Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht

Universitäts-Professor Dr. Joachim Wieland

16. März 2017
Jw/cb

Schriftliche Stellungnahme
zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des
Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages
am 20. März 2017
zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c. 143d, 143e. 143f, 143g)“
BT-Drucksache 18/11131

I. Bund-Länder-Finanzbeziehungen (im engeren Sinne), Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft Länder und Gemeinden, Geltungsdauer

Eine aufgabengerechte Finanzausstattung ist für den Bund ebenso wie für die Länder von herausragender Bedeutung. Sie können ihre Aufgaben nur erfüllen, wenn sie über das Geld verfügen, das sie für die Aufgabenerfüllung benötigen. Die Sicherstellung ausreichender Finanzmittel für die Glieder des Bundesstaates ist Aufgabe der Finanzverfassung. Ihre Regelungen legen die Grundlage dafür, dass Bund und Länder ihre Staatlichkeit entfalten können. Nicht zuletzt aus diesem Grunde ist die Finanzverfassung von einer Span-

Postfach 14 09 · 67324 Speyer
Freiherr-vom-Stein-Str. 2 · 67346 Speyer
Telefon: ++49(0)6232-654-355
Sekretariat: ++49(0)6232-654-353
Telefax: ++49(0)6232-654-127
E-Mail: wieland@dhv-speyer.de
Internet: www.dhv-speyer.de

nungslage und Interessengegensätzen der staatlichen Ebenen geprägt. Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern sind streitanfällig. Die Reform verspricht eine Reduzierung der Streitfragen.

Eine Neuregelung ist aber dringlich. Maßstäbegesetz und Finanzausgleichsgesetz laufen am 31. Dezember 2019 aus. Am 1. Januar 2020 tritt für die Länder die sog. „Schuldenbremse“ in Kraft (Art. 143c Abs. 1 GG), die ihnen erhebliche Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung abverlangt. Für eine ganze Reihe von Ländern wäre ein dauerhafter Verzicht auf eine strukturelle Neuverschuldung von diesem Datum an ohne eine grundlegende Verbesserung ihrer Finanzlage nicht zu erreichen. Auf der anderen Seite wollen die finanzstarken Länder von der Pflicht zur Dotierung des Länderfinanzausgleichs in stetig wachsendem Ausmaß befreit werden. Der Bund kann sich angesichts der sehr erfreulichen Entwicklung des Steueraufkommens ein Stück weit auf die Länder zubewegen, zumal er dafür Gegenleistungen der Länder in anderen Politikbereichen erhielt, um die er sich schon lange bemüht hatte. Wann, wenn nicht jetzt, ist eine Einigung möglich?

Die geplante Verfassungsänderung reformiert das System der bundesstaatlichen Finanzverteilung grundlegend. Der Umsatzsteuervorwegausgleich entfällt künftig. Damit stellen Bund und Länder ihre Finanzbeziehungen auf eine ganz neue Grundlage. Der Umsatzsteuervorwegausgleich ist eigentlich Teil des Finanzausgleichs, wird aber bislang als Element der primären Finanzverteilung behandelt, bestimmt also mit, was eigene Mittel der Länder sind. Das ist aus rechtssystematischer Sicht nicht einleuchtend. Zudem hat die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung der Länder seit der Wiedervereinigung Deutschlands dazu geführt, dass immer weniger Länder immer höhere Beiträge zum Länderfinanzausgleich aufbringen müssen. Die Solidarität zwischen den Ländern ist so an ihre Grenzen gestoßen.

Die Neuregelung verspricht eine Reduzierung von Komplexität, Solidaritätsanforderungen und Streitanfälligkeit. Der Preis dafür ist ein Erstarken der Rolle des Bundes. Er muss mehr bezahlen, darf aber auch mehr bestimmen. 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 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 fortgelten wird.

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. Umsatzsteuervorwegausgleich 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, wird die neue Regelung auch weniger streitanfällig sein.

Systematisch nicht überzeugend, aber dem politischen Kompromiss geschuldet und damit erfreulich für die finanzstarken Flächenländer ist die auf 75 Prozent begrenzte Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in die Berechnungen. 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 weiterhin Sanierungshilfen in Höhe von 800 Millionen € gewährt. Zum Ausgleich für die Erhöhung der Zahlungen des Bundes wird unter anderem der Stabilitätsrat (II.) und werden die Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung gestärkt (III.)

II. Stärkung des Stabilitätsrates

Art. 109a GG wird zukünftig so gefasst, dass dem Stabilitätsrat die Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse durch Bund und Länder obliegen wird. Das ist in sich folgerichtig, weil der Bund in Art. 109 Abs. 3 GG den Ländern auch die Schuldenbremse vorgeschrieben hat. Damit ist die Selbständigkeit der Verfassungsordnungen von Bund und Ländern durchbrochen worden. Die neuen Befugnisse des Stabilitätsrates setzen diese Tendenz zur Unitarisierung des Bundesstaates fort.

III. Stärkung der Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung

Die von den Ländern lange verweigerte Stärkung der Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung findet zukünftig ihre Grundlage in Art. 108. Sie wird dazu beitragen, den einheitlichen

Steuervollzug in Deutschland sicherzustellen und einen heimlichen Steuerwettbewerb zwischen den Ländern im Verwaltungsvollzug zu verhindern. Die einheitliche Steuerrechtsordnung in Deutschland ist auf einen einheitlichen Vollzug der Steuergesetze ausgerichtet. Schon 1949 wäre deshalb im Grundgesetz die Bundeskompetenz für die Steuerverwaltung verankert worden, wenn nicht die Alliierten eine zu starke Stellung des Bundes in der Finanzverfassung hätten verhindern wollen. Angesichts der Verflechtung der Wirtschaft in Deutschland ist die Einschränkung der Organisationshoheit der Länder vor allem im Bereich der IT gerechtfertigt, um die Gleichheit in der steuerlichen Belastung in ganz Deutschland sicherzustellen.

Univ.-Prof. Dr. Joachim Wieland