an Länder und Kommunen zur Förderung von Investitionen (Entwurf Art. 104b Abs. 2 GG).⁴⁶ Besonders wertvoll wird für den Bund die vorgesehene verfassungsrechtliche Erweiterung seiner Mitfinanzierungskompetenzen im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur für finanzschwache Kommunen sein (Entwurf Art. 104c GG).⁴⁷ Gerade im Bereich der Bildung haben die Länder in der Vergangenheit strikt die Beachtung ihrer Zuständigkeiten eingefordert und durchgesetzt. Das hat es dem Bund sehr erschwert, von ihm für nötig gehaltene Reformen des Bildungswesens durchzusetzen.

Schließlich werden die Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofs bei den Mischfinanzierungstatbeständen gestärkt (Entwurf Art. 114 Abs. 2 Satz 2 GG)⁴⁸. Auch die von den Ländern lange abgewehrte Stärkung der Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung ist nunmehr vereinbart (Entwurf Art. 108 Abs. 4 Satz 3 und Abs. 4a GG).⁴⁹ Sie kann dazu beitragen, den einheitlichen Steuervollzug in Deutschland sicherzustellen und einen heimlichen Steuerwettbewerb zwischen den Ländern im Verwaltungsvollzug zu verhindern. Im Übrigen wird die Stellung des Stabilitätsrats zur Überwachung der Haushalte von Bund und Ländern auch für die Jahre ab 2020 gestärkt (Entwurf Art. 109 Abs. 2 und 3 GG).⁵⁰

45 Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften, (Fn. 30), S. 29 ff.

46 Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g), (Fn. 28), S. 6.

47 A. a. O.

48 A. a. O., S. 7.

49 A. a. O., S. 6 f.

50 A. a. O., S. 7.

D. Chancen und Risiken

Betrachtet man den Kompromiss insgesamt, so begründet er eine neue Finanzarchitektur des Bundesstaates, der auf beiden Ebenen stärker wird: Die Eigenständigkeit der Länder wird durch die Stärkung ihrer Finanzkraft gefestigt. Wenn sie die neu zufließenden Gelder sinnvoll einsetzen, können sie dem Bund zukünftig besser als bislang gleichberechtigt gegenüberstehen. Der Bund hat zwar bei der Einigung einer Mehrbelastung zugestimmt, die etwas höher ist als von ihm ursprünglich geplant. Angesichts seiner Steuereinnahmen kann er sich diese Großzügigkeit jedoch leisten. Auch er hat ein genuines Interesse an Ländern, die auf einer gesicherten finanziellen Grundlage agieren und ihre politische Kraft nicht auf die Bekämpfung von Haushaltsnotlagen konzentrieren müssen. Es muss allerdings bezweifelt werden, ob die Sanierungshilfen für Bremen und das Saarland in der vorgesehenen Höhe ausreichen werden, um beiden Ländern den Weg zurück zu einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft zu ebnen.

Der Preis, den der Bund für die finanzielle Stärkung der Länder erhält, liegt in der Erweiterung seiner Handlungsmöglichkeiten in den Bereichen Bundesfernstraßen, Digitalisierung, Investitionen und Steuerverwaltung. Die Länder konnten dem Bund auf diesen Feldern entgegenkommen, weil sie durch die Stärkung ihrer Finanzkraft ihre Handlungsfähigkeit auf anderen Feldern verbessern können. Schon die Tatsache, dass Bund und Länder die politische Kraft für diesen umfassenden Kompromiss gefunden haben, spricht für den Bundesstaat. Dass beide Ebenen ihn nutzen können, um ihre Aufgaben zum Vorteil der Bürgerinnen und Bürger besser zu erfüllen, ist ein Gewinn für Deutschland. Die Einbußen an Eigenständigkeit, welche die Länder im Gegenzug für eine bessere Finanzausstattung durch den Bund hinnehmen müssen, scheinen erträglich. Das gilt vor allem, weil die Länder infolge der besseren Finanzausstattung ihre Staatlichkeit auch gegenüber dem Bund zukünftig besser behaupten werden können.

E. Zukunftsfeste Finanzverfassung?

Wird die geplante Reform der Finanzverfassung diese zukunftsfest machen? Die drängendsten Fragen, die mit der bundesstaatlichen Finanzordnung angesichts der vollständigen Geltung der Schuldenbremse von 2020 an und angesichts des Auslaufens von Maßstäbengesetz und Finanzausgleichsgesetz Ende 2019 verbunden sind, dürften beantwortet sein, wenn die geplante Reform des Grundgesetzes so in

Kraft tritt, wie das am 14. Oktober und am 8. Dezember 2016 vereinbart worden ist. Es wäre allerdings verfehlt, von einem großen Wurf zu sprechen. Einen großen Wurf zu erwarten, ist allerdings gerade mit Blick auf die Finanzverfassung auch äußerst optimistisch. Die Ordnung der bundesstaatlichen Finanzen wird von allen politisch Verantwortlichen immer mit genauem Blick auf die in Euro und Cent auszurechnenden Konsequenzen für ihr Gemeinwesen verhandelt. Der Versuch, die zu treffenden Regelungen ohne Rücksicht auf die Konsequenzen für die Glieder des Bundesstaates nach systematischen Maßstäben zu konzipieren, ist schon vor fünfzehn Jahren gescheitert, als das Bundesverfassungsgericht ein entsprechendes Maßstäbengesetz forderte.⁵¹ Zur politischen Verantwortung eines demokratisch gewählten Politikers gehört immer auch der Blick auf die Folgen seines Handelns für das jeweilige Land oder den Bund. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler können ohne diese Bindung Regelungen der Finanzverteilung im Bundestaat konzipieren. Diese Vorschläge der Wissenschaft müssen aber Anregungen bleiben, die nach den Vorgaben des politischen Systems übernommen werden oder auch nicht. Es ist zu bezweifeln, ob eine dritte Bundesstaatsreform zu wesentlich anderen Ergebnissen geführt hätte als der vorliegende, in kleinem Kreis ausgehandelte Kompromiss. Auch eine neue Stufe der Bundesstaatsreform wäre nicht ohne Kompromisse angekommen. Der politische Druck, in absehbarer Zeit erneut eine Reform der Finanzverfassung in Angriff zu nehmen, dürfte jedenfalls nach der gerade erfolgten Einigung mittelfristig nicht vorhanden sein. Es ist deshalb davon auszugehen, dass nach einer Grundgesetzänderung zunächst einmal Raum für die wissenschaftliche Diskussion und die Entwicklung grundlegender Reformkonzepte bleiben wird. Ob die Politik solche Vorschläge übernehmen wird, wird sich erst längerfristig zeigen.

Literaturverzeichnis

- Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g), Quelle: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Gesetze/2016-12-14-aenderung-grundgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (zul. abgerufen 01.01.2017).
- Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften, Quelle: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Gesetze/>

2016-12-14-neuregelung-bundesstaatliches-finanzausgleichssystem.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (zul. abgerufen 01.01.2017).

- Dreier, Horst (2015), in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 3. Auflage 2015, Art. 28.
- Gröpl, Christoph (2006), Finanzautonomie und Finanzverflechtung in gestuften Rechtsordnungen, DVBl. 2006, 1079 (1083).
- Heintzen, Markus (2012), in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 6. Auflage 2012, Vorb. Art. 104a–115, Art. 104a, Art. 106, Art. 106a, Art. 106b.
- Hellermann, Johannes (2007), in: Christian Starck (Hrsg.), Föderalismusreform, 2007, Rn. 315.
- Henneke, Hans-Günter (2014), in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 13. Auflage 2014, Vorb. zu Art. 104a, Art. 104a.
- Heun, Werner (2008), in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. III, 2. Auflage 2008, Vorb. zu Art. 104a–115.
- Hofmann, Hans (2014), in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 13. Auflage 2014, Art. 20.
- Jaack, Tobias (2010), Infrastruktur und Infrastrukturlücke in Ostdeutschland, Bundeszentrale für politische Bildung, 16.08.2010, Quelle: <http://www.bpb.de/system/files/pdf/L73J5M.pdf> (zul. abgerufen 02.01.2017).
- Maunz, Theodor (2016), in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz-Kommentar, Stand: 78. EL Sept. 2016, Art. 107.
- Schoch, Friedrich/Wieland, Joachim (1995), Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben, 1995.
- Siekman, Helmut (2014), in: Sachs, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2014, Art. 104a.
- Statistisches Bundesamt (2015), Finanzen und Steuern, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1.–4. Vierteljahr 2015, Quelle: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/FinanzenSteuern/OeffentlicheHaushalte/AusgabenEinnahmen/KassenergebnisOeffentlicherHaushalt2140200153244.pdf?__blob=publicationFile, erschienen am 03.05.2016 (zul. abgerufen 01.01.2017).

51 BVerfGE 101, 158 (216 ff.).

SCHRIFTEN zur öffentlichen Verwaltung
und öffentlichen Wirtschaft

Begründet von
Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter Eichhorn und Prof. Dr. Dr. h.c. Peter Friedrich
Herausgegeben von
Prof. Dr. Thomas Lenk und Prof. Dr. Dieter Tscheulin

Band 236

Tilman Schweisfurth, Wolfgang Voß (Hrsg.)

Haushalts- und Finanzwirtschaft der Länder in der Bundesrepublik Deutschland



BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8305-3731-1
ISSN (Print) 0343-8228
ISSN (Online) 2366-9101

© 2017 BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH,
Markgrafenstraße 12–14, 10969 Berlin
E-Mail: bwv@bwv-verlag.de, Internet: <http://www.bwv-verlag.de>
Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen,
der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung <i>Tilman Schweisfurth und Wolfgang Voß</i>	11
Kapitel I	
Die Stellung der Länder in der Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland	
Der föderale Staat – Begründung aus finanzwissenschaftlicher Sicht <i>Lars P. Feld</i>	33
Die Länder in der Finanzverfassung des Grundgesetzes <i>Stefan Koriath</i>	53
Die Länder in den finanziellen Ausgleichssystemen: Verteilung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen sowie die finanzielle Entwicklung der Länder im Vergleich zu Bund und Kommunen <i>Thomas Lenk und Philipp Glinka</i>	79
Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern – der permanente Verteilungsstreit aus der Perspektive des Bundes <i>Matthias Haß</i>	117
Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern – der permanente Verteilungsstreit <i>Matthias Woisin</i>	135
Der Länderfinanzausgleich im engeren Sinn unter besonderer Berücksichtigung der Integration der ostdeutschen Länder in die Finanzverfassung <i>Wolfgang Voß und Enrico Krönert</i>	151

Die Einigung zwischen Bund und Ländern zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleiches sowie grundlegender föderaler Finanzbeziehungen im Jahr 2016 <i>Enrico Krönert</i>	183
---	-----

Die Koordination der Länderfinanzen: Vom Finanzplanungsrat zum Stabilitätsrat <i>Stephan Toscani und Christian Pfeil</i>	207
--	-----

Kapitel II Neuordnung der Finanzbeziehungen ab 2020

Deutschland zwischen Zentralisierungs- und Dezentralisierungstendenzen – Haben die Föderalismusreformen I und II unsere bundesstaatliche Ordnung gestärkt? <i>Georg Milbradt</i>	223
---	-----

Notwendigkeit einer Föderalismusreform III – Wie kann die Finanzverfassung zukunftsfest gemacht werden? <i>Joachim Wieland</i>	247
--	-----

Der horizontale Verteilungsstreit aus der Sicht eines Geberlandes <i>Thomas Schäfer</i>	263
--	-----

Die Reformvorschläge der Wissenschaft zur Entflechtung und Neuordnung der bundesstaatlichen Beziehungen und finanziellen Ausgleichssysteme – Welchen Einfluss haben Sachverständige tatsächlich? <i>Felix Rösel und Marcel Thum</i>	289
--	-----

Kapitel III Die Länderhaushalte: Entwicklung, Planung, Vollzug und Rechnungslegung

Kapitel III (1) Finanzwirtschaftliche Entwicklung der Länderhaushalte im Überblick

Die Haushaltsstrukturen der westdeutschen Flächenländer <i>Rüdiger Messal und Andreas Becker</i>	305
---	-----

Die Haushaltsstrukturen der ostdeutschen Flächenländer <i>Peter Bäumer, Jörn Witte und André Bandlow</i>	331
---	-----

Die Haushaltsstrukturen der Stadtstaaten <i>Klaus Feiler und Thomas Herold</i>	353
---	-----

Kapitel III (2) Rechtlicher und institutioneller Rahmen

Der Rechtsrahmen für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Länder <i>Reiner Moser und Dominik Lang</i>	381
--	-----

Haushaltssystematiken der Länder <i>Stephan Stüber</i>	417
---	-----

Haushaltsvollzugs- und Rechnungslegungssysteme der Länder Rechtsrahmen, Entwicklungen und Reformansätze <i>Richard Höptner, Dirk Suray und Dirk Schaab</i>	433
--	-----

Stellung und Kompetenzen der Finanzminister(innen): Gefahr schleichender Aushöhlung? <i>Wolfgang Voß und Alexander Eck</i>	449
--	-----