



Stenografisches Protokoll der 98. Sitzung

Haushaltsausschuss

Berlin, den 20. März 2017, 11.00 Uhr
Marie-Elisabeth-Lüders-Haus, Raum 3.101
10557 Berlin, Adele-Schreiber-Krieger-Str. 1

Vorsitz: Dr. Gesine Löttsch, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Themen:

- **Bund-Länder-Finanzbeziehungen (im engeren Sinne), Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft Länder und Gemeinden, Geltungsdauer**
- **Stärkung Stabilitätsrat**
- **Stärkung Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung**

a) 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-Drucksachen 18/11131, 18/11186

Hierzu wurde verteilt:

Ausschussdrucksache 18(8)4218 (Anlage)
(Stellungnahmen der geladenen Sachverständigen)

Federführend:

Haushaltsausschuss

Mitberatend:

Innenausschuss
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Finanzausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Energie
Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur
Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung



Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:

Abg. Eckhardt Rehberg (CDU/CSU)

Mitberichterstatter/in:

Abg. Johannes Kahrs (SPD)

Abg. Dr. Gesine Löttsch (DIE LINKE)

Abg. Anja Hajduk (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften

BT-Drucksachen 18/11135, 18/11185

Hierzu wurde verteilt:

Ausschussdrucksache 18(8)4218

(Anlage)

(Stellungnahmen der geladenen Sachverständigen)

Federführend:

Haushaltsausschuss

Mitberatend:

Innenausschuss

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Finanzausschuss

Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

Ausschuss Digitale Agenda

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:

Abg. Eckhardt Rehberg (CDU/CSU)

Mitberichterstatter/in:

Abg. Johannes Kahrs (SPD)

Abg. Dr. Gesine Löttsch (DIE LINKE)

Abg. Anja Hajduk (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)



18. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

OH.

Sitzung des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)

Montag, 20. März 2017, 11:00 Uhr

CDU/CSU

Ordentliche Mitglieder

Berghegger Dr., André

Brackmann, Norbert

Brandl Dr., Reinhard

Caesar, Cajus

Fischer (Karlsruhe-Land), Axel E.

Gröhler, Klaus-Dieter

Heiderich, Helmut

Hirte, Christian

Hübinger, Anette

Kalb, Bartholomäus

Karl, Alois

Klein, Volkmarr

Körber, Carsten

Kruse, Rüdiger

Mattfeldt, Andreas

Radomski, Kerstin

Rainer, Alois

Rehberg, Eckhardt

Unterschrift

[Handwritten signatures]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signatures]

3. März 2017

Anwesenheitsliste gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659 Fax: +49 30 227-36339

Seite 1 von 6



af

18. Wahlperiode

Sitzung des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)
Montag, 20. März 2017, 11:00 Uhr

CDU/CSU

Ordentliche Mitglieder

Rief, Josef

Schulte-Drüggelte, Bernhard

Unterschrift

Josef Rief

Stellvertretende Mitglieder

Brand, Michael

Brinkhaus, Ralph

Flosbach, Klaus-Peter

Gebhart Dr., Thomas

Güntzler, Fritz

Holzenkamp, Franz-Josef

Karliczek, Anja

Kaufmann Dr., Stefan

Krichbaum, Gunther

Kudla, Bettina

Lange, Ulrich

Maag, Karin

Magwas, Yvonne

Michelbach Dr. h.c., Hans

Schnieder, Patrick

Unterschrift

3. März 2017

Anwesenheitsliste gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659 Fax: +49 30 227-36339

Seite 2 von 6



07.

18. Wahlperiode

Sitzung des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)
Montag, 20. März 2017, 11:00 Uhr

CDU/CSU

Stellvertretende Mitglieder

Stefinger Dr., Wolfgang

Straubinger, Max

Stübgen, Michael

Tillmann, Antje

Weiß (Emmendingen), Peter

Unterschrift

SPD

Ordentliche Mitglieder

Barnett, Doris

Evers-Meyer, Karin

Gerster, Martin

Gottschalck, Ulrike

Hagedorn, Bettina

Jurk, Thomas

Kahrs, Johannes

Krüger Dr., Hans-Ulrich

Lemme, Steffen-Claudio

Rohde, Dennis

Unterschrift

3. März 2017

Anwesenheitsliste gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659 Fax: +49 30 227-36339

Seite 3 von 6



off.

18. Wahlperiode

Sitzung des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)
Montag, 20. März 2017, 11:00 Uhr

SPD

Ordentliche Mitglieder

Schulz (Spandau), Swen

Schurer, Ewald

Steffen, Sonja

Unterschrift

[Handwritten signature]

Stellvertretende Mitglieder

Arndt-Brauer, Ingrid

Binding (Heidelberg), Lothar

Blienert, Burkhard

Ehrmann, Siegmund

Freese, Ulrich

Hakverdi, Metin

Lotze, Hiltrud

Mast, Katja

Petry, Christian

Schiefner, Udo

Schneider (Erfurt), Carsten

Weber, Gabi

Wiese, Dirk

Unterschrift

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

3. März 2017

Anwesenheitsliste gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659 Fax: +49 30 227-36339

Seite 4 von 6



OH.

18. Wahlperiode

Sitzung des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)
Montag, 20. März 2017, 11:00 Uhr**DIE LINKE.****Ordentliche Mitglieder**

Bluhm, Heidrun

Claus, Roland

Leutert, Michael

Löttsch Dr., Gesine

Unterschrift**Stellvertretende Mitglieder**

Bartsch Dr., Dietmar

Behrens, Herbert

Hunko, Andrej

Kunert, Katrin

Unterschrift**BÜ90/GR****Ordentliche Mitglieder**

Deligöz, Ekin

Hajduk, Anja

Kindler, Sven-Christian

Lindner Dr., Tobias

Unterschrift

3. März 2017

Anwesenheitsliste gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659 Fax: +49 30 227-36339

Seite 5 von 6



Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss

Anwesenheitsliste der Mitglieder der mitberatenden Ausschüsse

zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 20. März 2017, 11:00 Uhr
zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 18/11131) und
zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften
(BT-Drs. 18/11135)

Themen: - *Bund-Länder-Finanzbeziehungen (im engeren Sinne), Ausgleich unterschiedliche Finanzkraft Länder und Gemeinden, Geltungsdauer*
- *Stärkung Stabilitätsrat*
- *Stärkung Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung*

Name (in Druckschrift)	Fraktion	Ausschuss	Unterschrift
Daldrup	SPD	Fin. H.	
Trosch	Linke	Finanzaus.	
HORB	CDU	Finanzaus.	



Deutscher Bundestag

Haushaltsausschuss

Anwesenheitsliste der Sachverständigen

zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 20. März 2017, 11:00 Uhr
zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 18/11131) und
zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften
(BT-Drs. 18/11135)

Themen: - *Bund-Länder-Finanzbeziehungen (im engeren Sinne), Ausgleich
unterschiedliche Finanzkraft Länder und Gemeinden, Geltungsdauer*
- *Stärkung Stabilitätsrat*
- *Stärkung Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung*

Sachverständige/r**Unterschrift**

Prof. Dr. Thiess Büttner
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-
Nürnberg

Prof. Dr. Ulrich Häde
Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)

MR BRH Dieter Hugo
Bundesrechnungshof

Prof. Dr. Stefan Koriath
Ludwig-Maximilians-Universität München

MR BRH Peter Korn
Bundesrechnungshof

Prof. Dr. Thomas Lenk
Universität Leipzig

Prof. Dr. Ekkehart Reimer
Universität Heidelberg

MR Thomas Steinkamp
Bundesrechnungshof



Haushaltsausschuss



Haushaltsausschuss

Sachverständige/r

Dr. Wolfgang Voß

Prof. Dr. Joachim Wehner
London School of Economics and Political Science

Prof. Dr. Joachim Wieland
Deutsche Universität für
Verwaltungswissenschaften Speyer

Verena Göppert
Deutscher Städtetag

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke
Deutscher Landkreistag

Uwe Zimmermann
Deutscher Städte- und Gemeindebund

Unterschrift

W. Voß

J. Wehner

J. Wieland

V. Göppert

H.-G. Henneke

Anwesenheitsliste der Sachverständigen
zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses
am 20. März 2017, 11:00 Uhr

Seite 2



(Beginn: 11.00 Uhr)

Vorsitzende Dr. Gesine Löttsch: Sehr geehrte Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich eröffne die 98. Sitzung des Haushaltsausschusses.

Ich rufe den **einzigsten Punkt der Tagesordnung** auf:

Themen:

- **Bund-Länder-Finanzbeziehungen (im engeren Sinne), Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft Länder und Gemeinden, Geltungsdauer**
- **Stärkung Stabilitätsrat**
- **Stärkung Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung**

a) 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-Drucksachen 18/11131, 18/11186

Hierzu wurde verteilt:

Ausschussdrucksache/n 18(8)4218

Federführend:

Haushaltsausschuss

Mitberatend:

Innenausschuss

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Finanzausschuss

Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschuss für Verkehr und digitale

Infrastruktur

Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichtersteller/in:

Abg. Eckhardt Rehberg (CDU/CSU)

Mitberichtersteller/in:

Abg. Johannes Kahrs (SPD)

Abg. Dr. Gesine Löttsch (DIE LINKE)

Abg. Anja Hajduk (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften

BT-Drucksachen 18/11135, 18/11185

Hierzu wurde verteilt:

Ausschussdrucksache/n 18(8)4218

Federführend:

Haushaltsausschuss

Mitberatend:

Innenausschuss

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Finanzausschuss

Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

Ausschuss Digitale Agenda

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichtersteller/in:

Abg. Eckhardt Rehberg (CDU/CSU)

Mitberichtersteller/in:

Abg. Johannes Kahrs (SPD)

Abg. Dr. Gesine Löttsch (DIE LINKE)

Abg. Anja Hajduk (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Der Haushaltsausschuss hat in seiner 93. Sitzung am 15. Februar 2017 einvernehmlich beschlossen, mehrere öffentliche Anhörungen zu den einzelnen Themenkomplexen durchzuführen.

In den nächsten dreieinhalb Stunden werden wir uns auf die Bund-Länder-Finanzbeziehungen, den Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder und Gemeinden, die Geltungsdauer, die Stärkung des Stabilitätsrates sowie die Stärkung der Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung konzentrieren.



Die Anhörung ist öffentlich. Gerade hat das Fernsehen Auftaktbilder gemacht. Öffentlich bedeutet, dass Sie als Gäste herzlich willkommen sind, zuzuhören und hier Ihre Eindrücke zu sammeln. Aus diesem Raum, der mit Kameras ausgestattet ist, gibt es eine Übertragung im Parlamentsfernsehen. Diese ist dann auch über die Mediathek des Bundestages abrufbar.

Bevor ich die Sachverständigen namentlich begrüße, möchte ich darauf hinweisen, dass bereits um 14 Uhr die nächste Anhörung stattfinden wird, und zwar im gleichen Saal, aber mit teilweise mit anderen Personen. Wir wollen versuchen, etwa eine Viertelstunde vorher diese Anhörung zu schließen, damit die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Möglichkeit haben, umzuräumen. Bitte stellen Sie Ihre Fragen also so konzentriert, dass das möglich ist.

Wir haben eingeladen und heißen willkommen die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände und des Bunderechnungshofs sowie weitere Sachverständige. Ich begrüße vom Bundesrechnungshof Herrn Hugo, Herrn Korn und Herrn Steinkamp, von der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg Herrn Professor Dr. Büttner, von der Europa-Universität Viadrina aus Frankfurt/Oder Herrn Professor Dr. Häde, von der Ludwig-Maximilians-Universität München Herrn Professor Dr. Koriath, von der Universität Leipzig Herrn Professor Dr. Lenk - er kommt wegen Problemen mit dem Zug etwas später -, von der Universität Heidelberg Herrn Professor Dr. Reimer, den Finanzminister des Freistaates Thüringen a. D. Herrn Dr. Voß, von der London School of Economics and Political Science Herrn Professor Dr. Wehner, von der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer Herrn Professor Dr. Wieland, vom Deutschen Städtetag Frau Göppert - hurra, eine Frau! Herzlich willkommen! -, vom Deutschen Landkreistag Herrn Professor Dr. Henneke und vom Deutschen Städte- und Gemeindebund Herrn Zimmermann. - Ich hoffe, ich habe niemanden übersehen.

Ich bedanke mich dafür, dass Sie bereit sind, hier teilzunehmen. Ich danke Ihnen außerdem für Ihre schriftlichen Stellungnahmen.

Ich begrüße auch die Mitglieder der mitberatenden Ausschüsse recht herzlich. Das Fragerecht wird innerhalb der Fraktionen geregelt, so, wie wir das immer machen.

Einiges noch zum Ablauf dieser Veranstaltung: Wie gesagt, wir wollen kurz vor 14 Uhr schließen, damit wir für die Folgeveranstaltung umräumen können. Die Übertragung über das Parlamentsfernsehen sprach ich bereits an. Auch ist es möglich, sich die Anhörung als Podcast anzuschauen. Freundlicherweise fertigt der Stenografische Dienst des Bundestages ein Wortprotokoll an; dafür herzlichen Dank. Die schriftlichen Stellungnahmen sind ausgelegt; Sie können sie mitnehmen. Sie sind in der Ausschussdrucksache 4218 zusammengefasst und dienen als Grundlage für unsere Fragen.

Wie immer sehen wir von der Abgabe von Eingangsstatementen ab. Wir praktizieren das so, wie auch sonst bei Anhörungen üblich: Jede Fraktion ist entsprechend ihrer Stärke mit Fragen an der Reihe. Die Fragenden können entweder zwei Fragen an einen Anzuhörenden oder eine Frage an zwei verschiedene Anzuhörende stellen. Die Koordinierung der Wortmeldungen läuft wie immer über die Obleute.

Wir hoffen, dass wir mit der Anhörung auch dazu beitragen können, in diese komplizierte Thematik mehr Licht zu bringen.

Damit sind wir bei der ersten Fragerunde.

Eckhardt Rehberg (CDU/CSU): Herzlichen Dank, meine Damen und Herren Sachverständige, dass Sie, teilweise zum zweiten Mal, auch zur heutigen Anhörung erschienen sind.

Die Themen, über die wir heute reden, sind, jedenfalls aus Sicht des Deutschen Bundestages, nicht trivial, wobei wir - das will ich für uns als Unionsfraktion ausdrücklich erklären - in den bisherigen Prozess nicht eingebunden gewesen sind. Deswegen legen wir an dieser Stelle sehr viel Wert darauf, dass wir hier einen vernünftigen, ordentlichen, seriösen und auch rechtsfesten Gesetzgebungsprozess durchlaufen. Ich habe das schon beim letzten Mal gesagt: Falls es zu Klagen



kommt, ist nicht entscheidend, was in welcher Etage im Kanzleramt morgens um 3 Uhr verhandelt wurde, sondern entscheidend ist das, was wir hier in den Anhörungen mit Ihnen besprechen und diskutieren bzw. was dann in den entsprechenden Ausschussberatungen besprochen wird.

Heute geht es um den Teil A, also die reinen Bund-Länder-Finanzbeziehungen; Teil B ist ja erst ab einem späteren Zeitpunkt dazugekommen. Ich möchte mit einem Zitat beginnen. In der Stellungnahme des Bundesrechnungshofes steht geschrieben, und zwar unter dem Punkt Gesamtbewertung:

Durch die Abschaffung des LFA wird allerdings der solidarische Gedanke unter den Ländern weitgehend aufgegeben. Dadurch gewinnt der vertikale Finanzausgleich in Form der BEZ nochmals an Bedeutung. Es bleibt offen, ob diese Konstruktion ausreichende Anreize für einzelne Länder bildet, die finanzielle Tragfähigkeit ihrer Haushalte künftig alleinverantwortlich sicherzustellen.

Und weiter:

Finanzielle Eigenverantwortung haben die Länder im Zuge der Reform nicht übernommen. ...

Vor diesem Hintergrund hat es der Bund übernommen, das neue Modell eines Finanzkraftausgleichs komplett zu finanzieren.

Weiter ist zu lesen - die Zahlen sind ja bekannt -, dass die Mehrbelastungen des Bundes im Jahr 2020 rund 9,7 Milliarden Euro betragen werden, wenn man das GVFG mit einbezieht; das Gesamtvolumen werde dann deutlich über 15 Milliarden Euro liegen. Mir ist keine seriöse, nachvollziehbare dynamische Betrachtung der Entwicklung der Jahre 2020, 2025, 2030 und darüber hinaus bekannt. Aber dazu will ich später fragen.

Meine Frage zur Bewertung des Bundesrechnungshofes geht an Professor Büttner und an Professor Henneke. Wie bewerten Sie den Verzicht auf den bisherigen solidarischen Länderfinanzausgleich und den Umstieg auf einen Finanzkraftausgleich über die Umsatzsteuer, der im Wesentlichen durch Zu- und Abschläge vom Bund finanziert wird?

Sachverständiger Prof. Dr. Thiess Büttner (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg): Ich denke, bei einer Bewertung müssen grundsätzlich erst einmal zwei Punkte festgestellt werden. Zum einen handelt es sich materiell um eine sehr starke Verschiebung von Finanzmitteln vom Bund an die Länder; das Volumen hat Herr Rehberg in der Frage schon skizziert. Ich habe selber versucht, das nachzurechnen, und ich denke, dass es auf die Zahlen, die gerade genannt wurden, hinausläuft. Insbesondere die Zahl 9,7 Milliarden Euro ist vernünftig.

Wichtig dabei ist natürlich, festzuhalten: Nur ein sehr kleiner Teil dieses Betrages ist sozusagen pauschal; ein größerer Teil dieses Betrages wird sich dynamisch entwickeln. Es geht dann um Prozentpunkte an der Umsatzsteuer und Ähnliches. Wie sich das in der Zukunft auswirken wird, wird man sehen; aber für den Bund bestehen, sage ich einmal, Risiken hinsichtlich der tatsächlichen Höhe dieses Betrages. Es ist also nicht so, dass man etwas für 9,7 Milliarden Euro kauft und der Preis schon feststeht, sondern wie die Belastung in der Zukunft sein wird, ist nur sehr schwer abzuschätzen. Schon in die 9,7 Milliarden Euro geht ja die Steuerschätzung ein, in der irgendwelche Werte für 2020 und 2021 prognostiziert werden.

Die erhebliche Belastung für den Bund ist das eine. Damit verbunden sind aber weitere Risiken, weil die Positionen, auf die sich der Bund hier festlegt, in der Zukunft bedient werden müssen, auch wenn sich die Einnahmesituation verändert. Es bestehen Risiken zum Beispiel hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesländer; wenn die weiter auseinanderläuft, wird der Bund im Zweifelsfall mehr Geld zahlen müssen. Aber die genauen Mechanismen sind ziemlich kompliziert, weil wir im Vordergrund ja



erst einmal die Verteilung der Gemeinschaftssteuern haben. Von daher gibt es alle möglichen Effekte.

Im Zusammenhang mit der Verschiebung der Finanzmittel sehen wir aber keine Übertragung von Aufgaben vom Bund an die Länder. Es wäre das Normale, dass der Bund, wenn er zugunsten der Länder weniger Geld bekommt, an die Länder bestimmte Funktionen und bestimmte Aufgaben überträgt. Das ist nicht der Fall. Es handelt sich um eine tatsächliche Verschiebung dieser Finanzmittel in die Länder.

Der zweite Aspekt ist, um Ihre Frage zu beantworten: In der gesetzestechnischen Umsetzung fällt auf, dass man den horizontalen Länderfinanzausgleich herausgenommen und im Prinzip direkt in den Umsatzsteuervorgang integriert hat. Damit will man die zwei aufeinanderfolgenden Stufen im Umverteilungssystem, die es in unserer Republik immer gab, aufgeben. Dies ist von der Technik her und von der Umsetzung her eigentlich etwas, was in der Wissenschaft schon lange gefordert wurde, weil die mehrstufige Umverteilung im deutschen Finanzausgleich extrem kompliziert ist. Im bestehenden System werden vorweg über die Umsatzsteuer Mittel verteilt; diese werden den Ländern zugerechnet. Dann schließt sich die nächste Stufe der Umverteilung an. Dadurch multiplizieren sich die Verteilungseffekte: Erst gibt es einen Tarif für die Umsatzsteuer, und dann werden die Mittel noch einmal in der Horizontalen umverteilt.

Dadurch ist diese Umverteilungswirkung, die also sozusagen tariflich in diesem System liegt, zu vergleichen mit einem Tarif bei einer Steuer. Die Umverteilungswirkungen im bestehenden System sind eben sehr hoch, um ein bestimmtes Verteilungsergebnis zu erreichen. Dass man das jetzt um eine Stufe reduziert, ist von daher rein technisch erst einmal eine Verbesserung; denn so wird ermöglicht, den Ausgleich sozusagen mit etwas niedrigeren Tarifen zu versehen. Die einfache Sicht auf den Finanzausgleich ist: Man will ein Umverteilungsergebnis haben. Die Frage ist: Mit welchem Tarif? Je niedriger der Tarif ist, mit dem man die Umverteilung erreicht, umso besser

ist allokativ der Finanzausgleich. Insofern ist die Zusammenlegung an dieser Stelle sinnvoll.

Es gibt die politische Frage, wie sich die Neuregelungen in der Zukunft auswirken werden. Ich habe das Zitat aus der Stellungnahme so verstanden, dass es Befürchtungen gibt, dass durch die Integration in den vertikalen Ausgleich die Solidarität zwischen den Ländern abnimmt. Das ist eine Kritik, die schon vorgebracht wurde, auch in der Presse. Ich gewichte dieses Argument nicht so stark. Ich sehe zwar, dass man letztendlich möchte, dass die Länder in der eigenen Verantwortung für ihre Politik sind und dann eben auch horizontal miteinander eine Lösung für Finanzierungsprobleme finden - darin liegt sicherlich auch ein Vorteil -; aber in der Vergangenheit hat das System nicht gut funktioniert. Entscheidende Elemente für die Autonomie der Länder fehlen in dem System ohnehin; das wäre jetzt die Thematik relevanter eigener Steuerquellen.

Insofern gewichte ich dieses Argument nicht so stark. Es ist ein politökonomisches oder ein politisches Argument, inwieweit sozusagen die Kräfteverhältnisse dadurch verändert werden. Man kann die Befürchtung haben, dass in der Zukunft alle 16 Länder gegen den Bund gehen, weil es eine klarere vertikale Struktur in dem System gibt. Aber ich muss feststellen: Schon im bestehenden System können sich die 16 Länder gegen den Bund durchsetzen. Insofern muss ich sagen: Wenn es darum geht, die Kräfteverhältnisse zwischen Bund und Ländern auszutarieren, fällt es mir schwer, festzustellen, dass das jetzt ein gravierender Schritt in eine Fehlstellung ist.

Natürlich bleiben die Verteilungsauseinandersetzungen bei dieser Regelung eher im Hintergrund; die plakativen Zahlen aus dem horizontalen Finanzausgleich fallen weg. Das ist sozusagen mehr eine Darstellung nach außen für den Bürger. Intern bleibt es natürlich dabei. Wir werden mit dem neuen System nicht mehr Nehmer- oder Geberländer haben, sondern Zuschlagsländer und Abschlagsländer. Aber nach kurzer Ausrechnung kann man die Verteilungssituation eigentlich wieder replizieren. Insofern sehe ich in der Art, wie die Mittel verteilt werden sollen, eine technische Verbesserung und kann jetzt nicht ganz



nachvollziehen, dass sich das Kräfteverhältnis massiv verändern soll oder die Solidarität zwischen den Bundesländern dadurch einbrechen wird.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Günter

Henneke (Deutscher Landkreistag e. V.): Während ich beim letzten Mal mit Herrn Büttner noch einer Auffassung war, sind wir jetzt fundamental unterschiedlicher Auffassung. Das kündige ich schon einmal an. Ich halte die Neuregelung für keine Verbesserung, auch erzielt man dadurch keinen Transparenzgewinn; ganz im Gegenteil. Ich hätte auch nicht gedacht, dass das Zitat, Herr Rehberg, aus der Stellungnahme des Bundesrechnungshofes ist. Ich hätte getippt, dass es von Herrn Koriath oder von Herrn Reimer stammt, die wahrscheinlich dasselbe sagen würden wie ich jetzt.

Ich habe den Umsatzsteuervorwegausgleich für etwas Kluges im bisherigen System gehalten, weil er zu einer gewissen Anhebung der originären Steuerausstattung führt, die bedarfsorientiert ist, insbesondere den ostdeutschen Ländern zugutekommt und den Länderfinanzausgleich entlastet. Der Länderfinanzausgleich als solches hat Tradition; in seiner jetzigen Regelung gibt es ihn seit 1969 - Herr Koriath hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen -, festgeschrieben wurde er schon 1955. Er hat Großereignisse wie die Wiedervereinigung überstanden. Mit ihm als atmendes System konnten selbst die neuen Länder mit völlig unterschiedlicher Steuerkraft über den Umsatzsteuervorwegausgleich in dieses System eingepasst werden.

Das, was ich als den wesentlichen Pluspunkt des bisherigen Länderfinanzausgleichs angesehen habe und weshalb ich unbedingt dafür plädieren würde, ihn beizubehalten, ist, dass Länderfinanzausgleich für die Geberländer bedeutet: Abgeben aus Eigenem. Abgeben aus Eigenem ist etwas anderes, als wenn 16 Länder unterschiedlich gestaffelt etwas bekommen. Wenn ich das mit einem Vergleich aus dem kommunalen Finanzausgleich beschreiben darf: Sie machen Länder zu Kommunen. Der kommunale Finanzausgleich funktioniert schon immer so, dass einer - in dem Fall das Land - den Kommunen unterschiedlich viel

gibt. Deshalb sprechen wir im kommunalen Bereich von einem vertikalen Finanzausgleich mit horizontaler Komponente. Das soll jetzt beim Länderfinanzausgleich auch so werden. Ich möchte den Bayern sehen, der künftig vor sein Volk treten und verkünden muss: Wir kriegen am wenigsten. - Das wird die Folge sein: Kein Land wird mehr auf die anderen Länder schimpfen können, weil es am meisten gibt, sondern es wird sagen müssen, dass es am wenigsten bekommt. Man hat sozusagen die Konstellation, dass man nur noch Nehmerländer hat.

Wichtig ist: Dieses neue System, in dem die bisherigen Stufen 2 und 3 zusammenführt werden, führt dazu, dass erst nach dem Umsatzsteuerausgleich die originäre Steuerausstattung feststeht. Das ist etwas Gutes für die ostdeutschen Länder, weil dadurch ihre Finanzkraft angehoben wird.

In Nordrhein-Westfalen hat man im kommunalen Bereich genau den umgekehrten Weg beschritten und hat zum ersten Mal in der Geschichte des kommunalen Finanzausgleichs eine Solidarumlage für steuerstarke Städte eingeführt. Das ist sozusagen die Hefe im Kuchen, dass auf einmal die „Reichen“ - in Anführungsstrichen - darauf gucken, was mit ihrem Geld gemacht wird.

Das soll im zukünftigen System dauerhaft entfallen. Insofern glaube ich, dass das strukturell schon erheblich anders ist. Das Geben aus Eigenem, das Bewusstsein der Geberländer, dass aus dem eigenen Haushalt etwas weggegeben wird, entfällt zukünftig. Das Austragen dieses Konfliktes, der zwar immer für politischen Streit gesorgt hat, war aber im Sinne des bündischen Einstehens füreinander, denke ich, ein konstruktiver Prozess. Zwischen den Ländern - nicht nur im Verhältnis von Bund und Land, sondern auch zwischen den Ländern - fand ein Austarieren statt, wozu die einzelnen Länder bereit sind.

Eines muss ich noch hinzufügen; da liegt jetzt ein weiteres Kernproblem. Man hat sich darauf verständigt, den horizontalen Ausgleich abzuschaffen. Das würde ich kritisieren. Aber wenn es wirklich nur eine Stufe geben würde, könnte man statt einem „Mangelhaft“ vielleicht die Note „Drei minus“ geben. Aber auch darauf konnte



man sich nicht verständigen. Es läuft nun darauf hinaus, beim Umsatzsteuerausgleich die Gemeindefinanzkraft nur zu 75 Prozent einzubeziehen. Also besteht auch bei diesem System, das dafür sorgt, dass nach dem Umsatzsteuerausgleich sozusagen die originäre Steuerausstattung feststeht, für die ostdeutschen Länder und für das Saarland noch immer eine Deckungslücke, weil die Gemeindefinanzkraft nur zu drei Vierteln einbezogen ist. Sie haben also nicht mit einem Abwasch sozusagen das System bereinigt, sondern Sie wollen in Artikel 107 Absatz 2 Satz 6 fakultativ Gemeindesteuerkraftzuweisungen ermöglichen und nach dem System, das uns mit dem einfachen Gesetz vorliegt, wo der Gemeindesteuerkraftausgleich zu 75 Prozent erfolgen soll, auch noch sozusagen fest vorsehen.

Also insofern, Herr Büttner, nehmen Sie es mir nicht übel, wenn ich in diesem Punkt eine andere Auffassung vertrete als Sie; aber das belebt ja vielleicht unsere weitere Diskussion.

Dennis Rohde (SPD): Ich glaube, wir sind schon an dem Punkt angekommen, der uns wichtig ist. Kollege Rehberg hatte in seiner Einleitung deutlich gemacht, wie aus seiner Sicht das Verfahren abgelaufen ist; aus unserer Sicht können wir das unterstreichen. Wir reden hier über Neuregelungen, die wir jetzt auf den Weg bringen, deren Auswirkungen nicht kurzfristig sind, sondern die wir über Jahre, wenn nicht Jahrzehnte zu spüren bekommen werden.

Deshalb würde ich gerne noch einmal auf den Punkt, den Sie gerade schon diskutiert haben, eingehen und auch Herrn Professor Koriath und Herrn Professor Häde mit einbeziehen. Sie gehen in Ihren Stellungnahmen von einer Entsolidarisierung des Föderalismus aus. Ich bitte Sie, noch einmal zu konkretisieren, was Sie damit meinen, und auszuführen, welche Folgen das für unser föderales System in Gänze haben könnte und welche Folgen dann letztlich für den Bund, der ja, wenn es eine Entsolidarisierung gäbe, wahrscheinlich wesentlich stärker in der Pflicht wäre.

Sachverständiger Prof. Dr. Stefan Koriath (Ludwig-Maximilians-Universität München): Wenn man diesen entscheidenden Punkt des Modells

bewerten will, dann fällt auf: Vorgeblich geht es um eine einfache Änderung, der Länderfinanzausgleich wird herausgebrochen, das Verteilungssystem soll zukünftig dreistufig sein. Aber Sie können in den Stellungnahmen und in den Bewertungen schon sehen, dass man mit diesem Schritt größte Verwirrung anrichten kann. Auf einmal ist gar nicht mehr so klar: horizontal/vertikal, geben/nehmen, wer verliert, wer gewinnt? Das ist schon ein Zeichen dafür, dass etwas an diesem Entwurf offenbar nicht stimmt.

Wenn man den entscheidenden Punkt, über den wir gerade sprechen, bewerten will, ihn sich ein bisschen näher anschauen will, dann muss man, glaube ich, den Kreis noch etwas weiter ziehen und gerade auch die Fragen mit einbeziehen, die nicht Gegenstand des Entwurfs sind. Gegenstand des Entwurfs sind ja nur die Fragen der horizontalen Umsatzsteuerverteilung des Länderfinanzausgleichs und nachgelagert - darüber haben wir jetzt noch nicht gesprochen - der Bundesergänzungszuweisung. Diesen Schritten vorgelagert ist aber noch eine horizontale Steuerverteilung nach der Wirtschaftskraft, nach dem örtlichen Aufkommen, wobei das örtliche Aufkommen im Wesentlichen durch die Steuergesetze definiert wird. Man muss sehen, dass an dieser Stelle schon eine gewisse Klassifizierung der Länder stattfindet und dass unser gegenwärtiges System dazu neigt, bei der originären horizontalen Steuerverteilung nach dem öffentlichen Aufkommen die wirtschaftsstarken Länder eindeutig zu begünstigen. Sozusagen mit diesem Vorlauf im Rennen, mit dieser unterschiedlichen Startposition geht es dann weiter mit der Umsatzsteuerverteilung und dem Länderfinanzausgleich. Diese Perspektive sollte man vielleicht auch mit einbeziehen.

Zum Stichwort Entsolidarisierung, das Sie genannt haben mit Blick auf das Modell, das jetzt vorliegt. Ich denke, da kann ich Herrn Henneke voll und ganz zustimmen. Es ist etwas grundsätzlich anderes, wenn sich die Länder untereinander beobachten, kontrollieren, im Länderfinanzausgleich ein rein horizontales System etablieren und in diesem System, das ja sozusagen durch Beobachtung und Kontrolle schon Elemente der



Konkurrenz mit eingebaut hat, darüber entscheiden, wie viel an Solidarität den starken Länder abverlangt werden kann und wie viel die schwächeren Länder beanspruchen können. Das System hat Nachteile, keine Frage, es ist weltweit gesehen ziemlich einzigartig; aber es hat auch gewaltige Vorteile, weil eben auf Länderebene über diese Frage entschieden wird.

Ich möchte unterstreichen, was Herr Henneke gesagt hat: Wenn man das abschafft, wenn man den Ausgleich in die Verteilung hineinlegt - Verteilung und Ausgleich gleichzeitig, das ist logisch an sich schon etwas Unmögliches, das geht eigentlich nicht; wenn man so etwas versucht, ist das eigentlich zur Intransparenz verurteilt -, dann ist man in der Tat auf dem Weg, den bundesstaatlichen Finanzausgleich so zu gestalten wie den kommunalen Finanzausgleich. Wenn die Länder das wollen, überrascht mich das ein bisschen; denn zu einem selbstbewussten Föderalismus gehört eben auch, dass die Länder ihre eigene Position behaupten und darlegen und dass sie in der Lage sind, über Geben und Nehmen im Verhältnis untereinander zu entscheiden. Das wird jetzt auf den Bund verschoben, und es werden sozusagen alle Länder zu Nehmerländern, nämlich von Umsatzsteueranteilen, gemacht. Man könnte auch sagen, kein Land ist mehr ein Nehmerland; daran, dass man es auch so definieren kann, sehen Sie wieder die Unklarheit des Modells. Aber der Zug hin zum kommunalen Finanzausgleich mit vertikalen Zuweisungen, mit vertikalen Entscheidungen ist offenkundig. Ich kann mir nicht vorstellen, dass das der richtige Weg ist, um ein föderales System zukunftsfest zu machen.

Die Folgen für das föderale System, wenn man so etwas machen wollte, sind unabsehbar. Das muss man sich, glaube ich, klarmachen. Der jetzige Länderfinanzausgleich hat ein Volumen von etwa 10 Milliarden Euro, bei fast 700 Milliarden Euro Steuereinnahmen im Jahr. Das ist überschaubar, wenn auch für die einzelnen Zahlerländer eine gewichtige Belastung, aber eine Belastung, die sie auch tragen können, weil das ihre Wirtschafts- und Finanzkraft widerspiegelt. Dieses Element zu ändern, herauszunehmen, den Finanzausgleich anders zu gestalten in Richtung eines kommunalen

Finanzausgleichs, das hat unabsehbare Folgen; das wird das Bund-Länder-Verhältnis ganz gewaltig verändern. Der Zug hin zum kommunalen Finanzausgleich in den bundesstaatlichen Finanzbeziehungen wird auch in anderen Bereichen des föderalen Systems Folgen haben. Insofern scheint mir der Weg über dieses Modell in Teil A, wie Herr Rehberg das eben genannt hat, des Gesamtentwurfs, der interessanterweise von den Ländern selbst stammt, wenig geeignet, zukunftstauglich zu sein. Für mich ist das eigentlich nur ein labiles Durchgangsstadium zu einem durchgehend vertikalisierten Finanzausgleich. Ich bin sicher: Wenn der verfassungsändernde Gesetzgeber diesen Weg gehen würde, dann wäre in vier, sechs, spätestens acht Jahren noch einmal über diese Normen zu beraten.

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Häde (Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)): Auch ich sehe eine gewisse Entsolidarisierung und Zentralisierung, allerdings keinen großen Schritt in diese Richtung, sondern nur eine gewisse Tendenz. Wenn man vergleicht, was bisher war und was nachher sein wird, dann zeigt sich aus meiner Sicht, dass sich gar nicht so sehr viel ändert.

Ich persönlich kritisiere die Einigung und den Beschluss der Länder, den der Bund dann übernommen hat. Ich kritisiere nicht den Gesetzentwurf. Der Gesetzentwurf ist sehr geschickt gemacht. Mit ihm wird versucht, den bisherigen Länderfinanzausgleich so weit wie möglich zu erhalten und damit auch gewisse solidarische Elemente zu bewahren. Sie sollen eben in die Umsatzsteuerverteilung verlagert werden.

Wenn man den Gesetzentwurf und seine Begründung genau liest, findet man immer wieder Hinweise wie den, dass der jetzt „Finanzkraftausgleich“ genannte Ausgleich bei Gelegenheit der Umsatzsteuerverteilung stattfindet. „Bei Gelegenheit“ heißt, es ist eben doch nicht nur Umsatzsteuerverteilung, sondern es ist im Grunde genommen der alte Länderfinanzausgleich, der in die Umsatzsteuerverteilung mit hineingepropft wird.



Warum das nötig ist, verstehe ich bis heute nicht. Wahrscheinlich ist es nur nötig, damit die Geberländer das nicht mehr in ihrem Haushalt ausweisen müssen. Aber Herr Büttner hat ja schon gesagt, die Zahlen wird man genauso wieder berechnen können. Wenn man das vor der nächsten Landtagswahl, wo auch immer, politisch instrumentalisieren will, kann man das weiterhin tun.

Ich sehe da keine wirkliche Verbesserung. Es wird etwas komplizierter. Aber wir führen im Wesentlichen den alten Länderfinanzausgleich anderswo fort. Auch die Bemerkung in der Begründung des Gesetzentwurfes und im Gesetzestext selbst, dass die Umverteilung vor den tatsächlichen Anteilen der jeweiligen Länder an der Umsatzsteuer nicht haltmacht, deutet darauf hin: Es ist eben doch nicht eine Umsatzsteuerverteilung, sondern es ist mehr; es ist eben der alte Länderfinanzausgleich, den man jetzt anders nennt. Darauf gründet sich auch meine Hoffnung, dass die Tendenz zur Zentralisierung und Entsolidarisierung nicht ganz so schlimm wird.

Bereits in meiner Stellungnahme habe ich ausgeführt - das möchte ich hier nicht noch einmal tun; ich möchte nur darauf hinweisen -: Es besteht aus meiner Sicht die Hoffnung, dass die bisherige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die für die Praxis und auch für das Maßstäbengesetz maßgeblich ist, im Wesentlichen auch auf das neue Recht anwendbar bleibt. Das muss natürlich letztlich das Bundesverfassungsgericht selber entscheiden. Man hat die Eingriffe sowohl in das Grundgesetz als auch in die einfachgesetzlichen Vorschriften relativ gering gehalten hat, sodass die Änderungen im letzten Effekt gar nicht so groß sind.

Ich möchte noch ein Wort zum Umsatzsteuervorgausgleich sagen. Ich möchte noch einmal darauf hinweisen: Das ist ein guter Kanal gewesen, um Bundesmittel an die steuerschwachen ostdeutschen Länder zu leiten. Das wird jetzt einfach so weggestrichen. Aber bei dem Geld, das der Bund 1995 in das System über Umsatzsteuerpunkte an die Länder gegeben hat - bis heute rund 12 Milliarden Euro jährlich -, wird jetzt auf einmal so getan, als seien das Ländermittel. Das waren Bundesmittel, die der Bund bewusst in

dieses System hineingetan hat, um für die alten Länder die Einbeziehung der ostdeutschen Länder tragbar zu machen. Jetzt auf einmal sieht es so aus, als wären schon immer Ländermittel gegeben worden. Ich habe gehofft, dass der Bund noch einmal sagt: Das ist eigentlich unser Geld. Das wollen wir jetzt zurückhaben.

Roland Claus (DIE LINKE): Ich möchte mich zunächst namens meiner Fraktion für die Gutachten aller Sachverständigen bedanken. Gerade die letzten Beiträge sind natürlich immer eine Einladung zur Erwidern und Diskussion. Das ist aber gerade hier nicht unsere Aufgabe. Ich sage das, um mir keine Ermahnung der Vorsitzenden einzufangen. Ich denke aber, wir werden darauf ganz sicher zurückkommen.

Ich will zwei Fragen an die Vertreter des Bundesrechnungshofes stellen.

Die erste Frage betrifft den Kernbereich, über den wir hier reden. Wo sehen Sie Fortschritte bei der Umwandlung des bisherigen Finanzausgleichs in den Finanzkraftausgleich, insbesondere mit Blick auf Umverteilungsvolumen, Transparenz, Anreizwirkungen, auch mit Blick auf finanzschwache Länder? Wo sehen Sie hierbei Risiken?

Die zweite Frage berührt Ihre kritische Stellungnahme zur Lenkungswirkung in Richtung Wohnungsförderung. Konkret gefragt: Ist die Umwandlung der bisherigen Kompensationsmittel des Bundes aus dem Entflechtungsgesetz in einen Umsatzsteuerfestbetrag aus Ihrer Sicht der richtige Weg, um sozialen Wohnungsbau und Hochschulbau - ich verweise auf das Gemeindefinanzierungsgesetz - nachhaltig zu fördern oder zu unterstützen?

Sachverständiger MR Dieter Hugo (Bundesrechnungshof): Herr Claus, zu Ihrer ersten Frage. Aus der Haushaltsersicht könnte man hier eher von einem Top-down-Verfahren sprechen. Die Länder haben einen Betrag in die Diskussion gebracht - knapp 10 Milliarden Euro -, den sie gerne vom Bund haben wollen, und den haben sie auch bekommen. Nach einer gewissen Verzögerung durch das BMF und das Bundeskanzleramt hat



die Bundesregierung dann letzten Endes in allen Punkten den Länderforderungen nachgegeben.

Wenn man das einmal politstrategisch bewertet, ist das durchaus ein Erfolg, weil die Ländergesamtheit jetzt befriedet ist. Ich sehe im Augenblick auch kein Risiko für weitere Verfahren oder Streitereien, die bis zum Bundesverfassungsgericht gehen. Diesen Punkt hat man ausgeräumt. Die Nachteile sind allerdings erheblich. Der Bund muss ab 2020 sehr viel Geld in die Hand nehmen, knapp 10 Milliarden Euro, teilweise dynamisiert. Zum anderen sind zusätzliche Teile in die vertikale Umsatzsteuerverteilung aufgenommen worden; Sie sprachen es an.

Zu Ihrer zweiten Frage, ob es aus meiner Sicht der richtige Weg ist, dass Mittel aus dem Entflechtungsgesetz, die sogenannten Kompensationsmittel, quasi im Rahmen eines Festbetrages von 2,6 Milliarden Euro in die Abgabe von Umsatzsteueranteilen des Bundes an die Länder gegangen sind. In diesem Betrag sind eben auch Mittel für die soziale Wohnraumförderung - gut 500 Millionen Euro - enthalten. Interessanterweise gibt es aktuell eine Große Anfrage von Ihnen, die von der Bundesregierung kürzlich beantwortet worden ist. Das, was in dieser Anfrage dargestellt wird, deckt sich mit unseren Erkenntnissen, dass im Bereich der sozialen Wohnraumförderung seitens der Länder einfach zu wenig passiert ist. Die Länderförderung ist zurückgegangen. Teilweise sind diese Entflechtungsmittel auch gar nicht in den sozialen Wohnungsbau eingeflossen. Beispielsweise ist die Quote bei den Neubauten von 2009 bis 2014 um 15 Prozent zurückgegangen. Das sind Angaben der Bundesregierung, die wir der Antwort auf die Große Anfrage entnommen haben.

Hier habe ich die Befürchtung, dass der Bund zweimal bezahlen muss: einmal durch die Abgabe der 2,6 Milliarden Euro als Festbetrag in die Umsatzsteuerverteilung. Zum Zweiten wird es wahrscheinlich nicht dabei bleiben - das sieht man aktuell -, dass der Bund sagen kann: Das liegt in der politischen Verantwortung der Länder; damit haben wir nichts mehr zu tun. - Man

sieht jetzt vor dem Hintergrund der Flüchtlingszahlen, dass zusätzlicher Wohnraum gebraucht wird.

Ich will noch einmal betonen: Das hängt nicht allein mit der Flüchtlingssituation zusammen. Offensichtlich haben die Länder hier seit 2007 einfach zu wenig gemacht. Deshalb steht man jetzt vor dem Problem, dass man von den Ländern mehr oder weniger gebeten wird, hier zusätzliche Mittel einzustellen. Das ist im Rahmen der aktuellen Finanzplanung auch erfolgt. Die im Entflechtungsgesetz verankerten Mittel wurden auf 1,5 Milliarden Euro aufgestockt. Ich befürchte, dass wir ab 2020 eine ähnliche Situation haben werden. Das heißt, der Bund bezahlt jetzt zweimal.

Anja Hajduk (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Auch ich möchte namens meiner Fraktion für die Beiträge der Sachverständigen bis zum heutigen Tag danken, zumal wir als Bundestag, wie meine Vordröner erwähnt haben, in diese Beratungen erst sehr spät einsteigen konnten.

Ich möchte eine Vorbemerkung machen. Es wurde darauf hingewiesen, dass sich der Charakter des Föderalismus, je nachdem, wie man das bewertet, gravierend ändern kann. Daher ist es für mich schon eine ganz besondere Situation, dass wir als verantwortliche Bundestagsabgeordnete das nicht in einem entsprechenden Beratungsgesetting mit den Vertretern der Länder, mit den Ministerpräsidenten zu einem gemeinsamen Diskussionsgegenstand machen können. Es ist schon beachtlich, dass dieses Verfahren nicht ermöglicht wurde.

Ich möchte meine ersten beiden Fragen an Professor Koriöth richten. Wir sind schon in die Diskussion um die Auswirkungen der Änderungen des Artikels 107 eingestiegen. Ich möchte Sie bitten, noch einmal darauf einzugehen, inwiefern wir bei dieser Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen eigentlich ohne Not in die Verfassung eingreifen - es hat ja schon solche Reformen gegeben - bzw. welche Auswirkungen die Änderungen des Artikels 107 auf die Bedeutung der jahrzehntelang gewachsenen Rechtsprechung haben. Herr Häde ist darauf gerade



eingegangen. Für mich ist das eine ganz gravierende Frage: Wenn wir jetzt die Verfassung ändern, welche Bedeutung hat dann überhaupt noch die verfassungsrechtliche Rechtsprechung der vergangenen Jahrzehnte, auch mit Blick auf Solidarität, Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse usw.?

Zweite Frage, Herr Koriath. Gegenstand der Änderungen in Artikel 107 ist - ein bisschen als Ersatzmaßnahme wegen des Wegfalls des klassischen Umsatzsteuervorwegausgleichs - die Möglichkeit von Gemeindesteuerkraftzuweisungen. In Ihrer Expertise führen Sie aus, dass Sie dies als einen Gegenstand ansehen, der unabsehbare Folgen für den kommunalen Finanzausgleich in den Ländern haben kann, wenn es nunmehr durch den Bund solche Gemeindesteuerkraftzuweisungen gäbe, und dass Sie das jedenfalls als einen sehr relevanten Punkt erachten, weil bislang die Länder für die angemessene Finanzausstattung der Kommunen verfassungsrechtlich zuständig sind. Ich bitte um Erläuterung der Relevanz. Wenn es so bliebe, kommt es möglicherweise zu einer Verunklarung in der zukünftigen Verfassung.

Sachverständiger Prof. Dr. Stefan Koriath (Ludwig-Maximilians-Universität München): Zur ersten Frage. Wenn man sich das Tableau der Länderberechnungen vom 3. Dezember 2015 anschaut, kann man bei einzelnen Berechnungen als Anlage zu dem Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz durchaus Fragezeichen dahingehend anbringen, ob das in das Jahr 2020 richtig projiziert ist; aber wie auch immer. Wenn man sich aber diese Berechnung und die Veränderungen gegenüber dem Status quo anschaut, die für die einzelnen Länder ausgewiesen werden, dann fällt auf, dass diese Veränderung im geltenden System leicht herzustellen wäre.

Man könnte das vierstufige System der Artikel 106 und 107 der Verfassung erhalten, das Finanzausgleichsgesetz und das Maßstäbengesetz entfristen und an einigen Stellen die Stellschrauben so anpassen, dass die Ziele erreicht werden, dass also ein finanzstarkes Land am Ende ungefähr 1 Milliarde Euro mehr in der Kasse hat und dass der Rest des Geldes, das der Bund in das System

zu geben bereit ist - man sollte nicht die Bruttoszah von 9,5 Milliarden Euro nehmen, sondern man sollte mit Nettoszahlen rechnen, also auch die Entlastungen des Bundes berücksichtigen; dann kommt man auf 4,5 bis 5 Milliarden Euro, die in diesem System verteilt werden -, so im geltenden System verteilt wird, dass alle mehr haben. Warum auch nicht? Es wäre ja auch überraschend, wenn das nicht ginge. Wenn man oben mehr Geld hineinstopft, dann muss das Verteilungssystem dazu geeignet sein, dass am Ende bei allen mehr ankommt. - Dazu braucht man die Verfassungsänderung also nicht.

Man braucht sie eigentlich nur deswegen - ich würde das einen psychologischen Grund nennen -, weil ein Land sagt, es möchte nicht zuerst Geld in der Kasse haben und das Geld dann wieder herausrücken. Das führt zu ärgerlichen Diskussionen im Land und im Landtag. Gleichzeitig sagt ein anderes Land, es sei doch eigentlich - anders als es im Moment nach den erbarmungslosen Zahlen des Finanzausgleichs aussieht - ein reiches Land. Beides kann man im geltenden System natürlich so nicht erreichen. Wenn man diese psychologischen Gründe gewichtet, dann muss man eine Verfassungsänderung ins Auge fassen. Wenn es um Fragen der Finanzverteilung geht mit den Ergebnissen, die die Länder anstreben, braucht man das nicht.

Deswegen würde ich sagen: Ohne Not in die Verfassung eingreifen, das sollte man nicht machen; ohne Not sollte man eine Verfassung nicht ändern. Es sollte für eine Verfassungsänderung immer gute Gründe geben. Verhält man sich anders, dann läuft man Gefahr, Situationen, Lagen, Screenshots der bundesstaatlichen Finanzverteilung auf die Verfassungsebene zu heben. Ich glaube, der verfassungsändernde Gesetzgeber wäre bei einer solchen Entscheidung schlecht beraten.

Die Auswirkungen auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind letztlich unabsehbar. Es könnte sein, dass Herr Häde mit seiner Einschätzung recht hat, wenn sich die Meinung durchsetzt, der ich persönlich nicht so sehr zuneige. Aber das neue System ist so wolkig, dass



man es durchaus so sehen könnte, dass viele Elemente des Länderfinanzausgleichs in veränderter Form wieder auftauchen. Ich persönlich schätze das nicht ganz so ein. Da gibt es schon Veränderungen, und man müsste dazu aufrufen, einzelne Begriffe neu zu durchdenken. Gesicherte Erkenntnisse zu einzelnen Elementen des Länderfinanzausgleichs, die wir bisher vor allen Dingen aus drei Jahrzehnten Verfassungsrechtsprechung haben, wären aus meiner Sicht weitgehend weg. Zentralbegriffe wie etwa „Finanzkraft“, „Finanzbedarf“, „Leistungsschwäche“, „Finanzschwäche“, all das stellt sich, wenn man es genau durchdenkt, in diesem neuen Modell ganz anders dar, und es kommen ja auch neue Begriffe hinzu. Das Verwirrende liegt vor allen Dingen auf der Gemeindeebene, die viel stärker in die Verfassung einbezogen wird. Da wird so viel an inneren Widersprüchen, an problembehafteten Normen aufgenommen, dass das Bundesverfassungsgericht, wenn es denn in der Zukunft irgendwann angerufen würde, wahrscheinlich erst einmal in sich gehen müsste und das ganze Problem neu durchdenken müsste, mit unabsehbaren Folgen, was dabei herauskäme.

Damit bin ich bei Ihrer zweiten Frage. Die Anfügung von Artikel 107 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz, wie im Gesetzentwurf dargestellt - es geht um „Gemeindesteuerkraftzuweisungen“; ein wunderschönes Wort, eine Neuerfindung -, stellt einen Systembruch dar und führt etwas ganz Neues in die Bundesverfassung ein, etwas, was es bisher nicht gegeben hat, nämlich die Stellung des Bundes als die eines Mitgaranten für die angemessene Finanzausstattung der Länder.

Warum ist das so gewichtig? Bislang garantiert die Bundesverfassung, das Grundgesetz, bestimmte originäre Steuereinnahmen der Länder, und es verpflichtet die einzelnen Länder zum kommunalen Finanzausgleich. Davon sollen die Länder nicht abweichen können; das soll von Bundesverfassungs wegen feststehen. Die Steuer garantien und die Verpflichtung, einen kommunalen Finanzausgleich durchzuführen, stehen im Grundgesetz. Nach dem Gesetzentwurf soll noch mehr hinein, nämlich dass der Bund Mitverantwortung für eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen trägt.

Warum hat das gewaltige Folgen für das, was sich im Moment zwischen den Ländern und den Kommunen im kommunalen Finanzausgleich und in weiteren Finanzierungskanälen abspielt, auf jeden Fall auf der Landesebene zwischen Land und Kommunen? Das ist deswegen bedeutsam, weil wir bisher immer gesagt haben: Garant für die angemessene Finanzausstattung der Kommunen ist das jeweilige Land. Es ist für die Kommunen manchmal mühsam genug, die daraus folgenden Positionen gegenüber dem Land durchzusetzen. Ich habe ungefähr 20 Verfahren vor Landesverfassungsgerichten im kommunalen Finanzausgleich erlebt und weiß, wie die Argumente sind und wie da gestritten wird.

In Zukunft würde das anders aussehen. Wenn die Kommunen zum Landesverfassungsgericht gehen und sagen: „Das Geld reicht nicht; das Land muss uns mehr geben“, dann kann das Land sagen: Wir tun, was wir können. Das Problem liegt bei den Gemeindesteuerkraftzuweisungen nach dem neuen Recht. Wendet euch doch bitte an den Bund. Wir jedenfalls können nichts machen. Wir können allenfalls versuchen, den Bund dazu zu bewegen, mehr Geld an dieser Stelle zur Verfügung zu stellen.

Das verändert die Situation. Das verunklart auch die Auseinandersetzung. Das verunklart die Transparenz der Finanzbeziehungen zwischen Land und kommunaler Ebene. Das sieht wie ein kleiner Punkt in dem Gesetzentwurf aus, hat aber möglicherweise gewaltige Folgen.

Vorsitzende Dr. Gesine Löttsch: Jetzt gehen wir in die zweite Runde.

Norbert Brackmann (CDU/CSU): Ich möchte den Blick darauf richten, dass wir als Bund auf der einen Seite zwar unsere eigene Sichtweise haben, dass wir aber darüber hinaus betrachten müssen, welche gesamtstaatlichen Auswirkungen eine solche Neugliederung hat. Dazu habe ich zwei Fragen an Herrn Dr. Voß.

Die eine Frage geht in die Richtung: Wie wirkt sich die neue Situation aus, dass ein Teil des Länderfinanzausgleichs - darüber haben wir eben



gesprochen - in dem großen Topf relativ intransparent ist? Nach außen erkennbar werden lediglich die Bundeszuweisungen in diesen Topf. Welche Auswirkungen hat das auf das Finanzgebaren der Länderhaushalte?

Meine zweite Frage geht in eine ähnliche Richtung. Die zentrale vertikale Zuweisung von Bundesmitteln wird künftig im Fokus stehen. Das wirft natürlich die Frage nach der föderalen Eigenverantwortung der Länder auf. Wie wird sie sich entwickeln? Wird es dort neue Formen der Abhängigkeiten geben bis zu für die Länder ganz wichtigen Formen der Freiheit, die ihnen ja grundgesetzlich garantiert sind? Oder sehen Sie diese Komplexität als nicht so gefährlich für die Länder an?

Sachverständiger Dr. Wolfgang Voß (Finanzminister des Freistaates Thüringen a. D.): Herr Brackmann, Sie haben schon in der Diskussion eben gesehen, wie wichtig die Unterscheidung zwischen vertikalen und horizontalen Elementen ist.

Ich will mit der Beantwortung der letzten Frage beginnen. In der Tat ist es so, dass der Bund durch das neue Modell zusätzliche BEZ, also Bundesergänzungszuweisungen, geben wird. Das sind etwa 3,1 Milliarden Euro mehr. Er verschafft damit den finanzschwachen Ländern einen Ausgleich und führt sie etwa an den Bundesdurchschnitt heran; sie liegen weiterhin etwas darunter. Ich bin jetzt noch nicht bei den Gemeindefinanzkraftzuweisungen. Der Bund gleicht aus, bis für die finanzschwachen Länder ein Gleichstand mit dem Bundesdurchschnitt hergestellt ist. Es ist also abseits der verfassungsrechtlichen Diskussion, die wir eben gehört haben, auch nicht so, dass es keine Solidarität unter den Ländern gibt. Ich möchte es jetzt dahingestellt sein lassen, ob wir das „umverteilende Steuerertragszuordnung“ nennen. Eine wirkliche Umverteilung ist es ja nicht. Es ist eine differenzierte Zuordnung von Steuererträgen, rein formal gesehen; aber ausgeglichen wird natürlich auch auf dieser Ebene.

Bezogen auf das Einigungstableau vom 14. Oktober 2016 sind es genau 16,1 Milliarden Euro, die

auf dieser Ebene bewegt werden. Zu diesen 16,1 Milliarden Euro gesellen sich 7,2 Milliarden Euro Bundesergänzungszuweisungen. Im bisherigen System flossen über den Umsatzsteuervorgewegausgleich und den Länderfinanzausgleich etwa 20 Milliarden Euro in den horizontalen Ausgleich, und der Bund war mit 4,6 Milliarden Euro dabei. Das entspricht einem Aufteilungsverhältnis von 82 Prozent zu 18 Prozent.

Im neuen System hat sich das geändert. Man kann das Vertikalisierung nennen. Der Bund zahlt jetzt mehr, weil die Geberländer weniger zahlen. Das Aufteilungsverhältnis beträgt nun 70 zu 30 Prozent; horizontal, also Umverteilung zwischen reichen und armen Ländern, 70 Prozent, und der Bund hat jetzt nicht mehr 18 Prozent, sondern 30 Prozent der Last zu tragen. Wir haben hier eine gewisse Meinungsvielfalt; insofern möchte ich aus meiner Meinung hinsichtlich der Vertikalisierung keinen Hehl machen.

Wissen Sie: Abhängigkeiten entstehen dann, wenn man einseitig etwas schlucken muss, was andere entscheiden. Das ist aber hier nicht der Fall. Es wären Ermessensentscheidungen, wenn der Bund auf der Grundlage seines Bundeshaushaltes sagte: Ich habe jetzt Fördermittel. Die kann man beantragen, und dann wird eine Entscheidung getroffen. - So wüsste niemand genau, ob er diese Mittel bekommt.

Aber wir bewegen uns hier im Verfassungsraum, wo sozusagen die gesamtdeutschen Steuern aufgeteilt werden. Wenn dieser vertikale Strom und der horizontale Strom, den ich eben nannte, die gleiche verfassungsmäßige Qualität erhalten - ich sehe nicht, dass sie anders ist -, dann ist für die Nehmerländer die Frage der Verlässlichkeit, dieses Geld zu bekommen, genauso zu bewerten wie im jetzigen System.

Ich sage jetzt auch nicht, dass - obwohl es finanziell so ist - die Nehmerländer von den Geberländern abhängig sind. Das heißt, das Ganze geschieht nicht im Sinne einer irgendwie gearteten Entscheidung, die dort fällt, sondern das ist verfassungsmäßig verankert. Die einfachgesetzlichen Regelungen - dazu gehört ja das Finanzausgleichsgesetz - bedürfen der Zustimmung durch



den Bundesrat. Es gibt also auch hier den gleichen Schutz.

Das sage ich jetzt unabhängig von der Frage, die wir eben gehört haben: Wäre es nicht besser gewesen, eine Lösung im alten System zu finden? Auch ich weine dem Länderfinanzausgleich ein bisschen hinterher. Seine Grundstruktur ist nicht 1969, sondern schon 1950 etabliert worden, also ganz am Anfang der Bundesrepublik. Aber es hilft jetzt alles nichts. Wenn ein Land sagt, es möchte den Umsatzsteuervorgewegausgleich nicht mehr haben, dann steht man vor der Notwendigkeit, einen etwas tieferen Eingriff vorzunehmen. Ich habe in meiner Stellungnahme geschrieben: Instrumental ist das so machbar, wie wir das vorliegen haben. - Verfassungsrechtlich ist das - das haben wir eben insbesondere von Herrn Koriath gehört; das verstehe ich auch - ein sehr starker Eingriff.

Zur Frage der Transparenz vielleicht noch Folgendes. Wir müssen die Dinge einmal praktisch sehen. Der jetzige Länderfinanzausgleich und der Umsatzsteuervorgewegausgleich werden durch eine Verordnung des Bundes festgestellt, die ich einmal mitgebracht habe. Man kann sehen, welches Land jedes Jahr wie viel bezahlen muss, wie die Steuerkraft eines jeden Landes ist usw. Deswegen will ich Ihnen offen sagen: Den Vorwurf der Intransparenz habe ich nie richtig verstanden. Denn man muss nur in diese Unterlage schauen, um feststellen zu können: Es ist im Grunde genommen alles transparent.

Ich gehe einmal davon aus, dass selbstverständlich auch der neue Ausgleich in dieser Form veröffentlicht wird, dass er im Bundesrat beschlossen wird und dass er der Öffentlichkeit vorgestellt wird. Was die Umverteilung im Umsatzsteuersystem angeht, habe ich einfach einmal die Zu- und Abschläge ausgerechnet. Das werden wir künftig natürlich auch in Form von Geben und Nehmen in einer Verordnung lesen können. Wie sich das psychologisch auswirkt, wird sich zeigen. Wenn man Geld gibt, schaut man auch, was damit gemacht wird. Ob das dann, psychologisch gesehen, wirklich anders sein wird, das müssen wir einfach dahingestellt sein lassen.

Wie viele Milliarden Euro horizontal umverteilt werden, wie viele Milliarden Euro der Bund dann vertikal geben wird, das werden wir genauestens nachvollziehen können. Was das Verteilungsergebnis angeht - das hat Professor Häde schon gesagt -, passiert eigentlich gar nicht viel; das stimmt. So viel passiert im horizontalen Ausgleich wirklich nicht. Der Bund kommt letztlich für das in der horizontalen Ebene ausfallende Geld auf und stellt sicher, dass das Ausgleichsniveau der Nehmerländer mehr oder weniger im Bundesdurchschnitt liegt. Was bedeutet das? Das bedeutet ein anderes Aufteilungsverhältnis der Zahlerlast für die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse. Bislang war es so, dass der Bund, wie ich eben sagte, etwa 18 Prozent und die Ländergesamtheit den Rest gegeben haben. Da haben einige Länder gesagt: Dieses Aufteilungsverhältnis tragen wir so nicht mehr mit. - Dabei ist ein anderes, leicht verändertes Verhältnis herausgekommen. Das heißt aber nicht, dass im neuen Modell die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse obsolet wäre. So sehe ich das.

Bernhard Daldrop (SPD): Meine Frage richtet sich an Herrn Professor Lenk und an Frau Göppert. Ich habe den Eindruck, dass die Verfassungsgerichte der Länder in den Auseinandersetzungen mit den Kommunen meistens die Verfassungskonformität feststellen, aber nicht die Frage der Gerechtigkeit behandeln. Hier haben wir es jetzt damit zu tun, dass - was Herr Professor Lenk in seiner Stellungnahme als positiv bewertet - die kommunale Finanzkraft nicht mehr zu 64 Prozent, sondern in der Zukunft zu 75 Prozent berücksichtigt wird. Kritisch wird allerdings betrachtet, welche Wirkungen die Gemeindesteuerkraftzuweisungen in der Zukunft haben könnten. Mich interessiert daher, ob denn das im Grundgesetz verankerte Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, dem wir im derzeitigen Finanzierungssystem offensichtlich nicht hinreichend nachkommen, vor dem Hintergrund der Neuregelungen eigentlich besser oder eher schlechter verfolgt werden kann, und wenn man es besser verfolgen wollte, welche Änderungen in diesem Bereich erforderlich wären.



Sachverständiger Prof. Dr. Thomas Lenk (Universität Leipzig): Das jetzige System ist so gestaltet, dass wir sagen können: Es hat sich bewährt. Seit der Einheit sind in die neuen Länder Summen geflossen, die eine Angleichung bis zu einem gewissen Grad erleichtert haben. Allerdings können wir in den letzten Jahren beobachten, dass dadurch, dass der Solidarpakt abschmilzt, die Haushalte in den neuen Ländern restriktiver gehandhabt werden müssen, sodass durchaus ein Auseinanderdriften in der Finanzkraft sichtbar wurde. Besser gesagt: Das relative Finanzkraftverhältnis zwischen den neuen Ländern und den westlichen Flächenländern verschlechtert sich für die neuen Länder. Das kann man auf den Auslauf der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen und den Solidarpakt zurückführen.

Jetzt könnte man hoffen, dass das neue System, wenn der Solidarpakt ausgelaufen ist, diesen Trend umkehrt, sodass die Finanzkraft nicht noch weiter auseinanderdriftet. Wenn man sich die Steuerprognosen für 2020 und 2021 anschaut, muss man sagen: Die Hoffnung, dass sich im neuen System diese Auseinanderentwicklung umkehrt, wird sich nicht bestätigen. Man kann höchstens sagen: Der Trend der letzten fünf Jahre wird abgeschwächt. Aber die Finanzkraft der Länder wird sich weiter auseinanderentwickeln. Wenn sich jetzt die Finanzkraft der einzelnen Länder weiter auseinanderentwickelt, wird das in der Zukunft auch für den Bund zu einem Risiko werden, weil er die größere Disparität immer stärker ausgleichen muss. Da muss man schauen, wie sich die Disparitäten dann tatsächlich entwickeln.

Man könnte sich aber durchaus - das ist in der Gesetzesvorlage nicht berücksichtigt worden - fragen, ob denn eine auf die Wirtschaftskraft bezogene Zuteilung der Gemeinschaftssteuern hieran nicht von Anfang an auch anreiztechnisch etwas ändern könnte. Wenn wir anschauen, wie die Disparität in der Wirtschaftskraft zwischen dem stärksten Flächenland und dem schwächsten Flächenland ist, dann müssen wir feststellen, dass Bayern eine um 16 Prozent größere Wirtschaftskraft als der Bundesdurchschnitt hat und die Wirtschaftskraft Mecklenburg-Vorpommerns

im gleichen Jahr 33 Prozent unter dem Durchschnitt liegt. Das heißt, wir haben eine Differenz von ungefähr 49 Prozentpunkten.

Ein Blick auf die Finanzkraft beider Länder zeigt, dass die Differenz 71 Prozentpunkte beträgt. Das heißt, bevor die Umverteilung überhaupt losgeht, hat sich die Steuerzuordnung, die im Zerlegungsgesetz geregelt wird - das ist nicht angegangen worden -, nicht an der Wirtschaftskraft orientiert. Vielmehr müssen wir feststellen, dass finanzstarke Länder für ihre Leistungen überproportional belohnt werden und wirtschaftsschwache Länder überproportional - lassen Sie es mich überspitzt sagen - bestraft werden.

Würde man von Anfang an die Gemeinschaftssteuern an der Wirtschaftskraft orientiert zuweisen und dem wirtschaftsstärksten Land Bayern diese 16 Prozentpunkte über dem Durchschnitt mehr an Steuern geben und die anderen Länder entsprechend ihrer Wirtschaftskraft weniger stark bestrafen, müsste weniger umverteilt werden. So könnte jedes Finanzausgleichssystem um rund 20 Prozent entlastet werden. Das heißt, man würde 5 bis 6 Milliarden Euro einsparen. Man hätte hier auch durchaus einen stärkeren Anreiz, sich mehr für die Wirtschaft zu engagieren, bevor der Umverteilungsprozess losgeht.

Damit würde man sich übrigens dem Ziel, das sich die Bundesregierung vor 50 Jahren gegeben hat, nämlich die Steuerzuordnung an der Wirtschaftskraft zu orientieren, nähern. Das entspräche auch der Feststellung, die das Bundesverfassungsgericht vor 30 Jahren zum Zerlegungsgesetz getroffen hat: dass die Steuerzuordnung noch viel zu viele Verzerrungen aufweise.

Ich will es in einer anderen Form zuspitzen. Die derzeitige Steuerzuordnung bewirkt, dass vor Beginn des Umverteilungsprozesses Bayern 3,5 Milliarden Euro zu viel und Sachsen als großes Empfängerland 1,5 Milliarden Euro zu wenig hat. Wenn Sie eine andere Zuordnung hätten, hätten Sie einen größeren Anreiz. Um es auf den Punkt zu bringen: Das neue System sorgt nicht dafür, dass eine Angleichung in den Lebensverhältnissen unterstützt wird. Das ist aber die primäre Aufgabe des Länderfinanzausgleichs.



Vorsitzende Dr. Gesine Löttsch: Jetzt Frau Göppert, bitte.

Sachverständige Verena Göppert (Deutscher Städtetag): Ich bin doch gar nicht dran.

Vorsitzende Dr. Gesine Löttsch: Sie sind doch angesprochen worden. Wenn Sie meinen, es sei alles gesagt, dann ist das in Ordnung.

Sachverständige Verena Göppert (Deutscher Städtetag): Ich bin bestimmt gleich noch einmal an der Reihe.

Vorsitzende Dr. Gesine Löttsch: Okay.

Dr. Axel Troost (DIE LINKE): Ich möchte da weitermachen, wo Herr Daldrup aufgehört hat. Es geht um die Frage der Angleichung der Lebensverhältnisse, aber nun unter dem Gesichtspunkt: Nehmen wir einmal an, es kommt alles so, wie es jetzt vorgesehen ist; es geht nicht darum, was wir uns wünschen. Meine Frage an Herrn Koriath und an Herrn Lenk: Wie beurteilen Sie denn die perspektivischen Verteilungswirkungen? Für 2019/2020 sind erst einmal alle zufrieden. Die 16 Länder haben alle ihr Tableau und ordentliche Ergebnisse.

Die Frage ist: Wie wird sich die Verteilung für 2025 und 2030 entwickeln, auch vor dem Hintergrund, dass nicht alles dynamisiert ist? Welche Konsequenzen hat das dann für die wirtschaftsschwachen Länder, zumal - daran hat sich nichts geändert - der Finanzausgleich strukturell bleibt? Er gleicht zwar die Steuerkraft aus, aber Aspekte wie unterschiedliche Sozialhilfebelastungen, unterschiedliche demografische Belastungen, Stadt-Land-Gefälle, Zahl der Pendler und vieles andere mehr fließen nicht ein. Insofern interessiert mich Ihre Einschätzung: Was heißt das für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse perspektivisch für 2025 oder 2030?

Sachverständiger Prof. Dr. Stefan Koriath (Ludwig-Maximilians-Universität München): Ich bin kein Prophet und kein Ökonom, nur Verfassungsjurist. Aber ich möchte mir trotzdem hinsichtlich der Tendenz eine Vermutung, eine Prognose zutrauen, wie sich das Ganze auswirkt. Das Modell,

das sich die Länder ausgedacht haben, hat eine Schlagseite zugunsten der finanzstarken Länder. Ich glaube, das lässt sich nicht übersehen. Das wird dadurch verdeckt, dass von dem projizierten Verteilungstableau, das die Länder entworfen haben, im Ergebnis alle profitieren.

(Dr. Axel Troost (DIE LINKE): Zumindest bis 2020!)

Wenn man parafinanzausgleichsrechtliche Dinge einbezieht, was in den Berechnungen teilweise dadurch geschieht, dass gebundene vertikale Zuweisungen, die sich nicht nach den Artikeln 106 und 107, sondern nach anderen Verfassungsnormen richten, einbezogen werden, dann wird diese Schlagseite verdeckt. Aber im Kernfinanzausgleich gemäß den Artikeln 106 und 107, nach denen ungebundene Steuermittel verteilt und umverteilt werden, hat das System eine Schlagseite hin zu den starken Ländern.

Das kann man für richtig halten. Ich persönlich halte es für problematisch, weil - da stimme ich Herrn Lenk zu - unser gegenwärtiges System bei den Elementen der originären Steuerverteilung, die vorgelagert sind, die also von diesem neuen Modell gar nicht berührt sind, schon eine gewisse Schlagseite zugunsten der wirtschaftsstarken Länder hat.

Ich will es noch einmal sagen: Wenn wir vom örtlichen Aufkommen im jetzigen und im zukünftigen System reden, dann ist das nichts, was vom Himmel fällt oder irgendwie naturgegeben wäre, sondern das ist ein normativ bestimmtes, örtliches Aufkommen. Interessanterweise überlassen wir es weitgehend den Steuergesetzen, zu bestimmen, wo ein Finanzamt Geld einnimmt. Das sind dann plötzlich die Einnahmen der Länder. Wenn man sich das für die einzelnen Steuerarten nach bestimmten Listen anschaut, stellt man fest: Es liegen viele richtige Entscheidungen zugrunde. Natürlich ist der Grundgedanke richtig, dass Steuern, die in einem bestimmten Bereich erwirtschaftet werden, auch in diesem Bereich bleiben sollen. Aber in vielen Bereichen ist das nicht ganz so. Wirtschaftskraft und Finanz-



kraft im Sinne des Finanzausgleichs gehen auseinander. Diese Tendenz - das ist meine Vermutung - wird sich mit dem neuen Modell im Kernfinanzausgleich verstärken.

Etwas verdeckt wird das dadurch, dass - das nenne ich den „Parafinanzausgleich“ - der Bund die vielen vertikalen Kanäle, in denen er neben dem Finanzausgleich immer den Ländern, nicht den Kommunen, projekt- und aufgabenbezogen Geld in die Hand drückt, aufbläht. Dieses Phänomen haben wir in den letzten 20 Jahren schon erlebt. Aber es geht munter weiter. Dieses System soll auch noch tüchtig unterstützt werden, etwa durch die Einfügung des neuen Artikels 104c in das Grundgesetz, der heute nicht Thema ist, aber der in die Gesamtbetrachtung hineingehört. Ich halte ihn in diesem Entwurf für eine verunglückte Norm. Durch dieses Phänomen wird das Ungleichgewicht etwas verdeckt. Im Gesamtergebnis ist es schwer abzuschätzen, aber der Kernfinanzausgleich hat eine Schlagseite.

Sachverständiger Prof. Dr. Thomas Lenk (Universität Leipzig): Prognosen sind immer mit Unsicherheit behaftet; das wissen wir. Die Steuer-schätzung blickt immer nur fünf Jahre voraus. Von daher muss man fragen: Wenn die Trends so weitergehen wie bisher und keine Steueränderungen etc. angenommen werden, was könnte man da erwarten?

Vergegenwärtigen wir es uns noch einmal: Wir wollen einen Konvergenzprozess. Eine Konvergenz in den Ländern könnten wir hinbekommen, wenn es die einnahmeschwachen Länder schaffen, mehr wachstumsrelevante Ausgaben zu tätigen als die anderen. Man muss, um überhaupt aufholen zu können, in bestimmte Bereiche investieren, und man muss natürlich mehr investieren als die anderen - in der Hoffnung, dass es die richtigen Felder sind.

Wenn man sich dann einmal anschaut, wie die Anteile - wir sagen in der Volkswirtschaftslehre immer „wachstumsrelevante Ausgaben“ - an Bildung, Forschung etc. sind, dann stellt man fest, dass die Anteile für diese wachstumsrelevanten Ausgaben in den Ländern überdurchschnittlich hoch sind, die eine hohe Finanzkraft haben. Das

heißt, durch das neue System werden die Länder, die schon jetzt eine hohe Finanzkraft haben und bei denen wir wissen, dass sie durch das neue System entlastet werden, in diesem Bereich zukünftig noch mehr Spielraum für Investitionen haben.

Wenn diese Annahme stimmt - man muss zur Beantwortung Ihrer Frage ja Annahmen machen -, wird das ungleichmäßige Wachstum zwischen den Ländern weiter auseinandergehen. Die Antwort auf Ihre Frage liegt auf der Hand: Das Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse wird dadurch zumindest nicht unterstützt. Meine Befürchtung ist: Das Wirtschaftswachstum wird unter dieser einfachen Annahme weiter auseinanderlaufen müssen. Die einnahmeschwachen Länder sind, ich will nicht sagen: auf die horizontale Solidarität, aber auf die bundesstaatliche Solidarität angewiesen, damit das Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Angriff genommen werden kann.

Erlauben Sie mir einen Satz zu der Antwort von Herrn Voß. Auch ich habe einmal gerechnet, wie das mit den horizontalen und den vertikalen Volumina aussieht. In einer Rechnung für das Jahr 2019, wie groß der Anteil ist, der horizontal hin- und hergeschoben wird, bin ich auf 71 Prozent gekommen; vertikal bleiben dann 29 Prozent übrig. Im neuen System sinkt dieser horizontale Anteil um fast 10 Prozentpunkte auf 62 Prozent. Entsprechend erhöht sich der vertikale Anteil. Wir haben also an dieser Stelle eine Vertikalisierung.

(Sachverständiger Dr. Wolfgang Voß (Finanzminister des Freistaates Thüringen a. D.): Das habe ich nicht bestritten!)

- Es ging nur um die Größenordnung. Ich habe eine andere Größenordnung, Herr Voß. - Bei einer anderen Gelegenheit habe ich gesagt, dass wir von einem brüderlichen Finanzausgleich zu einem väterlichen Finanzausgleich kommen. Das muss politisch gewollt sein.



Anja Hajduk (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich möchte zwei Fragen an Professor Lenk richten. Vor dem Hintergrund der jetzigen Beantwortung, unter anderem von Ihnen, fällt es mir schwer, die Frage offenzuhalten, ob es noch darum geht, einen Konvergenzprozess in Gang zu setzen. Nach den bisherigen Ausdeutungen empfinde ich die Gesetzesvorlage als eine Absage an einen zukünftigen Konvergenzprozess.

Ich möchte dennoch nachfragen, weil Sie in Ihrer Stellungnahme auch darauf hingewiesen haben, dass andere grundsätzliche Herausforderungen mit diesem Reformvorschlag gar nicht aufgegriffen werden. Hierzu komme ich auf Ihre Ausführungen zurück, dass zum Beispiel auch die demografischen Herausforderungen angegangen werden müssten. Wir dürfen nicht nur mit Wachstumsprognosen und der Entwicklung der Finanzkraft arbeiten. Ich fand sehr wichtig, dass wir hier die Differenz zwischen Wirtschafts- und Finanzkraft aufgrund des Zerlegungsgesetzes festgehalten haben. Vielmehr müssen wir auch die Trends des sozialräumlichen Wandels und des demografischen Wandels berücksichtigen. Ich möchte Sie erstens um Ihre Stellungnahme dazu bitten, warum, in welcher Form und an welcher Stelle man die demografische Entwicklung oder einen demografischen Faktor in einem solchen Bund-Länder-Finanzausgleich aufnehmen müsste.

Zweitens möchte ich Sie zu einem speziellen Punkt fragen. Es geht um die Gemeindesteuerkraft und damit um die Änderung von Artikel 107 des Grundgesetzes. Sie sprechen davon, dass es durch das System mit seinen entsprechenden Parametern möglicherweise zu einer negativen Anreizwirkung kommt, dass also eine Reduzierung der kommunalen Steuerkraft insgesamt zu Mehreinnahmen führt und umgekehrt. Welche Relevanz hätte das möglicherweise rechtlich oder praktisch?

Sachverständiger Prof. Dr. Thomas Lenk (Universität Leipzig): Zunächst zu der demografischen Entwicklung, die auf uns zukommt und die im Gesetzentwurf zumindest nicht explizit berücksichtigt ist. Wir haben beim bundesstaatli-

chen Finanzausgleich festzustellen, dass es zunächst einmal ein Finanzkraftausgleich ist. Das heißt, wir normieren die Finanzkraft pro Einwohner und haben im System weitgehend keine Bedarfe. Es gibt aber eine Ausnahme. Die Ausnahme liegt in der Einwohnerwertung, bei der die Stadtstaaten mit 35 Prozent höher gewichtet werden und die sogenannten Dünnsiedlerstaaten, also Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt, über die Gewichtung eine Art Prämie bekommen. Dadurch werden unterschiedliche Bevölkerungsstrukturen zum Teil berücksichtigt. Außer bei den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen kennen wir im finanzkraftorientierten System kaum eine Berücksichtigung von Bedarfen.

In der Literatur gibt es aber mehrfach die Meinung, man müsse bei den Bedarfen zumindest die demografische Entwicklung berücksichtigen, weil wir sehr starke Unterschiede in der Bevölkerungsentwicklung haben, auch wenn die Prognosen immer wieder angepasst werden. Beim kommunalen Finanzausgleich einiger Länder gibt es durchaus einen demografischen Faktor, der genau das berücksichtigt. Mit einem solchen demografischen Faktor wird versucht, die Zeit, um sich der demografischen Entwicklung, im Besonderen bei der Kostenseite - wir reden dann immer von Remanenzkosten, die berücksichtigt werden müssen -, anzupassen, zu verlängern.

Der Faktor wird anhand der durchschnittlichen Einwohnerzahl in der vergangenen Zeit berechnet. Hier sind drei bis zehn Jahre üblich. Diese Durchschnittszahl vergleicht man dann mit der aktuellen Einwohnerzahl. Es wird dann bei der Einwohnerberechnung die Zahl genommen, die höher liegt. Ist die Durchschnittszahl höher - weil die Zahl der Menschen abnimmt - als die aktuelle Zahl, nimmt man den Durchschnitt. Ist die Zahl der Menschen in einer Kommune gestiegen - ich rede jetzt vom kommunalen Finanzausgleich -, dann liegt die aktuelle Zahl höher als die Durchschnittszahl und wird als Grundlage genommen.

Eine solche Regelung könnte man für die betroffenen Länder zugrunde legen. Davon würden insbesondere die neuen Bundesländer, aber auch



das Saarland profitieren. Man könnte einen solchen demografischen Faktor bei der Einwohnerzahl, wo auch immer sie dann eingerechnet wird, einführen. Meines Erachtens hat sich das bei den kommunalen Finanzausgleichen, bei denen man das implementiert hat, durchaus bewährt. Es spricht systematisch nichts dagegen, das beim Länderfinanzausgleich entsprechend einzubauen.

Man könnte dann noch stärker differenzieren und auch andere Bedarfe, die sich aus der Demografie herleiten lassen, beispielsweise einen Sozialhilfefaktor oder andere strukturelle Gesichtspunkte, hineinnehmen. Das hat man aber aus Gründen der Vereinfachung beim kommunalen Finanzausgleich nicht gemacht. Ich würde ehrlicherweise davon abraten. Es sollte in der Art und Weise gearbeitet werden, wie ich es eben erläutert habe.

Ich komme zu Ihrer Frage zur Gemeindesteuerkraft. Die Konstruktion der Gemeindesteuerkraft, die wir an dieser Stelle haben, halte ich für - um es krass zu sagen - verunglückt. Wir am Institut haben nachgerechnet - Herr Büttner wird das bestätigen können, er hat das auf eine andere Art und Weise schon gemacht -: Was passiert denn bei den Ländern, die für eine solche Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisung tatsächlich empfangsberechtigt wären? Wenn die Steuerschätzung für 2020 stimmt, wären sechs Länder empfangsberechtigt. Das sind alle neuen Bundesländer plus das Saarland. Wenn es in diesen Ländern gelänge - ich rechne immer pro Kopf, während die Kollegen immer pro Million Einwohner rechnen, aber 1 Million Einwohner ist in Nordrhein-Westfalen etwas anderes als im Saarland -, pro Kopf 10 Euro mehr an reiner Gemeindesteuer einzunehmen, beispielsweise über eine Grundsteuer, dann hätte das folgende Wirkung: Im normalen finanzkraftgebundenen System - ohne diese Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen - würde beispielsweise Sachsen im horizontalen Ausgleich 4,50 Euro verlieren. Am anderen Ende steht das Saarland mit 4,67 Euro.

Wenn man dann die höhere Finanzkraft berücksichtigt, dann hat das Auswirkungen auch auf die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen. Für

Sachsen wären das 2,11 Euro und für das Saarland auf der anderen Seite 2,19 Euro. Das sind die Zahlen nach dem normalen System. Dann kommen die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen noch hinzu, also die Gemeindefinanzkraftzuweisungen. Hier gäbe es dann Verluste von 5,14 Euro bis hin zu 5,30 Euro. Wenn Sie diese Verluste addieren, dann ergibt sich für Sachsen ein Verlust von 1,75 Euro. 10 Euro Mehreinnahmen führen also dazu, dass 11,75 Euro weniger zugewiesen werden. Ich nenne Ihnen jetzt die Zahlen für das Saarland: Bei Mehreinnahmen von 10 Euro pro Kopf verliert das Land 12,16 Euro durch das System. Das halte ich, gelinde gesagt, für einen handwerklichen Fehler.

Jetzt kann man sich natürlich in der Folge fragen: Lässt sich das ausgleichen? Man kann zum Beispiel den Tarif ändern. Aber wenn Sie den Tarif auf der einen Seite ändern, dann werden auf der anderen Seite die neuen Bundesländer mit dem Ergebnis der Verteilung nicht mehr so zufrieden sein, wie das jetzt der Fall ist. Deswegen danke ich für diese Frage. Dieser Punkt muss meines Erachtens wirklich angegangen werden.

(Anja Hajduk (BÜNDNIS
90/DIE GRÜNEN): Darüber
sollten die neuen Länder
einmal nachdenken!)

Eine Sache noch. Bei den Klagen vor dem Verfassungsgericht aus früherer Zeit wurde sehr oft argumentiert, dass Transferentzugsraten in der Größenordnung von 90 Prozent oder vielleicht auch mehr überhaupt nicht tolerabel sind. Jetzt wird uns ein Gesetzentwurf vorgelegt, bei dem die Entzugsrate bei deutlich über 100 Prozent liegt. Da prognostiziere ich, dass man da schnell Anlässe für Klagen findet.

Vorsitzende Dr. Gesine Löttsch: Bevor wir in die dritte Runde gehen, möchte ich geschäftsleitend darauf hinweisen, dass wir ebenfalls die Regelungen zur Stärkung des Stabilitätsrates und zum Schluss auch die Regelungen zur Steuerverwaltung beleuchten wollten. Dabei ist natürlich jeder frei, die Frage zu stellen, die ihm besonders am Herzen liegt.



Carsten Körber (CDU/CSU): Ich greife Ihren Wunsch und Ihre Bitte sofort auf und stelle eine Frage zum Stabilitätsrat an Professor Büttner und an Dr. Voß. Ab 2020 gilt die Schuldenbremse für die Länder. In dem uns vorliegenden und verabredeten Entwurf zahlt der Bund mit 800 Millionen Euro pro Jahr deutlich mehr an Konsolidierungshilfen für Bremen und das Saarland in das Ausgleichssystem ein. Gleichzeitig ist eine Stärkung des Stabilitätsrates vorgesehen. Meine Fragen: Ist der Stabilitätsrat in seiner Form geeignet, eine wirksame Kontrolle auf die Länderhaushalte auszuüben? Ist es vor diesem Hintergrund richtig, den Stabilitätsrat weiter zu stärken?

Sachverständiger Prof. Dr. Thiess Büttner (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg): Über den Stabilitätsrat und über die Frage, wie man eine Haushaltskontrolle gestaltet und versucht, eine Überschuldung von Bundesländern oder von anderen Gebietskörperschaften zu vermeiden, kann man grundsätzlich nachdenken. Aber der Gesetzgeber, unser Land ist den Weg gegangen, die Schuldenbremsen auf nationaler Ebene und in den einzelnen Ländern einzuführen. Gleichzeitig haben wir im europäischen Konzert eine ähnliche Konstruktion.

Wenn man davon ausgeht, dass dies der eingeschlagene Weg ist, stellt sich die Frage, wie man das konkret umsetzt. Die Umsetzung der Haushaltsüberwachung funktioniert bei uns über das Stabilitätsratsgesetz. Die Vorschläge hierzu sehen eine begrenzte Mandatserweiterung für den Stabilitätsrat vor. Er soll jetzt explizit die Einhaltung der Schuldenbremse durch den Bund und alle einzelnen Länder überwachen. Er soll das tun, um auf die europäischen Vorgaben Bezug zu nehmen, ohne dabei zu stark auf die länderspezifischen Besonderheiten abzustellen.

Ich denke, die Zielsetzung ist vernünftig. Die Problematik ist, dass wir eine Vergleichbarkeit herstellen müssen, wenn wir schauen, ob solche Regeln eingehalten werden. Die Vergleichbarkeit umzusetzen, ist technisch unheimlich schwierig. Hier einen Bezug zu den europäischen Regelungen herzustellen, ist grundsätzlich sinnvoll. Auf diese Art und Weise kann man versuchen, eine

Normierung der Haushaltsüberwachung herbeizuführen.

In der Umsetzung wird es eine ganze Reihe von Fragen geben, zu denen sich im Gesetzentwurf nichts findet. Das Hauptproblem ist dabei, was eigentlich seitens der Länder und seitens des Bundes offengelegt werden muss. Deswegen, denke ich, kommt es darauf an, dass die Planungen und Ergebnisse der einzelnen Länder tatsächlich nach den einheitlichen Vorgaben im EU-Verfahren ausgewiesen und mit den standardisierten Zielwerten verglichen werden.

Des Weiteren haben wir in Zukunft das Nebeneinander von länderspezifischen Regelungen, Schuldenbremsen und der normierten gleichförmigen Haushaltsüberwachung zu beachten. Um das Problem zu lösen, dass man mit zwei verschiedenen Maßstäben arbeitet - ich glaube, das kann man aus den Gründen, die ich genannt habe, nicht vermeiden -, ist es sinnvoll, dass die Länder selber dokumentieren, inwieweit sie ihre eigenen Vorgaben, ihre eigenen Schuldenbremsen einhalten, welche Vorgaben relevant sind usw.

Im Prinzip, denke ich, ist es ein richtiger Weg, den Stabilitätsrat zu stärken. Konkrete Auskunftspflichten sind so nicht vorgesehen. Das wäre wünschenswert gewesen. Aber immerhin ist der Rückgriff auf die europäischen Regelungen sinnvoll - das kann ich dazu sagen -, um eine Normierung herbeizuführen.

Sachverständiger Dr. Wolfgang Voß (Finanzminister des Freistaates Thüringen a. D.): Ich kann mich dem anschließen, Herr Körber. Durch die Entwicklung auf der europäischen Ebene hat sich die Bundesrepublik in ihrer Finanzpolitik zu einer bestimmten Verhaltensweise verpflichtet. Im föderalen Staat ist es allerdings so, dass nicht die zentralstaatliche Ebene allein durch ihr Tun die Erfüllung dieser Verpflichtung sicherstellen kann. Im föderalen Staat gibt es selbstständige Länder, und vor dem Hintergrund des Normengerüsts auf europäischer Ebene entstehen damit natürlich auch besondere Koordinierungsanforderungen. Also bedarf es eines Instrumentes, um



die Erfüllung der gesamtstaatlichen Verpflichtung sicherzustellen. Sonst wäre der Bundesfinanzminister sozusagen - ich überspitze es - ausgeliefert. Er müsste am Ende des Jahres in die Kasse schauen, um zu sehen, was geworden ist. Das kann ja wohl nicht die gewünschte Verantwortungsübernahme sein. Insofern ist es wohl sinnvoll und richtig, dass der Stabilitätsrat hier diese Aufgabe übernimmt.

Jetzt zu den unterschiedlichen Anforderungen, die an die Gestaltung der öffentlichen Kreditaufnahme gestellt werden. Da gibt es einmal die Anforderungen nach dem Grundgesetz und zum anderen die Anforderungen auf europäischer Ebene. Ich sehe diese Unterschiedlichkeit gar nicht so. Es sind zwei verschiedene Verfahren. Im europäischen Rahmen, vom Fiskalpakt her, darf die strukturelle Verschuldung des Gesamtstaats 0,5 Prozent des BIP betragen; nach dem Grundgesetz sind es 0,35 Prozent, wobei diese Möglichkeit nur dem Bund zusteht. Da die Länder ab 2020 hier keinen Spielraum mehr haben, sind die Dinge durch diese Bestimmung eigentlich koordiniert: koordiniert im Sinne der europäischen Anforderungen. - Es gibt sogar noch eine gewisse Marge.

Es ist also ein Schritt in die richtige Richtung. Es ist wohl auch notwendig, dass wir in der Bundesrepublik eine Institution wie den Stabilitätsrat haben. Durchgriffsrechte hat er nicht, aber er hat immerhin das Instrument, etwas öffentlich zu machen, und das dürfte schon disziplinierend wirken.

Ich sehe diese Entwicklung also positiv. Nach meiner Einschätzung ist sie aber noch nicht zu Ende. Ich könnte mir vorstellen, dass die weitere Entwicklung auch im europäischen Rahmen zeigen wird, dass der Stabilitätsrat noch stärkere Rechte bekommen müsste.

Dennis Rohde (SPD): Ich habe zwei technische Fragen zu den Bund-Länder-Finanzbeziehungen im engeren Sinne, und zwar an den Bundesrechnungshof. Die erste Frage. Es wird vorgeschlagen, dass die Gemeindesteuerkraftzuweisungen direkt an die Länder gehen. Man wäre geneigt, zu fragen, ob Sie nach Ihren bisherigen Erfahrungen

optimistisch sind, dass diese Zuweisungen dann auch in den finanzschwachen Kommunen ankommen. Ich frage Sie aber lieber, ob Sie Möglichkeiten sehen, hier eine verbindlichere Regelung zu schaffen.

Die zweite Frage. Sie schlagen in Ihrer Stellungnahme zu den Bund-Länder-Finanzbeziehungen vor, dass bei den jährlichen Haushaltsberatungen im Haushaltsausschuss auch ein Bericht über die aktuellen Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Finanzkraftausgleich gegeben wird. Meine Frage ist: Welche Erwartungen verbinden Sie damit, und was sollte ein solcher Bericht beinhalten?

Sachverständiger MR Dieter Hugo (Bundesrechnungshof): Zu Ihrer ersten Frage, was die Gemeindesteuerkraftzuweisungen anbetrifft: Wir haben in unserer Stellungnahme anklingen lassen, dass wir das für einen problematischen Weg halten, weil wir darin quasi eine vertikale Verantwortung des Bundes für die finanzielle Ausstattung der Gemeinden sehen. Das Verfahren des vertikalen Finanzkraftausgleichs läuft so, dass die Mittel zuerst in den Länderhaushalten ankommen und dann von den Ländern weitergegeben werden müssen. Die Frage ist, inwieweit das kontrolliert werden kann; da habe ich so meine Bedenken. Da es sich hier um ein Gesamtkonstrukt handelt, wird man diese besondere Form der Bundesergänzungszuweisungen wohl kaum auf den Prüfstand stellen können, aber man sollte von der Bundesregierung erwarten, dass sie hierzu regelmäßig berichtet.

Jetzt komme ich zu Ihrer zweiten Frage: Berichtspflicht. Ich nehme schon etwas länger an den Haushaltsberatungen teil, und ich habe festgestellt, dass der Bereich des Finanzausgleichs in den Haushaltsberatungen keine große Rolle spielt. Das finde ich schade, weil die Mittel, die vom Bundeshaushalt in die Länderhaushalte und dann möglicherweise weiter in die Kommunalhaushalte fließen, eine erhebliche Größenordnung haben. Unserer Stellungnahme ist eine Anlage 1 beigelegt; sie basiert letzten Endes auf dem, was die Bundesregierung veröffentlicht hat. Daraus können Sie ersehen, dass wir es hier in Zukunft mit zweistelligen Milliardenbeträgen zu



tun haben werden. Ich halte es für zwingend oder zumindest für wünschenswert, dass der Haushaltsausschuss im Rahmen seiner jährlichen Haushaltsberatungen einen Statusbericht, und zwar einen kritischen Statusbericht, bekommt, sodass er letzten Endes zum Beispiel feststellen kann - das betrifft noch einmal Ihre erste Frage -: Landen die Ergänzungszuweisungen zur Stärkung der kommunalen Finanzkraft auch wirklich bei den Kommunen?

Dr. Axel Troost (DIE LINKE): Ich möchte zum Stabilitätsrat zurückkommen. Ketzerische Stimmen sagen: Das ist die Einführung der Troika für die Bundesländer. - Es gibt Bedenken vonseiten des Bundesrates. Er ist der Auffassung, dass das Ganze bisher sehr unkonkret gefasst ist. Es gibt Befürchtungen, dass die „verfassungsrechtlich garantierte Haushaltsautonomie der Länder“ und „länderspezifische Besonderheiten“ nicht in angemessener Weise berücksichtigt werden. - Das ist wörtlich zitiert aus der Stellungnahme des Bundesrates.

Wir würden Sie das insgesamt einschätzen? Muss da noch nachgebessert werden, oder sollte das eins zu eins so übernommen werden?

Vorsitzende Dr. Gesine Lötzsch: Herr Troost, an wen richtet sich die Frage?

Dr. Axel Troost (DIE LINKE): An Professor Koriath und Professor Lenk; Entschuldigung.

Sachverständiger Prof. Dr. Stefan Koriath (Ludwig-Maximilians-Universität München): Stabilitätsrat und Haushaltsautonomie. Die Frage lässt sich, glaube ich, nur vollständig beantworten, wenn man die materiellen Regeln einbeziehen würde, die sogenannte Schuldenbremse oder, genauer gesagt, den dritten Versuch einer Schuldenbremse, seitdem es das Grundgesetz gibt. Das mache ich jetzt nicht; das würde zu weit führen. Ich nehme die Schuldenbremse einmal als gegeben an, und ich unterstelle einmal, dass ab dem Jahr 2020 kein Bundesland mehr neue Schulden aufnimmt - es sei denn, einer der weit gefassten Ausnahmetatbestände läge vor.

Wenn das das Szenario ist, dann stellt sich die Frage: Soll der Stabilitätsrat die Schuldenpolitik der einzelnen Länder und natürlich auch die des Bundes überwachen? Ich persönlich habe da ein bisschen Skepsis, weil der Stabilitätsrat ein politisches Organ ist und auch sein muss, weil er der demokratischen Legitimation und Rückbindung bedarf. Aber weil der Stabilitätsrat ein politisches Organ ist, vervielfältigen sich durch ihn sozusagen die Foren, auf denen man sich über bestimmte Dinge austauscht - mit Folgen, die vielleicht nicht immer so sind, wie manche sich das vorstellen.

Ich habe mir vor zwei Jahren einmal die Mühe gemacht, mir alle damals vorliegenden Beratungsunterlagen des Stabilitätsrates anzuschauen, um zu sehen, wie er denn in der Praxis funktioniert. Ich habe dabei den Eindruck gewonnen, dass die Tendenz vorherrscht, zu sagen: „Alle Gebietskörperschaften sind auf dem richtigen Weg. Weiter so!“, und allenfalls ein kleines Aber zu formulieren. Das muss sich nicht so fortsetzen.

Ob man wirklich die Haushaltsautonomie der Länder angreift, da bin ich mir nicht so sicher. Wenn man da Bedenken hat, dann, glaube ich, ist der Sündenfall schon passiert. Bei der grundgesetzlichen Vorgabe von Schuldenregeln für die Länder hätte man die Frage diskutieren müssen und sollen - das ist teilweise auch geschehen -, ob das ein Eingriff in die Haushaltsautonomie der Länder ist. Das hätte ich so auch gesehen.

Jetzt ist man sozusagen auf der Bahn, auf der der nächste Stein, eher verfahrensrechtlicher Art, hinzukommt. Das Problem würde ich also nicht so stark gewichten.

Ich sehe eher ein anderes Problem. Im Lichte der Schuldenregeln und auch der Tätigkeit des Stabilitätsrates ist noch eine andere Entwicklung auf Landesebene - nicht auf Bundesebene, aber auf Landesebene - zu betrachten, nämlich die Einführung der Doppik, neuer Haushaltstechniken und neuer Arten, Schulden aufzunehmen und Schulden sozusagen aus dem Kernhaushalt herauszuhalten oder in bestimmter Weise ein Schuldenmanagement einzuführen. In Anbetracht der



Handlungsmöglichkeiten, die neue Haushaltstechniken eröffnen, stellt sich für mich die Frage, ob, wenn es hart auf hart kommt, eine genaue Dokumentation der einzelnen Landeshaushalte wirklich möglich ist oder ob nicht in vielen Fragen ein kontroverser Diskussionsprozess darüber einsetzen könnte, ob bestimmte Haushaltsvorgänge den Schuldenregeln unterfallen oder nicht.

Sachverständiger Prof. Dr. Thomas Lenk (Universität Leipzig): Ich kann mich dem von Herrn Koriath Gesagten und auch dem, was Herr Voß vorhin zum Stabilitätsrat gesagt hat, weitgehend anschließen. Wir sind mit dem Übergang vom Finanzplanungsrat zum Stabilitätsrat einen richtigen Schritt gegangen. Wir sind auch in die richtige Richtung unterwegs.

Ich sehe es genauso wie Herr Koriath: Der Stabilitätsrat ist ein politisches Organ, das in der Diskussion die Kriterien dafür, wie was beurteilt wird, selbst festlegt, und entsprechend sind auch die Empfehlungen in den letzten Jahren gewesen; weitestgehend wurde im Prinzip ein Weiter-so dokumentiert.

Wir haben beim Thema Stabilitätsrat wissenschaftlich immer wieder die Diskussion: Sollten dem Stabilitätsrat, wenn er schon kontrollieren soll, mehr Sanktionsmechanismen zur Verfügung stehen? Wenn er mehr Sanktionsmechanismen hätte, käme genau die Frage auf: Wie sieht es dann mit der Haushaltsautonomie der Länder aus?

Es ist ein Zwischending. Mit dem Öffentlichmachen hat der Stabilitätsrat - wie die Rechnungshöfe im Prinzip auch - eine gewisse Macht. Er kann die Haushaltsautonomie der Länder aber nicht so einschränken, wie das die Frage hier zunächst einmal impliziert hat. Da er keine echten Sanktionen verhängen kann, würde ich sagen: Es ist ein Schritt in die richtige Richtung, aber auch nicht mehr.

Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Erstens würde ich gern eine Frage an den Bundesrechnungshof stellen, und zwar zu den Rechten des Bundes in der Steuerverwaltung.

Diese Rechte sollen nach dem vorliegenden Entwurf gestärkt werden. Aus unserer Sicht ist es schon lange überfällig, deutlich darüber hinauszugehen. Eine Bundessteuerverwaltung wäre aus unserer Sicht angebracht, um Defizite und Intransparenz in diesem Bereich abzubauen. Mindestens sollte man für große Unternehmen oder sehr wohlhabende Individuen sogenannte Large Taxpayer Units einsetzen. Das ist nach diesem Entwurf leider nicht vorgesehen. Aber es wird zu einer Stärkung der Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung kommen.

Mich würde interessieren, wo aus der Sicht des Bundesrechnungshofs noch Nachbesserungsbedarf besteht, sodass es zum Beispiel bei der Frage „IT, Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofs“ wirklich zu einer Verbesserung der Steuerverwaltung kommt, sodass mehr Transparenz entsteht, mehr Einnahmen erzielt werden und der Steuervollzug besser kontrolliert werden kann. Vielleicht können Sie das an zentralen Punkten noch einmal deutlich machen.

Die zweite Frage würde ich gern an Professor Dr. Wehner stellen. Sie haben in Ihrer Stellungnahme zum Stabilitätsrat auch ausgeführt, dass das nachher vor allem exekutiv vonstattengehen wird. Es gibt in vielen Ländern so etwas wie ein Congressional Budget Office, das das Parlament unterstützt, etwa unabhängige Analysen vorlegt, so wie wir bei der Rechnungsprüfung durch den Bundesrechnungshof unterstützt werden. Da würde mich interessieren, warum es aus Ihrer Sicht sinnvoll ist, dass die Parlamente bei solchen Fragen wie den Bund-Länder-Finanzbeziehungen oder dem Stabilitätsrat einbezogen werden. Vielleicht können Sie das noch einmal ausführen.

Sachverständiger MR Thomas Steinkamp (Bundesrechnungshof): Das Thema Bundessteuerverwaltung hat den Bundesrechnungshof in der Vergangenheit beschäftigt. Aktuell wiederholen wir die Forderung nicht. Wir versuchen, im bestehenden System Verbesserungen zu erreichen, etwa des Inhalts, dass dort, wo es geboten ist, beim Bund oder vielleicht auch bei den Ländern, zentralisiert wird. Das Thema „Zusammenarbeit



Bund/Land“ ist für uns bei unseren Prüfungen immer relevant.

Im Gesetzentwurf liegt der Schwerpunkt bei der Stärkung der Rechte des Bundes im Bereich IT. Konkret ist es hier das Vorhaben KONSENS - das hat das Vorhaben FISCUS abgelöst -, das seit 2007, also seit über zehn Jahren, läuft. Wir sehen bei unseren Prüfungen, dass sich da durchaus strukturelle Mängel zeigen. Insofern begrüßen wir diesen Vorschlag. Aber wir meinen, die Rechte sind im Entwurf nicht ausreichend konkretisiert. Ohne die beabsichtigte Rechtsverordnung kommen wir keinen Schritt weiter. Im Finanzverwaltungsgesetz wird die Ermächtigungsgrundlage für diese Verordnung vorgesehen.

Die Rechtsverordnung ist in zweierlei Hinsicht wichtig. Das Vorhaben KONSENS wird durch ein Verwaltungsabkommen geregelt. Das ist ein Staatsvertrag zwischen allen Bundesländern und dem Bund. Dieses Instrument ist sehr inflexibel. Änderungen bedürfen der Einstimmigkeit. Die Rechtsverordnung ist dagegen mit Mehrheit des Bundesrates zu ändern. Das wäre ein erster Fortschritt, formal.

Inhaltlich hätte das BMF nach der Rechtsverordnung die Möglichkeit, strukturelle Verbesserungen im Vorhaben KONSENS herbeizuführen, das heißt auch auf die IT-Ebene einzuwirken. Gegenwärtig hat das BMF beim Betrieb der IT keine Zuständigkeit; das ist Ländersache. Mit der Rechtsverordnung soll das BMF weiter gehende Zuständigkeiten bekommen. Das stößt aber, wie Sie gelesen haben, auf Widerstand bei den Ländern. Der Bundesrat hat jegliche Änderung sowohl des § 20 als auch des § 21a Finanzverwaltungsgesetz - es geht um das allgemeine fachliche Weisungsrecht des Bundes - abgelehnt.

Die Rechtsverordnung ist nicht Gegenstand dieses Gesetzespakets, sondern soll erst später erlassen werden. Wir haben die Befürchtung, dass die Länder dieser Rechtsverordnung nicht zustimmen. Dann hätten wir zwar Änderungen in der Verfassung und auch im Finanzverwaltungsgesetz, aber keinen Fortschritt.

Das Vorhaben KONSENS läuft schon, wie gesagt, über zehn Jahre. Wir meinen, dass da Impulse notwendig sind, um Verbesserungen zu erreichen. Aktuell laufen Alt- und Neuverfahren parallel. Das heißt, wir müssen sowohl die Alt- als auch die Neuverfahren bei jeder Rechtsänderung pflegen. Das ist ein Riesenaufwand. Die Ablösung der Verfahren wird erst in den späten 2020er-Jahren stattfinden. Um hier eine Beschleunigung zu erreichen, um auch eine Standardisierung der Prozesse zu erreichen - das betrifft all das, was vor Ort noch individuell läuft -, wäre es wichtig, diese Rechte beim Bund zu bündeln und dort Verbesserungen zu erzielen.

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wehner

(London School of Economics and Political Science): Das Grundproblem mit dem Stabilitätsrat ist meines Erachtens folgendes - es wurde schon mehrmals gesagt -: Er ist ein politisches Organ. Stellen Sie sich einmal vor, die Rechnungsprüfung würde nicht mehr vom Bundesrechnungshof durchgeführt, sondern von der Regierung selber. Das ist eigentlich das Konstrukt, das hier dahintersteht. Hier sitzen Regierungen in einem Gremium zusammen. Sie stellen den Haushalt auf. Sie vollziehen den Haushalt. Sie sollen sich dabei selbst und gegenseitig irgendwie überwachen. - Da ist irgendetwas fundamental nicht richtig.

Ich habe den Eindruck, dass bei der Bewertung dieser Institution durch die Kommission Deutschland praktisch einen Bonus bekommen hat, weil Deutschland haushaltspolitisch relativ gut aufgestellt ist.

Stellen Sie sich einmal ein anderes Beispiel vor: Der griechische Finanzminister entscheidet, eine Institution ins Leben zu rufen, die aus ihm selbst besteht und die vielleicht noch durch einen Professor beraten wird, den er ernennen darf. Diese Institution soll die Überwachung der Haushaltsregeln in Griechenland übernehmen. - Da hätten, glaube ich, wir alle sehr große Bedenken. Aber das ist im Prinzip die Herangehensweise hier.

Ein letzter Punkt. Mir geht es nicht um eine Personenkritik. Es geht also nicht um die derzeitigen Amtsinhaber und nicht darum, wie die Arbeit



dieser Institution ausgeführt wird. Man muss manchmal einen Schritt zurückgehen und fragen: Wäre ich mit dieser Institution zufrieden, wenn sie von anderen Personen geführt würde, wenn Ämter mit anderen Personen besetzt wären? Ein sehr aktuelles Beispiel aus den USA: Reform von Obamacare. Das Congressional Budget Office konnte sagen: 24 Millionen Menschen werden den Zugang zur Gesundheitsversicherung verlieren. Man wird zwar Geld sparen, aber das ist die Konsequenz. - So etwas wäre nicht von der Regierung gekommen. Das Office of Management and Budget in den USA hätte das so konkret, so unabhängig und so klar nicht sagen können.

Ich will damit nicht sagen, dass der Stabilitätsrat an sich eine schlechte Idee ist. Aber man muss ganz klar sehen: Er dient der politischen Koordination. Er kann nicht der Überwachung dienen. Es ist von der Grundkonstruktion her nicht möglich, dass man sich selbst überwacht.

Insofern danke ich Ihnen für Ihre Frage. Hier ist eine Tendenz. Das fängt jetzt mit den Haushaltsregeln an. Ich sehe - ich erwähne zum Beispiel das Vorausschätzungsgesetz, dessen Entwurf bereits vorgelegt wurde -, dass sich diese Tendenz fortsetzt. Exekutive Organe werden gestärkt - langfristig auf Kosten des Parlaments. Hier ist ganz klar zu sagen: Im Moment klappt das noch. Deutschland ist wirtschaftlich und vom Haushalt her gut positioniert. Aber was passiert, wenn es mal schlechter aussieht? Wenn es schlechter wird, dann nimmt der politische Druck zu, dann nimmt der ökonomische Druck zu, und dann kommt man schnell zu kreativer Buchführung. Von daher ist es sehr wichtig, dass das Parlament, der Bundestag, jetzt noch einmal darüber nachdenkt: Sollte man diesem höchst exekutivlastigen Modell - es ist im Europavergleich und im Weltvergleich extrem - nicht vielleicht eine Institution entgegensetzen, sodass man mit dem Stabilitätsrat und seinem Beirat auf Augenhöhe kommunizieren kann, sodass man das, was man von diesen Institutionen bekommt, richtig einschätzen kann? - Das ist das Grundproblem, das ich bei dem Vorschlag sehe. Ich könnte das gern noch weiter ausführen.

Vorsitzende Dr. Gesine Lötzsich: Jetzt folgt die vierte Runde.

Antje Tillmann (CDU/CSU): Ich möchte gern an die Äußerung von Herrn Steinkamp zu den Rechten des Bundes in der Steuerverwaltung anknüpfen. Herr Professor Wieland, Sie haben in Ihrer Stellungnahme die vorgesehene Fassung des Artikels 108 Grundgesetz als positiven Schritt in die richtige Richtung, hin zu mehr Kompetenzen des Bundes in der Steuerverwaltung, beschrieben. Der Bundesrechnungshof sagt: Das reicht nicht. Wir brauchen auch die Verordnungsermächtigung. - Dazu hätte ich gern Ihre Stellungnahme. Glauben Sie, dass wir die Verordnungsermächtigung, auch die Verordnung selbst, in dieses Gesetzgebungsverfahren aufnehmen sollten, oder haben Sie die Hoffnung, dass nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens die Länder dieser Verordnung freiwillig zustimmen?

Dann wende ich mich hinsichtlich der Prüfungsrechte noch einmal an den Bundesrechnungshof. Herr Steinkamp, Sie haben darauf hingewiesen: Das Projekt KONSENS ist eines der großen IT-Projekte. - Wie könnten die Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofs und der Landesrechnungshöfe genauer aussehen?

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer): Die Frage stellen heißt sie beantworten. Natürlich werden die Länder nicht geneigt sein, die Möglichkeiten, die sie nach der Grundgesetzänderung noch haben werden, ungenutzt zu lassen. Die Steuerverwaltung im Schwerpunkt bei den Ländern, das ist ein Geburtsfehler der Finanzverfassung. Das beruht darauf, dass die Alliierten 1949 verhindern wollten, dass der Bund finanziell zu stark wird. Deshalb hat man den Ländern die Steuerverwaltung zugewiesen. Es wäre an und für sich konsequent gewesen, zu sagen: „Der Bund erlässt die Steuergesetze, und er vollzieht sie auch“, um einen heimlichen Steuerwettbewerb zu verhindern. - Das wird man nicht mehr ändern können.

Bei der letzten Reformrunde hat mein damaliger Kollege, der heutige Bundesverfassungsrichter



Peter Michael Huber, gesagt: Das ist eine Machtfrage. Die Länder haben diese Verwaltung, und sie werden sie nicht wieder abgeben. - Also kann man vonseiten des Bundes nur versuchen, praktisch die Einwirkungsmöglichkeiten entsprechend auszugestalten. Man wäre aber schlecht beraten, wenn man darauf vertrauen würde, dass es in dieser Machtfrage freiwilliges Entgegenkommen gibt. Was jetzt nicht in der Verfassung oder in einem Gesetz geregelt wird, werden die Länder freiwillig nicht leisten.

Sachverständiger MR Thomas Steinkamp (Bundesrechnungshof): Zu den Prüfungsrechten. Im Rahmen des Vorhabens KONSENS sind seit 2007 knapp 800 Millionen Euro verausgabt worden. Bis zum Jahr 2021 werden es 1,5 Milliarden Euro sein. Daran sieht man, welche Größenordnung, welches finanzielle Volumen dieses IT-Vorhaben hat.

In der Vergangenheit haben wir, aber auch die Landesrechnungshöfe geprüft. Das Problem ist: KONSENS hat keine eigene Rechtspersönlichkeit, sondern ist länderübergreifend organisiert. Das heißt, jeder Rechnungshof kann nur die Aktivität seiner Verwaltung prüfen. Gremienentscheidungen, die strategische Festlegungen zum Gegenstand haben, sollten aber aus allen Perspektiven geprüft werden. Insofern ist es aus unserer Sicht wichtig, dass die Rechnungshöfe koordiniert und gemeinsam prüfen.

Momentan ist eine Prüfungsvereinbarung zwischen den Rechnungshöfen in der Verhandlung. Da zeigt sich aber, dass bei einigen Landesrechnungshöfen rechtliche Bedenken bestehen. Wir haben die nicht. Wir begrüßen es aber, ähnlich wie beim Vorgängerprojekt FISCUS, dass eine Prüfungsvereinbarung abgeschlossen wird. In der beabsichtigten Rechtsverordnung und auch in der Ermächtigungsgrundlage könnten entsprechende Hinweise auf die Prüfungsrechte und auf die Prüfungsvereinbarung gegeben werden, so dass diese Verhandlungen dann auch zum Abschluss gebracht werden.

Ich kann kurz ein aktuelles Beispiel nennen. Wir prüfen derzeit KONSENS zusammen, abgestimmt mit den Kollegen aus Bayern. Den Kollegen aus

Bayern wurde bis vor kurzem der Zugriff auf ein sogenanntes Managementtool verweigert mit der Begründung, da seien Daten aus anderen Ländern enthalten; deswegen könne man ihnen dieses Tool nicht zur Verfügung stellen. Wir haben im Zuge unserer Prüfung diesen Zugriff beantragt und haben ihn bekommen; die Kollegen aus Bayern haben ihn jetzt auch bekommen. Man sieht: Wenn die Finanzkontrolle stark ist, sich einhakt und gemeinsam auftritt, können daraus für alle Rechnungshöfe auch Vorteile erwachsen.

Insofern begrüßen wir die Prüfungsvereinbarung. Aufgrund der derzeitigen Verhandlungssituation und der Bedenken, die da geäußert werden, wäre es aus unserer Sicht wichtig, in den beabsichtigten Rechtsgrundlagen auf die Prüfungsrechte und auf die Prüfungsvereinbarung hinzuweisen.

Thomas Jurk (SPD): Ich möchte meine Fragen an Professor Wehner richten. Wir haben uns gerade schon über die künftige Rolle des Stabilitätsrates ausgetauscht. Der geschätzte Kollege Kindler hat bereits eine spannende Frage gestellt. Ich will das ein bisschen vertiefen.

Wenn wir sehen, dass auch mit der Neuregelung zum Stabilitätsrat in Artikel 109a Grundgesetz, die wir durchaus begrüßen, die Parlamente außen vor bleiben, so stellt sich die Frage: Wie kann man gewährleisten, dass die Parlamente stärker an Informationen beteiligt werden? Sie, Herr Professor Wehner, haben uns in Ihrer Stellungnahme eine kleine Übersicht darüber gegeben, wie das in anderen Ländern funktioniert. Von daher möchte ich gern wissen, ob Sie uns aus Ihrer Erfahrung heraus vielleicht eine Empfehlung geben können, wie wir das als Parlament organisieren sollen. Insbesondere der Hinweis auf ein Budget Office ist bereits gekommen. Da interessiert mich, wie das andernorts ausgestaltet ist. Sie haben Beispiele aus den USA und aus Griechenland gebracht. Vielleicht gibt es Vorbilder, die wir uns ansehen sollten.

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wehner (London School of Economics and Political Science): Die Tabelle - das ist die letzte Seite meiner Stellungnahme - ist aus einer OECD-Studie. Sie gibt einen Überblick über die Situation in



18 Ländern und zeigt, welche unabhängigen Fiskalinstitutionen dort existieren und wie sie mit den Parlamenten in Verbindung stehen. Es gibt ein einziges Land, Belgien, wo die Institution so wenig angebunden ist und so wenig mit dem Parlament zu tun hat wie der Stabilitätsrat und sein Beirat in Deutschland. Interessant ist, dass in Belgien, das auch ein föderales Land ist, der Hohe Rat für Finanzen genau diese politische Koordinationsfunktion hat. Sie ist dort sehr, sehr wichtig. Das wurde bereits herausgestellt.

Damit komme ich zurück zu den Modellen, die am weitesten verbreitet sind, bzw. zu der Idee, unabhängige Fiskalinstitutionen aufzubauen. Diese kommen in zwei Grundformen vor.

Das sind zum einen die Parliamentary Budget Offices - das habe ich etwas holprig mit „Parlamentarische Haushaltsanalysebüros“ übersetzt; das ist vielleicht noch nicht der große Wurf -, die unabhängige Institutionen sind, die ganz klar dem Parlament angegliedert sind und deren Direktor oder Direktorin vom Parlament ernannt wird und die unabhängige, überparteiliche Analysefunktionen für das Parlament wahrnehmen. Mir geht es insbesondere um vier Funktionen: die Überwachung der Haushaltsregeln bzw. die Einschätzung der Einhaltung von Haushaltsregeln, die Einschätzung der langfristigen Nachhaltigkeit des Haushalts, Kostenschätzungen von Politikmaßnahmen und Gesetzentwürfen und die Einschätzung von Vorausschätzungen, gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzungen, aber auch solchen, die die Haushaltszahlen selber betreffen. Auf eine solche Institution kann der Bundestag im Moment nicht zurückgreifen.

Der Gegenentwurf dazu wäre ein unabhängiger Fiskalrat wie zum Beispiel das Office for Budget Responsibility in Großbritannien. Das ist eine Institution, die vom Parlament, aber auch von der Regierung unabhängig ist. Großbritannien ist, glaube ich, ein sehr gutes Beispiel für eine solche Funktion.

Im Prinzip können alle vier Funktionen, die ich eben kurz angerissen habe, von beiden Arten von Überwachungsinstitutionen durchgeführt werden. Das ist auf verschiedene Weise möglich.

Zum einen gibt es - zum Beispiel in Großbritannien - das Modell, dass gewisse Funktionen vollständig von unabhängigen Institutionen übernommen werden. Vorausschätzungen werden in Großbritannien nicht mehr vom Finanzministerium, sondern vom Office for Budget Responsibility gemacht. Die Beamten, die das mal im Finanzministerium gemacht haben, sitzen da nicht mehr; die gibt es dann nicht mehr. Das ist ausgelagert worden. Das ist praktisch das Ersetzen einer Funktion.

Das Gegenmodell bedeutet eigentlich: ein Entgegensetzen, das heißt, dass man eine Alternative erhält. Das ist beim Congressional Budget Office der Fall. Auch in Italien hat man den Fiskalvertrag so umgesetzt, dass die unabhängige Fiskalinstitution mit dem Parlament zusammenarbeitet. Bei dem dortigen Modell ist es eher so, dass man den Vorausschätzungen, den Kostenschätzungen, den Nachhaltigkeitsuntersuchungen und der Einschätzung der Einhaltung von Haushaltsregeln, die durch andere Organe durchgeführt werden, einen Gegenentwurf bzw. eine eigene Betrachtung des parlamentarischen Haushaltsanalysebüros, so nenne ich es jetzt einmal, hinzufügt.

Es gibt noch verschiedene andere Varianten. Aber das sind, grob gesagt, die Modelle, die es gibt. Es gibt also zwei große Arten von Institutionen: zum einen die unabhängigen Fiskalräte, die von der Regierung und vom Parlament unabhängig sind, oft aber sehr viel stärker an das Parlament angebunden sind als bei uns der Stabilitätsrat und sein Beirat - das macht meine Tabelle deutlich -, oder zum anderen eine unabhängige Institution, die direkt an das Parlament angebunden ist und es in seiner Funktion unterstützt.

Roland Claus (DIE LINKE): Was die Rolle der Budget Committees anbetrifft, will ich die Erfahrung beisteuern, dass wir, als wir im vorigen Jahr als Obleute des Haushaltsausschusses in Washington waren und uns darüber informiert haben, unseren Respekt bezeugt, aber auch gesehen haben, wo die Grenzen dieser Institution sind. Wir wollen sie auch nicht romantisieren.



Ich habe noch eine Frage an den Bundesrechnungshof und Professor Lenk zum Thema Steuerverwaltung. Wir beklagen gemeinhin die missliche, aber zum Teil auch tolerierte Situation, dass es Defizite bei Betriebsprüfungen und Steuerfahndungen gibt. Die Resultate sind: entgangene Steuereinnahmen in beträchtlichen Höhen - von wem auch immer beziffert. Die Frage ist jetzt: Hätte die erweiterte Kompetenz des Bundes im Steuervollzug mehr Effektivitäts- und, denke ich, auch Gerechtigkeitsreserven, oder werden die Unzulänglichkeiten, über die wir jetzt zuweilen klagen, nur auf eine andere Ebene verlagert? Wie ist Ihre Einschätzung dazu?

Sachverständiger MR Peter Korn (Bundesrechnungshof): Die derzeit angedachten Änderungen im Finanzverwaltungsgesetz betreffen überwiegend den Bereich der IT. Dort soll der Bund erweiterte Steuerungsrechte erhalten. Hieraus ergeben sich nach unserer Auffassung auch Auswirkungen auf die Betriebsprüfung; allerdings ist dies auf den Bereich der IT-Unterstützung beschränkt. Auf die Personalausstattung zum Beispiel hat dies keine Auswirkungen.

Ein weiterer Aspekt des Gesetzespakets betrifft die Stärkung des allgemeinen fachlichen Weisungsrechtes des Bundes in § 21a Absatz 1 Finanzverwaltungsgesetz. Durch eine Änderung bei den Abstimmungsregeln soll künftig der Widerspruch nicht mehr nur von mindestens neun, sondern von elf Ländern erforderlich sein, um allgemeine fachliche Weisungen des Bundes zu verhindern. Dies könnte aus unserer Sicht auch dazu beitragen, dass sich der Bund mit seinen Vorstellungen künftig besser und häufiger durchsetzen kann. Dies kann ein Beitrag sein, um das Ganze einheitlich und auch gleichmäßiger und gerechter zu machen. Allerdings sind hiervon nicht ausschließlich die Betriebsprüfung und Steuerfahndung betroffen.

Letztlich, muss man sagen, handelt es sich um eine relativ kleine Stellschraube.

Sachverständiger Prof. Dr. Thomas Lenk (Universität Leipzig): Ich halte es auch für einen Schritt in die richtige Richtung, dass dem Bund jetzt mehr Rechte zugestanden werden; denn, wie

eben schon gesagt wurde, der Bund kann dann Dinge besser durchsetzen als in der Vergangenheit. Der Meinung kann ich mich anschließen, wobei ich, wie schon Herr Wieland vorhin, betone, dass ich es prinzipiell auch für einen Fehler halte, dass es keine Bundessteuerverwaltung an sich gibt. Dann hätten wir viele dieser Probleme wahrscheinlich nicht in der Art, wie wir sie derzeit haben.

Anja Hajduk (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Wir haben eine kurze Nachfrage zu einer Feststellung von Herrn Professor Häde am Ende seiner Stellungnahme. Sie empfehlen zu dem Thema „Stärkung des Stabilitätsrates“, im Grundgesetz den Verweis auf den nicht mehr existenten Artikel 104 des EG-Vertrages durch eine Bezugnahme auf Artikel 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zu ersetzen. Ich stecke nicht so tief in der Materie, um sagen zu können, wie gravierend und wichtig es ist, dass man dem nachkommt. Es ist erst einmal logisch, wenn man es liest, und man denkt: Das könnte man ja machen. Aber vielleicht können Sie noch das eine oder andere Argument in der Sache anfügen.

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Häde (Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)): Es ist im Grunde genommen eine Kleinigkeit, aber eine Kleinigkeit, die mich schon lange stört, dass dort eine falsche Bezugsnorm steht, die es nicht mehr gibt. Der EG-Vertrag ist schon vor etlichen Jahren durch den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union abgelöst worden, und die Vorschrift, in die das übernommen wurde, was in Artikel 104 EG-Vertrag stand, ist Artikel 126 AEUV. Es wäre nur eine Anpassung an die fortgeschrittene und geänderte Rechtslage. Das ist eine redaktionelle Änderung.

(Anja Hajduk (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Eine redaktionelle, tatsächlich!)

Das hat keinerlei inhaltliche Auswirkungen. Nur: Warum schleppt man, wenn man schon das Grundgesetz ändert, etwas mit, was es nicht mehr gibt?



Vorsitzende Dr. Gesine Löttsch: Damit kommen wir zur fünften Runde.

Dr. André Berghegger (CDU/CSU): Ich möchte gerne zur Stärkung der Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung zurückkehren und eine Frage an Herrn Professor Reimer richten. Herr Reimer, Sie haben in Ihrer Stellungnahme angegeben, dass mit Artikel 108 Absatz 4 Satz 3 Grundgesetz neue Regelungen für den Vollzug von Steuergesetzen verbindlich werden können, und die Frage aufgeworfen, welche Handlungsformen damit gemeint sind. Sie haben auch einen Widerspruch bzw. eine Inkonsistenz zu anderen Regelungen aufgezeigt, und zwar einen möglichen Konflikt zu Artikel 108 Absatz 7 Grundgesetz, in dem die allgemeinen Verwaltungsvorschriften erwähnt sind, bzw. zur Beschränkung der Weisungsbefugnis des Bundes, die in Artikel 85 Absätze 3 und 4 näher konkretisiert ist.

Meine Frage ist: Ist es schlicht und ergreifend eine Systemwidrigkeit? Ist es, salopp gesagt, nicht schön, diese Regelung so vorzunehmen, oder sind es doch deutlichere rechtliche Bedenken, die Sie gegenüber dieser Regelung haben? Und wie könnte man diesen Bedenken gegebenenfalls begegnen?

Sachverständiger Prof. Dr. Ekkehart Reimer (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg): Die Regelung, wie sie jetzt geplant ist, verstößt nicht gegen Artikel 79 Absatz 3. Deswegen ist eine solche Verfassungsänderung nicht rechtswidrig. Bundestag und Bundesrat können das so beschließen. Sie werden aber alle diejenigen, die - egal wo, ob im Bundesfinanzministerium, im Bundesrat, in den Ländern oder auch in der Wissenschaft - künftig mit diesen Fragen beschäftigt sind, vor unlösbare Rätsel stellen. Die Formulierung, die jetzt für Artikel 108 Absatz 4 gefunden worden ist, lautet in der Tat, dass bei Zustimmung einer dann im Gesetz genannten Mehrheit - also kein Veto von elf Ländern - „Regelungen“, wie es wörtlich heißt, für den Vollzug von Steuergesetzen für alle Länder verbindlich werden. Das Wort „Regelungen“ ist schwammig; das stellt den Verfassungsjuristen im Grunde vor zentrale Rätsel, weil die Vorschriften des einfachen Rechts, über die wir vorhin schon mehrfach gesprochen haben

- namentlich § 21a FVG -, eine ganz konkrete Handlungsform benennen, nämlich die Rechtsverordnung. Bei der Rechtsverordnung des Bundes ist aber ein Land niemals beteiligt - der Bundesrat ja, aber nicht ein Land. Deswegen kann auch nicht von einer Mehrheit von Ländern gesprochen werden. Es wäre also glatt verfassungswidrig, das Wort „Regelungen“ als Rechtsverordnung zu verstehen.

Deswegen habe ich in meiner schriftlichen Stellungnahme versucht, mir die Frage zu beantworten, was denn dann unter „Regelungen“ zu verstehen ist. Dabei fällt der Blick auf Artikel 108 Absatz 7, also auf die Möglichkeit, dass der Bund allgemeine Verwaltungsvorschriften erlässt; er fällt aber auch auf die Vorschriften im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung, wo allgemeine und dann auch spezielle Weisungen im Rahmen der normalen Auftragsverwaltung ergehen können, sodass die wahrscheinlich richtige Auslegung wäre: Die Regelungen von Artikel 85 einerseits und Artikel 108 Absatz 7 andererseits werden jetzt modifiziert, indem in ganz bestimmten Fällen der Bund eben nicht handeln kann, wie er sonst nach dem Grundgesetz handeln kann, sondern durch die Länder gebremst werden kann, und zwar durch die Länder selbst und nicht etwa durch den Bundesrat. Das - namentlich das Wort „Regelungen“ - ist aber so unklar und offen, dass ich mir wünschen würde, der verfassungsändernde Gesetzgeber würde entweder präziser sagen, was er meint, oder auf eine solche Regelung verzichten und dann auf einfachgesetzlicher Ebene konkretisieren, wie Artikel 85 bzw. Artikel 108 Absatz 7 funktionieren sollen.

Bernhard Daldrop (SPD): Ich habe eine Frage zur Steuerverwaltung an Herrn Professor Wieland. Stellen Sie sich einen Moment vor, Sie müssten sozusagen Advocatus Diaboli spielen. Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme erklärt, dass die Regelungskompetenzen des Bundes im Bereich der Steuer-IT die Organisations- und Verwaltungshoheit der Länder massiv beeinträchtigen würden. Herr Kollege Claus hat eben schon das Beispiel der Betriebsprüfung in bestimmten Bundesländern, die sozusagen als Instrument der Wirtschaftsförderung fungiert - oder ähnliche Dinge mehr -, angesprochen. So weit würde es



wahrscheinlich nicht gehen. Aber mit welcher Kritik wäre zu rechnen? Wie ist das einzuschätzen?

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer): Ich denke, das betrifft die vorhin von mir schon angesprochene Machtfrage. Natürlich werden die Länder bei allem, was der Bund regelt, sagen: „Das ist eigentlich unsere Angelegenheit“, weil die Steuerverwaltung im Prinzip bei den Ländern liegt. Wenn man der Auffassung ist, dass diese Grundentscheidung der Verfassung vielleicht nicht glücklich ist, sondern dass es in einem einheitlichen Wirtschaftsraum mit einer einheitlichen Steuergesetzgebung auch einen einheitlichen Steuervollzug geben sollte, dann ist es konsequent, insoweit die Organisationshoheit der Länder ein Stück weit einzuschränken. Sie reicht so weit, wie das Grundgesetz es zulässt. Das ist eine Frage des politischen Willens.

Das Gegenargument vonseiten der Länder wird damit nicht ausgeräumt. Sie werden zu Recht immer sagen: Hier wird unsere Organisationshoheit eingeschränkt. - Aber wie weit diese reicht, ist eine Frage der Verfassung; sie wird nicht irgendwo anders vorgegeben.

Meines Erachtens ist das Anliegen, einen Steuerwettbewerb zwischen den Ländern durch eine einheitliche Handhabung des Vollzugs der Steuergesetze zu verhindern, wichtig genug, um bei einer Abwägung die Interessen der Länder ein Stück weit zurücktreten zu lassen. Wenn das auf Widerspruch stößt, würde mich das nicht überraschen.

Roland Claus (DIE LINKE): Nach jetzigem Stand ist dies meine abschließende Frage, die ich Professor Koriath und Professor Wehner stellen möchte. Wer an der Anhörung vor zwei Wochen beteiligt war, kennt meine Sorge schon: Ich mache mir große Sorgen um die Ästhetik des Grundgesetzes. Ich finde, dass mit diesen Grundgesetzänderungen die Ästhetik des Grundgesetzes ziemlich Schaden nimmt. Es fängt in einer so wunderbaren Sprache an, die ich hier nicht zitie-

ren muss, und je jünger die Änderungen der Verfassung sind, die wir vornehmen, desto bürokratischer werden die Formulierungen.

Meine Frage an die Verfassungsexperten und Kenner anderer Systeme ist: Muss das wirklich so sein? Könnte man dem nicht entgegenwirken? Ist das überall, wo derzeit Verfassungen geändert werden, auf eine so unangenehme Weise der Fall, wie ich es empfinde? Sie müssen sich dem ja nicht anschließen; aber ich glaube, ich konnte mich verständlich machen.

Sachverständiger Prof. Dr. Stefan Koriath (Ludwig-Maximilians-Universität München): Man kann sich auf den Standpunkt stellen, dass Verfassungsästhetik nicht ganz so wichtig ist, wenn eben nur Verfassungsrecht funktioniert. Das ist allerdings ein Standpunkt, den Verfassungsrechtler nicht so gerne mögen, weil Verfassungsästhetik auch immer mit inhaltlichen Fragen verbunden ist: Eine Verfassung soll auf die wesentlichen Dinge konzentriert sein und grundlegende Bestimmungen für Staat und Gesellschaft enthalten. Eine Verfassung soll aber auch Bewegungsraum für den politischen Prozess bzw. einen Rahmen für den politischen Prozess enthalten.

Das, was wir seit längerer Zeit erleben und was auch den vorliegenden Gesetzentwurf kennzeichnet, ist, dass diese grundlegenden Kategorien ziemlich ins Rutschen geraten. Damit, dass Detailbestimmungen, befristete Bestimmungen und Übergangsbestimmungen ins Grundgesetz aufgenommen werden, könnte man vielleicht noch leben. Damit, dass allerdings auch teilweise Widersprüche auf der Verfassungsebene selbst installiert werden, wird es aber schon deutlich problematischer.

Nehmen Sie zum Beispiel den Artikel 107 Absatz 2 Grundgesetz, der den Begriff der Finanzkraft enthält. Nach bisherigem Recht ist der Begriff der Finanzkraft ein Verfassungsbegriff, der aber dem Einfachgesetzgeber durchaus Raum zur Ausgestaltung gibt. Die Verfassung dient als Rahmenordnung; die Ausgestaltung erfolgt durch den Gesetzgeber. Wenn jetzt im Zusammenhang mit dem Länderfinanzausgleich bei der berg-



rechtlichen Förderabgabe sozusagen eine Detailregelung in die Verfassung aufgenommen wird, dann wird die Arbeitsteilung zwischen Verfassung und Gesetz gestört, und die Aussagekraft des Rahmenbegriffs „Finanzkraft“ für den einfachen Gesetzgeber wird ebenfalls durcheinandergeschüttelt. Das ist nur ein Beispiel; ich könnte noch andere Beispiele nennen.

Also: Ästhetische Fragen sind zugleich auch inhaltliche Fragen. In der Tat gibt es einiges, was vielleicht noch einmal durchdacht werden sollte. Auch Artikel 143f gehört in diese Kategorie. Dass man politisches Misstrauen nicht in die Verfassung schreibt und dass man politische Geltungsbedingungen einer Rechtsnorm und sogar einer Verfassungsnorm nicht in die Verfassung aufnehmen sollte, finde ich, sollte zu den Grundlagen von Verfassungsänderungen gehören.

Man kann das noch etwas weiterziehen, Ästhetik und Inhalt zu verknüpfen. Man kann sich etwa beim Stabilitätsrat und der ständigen Ausweitung seiner Befugnisse die Frage stellen, ob das der richtige Weg ist. Ich will das nur mit wenigen Sätzen zu dem, was Herr Wehner gesagt hat, verdeutlichen. Es ist ja alles richtig, was er sagt, aber die Untersuchung der OECD, auf die er sich gestützt hat und die sehr aufschlussreich ist, hat einen ganz gewaltigen blinden Fleck; dieser blinde Fleck lautet: Was hat sich denn in der Haushaltspolitik der einzelnen Staaten dadurch, dass man solche Gremien eingeführt hat, geändert? Die Frage lässt sich leider nicht beantworten, weil man dabei mit hypothetischen Kausalitäten arbeiten müsste.

Aber die Frage stößt noch auf etwas anderes, nämlich ob die Haushaltspolitik bzw. die Frage der Verschuldung und wie man damit umgeht, nicht im Kern ein politisches Problem ist und der Versuch, im Kern politische Fragen, die politisch entschieden und verantwortet werden müssen, immer weiter zu verrechtlichen, im Grunde der falsche Weg ist, weil auch damit die Verfassung auf ein falsches Gleis geschoben wird. Das führt zu nichts, weil die Gremien, die man dadurch schafft - egal ob unabhängig oder abhängig, ob parlamentsangebunden, Sachverständigengre-

mien oder exekutive Gremien -, immer etwas produzieren, was dann sozusagen Ausweichmöglichkeiten enthält und den politischen Prozess letztlich intransparent hält.

Mir wäre es zum Beispiel an der Stelle viel sympathischer, wenn man sagen würde: Der Stabilitätsrat wird aus der Verfassung herausgenommen. Wenn man ihn politisch will, soll man es machen, aber er soll keinen Verfassungsrang haben, und die Verschuldung bzw. Nichtverschuldung soll politisch entschieden und alle vier Jahre vor den Wählern verantwortet werden. - Auch das ist eine Frage der Ästhetik.

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wehner

(London School of Economics and Political Science): Ganz kurz: Großbritannien hat das sehr elegant gelöst: Wenn man keine geschriebene Verfassung hat, dann hat man diese Probleme nicht.

(Heiterkeit)

Ich denke aber, dass es da tatsächlich eine Spannung gibt; ich stimme Ihnen darin zu. Beispiel Haushaltsregeln: Es gibt immer komplexere Haushaltsregeln. Die zweite Generation von Haushaltsregeln, die zum Beispiel die Konjunkturschwankungen herausrechnen, sind sehr komplexe Konstrukte. Man fängt jetzt an, so etwas in die Verfassung aufzunehmen; das hat auch der Fiskalvertrag empfohlen und angestoßen. Damit kommt auch die Frage der Überwachung und anderes auf. Man kommt von einem Detail ins andere. Dabei gibt es letzten Endes ein Spannungsfeld zwischen Komplexität und Transparenz, indem man immer komplexere Regeln aufbaut, die für den normalen Leser des Grundgesetzes zum Beispiel nicht mehr völlig durchschaubar sind.

Was meinen Beitrag angeht, würde ich aber sagen: Für ein Parliamentary Budget Office braucht es keine Grundgesetzänderung. Das kann auch ohne diese ins Leben gerufen werden.

Dr. André Berghegger (CDU/CSU): Professor Reimer, ich habe noch eine Nachfrage zu dem Thema von vorhin. Sie haben gesagt, Sie wünsch-



ten sich eine Präzisierung des Begriffs „Regelungen“. Können Sie das noch einmal präzisieren? Reicht die von Ihnen vorgeschlagene Verschiebung der Regelung in Artikel 108 Absatz 7 Grundgesetz?

Sachverständiger Prof. Dr. Ekkehart Reimer (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg): Ich glaube, die Verschiebung in Artikel 108 Absatz 7 reicht in der Tat aus. Dieser Artikel hat die allgemeinen Verwaltungsanweisungen zum Thema. In diesen Kontext gehören auch die Regelungen. Dann kann der Verfassungsinterpret immer noch sehen, ob man darauf gewissermaßen eine stärkere Nähe in Richtung der Einzelweisungen im Rahmen der Auftragsverwaltung stützen kann, wie es der heutigen Staatspraxis entspricht. Das kann dann durch das Finanzverwaltungsgesetz konkretisiert werden.

Insgesamt steht eine Bundessteuerverwaltung für meine Begriffe aus gutem Grund nicht als Thema auf der Tagesordnung. Das sage ich jetzt als Wissenschaftler, der sehr viel mit steuerrechtlich versierten Kolleginnen und Kollegen aus dem Ausland zu tun hat: Es ist eine zentrale Stärke des Grundgesetzes, dass wir die Finanzverwaltung gerade auch bei den großen Gemeinschaftssteuern auf 17 Schultern verteilen, weil das zu einer enormen Qualitätssteigerung und -kontrolle führt. Wenn nur ein Beamter in der Wilhelmstraße auf eine steuerrechtliche Regelung schaut, dann ist die Qualität fast immer schlechter als dann, wenn das in einem sehr diskursiven Prozess zwischen unterschiedlich eingefärbten Bundesländern diskutiert wird, bevor es mit einer gewissen Reife an die Öffentlichkeit geht. Deswegen ist die substanzielle Beteiligung der Länder an der Steuerverwaltung ein Juwel des Artikels 108.

Thomas Jurk (SPD): Die Ministerpräsidentenkonferenz hat ja für uns beschlossen, dass die kommunale Finanzkraft statt mit 64 Prozent mit 75 Prozent in den Finanzausgleich einberechnet werden soll. Nicht erst seit gestern bin ich für 100 Prozent.

Die andere Sache, die mich umtreibt, ist: Wir hatten schon herausgearbeitet, dass wir demografische Effekte viel zu wenig abbilden. In dem Zusammenhang würde ich gerne wissen: Ist die besondere Einwohnerwertung für die Stadtstaaten weiterhin angemessen, und mit welcher Begründung kommt der Dünnsiedlerfaktor nicht in einer größeren Anzahl von Ländern zur Wirkung?

Meine Frage zur kommunalen Finanzkraft würde ich gerne von Professor Lenk und Professor Koriath beantwortet bekommen. Wer gewinnt denn, wenn wir die kommunale Finanzkraft mit 100 Prozent einbeziehen würden?

Sachverständiger Prof. Dr. Thomas Lenk (Universität Leipzig): Fangen wir mit der letzten Frage an: Wie ist es, wenn die Gemeindefinanzkraft zu 100 Prozent einbezogen würde? Sie wissen, ich fordere das auch seit Jahren, und ein Blick in die Literatur zeigt, dass es eigentlich niemanden mehr gibt, der sich ernsthaft mit dem Thema beschäftigt, der nicht die Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft zu 100 Prozent fordert. Das reicht vom Sachverständigenrat über die Bundesbank bis zu verschiedensten Finanzwissenschaftlern, sodass man sich wundert, dass es immer noch nicht 100 Prozent sind. Es gibt zwar eine Steigerung von 64 Prozent auf 75 Prozent, aber es fehlt noch eine Begründung für die 25 Prozent Abschlag, die ich nicht finde, außer rechnerisch vom Ergebnis her gedacht.

Eine Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft zu 100 Prozent würde bedeuten, dass die Spreizung zwischen einnahmestarken und einnahmeschwachen Ländern größer würde. Denn aufgrund der Gemeinschaftssteuern - dabei denke ich insbesondere an die Einkommensteuer - gilt Folgendes: Dann, wenn Steuerpflichtige relativ vermögend sind und hohe Einkommen haben, ist das zum Vorteil des Landes, der Kommune und letztendlich auch des Bundes; aber das schlägt sich bei den Kommunen und bei dem Land nieder.

Umgekehrt schlagen sich auch einkommensschwache Einwohner auf Länderebene und kommunaler Ebene nieder, sodass die Spreizung größer wird. Das heißt, bevor umverteilt wird, steigt



die Finanzkraft der reichen Länder, und die Finanzkraft der armen Länder wird geringer. Das heißt, es kommt zu einem größeren Umverteilungsvolumen, sodass letztendlich eine höhere Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft sich zugunsten der Empfängerländer auswirken müsste. Das liegt am System und insbesondere an der Art und Weise, wie wir die Erträge der Gemeinschaftssteuern, der großen Steuern, zuordnen.

Was die Einwohnerwertung betrifft, bin ich der Meinung, man sollte das durchaus noch einmal prüfen. Dafür sollte man noch einmal die Einwohnerwertung der Kollegen Eltges und Zarth in ihrem Gutachten zu abstrakten Mehrbedarfen im Länderfinanzausgleich heranziehen. Die Art und Weise, wie man dabei vorgegangen ist, ist meines Erachtens richtig. Aber man sollte es durchaus noch einmal überprüfen. Das Gutachten stammt aus dem Jahr 2001. Inzwischen sind über 15 Jahre vergangen, und die Strukturen haben sich verändert. Aufgrund dieser Strukturunterschiede liegt es nahe, die Prozentzahlen noch einmal zu überprüfen. Es wundert schon, dass das jetzt eins zu eins übernommen wurde.

Ich würde an der Stelle dringend eine Überprüfung anraten, auch wenn ein solches Gutachten am Ende keine exakte Prozentzahl ergeben wird. Es wird immer einen Korridor geben. Aber man wird noch einmal prüfen müssen, ob die Dünnsiedler doch höher gewichtet werden müssten und ob vielleicht auch die Stadtstaaten nicht alle gleichbehandelt werden müssen. Diese Frage gilt es regelmäßig zu prüfen.

Sachverständiger Prof. Dr. Stefan Koriath (Ludwig-Maximilians-Universität München): Was die Frage der Einrechnung der Gemeindefinanzkraft angeht - ob 64 Prozent, 75 Prozent oder 100 Prozent -, will ich beim geltenden Recht ansetzen. Das geltende Recht berücksichtigt dieses Problem systematisch richtig im Länderfinanzausgleich. In der Verfassung heißt es: Bei einem Ausgleich der Finanzkraft der Länder sind Finanzkraft und Finanzbedarf der Kommunen zu berücksichtigen. Finanzkraft bedeutet eben Steuerkraft der Gemeinden, die nach gegenwärtigem Recht mit 64 Prozent einbezogen wird.

Das ist nicht richtig. Um einen unverzerrten Vergleich vornehmen zu können, muss man die Gemeindefinanzkraft zu 100 Prozent einbeziehen. Das ist, glaube ich, unbestritten. Nach geltendem Recht ist das anders. Wenn das geltende Recht weiter gelten würde, wäre diese Frage irgendwann wahrscheinlich wieder von Karlsruhe zu entscheiden - wie auch immer. Die Einbeziehung von 100 Prozent wäre richtig, weil es um den Vergleich der Ausgangspunkte für den Ausgleich geht, nämlich um die Ermittlung der Finanzkraft, und dafür muss man alles einbeziehen, was man hat. Wenn man Dinge abzieht, dann verzerrt man die Ausgangspunkte des Vergleichs.

Durch das künftige Recht entsprechend dem vorgelegten Entwurf wird das Problem auseinandergezogen, und zwar dadurch, dass bei der Ermittlung der Umsatzsteuerverteilung 75 Prozent der kommunalen Finanzkraft berücksichtigt werden sollen und der Bund am Ende die letzten 25 Prozent - das ist systematisch unrichtig und hat unabsehbare Ergebnisse, ist durch das Auseinanderreißen nicht immer ganz korrespondierend - als neugeschaffene vertikale Bundeszuweisungen hinzugibt. Das so auseinanderzureißen, ist ein gefährlicher Weg: eine entsprechende Berücksichtigung bei der Umsatzsteuerverteilung bzw. -umverteilung - je nachdem, wie man das nach dem neuen Modell sieht, ob es dann Nehmerländer gibt oder nicht -, und den Rest weist der Bund zu. - Eine Berücksichtigung von 100 Prozent der kommunalen Finanzkraft wäre im Ergebnis jedenfalls richtig.

Hinsichtlich der Folgen kann ich mich nur Herrn Lenk anschließen. Die Folge ist, dass Länder mit finanzschwachen Gemeinden diese Schwäche am Ausgangspunkt des Ausgleichs deutlich abgebildet bekommen, wenn die gemeindliche Finanzkraft zu 100 Prozent berücksichtigt wird - jedenfalls nach geltendem Recht -, während Länder mit finanzstarken Kommunen im Moment durch die Herabsetzung der Gemeindefinanzkraft am Ausgangspunkt des Ausgleichs im Ergebnis, vereinfacht ausgedrückt, ärmer erscheinen, als sie sind.

Nach zukünftigem Recht wird die Sache etwas komplizierter. Man muss sich genau anschauen,



wie die einzelnen Schritte dieses Auseinanderreißen - 75 Prozent der kommunalen Finanzkraft bei der Ermittlung der Umsatzsteuerverteilung, 25 Prozent durch Bundeszuweisungen an die Länder - im Einzelnen konstruiert sind. Ich würde mir keine Prognose zutrauen, wie das im Einzelnen funktioniert. Hier sind Überraschungen durchaus möglich. Die Richtung bzw. der Korridor ist aber, glaube ich, relativ klar.

Was die Einwohnerwertung angeht, so meine ich, dass dies im geltenden Recht nach wie vor richtig geregelt ist. Wenn man es zukünftig so machen will, wie im Modell vorgeschlagen, kommt man wahrscheinlich auch nicht drumherum. Der Korridor kann immer strittig sein. Ob bei den Stadtstaaten 130 Prozent, 135 Prozent oder 140 Prozent angesetzt werden, ist eine politische Entscheidung bzw. eine politische Festlegung. Hier gibt es keine exakten Vorgaben. Die Grundentscheidung aber ist nach wie vor richtig. Das gilt auch in Bezug auf die dünnbesiedelten Länder. Wie viele das im Ergebnis sind und wie hoch man die Wertung ansetzt, ist letztlich wieder eine politische Entscheidung.

Da das vorgelegte Modell in Richtung kommunaler Finanzausgleich geht, wäre es vielleicht ganz hilfreich, sich die Einwohnerwertungen, die Hauptansatzfaktoren oder die Größenklassen, im kommunalen Finanzausgleich anzuschauen. Fast alle Flächenländer verwenden so etwas für ihre Kommunen. Wenn ich richtig gezählt habe, Herr Henneke, berücksichtigen nur drei Flächenländer so etwas nicht.

(Sachverständiger Prof.
Dr. Hans-Günter Henneke
(Deutscher Landkreistag
e. V.): Rheinland-Pfalz,
Schleswig-Holstein, Meck-
lenburg-Vorpommern!)

Die Landesverfassungsgerichte billigen das durchgehend. Sie verlangen nur, dass das Ganze systemgerecht durchgeführt wird, dass also in sich keine Probleme auftauchen. Der zugrundeliegende Gedanke, der nach wie vor angenommen wird und der sich auf den bundesstaatlichen Finanzausgleich übertragen lässt - der soll ja zu-

künftig starke Züge des kommunalen Finanzausgleichs annehmen -, ist eben, dass eine Bevölkerungsballung spezifische Kosten verursacht. Die Einzelheiten sind immer politische Dezision.

Vorsitzende Dr. Gesine Löttsch: Vielen Dank. - Die Linke und die Grünen haben keine weiteren Fragen. Wie sieht es bei der Union und bei der SPD aus? - Auch die haben keine weiteren Fragen.

Dann bedanke ich mich recht herzlich bei den Sachverständigen für ihr Erscheinen und ihre Antworten

(Beifall)

und beim Publikum für die Aufmerksamkeit.

Ich beende die Sitzung. - Um 14 Uhr beginnt die 99. Sitzung des Haushaltsausschusses.

(Schluss: 13.33 Uhr)


Dr. Gesine Löttsch, MdB
Vorsitzende

Zusammenstellung
der schriftlichen Stellungnahmen,
die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung
am 20. März 2017
zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(BT-Drs. 18/11131) und zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung
des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur
Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (BT-Drs. 18/11135)

Themen:

- Bund-Länder-Finanzbeziehungen (im engeren Sinne), Ausgleich unterschiedliche Finanzkraft Länder und Gemeinden, Geltungsdauer***
- Stärkung Stabilitätsrat***
- Stärkung Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung***
zugeleitet wurden.

- **Bundesrechnungshof**
- **Prof. Dr. Thiess Büttner**
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
- **Prof. Dr. Ulrich Häde**
Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)
- **Prof. Dr. Stefan Koriath**
Ludwig-Maximilians-Universität München
- **Prof. Dr. habil. Thomas Lenk**
Universität Leipzig
- **Prof. Dr. Ekkehart Reimer**
Universität Heidelberg
- **Dr. Wolfgang Voß**
Finanzminister des Freistaates Thüringen a.D.
- **Prof. Dr. Joachim Wehner**
London School of Economics and Political Science
- **Prof. Dr. Joachim Wieland**
Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer
- **Deutscher Landkreistag**
- **Deutscher Gewerkschaftsbund**
- **Deutscher Städte- und Gemeindebund**
- **Deutscher Städtetag**



Bonn, den 15. März 2017

Öffentliche Anhörung

des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages
am 20. März 2017, 11 bis 14 Uhr, in Berlin

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes

zu den Entwürfen

- **eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 18/11131)**
- **eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (BT-Drs. 18/11135)**

hier:

**Bund-Länder-Finanzbeziehungen (im engeren Sinne), Ausgleich unterschiedliche Finanzkraft Länder und Gemeinden, Geltungsdauer
Stärkung Stabilitätsrat**

1. Überblick

Zum Jahresende 2019 laufen die gesetzlichen Regelungen zum Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern sowie die Leistungen auf Grundlage des sogenannten Solidarpaktes II aus. Auch die Kompensationsbeträge des Bundes für den Wegfall der Gemeinschaftsaufgaben „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken“ und „Bildungsplanung“ sowie der Finanzhilfen „Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden“ und „soziale Wohnraumförderung“ nach Artikel 143c Grundgesetz sind bis zum 31. Dezember 2019 befristet.

Die beiden o. a. Gesetzentwürfe bilden die Grundlage für einen neuen bundesstaatlichen Finanzausgleich, dessen zentrale Elemente sind:

- Umsatzsteuervorwegausgleich und horizontaler Länderfinanzausgleich (LFA) werden im Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz - FAG) abgeschafft und durch eine Stufe – den Finanzausgleich – ersetzt.
- Der Ausgleich der Länder-Finanzkraft erfolgt im Wesentlichen im Rahmen der Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer und durch eine Reihe von Bundesergänzungszuweisungen (BEZ), die gegenüber dem Rechtszustand im Jahr 2019 (Status Quo) deutlich erhöht werden.
- Die finanziellen Auswirkungen sind erheblich (vgl. Anlage 1).

2. Gesamtbewertung

Positiv festzuhalten ist, dass die Gesetzentwürfe mit dem Wegfall des Umsatzsteuervorwegausgleichs und vor allem des horizontalen LFA eine Vereinfachung vorsehen. Gerade der LFA war in der Vergangenheit wiederholt Anlass für bis zum Bundesverfassungsgericht ausgetragene Differenzen zwischen den Ländern. Durch die Abschaffung des LFA wird allerdings der solidarische Gedanke unter den Ländern weitgehend aufgegeben. Dadurch gewinnt der vertikale Finanzausgleich in Form der BEZ nochmals an Bedeutung. Es bleibt offen, ob diese Konstruktion ausreichende Anreize für einzelne Länder bildet, die finanzielle Tragfähigkeit ihrer Haushalte künftig alleinverantwortlich sicherzustellen.

Finanzielle Eigenverantwortung haben die Länder im Zuge der Reform nicht übernommen. Ihre Stärkung durch mehr Steuerautonomie im Länderbereich z. B. durch die Einführung von Zuschlagsrechten (Hebesatzrechte) bei der Lohn- und Einkommensteuer, wie sie schon seit Jahren eine Reihe von Finanzexperten fordert,¹ ist nicht vorgesehen. Auch Überlegungen zur Bündelung der finanziellen Kräfte durch einen künftigen Zusammenschluss einzelner Länder spielen im Rahmen der vorliegenden Reformmaßnahmen keine Rolle.

Vor diesem Hintergrund hat es der Bund übernommen, das neue Modell eines Finanzkraftausgleichs komplett zu finanzieren, während jedes Land deutliche Vorteile hieraus zieht (vgl. Anlage 2). Bei den Sonderbedarfs-BEZ haben sich offensichtlich die Länder mit ihren Partikularinteressen durchgesetzt (dazu Nr. 3). Die Mehrbelastungen des Bundes entsprechen in etwa dem bisherigen Finanzvolumen des LFA (2015: 9,6 Mrd. Euro). Die im Gesetzentwurf enthaltenen finanziellen Maßnahmen führen zu Mehrbelastungen des Bundes im Jahr 2020 von über 9,4 Mrd. Euro (ohne Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz - GVFG). Insgesamt werden Leistungen des Bundes bei der Abgabe von Umsatzsteueranteilen und bei den BEZ im Jahr 2020 auf über 15,6 Mrd. Euro steigen (vgl. Anlage 1). Da die Leistungen zum Teil von der nominalen Entwicklung der Steuereinnahmen abhängen, also dynamisiert sind, ist bis zum Inkrafttreten im Jahr 2020 mit einem noch höheren Betrag zu rechnen. Der neue Finanzkraftausgleich wird damit dazu beitragen, dass der Bundesanteil bei Mischfinanzierungen von derzeit 73 Mrd. Euro² deutlich steigen wird.

3. Bewertung einzelner Teilmaßnahmen

a) Abgabe von Umsatzsteuerpunkten

Nach dem Gesetzentwurf 18/11135 belaufen sich die Mindereinnahmen des Bundes für das Jahr 2020 auf 3 887 Mio. Euro (3 685 Mio. Euro durch Änderung der vertikalen Umsatzsteuerverteilung und 202 Mio. Euro aufgrund der Änderung des Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetzes). Unter Berücksichtigung der im Jahr 2020

¹ Dazu: Jahresgutachten 2014/15 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, BT-Drs. 18/3265, Aches Kapitel Nr. I.3 (Rn. 629–642); Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen 01/2015, Nr. 5; Deutsche Bundesbank: Zur Reform der föderalen Finanzbeziehungen, Monatsbericht September 2014, S. 35–54;

² Dazu: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2016, BT-Drs. 18/10200, Nr. 2.1.5.4 Tabelle 2.3.

ausstehenden Länderrate von 133 Mio. Euro für die Mitfinanzierung der Konsolidierungshilfen nach Artikel 143d Absatz 2 Grundgesetz³, die der Bund übernimmt, beläuft sich die Mehrbelastung des Bundes auf 4,02 Mrd. Euro. Dies entspricht dem zwischen Bund und Ländern am 14. Oktober 2016 vereinbarten Entlastungsbetrag für die Länder.

Das über die Jahre auf 21 Sätze angewachsene „Regelungsungetüm“ des § 1 FAG zur Berechnung der vertikalen Umsatzsteuerverteilung wird deutlich entschlackt.⁴ Allerdings dürfte der Bund auch in Zukunft neuerliche Umsatzsteueranteile abgeben z. B. im Zusammenhang mit weiteren Zugeständnissen aufgrund der Flüchtlingslage oder Verbesserungen beim Kindergeld im Familienleistungsausgleich⁵. Es ist daher mit neuerlichen Korrekturbeträgen im § 1 FAG zu rechnen.

Die Mehrbelastung des Bundes von 4,02 Mrd. Euro setzt sich zusammen aus einem Festbetrag von 2,6 Mrd. Euro und einem prozentualen Anteil von 1,42 Mrd. Euro. Der prozentuale Anteil wird künftig entsprechend dem Anstieg des nominalen Umsatzsteueraufkommens steigen. Der Festbetrag von 2,6 Mrd. Euro entspricht den nach Artikel 143c Grundgesetz vom Bund seit dem Jahr 2007 geleisteten Kompensationsbeträgen für den Wegfall der unter Nr. 1 erwähnten Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen. Die gemäß Artikel 143c Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz bereits seit dem Jahr 2014 auf Investitionen verringerte Zweckbindung der Kompensationsmittel wird mit der Umwandlung in Umsatzsteueranteile ganz aufgehoben.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass mit dieser Maßnahme die in der ersten Föderalismusreform beschlossene Übergabe der Verantwortung des Bundes an die Länder u. a. für die soziale Wohnraumförderung nachhaltig ist. Seit Geltung des Entflechtungsgesetzes (2007) haben die Länder über 7 Mrd. Euro⁶ als Kompensationsmittel für den Wegfall der Finanzhilfen für die soziale Wohnraumförderung erhalten. In den Jahren 2007 bis 2015 beliefen sich die Kompensationsmittel auf jährlich 518,2 Mio. Euro und lagen damit deutlich über den Finanzhilfen von durchschnittlich jährlich 219 Mio. Euro im Zeitraum 2002 bis 2006. Dessen ungeachtet haben die Länder nach der Föderalismusreform im Jahresdurchschnitt 15,5 % weniger Wohneinheiten gefördert. Insbesondere ist die Anzahl geförderter Neubauten zurückgegangen. Die Folge der nachlassenden Fördertätigkeit ist ein unzureichender Bestand an Sozialwohnungen, dem nicht kurzfristig abgeholfen werden kann. Auf den Punkt gebracht: Die finanziellen Kompensationsmittel will

³ Dazu: Gesetzentwurf BT-Drs. 18/11135, Begründung zu Art. 2 (Änderung des FAG) S. 60.

⁴ Dazu im Einzelnen: Bericht des Bundesrechnungshofes an das Bundesministerium der Finanzen nach § 88 Absatz 2 BHO über die vertikale Verteilung des Umsatzsteueraufkommens nach § 1 FAG vom 10. Februar 2017.

⁵ Um die vor 1996 bestehende finanzielle Lastentragung zwischen Bund und Ländern von 74 % zu 26 % im Familienleistungsausgleich dauerhaft abzusichern, wird die Umsatzsteuerverteilung entsprechend angepasst (Artikel 106 Absatz 3 Satz 7 GG, § 1 Satz 7 FAG).

⁶ Kompensationsmittelanteil für Beendigung der Finanzhilfe für soziale Wohnraumförderung seit 2007: 518,2 Mio. Euro/Jahr, im Haushalt 2016 Aufstockung auf 1 018,2 Mio. Euro, im Haushalt 2017 Aufstockung auf 1 518,2 Mio. Euro vor allem im Hinblick auf die Flüchtlingslage - 2007-2017 insgesamt 7 200,2 Mio. Euro.

der Bund dauerhaft über die Umsatzsteuer an die Länder abtreten; das Risiko, dass sich der Bund aber insbesondere bei der sozialen Wohnraumförderung doch wieder finanziell engagieren muss, bleibt bestehen.

b) Gemeindekraftfinanzzuweisungen

Mit den – entsprechend dem Umsatzsteueraufkommen steigenden – Zuweisungen an Länder aufgrund kommunaler Steuerkraftschwäche nach Artikel 107 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz-Entwurf (E) i. V. m. §§ 11 Absatz 1 Maßstäbengesetz-E (MaßstG), 11 Absatz 5 FAG-E (2020: 1 635 Mio. Euro) schafft der Bund eine neue BEZ. Die Aufgabe, kommunale Finanzkraftunterschiede auszugleichen und die Gemeindefinanzen zu sichern, ist nach dem Grundgesetz bislang die alleinige Aufgabe der Länder. Sie wurde bisher im Wesentlichen vor der Stufe des vertikalen Finanzausgleichs geregelt. Mit den neuen BEZ greift der Bund finanziell in einen weiteren Kernbereich der Länder ein. Die Folge sind zusätzliche dauerhafte finanzielle Belastungen in Milliardenhöhe.

c) Zuweisungen zum Forschungsförderungsausgleich

Diese neuen BEZ nach Artikel 107 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz-E i. V. m. §§ 11 Absatz 2 MaßstG-E, 11 Absatz 6 FAG-E bedeuten: Nicht mehr der sachlich und fachlich anzuerkennende Mittelbedarf eines Landes ist allein maßgebend, sondern ein Land erhält auch dann „pauschale“ Bundesmittel, wenn es sich in einem Aufgabenbereich unterproportional engagiert. Dies widerspricht dem haushaltsrechtlichen Prinzip der Notwendigkeit, d. h. Haushaltsmittel nur bei konkret nachgewiesenem Bedarf bereitzustellen. Zudem wird durch eine solche Zuweisung ein zielorientiertes Engagement des Bundes konterkariert: Der Bund fördert auf der einen Seite die Erreichung bildungs- und forschungspolitischer Ziele durch gezielte Mittelzuweisungen, gewährt zugleich aber auch denjenigen Ländern einen pauschalen finanziellen Ausgleich, die diese Ziele nicht erfüllen. Ob diese BEZ dann überhaupt dem Forschungsbereich des entsprechenden Landes zu Gute kommen, kann der Bund nicht überprüfen. Letztlich droht hier der Einstieg in eine Regionalisierung des Bundeshaushalts, die der Bund bislang immer zu Recht abgelehnt hat. Eine Präjudizwirkung auf andere Mischfinanzierungsbereiche (z. B. Bildung, Infrastruktur, innere Sicherheit) ist nicht auszuschließen. Der Bundesrechnungshof spricht sich daher gegen diese neue BEZ aus und verweist auf die vielfältigen Finanzierungsmöglichkeiten zugunsten der Forschungsförderung durch Artikel 91b Grundgesetz.

d) Sonderbedarfs-BEZ für Kosten politischer Führung

Die Fortführung der Sonderbedarfs-BEZ für Kosten politischer Führung nach §§ 12 Absatz 5 Satz 1 MaßstG-E, 11 Absatz 4 FAG-E ist sachlich nicht gerechtfertigt. Diese BEZ wurden erstmals im Rahmen des Artikels 13 des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) vom 23. Juni 1993⁷ in den vertikalen Finanzausgleich ab dem Jahr 1995 implementiert. Höhe und Verteilung gingen bereits damals auf einen Vorschlag des Bundesrates zurück. Im Solidar-

⁷ BGBl. I 1993 S. 944, 977.

pakt II wurden die Sonderbedarfs-BEZ von jährlich 786 Mio. Euro auf 517 Mio. Euro ab dem Jahr 2005 verringert. Im Abstand von fünf Jahren stattfindende Überprüfungen (2008, 2013) haben seitdem zu keiner weiteren Reduzierung geführt.

Eine vor dem Hintergrund der Wiedervereinigung vor allem bei den kleineren leistungsschwachen Ländern bestehende kritische Finanzlage, die diese Sonderbedarfs-BEZ eventuell rechtfertigte, dürfte heute nicht mehr vorliegen. Dass auch nach dem Jahr 2019 weiterhin 10 der 16 Länder Sonderbedarfs-BEZ für ihre politischen Institutionen erhalten sollen und für das Land Brandenburg sogar eine Aufstockung als erforderlich angesehen wird, ist nicht nachvollziehbar. Grundsätzlich zielen Sonderbedarfs-BEZ auf den Ausgleich besonderer, nur vorübergehend bestehender Finanzbedarfe bestimmter Länder.⁸ Die Begründung des Gesetzentwurfs enthält keine Ausführungen dazu, weshalb dieser Umstand auch noch über das Jahr 2020 hinaus, also mehr als 25 Jahre nach Einführung, vorliegen soll.⁹ Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte jedes Bundesland in der Lage sein, sein politisches Führungspersonal ohne Hilfe aus dem Bundeshaushalt zu bezahlen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, die Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zu nutzen, diesen Fremdkörper im System des vertikalen Finanzausgleichs zu beseitigen.

e) Sonderbedarfs-BEZ für Sonderlasten durch strukturelle Arbeitslosigkeit
Auch die Fortsetzung dieser Sonderbedarfs-BEZ nach §§ 12 Absatz 5 Satz 2 MaßstG-E, 11 Absatz 3 FAG-E ist kritisch zu sehen. Mit dem Solidarpakt II erhalten die neuen Länder (ohne Berlin) seit dem Jahr 2005 diese BEZ zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit¹⁰ und daraus entstehender überproportionaler Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige. Die BEZ waren als Übergangshilfen gedacht. Auf Grund der im dreijährigen Turnus stattfindenden Überprüfungen sind die Sonderbedarfs-BEZ von jährlich 1,0 Mrd. Euro auf 711 Mio. Euro (2012, 2013), auf 777 Mio. Euro (2014 bis 2016) und auf 504 Mio. Euro ab dem Jahr 2017 verringert worden. Ob im Jahr 2020, also 15 Jahre nach Inkrafttreten der Arbeitsmarktstrukturreform, noch Bedarf besteht, die neuen Länder mit Blick auf die Arbeitsmarktlage durch Sonderbedarfs-BEZ pauschal zu unterstützen, ist offen. Auch andere – durch Sonderbedarfs-BEZ nicht bedachte – Länder haben mit struktureller Arbeitslosigkeit zu kämpfen.¹¹ Allerdings werden diese Sonderbedarfs-BEZ durch die Ländergesamtheit finanziert, die in entsprechender Höhe Umsatzsteuereinnahmen aus dem Länderanteil dem Bund übertragen hat. Mit ihrem Wegfall wäre eine Ver-

⁸ Darauf verweist zu Recht das Bundesministerium der Finanzen, Ergebnisse des LFA 2015, Monatsbericht März 2016, Nr. 1.3 (S. 25).

⁹ Im Übrigen sind diese BEZ auch wenig plausibel ausgestaltet: So erhält z. B. Rheinland-Pfalz bei etwa gleicher Bevölkerungszahl einen fast doppelt so hohen Betrag (46 Mio. Euro) wie Sachsen (26 Mio. Euro). Bremen als kleinstes Land erhält 60 Mio. Euro, während das Saarland trotz doppelt so hoher Bevölkerung 63 Mio. Euro als Ausgleich für seine politischen Fixkosten bezieht.

¹⁰ Strukturelle Arbeitslosigkeit entsteht aufgrund fortdauernder Strukturkrisen bzw. Ungleichgewichten zwischen der Struktur des Angebots und der Nachfrage nach Arbeitskräften.

¹¹ Dazu gehören z. B. Nordrhein-Westfalen und Bremen, vgl. dazu: Sonderbedarfe der Bundesländer – Eine Simulation, KfW Economic Research – Fokus Volkswirtschaft, Nr. 83 (Februar 2015).

einfachung des vertikalen Finanzkraftausgleichs, aber keine Entlastung des Bundeshaushalts verbunden.

f) Sanierungshilfen für Bremen und Saarland

Die Sanierungshilfen von jeweils jährlich 400 Mio. Euro für Bremen und das Saarland nach Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz i. V. m. dem Entwurf des Sanierungshilfengesetzes (SanG-E) bedeuten, dass diese beiden Länder auf Dauer finanziell vom Bund abhängen werden. Der Bund hat bereits in den Jahren 1994 bis 2004 Sanierungshilfen von rund 15 Mrd. Euro an diese beiden Länder geleistet. Die finanzielle Tragfähigkeit konnte er damit trotzdem nicht auf Dauer gewährleisten. So liegen beide bei der Kreditfinanzierungsquote und – zusammen mit Berlin, das aber bei den anderen Kennziffern¹² deutlich bessere Werte aufweist¹³ – bei der Verschuldung je Einwohner immer noch deutlich hinter den anderen Ländern:

	Bremen	Saarland	Jeweils zweit-/dritt-schlechteste Werte	Durchschnitt
Kreditfinanzierungsquote	Prozent			
2015 – Ist -	11,3	12,4	3,0	-0,7
2016 – Soll -	14,9	11,9	2,5	0,7
2017 – Entwurf -	12,8	10,6	1,5	n.a.
Schuldenstand je Einwohner	Euro			
2015 – Ist -	31 989	14 262	16 812	6 789
2016 – Soll -	32 823	14 512	16 790	6 838
2017 – Entwurf -	33 489	14 681	16 766	n.a.

Ob die mit den Sanierungshilfen verbundenen Auflagen ausreichen, die Haushaltslage in beiden Ländern auf Dauer tragfähig zu gestalten, bleibt abzuwarten. Im Sinne eines föderalen Entstehens auch auf horizontaler Ebene wäre es angemessen, wenn sich – wie beim Konsolidierungshilfengesetz (KonsHilfG)¹⁴ – neben dem Bund auch die Länder an der Sanierungsaufgabe beteiligen würden.

4. Geltungsdauer

Anders als das geltende FAG sollen die Regelungen zum neuen Finanzkraftausgleich nicht fest befristet sein. Vielmehr sieht Artikel 143f Grundgesetz-E ein bedingtes Außerkrafttreten frühestens im Jahr 2036 vor. Dies setzt voraus, dass frühestens zu Beginn des Jahres 2031 die Bundesregierung oder gemeinsam mindestens drei Länder Verhandlungen über eine Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen verlangt haben und innerhalb von fünf Jahren nach diesem Zeitpunkt keine gesetzliche Neuordnung in Kraft getreten ist.

Der Verzicht auf eine feste Laufzeit ist nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes vertretbar. Allerdings hat die Umsetzung der Regelungen zum Finanzausgleich bereits bislang nicht die erforderliche Aufmerksamkeit gefunden. Die damit

¹² Struktureller Finanzierungssaldo je Einwohner, Kreditfinanzierungsquote, Zins-Steuer-Quote: Bremen und Saarland jeweils mit den ungünstigsten Werten.

¹³ Vgl. im Einzelnen: Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung im Stabilitätsrat (Berichtsjahr 2016) vom 12. Dezember 2016 - www.stabilitaetsrat.de.

¹⁴ Nach § 3 KonsHilfG wird die sich aus der Gewährung der Konsolidierungshilfen ergebende Finanzierungslast (jährlich 800 Mio. Euro) hälftig von Bund und Ländern getragen.

verbundenen zweistelligen Milliardentransfers sind in den jährlichen Haushaltsberatungen regelmäßig ohne Debatte bewilligt worden. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Bundesrechnungshof, dass die Bundesregierung dem Haushaltsausschuss und dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages in regelmäßigen Abständen über die Umsetzung und eventuelle Probleme des Finanzkraftausgleichs berichtet. Ein solcher Statusbericht könnte jährlich – am besten im Rahmen der Haushaltsberatungen – vorgelegt werden.

5. Stärkung Stabilitätsrat

Die Kompetenzen des Stabilitätsrates sollen im Hinblick auf die gesamtstaatlichen Pflichten Deutschlands aus dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt und dem Fiskalvertrag erweitert werden.¹⁵ Der Stabilitätsrat soll ab dem Jahr 2020 regelmäßig jeweils im Herbst eines Jahres auch die Einhaltung der Kreditobergrenze nach der verfassungsrechtlichen Verschuldungsregel durch den Bund und jedes einzelne Land für das jeweils abgelaufene, das aktuelle und das darauffolgende Jahr überprüfen.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist es positiv zu bewerten, dass die Stellung des Stabilitätsrats gestärkt werden soll. Hinsichtlich der Berechnung der strukturellen Nettokreditaufnahme ist die Anwendung eines einheitlichen Konjunkturberreinigungsverfahrens nach europäischen Vorgaben sinnvoll, um die Haushalte von Bund und einzelner Länder auf einer gemeinsamen Datenbasis und nach gleichen Maßstäben bewerten zu können.¹⁶ Einheitliche Vorgaben zur Berechnung des Finanzierungssaldos, wie sie bei den fünf Konsolidierungsländern auf Grundlage von Artikel 143d Grundgesetz und des Konsolidierungshilfengesetzes durch Verwaltungsvereinbarungen bereits normiert sind und praktiziert werden, wären nicht zuletzt im Interesse einer Vereinfachung des Verfahrens hilfreich.

Der Bundesrechnungshof hat sich schon früher dafür ausgesprochen, dass der Stabilitätsrat die Kompetenz erhält, zur besseren Durchsetzbarkeit seiner Empfehlungen Fehlverhalten des Bundes bzw. einzelner Länder zu sanktionieren.¹⁷ Bislang gibt es Sanktionsmöglichkeiten nur für die Länder, die Leistungen nach dem Konsolidierungshilfengesetz erhalten (Entzug bzw. Rückzahlung der Konsolidierungshilfen). Die Einführung finanzieller Sanktionsmöglichkeiten auch im Stabilitätsratgesetz würde die Durchsetzungskraft des Stabilitätsrats stärken. Zudem wäre damit eine „Waffengleichheit“ mit der EU Kommission hergestellt, die bei Verstößen gegen die europäischen Fiskalregeln¹⁸ finanzielle Sanktionen gegen den Mitgliedstaat verhängen kann.

Franz

Hugo

¹⁵ Artikel 109a Absatz 2 Grundgesetz-E sowie Artikel 4 des Begleitgesetzes-E (Änderung des Stabilitätsratgesetzes).

¹⁶ Der Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates mit dem Hinweis, dass länderspezifische Besonderheiten bei der Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremsen von Bund und Ländern durch den Stabilitätsrat nicht zu berücksichtigen sind (vgl. BT-Drs. 18/11185, S. 5), ist zuzustimmen.

¹⁷ Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2013, BT-Drs. 18/111, Nr. 2.9.3.

¹⁸ Der Stabilitäts- und Wachstumspakt sieht sowohl in seinem präventiven wie auch im korrektiven Arm die Möglichkeit der Verhängung finanzieller Sanktionen in Form von (rückzahlbaren) Einlagen oder Bußgeldern vor.

Anlage 1: Finanzielle Auswirkungen des neuen Finanzkraftausgleichs^a

Berechnungsbasis für 2020 Status Quo: Steuerschätzung 4. Nov. 2016; Mehrbelastungen nach Entwurf Artikelgesetz BT-Drs. 18/11135	2020 Status Quo	2020 nach Reform	Mehr- belas- tung
	in Mio. Euro		
1. Umsatzsteuermindereinnahmen Bund	0	3 685	3 685
2. Änderung Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetz^b	0	202	202
3. Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)	5 928	11 420	5 492
davon:			
a) Allgemeine BEZ (Status Quo 2020: gem. Steuerschätzung Nov. 2016) ^c	4 907	7 772	2 865
b) Gemeindekraftfinanzzuweisungen nach § 11 Abs. 5 FAG-E	0	1 635	1 635
c) Zuweisungen zum durchschnittsorientierten Forschungsförderungsausgleich (95 %) nach § 11 Abs. 6 FAG-E	0	181	181
d) Sonderbedarfs-BEZ politische Führung - für 10 Länder ^d	517	517	0
+ Erhöhung Sonderbedarfs-BEZ politische Führung für BB	0	11	11
e) Sonderbedarfs-BEZ strukturelle Arbeitslosigkeit ^d	504	504	0
f) Sanierungshilfen für Bremen, Saarland nach SanG-E	0	800	800
g) Sonderbedarfs-BEZ teilungsbedingte Sonderlasten (2019 letztmalig) ^e	(2 096)	0	0
4. Zusätzliche Hafenlasten (Investitionshilfen: Kap. 6002 Titel 882 01) ^f	0	38	38
Belastung/Mehrbelastung: Pos. 1 bis 4^g	5 928	15 345	9 417
Finanzhilfen nach GVFG (Kap. 1206) – Fortführung^h	0	333	333
Belastung/Mehrbelastung gesamt	5 928	15 678	9 750

Erläuterungen:

^a Differenzen durch Rundung.^b Beteiligung der Länder an der Finanzierung des Sondervermögens „Aufbauhilfe“ wird in vertikale Umsatzsteuerverteilung nach § 1 FAG integriert. Mehrbelastung Bund ergibt sich aus Addition von Nr. 1 und 2.^c Ausgewiesener Betrag von 7 772 Mrd. Euro "nach Reform" ergibt sich durch Addition von Status Quo (Steuerschätzung Nov. 2016) und der im Gesetzentwurf (BT-Drs. 18/11135) ausgewiesenen Mehrbelastung.^d Wird als Dauermaßnahme angesehen; die Fortführung wird daher nicht als Mehrbelastung gegenüber Status Quo gewertet; Höhe entsprechend § 11 Abs. 3a Satz 1 FAG (in Steuerschätzung Nov. 2016 noch höherer Betrag von 777 Mio. Euro enthalten).^e Nach Status Quo 2020 wegfallend, daher nicht als Entlastung für Bund ausgewiesen; Höhe entsprechend Steuerschätzung Nov. 2016.^f Berücksichtigung spezifischer Ländereinzeleressen (HB, HH, MV, NI, SH)^g Betrag entspricht den Mehrbelastungen nach Gesetzentwurf BT-Drs. 18/11135, Tabelle D: Haushaltswirkungen ohne Erfüllungsaufwand (S. 5-9 und 67-70).^h Fortsetzung der Finanzhilfen nach GVFG stellt Belastung für Bund dar, da nach Status Quo 2020 wegfallend.

Anlage 2: Verteilung der zusätzlichen Bundesmittel auf Länder ^a

	Verteilung der 9,5 Mrd. Euro - Berechnungsbasis Steuerschätzung Mai 2016 (BMF-Zahlen vom Oktober 2016)	je Ein- wohner	nach Summe
		in Euro	in Mio. Euro
1	Bremen	732	487
2	Saarland	493	489
3	Mecklenburg-Vorpommern	229	367
4	Thüringen	219	472
5	Sachsen-Anhalt	202	452
6	Sachsen	189	768
7	Berlin	142	495
8	Brandenburg	114	283
9	Bayern	106	1 350
10	Hamburg	99	176
11	Rheinland-Pfalz	97	393
12	Schleswig-Holstein	91	259
13	Baden-Württemberg	89	961
13	Hessen	89	547
15	Nordrhein-Westfalen	80	1.429
16	Niedersachsen	76	596
Gesamt		116	9 524

^a Grundlage: Anlage zum Beschlusspapier „Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am 14. Oktober 2016 in Berlin“. Die Zahlen können sich durch die Steuerschätzung vom November 2016 als neuer Berechnungsbasis geringfügig verändert haben.



Bonn, den 15. März 2017

Öffentliche Anhörung

des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages

am 20. März 2017, 11 bis 14 Uhr, in Berlin

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes

zu den Entwürfen eines

- **Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 18/11131) und**
- **Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (BT-Drs. 18/11135)**

hier:

Stärkung der Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung

(1) Mit dem vorliegenden Gesetzespaket soll der Bund umfangreichere Weisungsrechte, vor allem beim IT-Einsatz in der Steuerverwaltung der Länder, erhalten. Dieses Ziel entspricht langjährigen Empfehlungen des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung und des Bundesrechnungshofes.

(2) Die dafür in Artikel 108 Absatz 4 Grundgesetz-Entwurf (E) und in § 20 Finanzverwaltungsgesetz-E (FVG-E) vorgesehenen Änderungen sind allerdings nicht ausreichend, um die Rechte des Bundes im gebotenen Maße zu stärken. Erweiterte Steuerungsmöglichkeiten beim IT-Einsatz wird der Bund erst mit dem Erlass einer Rechtsverordnung erhalten, die der Zustimmung der Mehrheit der Länder im Bundesrat bedarf (§ 20 Absatz 4 FVG-E). Die Länder haben im Bundesrat stärkere Rechte für den Bund in der Steuerverwaltung vollständig abgelehnt. Der Bundesrechnungshof weist auf das Risiko hin, dass die Rechtsverordnung keine Zustimmung findet, wenn sie erst nach Abschluss des laufenden Gesetzgebungsverfahrens mit den Ländern verhandelt wird.

(3) Der Bundesrechnungshof regt an, dass das Bundesministerium der Finanzen (BMF) die Rechtsverordnung in das vorliegende Gesamtpaket einbringt. Der Bundesrat wäre dann aufgefordert, über das komplette Paket – bestehend aus Artikel 108 Absatz 4 Grundgesetz-E, § 20 FVG-E und Rechtsverordnung zu § 20 Absatz 4 FVG-E – zu entscheiden. Alternativ wären die wesentlichen Regelungen zum Zusammenwirken von Bund und Ländern beim IT-Einsatz in der Steuerverwaltung unmittelbar in das FVG aufzunehmen.

Im Einzelnen:

(4) Die von den Ländern im Auftrag des Bundes festgesetzten und erhobenen Steuern machen mehr als zwei Drittel der gesamten Einnahmen des Bundes aus. Der Einsatz bundesweit einheitlicher Software für die Festsetzung und Erhebung der von den Ländern verwalteten Steuern ist für die Sicherung des Steueraufkommens und eine gleichmäßige Besteuerung im Bundesgebiet von grundlegender, in Zukunft weiter steigender Bedeutung.

(5) Im Vorhaben KONSENS (Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung) arbeiten Bund und Länder seit über zehn Jahren auf der Grundlage eines Verwaltungsabkommens an der Entwicklung gemeinsamer Software. In maßgeblichen Gremien können Entscheidungen nur einstimmig beziehungsweise einvernehmlich getroffen werden. Beschlüsse, die für einen zügigen Fortschritt des Vorhabens erforderlich sind, werden damit angesichts der mitunter heterogenen Partikularinteressen der Vertragspartner erschwert, zeitlich hinausgezögert oder unmöglich gemacht. Eine Änderung des Verwaltungsabkommens, um aus Sicht des Bundes notwendige Anpassungen (z. B. klare Verantwortlichkeiten, zielgruppenspezifisches Berichtswesen, einheitliche Betriebsarchitektur und standardisierte Geschäftsprozesse) vorzunehmen, ist ebenfalls nur mit Zustimmung aller Länder möglich. Sämtliche Veränderungen, die zu einer Ausweitung der Rechte des Bundes führen, werden von den Ländern – nach den bisherigen Erfahrungen – abgelehnt. Dies zeigt auch der aktuell laufende Prozess einer Anpassung des Verwaltungsabkommens, um eine stärkere finanzielle Beteiligung des Bundes festzulegen. Inhaltliche Änderungen am Verwaltungsabkommen waren in diesem Zusammenhang nach Auskunft des BMF bei den Ländern nicht durchsetzbar.

(6) Um die bislang eingeschränkten Steuerungsmöglichkeiten des Bundes in KONSENS zu verbessern, befürwortet der Bundesrechnungshof die Absicht, das Verwaltungsabkommen in eine Rechtsverordnung zu überführen. Auf dieser Grundlage ist die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Modernisierung und Vereinheitlichung der Steuer-IT strukturell neu auszurichten. Die vorgesehene Einführung eines (flexiblen) Mehrheitsprinzips steigert die Effizienz in den Abstimmungsprozessen zwischen Bund und Ländern. Dies ist vor allem erforderlich, um das Vorhaben KONSENS in absehbarer Zeit zu einem Erfolg zu führen.

(7) Aus Gründen der Klarstellung sollte auf die umfassenden Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes und der Rechnungshöfe der Länder für das Vorhaben KONSENS (wie beim Vorgängerprojekt FISCUS) hingewiesen werden. Das könnte durch die vorgeschlagene Rechtsverordnung nach Aufnahme einer entsprechenden Ermächtigungsgrundlage in das FVG umgesetzt werden. Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder werden anschließend wie bei FISCUS auf dieser Basis eine Prüfungsvereinbarung nach § 93 BHO/LHO abschließen.

(8) Die ausstehende Rechtsverordnung steht allerdings unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Bundesrates. Angesichts der ablehnenden Stellungnahme des Bundesrates zu den Änderungen in § 20 FVG-E gibt der Bundesrechnungshof zu bedenken, dass eine bloße Änderung des Artikels 108 Absatz 4 Grundgesetz und des § 20 FVG noch nicht zu der beabsichtigten Stärkung der Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung führt. Der Bundesrechnungshof hat daher dem BMF empfohlen, die Rechtsverordnung bereits in das laufende Gesetzgebungsverfahren einzubringen. Eine erst anschließende Abstimmung der Rechtsverordnung mit den Ländern birgt das Risiko langwieriger Verhandlungen mit ungewissem Ausgang und möglichen weiteren Verzögerungen bei KONSENS. Dies gilt besonders, wenn der Bund keine weiteren Gegenleistungen erbringen will. Für den Bundesrechnungshof ist es vor diesem Hintergrund wenig verständlich, dass der Bund sein Angebot einer deutlichen Aufstockung des finanziellen Anteils am KONSENS-Budget mit einer Anpassung des Verwaltungsabkommens aus der Hand geben will, ohne hier bereits inhaltliche Verbesserungen zu erzielen.

(9) Das BMF hat den Vorschlag des Bundesrechnungshofes abgelehnt. Es will die Rechtsverordnung unter Hinzuziehung des Sachverständs der Länder erarbeiten, um den in den Ländern geltenden Besonderheiten angemessen Rechnung zu

tragen. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sind allerdings genau diese Länderspezifika eine Ursache dafür, dass der Einsatz bundesweit einheitlicher Software in der Steuerverwaltung der Länder nicht in dem Maße vorankommt, wie dies angesichts des erheblichen personellen und finanziellen Ressourceneinsatzes geboten wäre.

Bur

Essers

Korn

Steinkamp



FRIEDRICH-ALEXANDER
UNIVERSITÄT
ERLANGEN-NÜRNBERG

FACHBEREICH WIRTSCHAFTS-
WISSENSCHAFTEN

Prof. Dr. Thiess Büttner

Universität Erlangen-Nürnberg • Postfach 3931 • 90020 Nürnberg

Frau Dr. Gesine Löttsch, MdB

Vorsitzende des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages

Platz der Republik 1
11011 Berlin

haushaltsausschuss@bundestag.de

**Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,
insbesondere Finanzwissenschaft**

Lange Gasse 20, 90403 Nürnberg

Telefon: +49 911 5302-200

Fax: +49 911 5302-396

thiess.buettner@fau.de

www.wiso.fau.de

Nürnberg, den 17. März 2017

Stellungnahme zur Anhörung am 20.3.2017 zu den Themen

- **Bund-Länder-Finanzbeziehungen (im engeren Sinne), Ausgleich unterschiedliche Finanzkraft Länder und Gemeinden, Geltungsdauer**
- **Stärkung Stabilitätsrat**
- **Stärkung Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung**

Sehr geehrte Frau Dr. Löttsch,

vielen Dank für die Einladung zur Anhörung.

Ich nehme zu den übersandten Gesetzesentwürfen wie folgt Stellung:

1. Das Gesetzespaket beinhaltet in Bezug auf die Thematik dieser Anhörung erhebliche Änderungen am System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, begleitet von der Fortsetzung der Finanzhilfen für die sogenannten Seehafenlasten und einer Fortführung der Sanierungshilfen für Bremen und Saarland. Zusätzlich sind Änderungen am Stabilitätsratsgesetz sowie Änderungen am Finanzverwaltungsgesetz angesprochen. Den Gesetzesentwürfen liegt die Vereinbarung der Regierungskonferenz von Bund und Ländern vom 14.10.2016 zu Grunde.
2. Die Reform beinhaltet eine Verschiebung von Finanzmitteln vom Bund zu den Ländern. Konkret soll der Länderanteil an der Umsatzsteuer um etwa 4 Mrd. Euro erhöht werden, wobei nur ein Teil als Festbetrag vereinbart ist. Ein Anteil von 1,42 Mrd. Euro wird mit dem Umsatzsteueraufkommen fortgeschrieben. Weitere Belastungen ergeben sich für den Bundes-

Postanschrift
Postfach 3931
D-90020 Nürnberg

Hausanschrift
Lange Gasse 20
D-90403 Nürnberg

Telefon
+49 911 5302-200
Telefax
+49 911 5302-396

Internet
www.finanzwissenschaft.wiso.uni-erlangen.de

haushalt aus einem Zuwachs an allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (aBEZ). Dies folgt aus Änderungen in der Bestimmung der Finanzkraft der Länder in Verbindung mit einem höheren Ausgleichsgrad und einer höheren Ausgleichsgrenze. Eigene Berechnungen anhand der Zahlen des Finanzausgleichs 2014 ergeben einen Anstieg der Belastung in Höhe von 2,5 Mrd. Euro (vgl. Büttner und Görbert, 2016).¹ Weitere Belastungen betreffen den Bundeshaushalt durch neue Bundesergänzungszuweisungen an Länder mit besonders finanzschwachen Kommunen, die aufgrund der 2014er Zahlen mit etwa 1,3 Mrd. Euro zu veranschlagen sind (vgl. Büttner und Görbert, 2016). In der Gesetzesvorlage liegt der Ansatz für beide Positionen im Jahr 2020 mit 2,9 Mrd. bzw. 1,6 Mrd. etwas höher, was wegen der Verwendung von Schätzwerten sinnvoll erscheint. Weiterhin soll der Bundeshaushalt dadurch belastet werden, dass der Bund den Ländern Zuweisungen leistet, die bei der Vergabe der Forschungsmittel nur unterdurchschnittlich berücksichtigt werden. Die Gesetzesvorlage errechnet hier für 2020 einen Wert von 181 Mill. Euro. Es kommt eine dauerhafte Fortführung von Finanzhilfen für Seehafenlasten hinzu, die ursprünglich im Finanzausgleich selbst berücksichtigt wurden. Hier ist ein Betrag von jährlich rund 38 Mill. vermerkt. Brandenburg soll in Zukunft um 11 Mill. Euro höhere Zuweisungen für die Kosten der politischen Führung erhalten. Die Fortführung der Sanierungshilfen für Bremen und Saarland schließlich schlagen mit jährlich 0,8 Mrd. zu Buche. Rechnet man die Belastung aus der Fortführung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) von jährlich 333 Mill. Euro hinzu, die ebenfalls Teil der Vereinbarung der Regierungskonferenz von Bund und Ländern ist, ergibt sich überschlagsmäßig also eine jährliche Mehrbelastung des Bundeshaushalts von rund 9,7 Mrd. Euro. Berücksichtigt man, dass die Regelung mindestens 10 Jahre Bestand haben soll, und lässt man die intertemporale Arithmetik bezüglich Preisentwicklung, Einnahmenentwicklung und Zinsen außer Acht, geht es mithin um die Verschiebung von Finanzmitteln im Volumen von 97 Mrd. Euro an die Länder allein im Zeitraum von 2020 bis 2029. Nach aller Erfahrung wird die Verschiebung von Finanzmitteln aber auch bei der nächsten Reform beibehalten.

¹ Büttner, T., & Görbert, T. (2016). Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs: Umverteilungs- und Verbleibseffekte. *Wirtschaftsdienst*, 96(11), 818-824.

3. In Pressemitteilungen und Presseartikeln wird das Gesetzvorhaben wird vielfach so dargestellt, als würde der Bund für den Verlust von Finanzmitteln entschädigt. So lautet es in der Pressemitteilung zum Kabinettsbeschluss: „*Im Gegenzug erhält der Bund mehr Kompetenzen.*“² In der Presse und bei den Wissenschaftlichen Diensten des Bundestags finden sich ähnliche Formulierungen.³ Dies mag vordergründig einleuchtend klingen. Aber wenn der Bund Finanzmittel abgibt, müsste er doch von Aufgaben entlastet werden und nicht zusätzliche Aufgaben erhalten. Es ist daher wichtig festzustellen, dass der Verlust der Finanzmittel des Bundes an die Länder nicht etwa verbunden ist mit einer Befreiung des Bundes von irgendwelchen Aufgaben. Hier wird deutlich, dass wir es nicht mit einem Geschäft auf Gegenseitigkeit zu tun haben, sondern mit einer Einigung der Länder zu Lasten des Bundes. Denn das ist das zentrale Verteilungsergebnis: Alle 16 Länder bekommen mehr Finanzmittel (vgl. z.B. Büttner und Görbert, 2016) und der Bund soll die Rechnung begleichen. Je nachdem, wie der Bund diesen Mittelverlust kompensiert, werden die Bürger unseres Landes entweder weniger Leistungen vom Bund erhalten – jährlich also auf Leistungen im Gegenwert von rund 120 Euro je Einwohner verzichten. Oder sie müssen entsprechend mehr Steuern für die Leistungen der Länder aufbringen.
4. Der Gesetzesvorschlag beinhaltet eine Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleichs und integriert den horizontalen Ausgleich direkt in die Umsatzsteuerverteilung. Die Integration beider Stufen ist immer wieder wegen der kumulativen Wirkung und der damit schwer abschätzbaren Effekte und der Intransparenz gefordert worden (siehe z.B. Wissenschaftlicher Beirat, 2015).⁴ Der Vorschlag nimmt diese Integration nun im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung vor. Die bisherige Unterscheidung der „Nehmerländer und Geberländer“ entfällt in Zukunft, da die horizontalen Transfers ersetzt werden durch Zu- und Abschläge bei der Verteilung der Umsatzsteuer. Es wird also in Zukunft „Zuschlagsländer und Abschlagsländer“

² Hervorhebung des Autors der Stellungnahme. Vgl. Pressemitteilung der Bundesregierung vom 14.Dezember 2016.

³ So schreiben die Wissenschaftlichen Dienste „Im Gegenzug erhält der Bund mehr Kontroll-, Steuerungs- und Prüfrechte – etwa in der Steuerverwaltung oder bei Investitionen in Schulen.“ Vgl. Aktueller Begriff „Reform der Bund-Länderfinanzbeziehungen“ Nr. 11/1(07.März 2017).

⁴ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, *Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs*, Berlin, 2015.

geben. Die Integration beider Ausgleichsstufen ist im Hinblick auf Einfachheit und Transparenz zu begrüßen. Auch der lineare Tarif, der bei diesem Ausgleich angewendet wird, stellt gegenüber dem mehrfach abgestuften Tarif im bestehenden Finanzausgleich in Hinblick auf Einfachheit und Transparenz eine deutliche Verbesserung dar.

5. Der in der Vergangenheit immer wieder kritisierte hohe Ausgleichsgrad im Finanzausgleich insbesondere für finanzschwache Länder, würde durch die Reform allerdings nur etwas gesenkt werden. Der in §10 und §11 des geänderten Finanzausgleichgesetzes angelegte „Basistarif“ im Zusammenspiel von Umsatzsteuerverteilung und aBEZ würde daher insbesondere für kleine finanzschwache Länder auch nach der Reform sehr hoch sein. Bremen, Saarland und Mecklenburg-Vorpommern beispielsweise erhielten von einem originären Zuwachs im Erbschaftsteueraufkommen von 1 Mill. Euro nur zwischen 84 Tsd. (Bremen) und 92 Tsd. Euro (Mecklenburg-Vorpommern).⁵ 916 Tsd. Euro bzw. 908 Tsd. Euro müssten an die Ländergesamtheit und den Bund abgegeben werden. Allerdings stellen selbst diese geringen Werte noch eine Verbesserung gegenüber dem Status-Quo dar. Gegenwärtig verbleiben in diesen Ländern gerade einmal 13 bis 24 Tsd. Euro von einem Zuwachs bei der Erbschaftsteuer von jeweils 1 Mill. Euro.⁶
6. Die Reform soll zwar mit der Integration von Umsatzsteuervorwegausgleich und horizontalem Finanzausgleich eine Umverteilungsstufe im bundesstaatlichen Finanzausgleich entfernen. Allerdings schafft die beabsichtigte Reform eine neue Umverteilungsstufe durch die Einrichtung von BEZ zum Ausgleich besonders geringer kommunaler Steuerkraft. Dies führt systematisch zu einer extremen Umverteilung. Warum das so ist, wird deutlich, wenn man berücksichtigt, dass die Umsatzsteuerverteilung und aBEZ bereits einen kombinierten Ausgleichstarif von 92,6% aufweisen. Da kommunale Steuern zu 75% angerechnet werden, liegt der Tarif zur Umverteilung der Gemeindesteuern bei 69,45%. Da aber zusätzlich noch 53,5% eines Unterschiedsbetrags zwischen den kommunalen Steuern eines finanzschwachen Landes zu einem Durchschnittswert kommunaler Steuern ausgeglichen werden sollen, ist wahrscheinlich, dass der Tarif bei den Gemeindesteuern bei diesen Ländern über 100% liegen wird.

⁵ Vgl. Büttner und Görbert (2016), a.a.O.

⁶ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat (2015), a.a.O.

Dies hätte zwei Implikationen. Erstens kann es zu einer Veränderung in der Reihenfolge der Finanzkraft vor und nach bundesstaatlichem Finanzausgleich kommen. Zweitens dürfte für einzelne Länder eine Übernivellierung von originären Zuwächsen bei den Steuereinnahmen vorliegen. Mithin würden paradoxe Situationen auftreten, indem ein Mehr an Gemeindesteuern in einem Land die Einnahmenpositionen von Land und Gemeinden zusammengekommen schwächt.

Trotz der Vereinfachungen in dem geplanten bundesstaatlichen Finanzausgleich lassen sich die genauen Effekte nur durch Simulationen bestimmen. Abbildung 1 im Anhang zeigt die relative Finanzkraft vor und nach Umverteilung anhand von Simulationen des Reformvorschlags. Zwar ist das Umverteilungsvolumen dieser Zuweisungen gering. Aufgrund der geringen Zahl der Empfängerländer kommt es aber zu einer Veränderung der Finanzkraftreihenfolge. Konkret kommt es zu einer Besserstellung der ostdeutschen Länder z.B. gegenüber Bremen, das die Zuweisungen nicht erhält und dem Saarland, das nur geringfügige Zuweisungen aus dieser Stufe erhält.

Tabelle 1 im Anhang zeigt die von Büttner und Görbert (2016) ermittelten Verbleibsbeträge für Grund- und Gewerbesteuer.⁷ Sie zeigen, dass es bei den kleineren ostdeutschen Ländern durchaus zu einer Übernivellierung kommt. Diese Länder verlören nach der Reform bei einem Zuwachs an Gemeindesteuern mehr Finanzmittel durch den Finanzausgleich als an zusätzlichen Gemeindesteuern eingenommen würde. In Brandenburg beispielsweise würden die Einnahmen aus dem Finanzausgleich bei einem Zuwachs an Gewerbesteuer um 1 Mill. Euro um 1,194 Mill. Euro sinken. Entsprechend ist der Verbleibsbetrag mit 194 Tsd. Euro negativ.

7. Die Übernivellierung bei zusätzlichen Steuereinnahmen ist indes nicht auf den neuen Finanzausgleich nach der geplanten Reform beschränkt. Bei der Grunderwerbsteuer besteht die Problematik aufgrund der erheblichen Dynamik in den Steuersätzen nach Berechnungen in Büttner und Krause (2017) seit 2011.⁸ Gegenwärtig sind Bremen, Mecklenburg Vorpom-

⁷ Die Reformeffekte werden sich geringfügig von den Simulationsergebnissen unterscheiden, da zur Berechnung der BEZ zum Ausgleich besonders geringer kommunaler Steuerkraft die ungewichtete Einwohnerzahl verwendet werden soll.

⁸ Büttner, T. und M. Krause, (2017), Föderalismus im Wunderland: Zur Steuerautonomie bei der Grunderwerbsteuer, *Ifo Working Paper* 235.

mern und Sachsen in der paradoxen Situation, dass jedes zusätzliche versteuerte Immobiliengeschäft die finanzielle Situation des Landes nach Finanzausgleich verschlechtert. In Sachsen, das als einziges Land neben Bayern von seinem verfassungsmäßigen Recht Gebrauch gemacht hat, die Grunderwerbsteuer nicht zu erhöhen, führt mittlerweile jeder Euro an zusätzlichen Steuereinnahmen bei der Grunderwerbsteuer zu Mindereinnahmen im Finanzausgleich von 1,38 Euro. Die Überebnivellierung wird auch in dem vorgeschlagenen reformierten Finanzausgleich gegeben sein. Man könnte sie technisch dadurch lösen, dass man in die Bestimmung der Finanzkraft nach §7 FAG die Definition der Steuerkraftzahl ändert und als Steuerkraftzahlen für die einzelnen Länder die Beträge ansetzt, die sich ergeben, wenn ein einheitlicher Grunderwerbsteuersatz von 3,5% angewendet wird.⁹ Solche Regelungen sind auch in den kommunalen Finanzausgleichsgesetzen üblich.

8. Die Einführung von Zuweisungen für Länder, die bei der Vergabe von Forschungsmitteln nur unterdurchschnittlich berücksichtigt werden, wirft ein schlechtes Licht auf die Zukunftsfähigkeit unseres Landes. Diese Regelung erzeugt eine Ineffizienz der Forschungsförderung: Sie erhöht die Kosten der Förderung erheblich, ohne dass mehr Mittel bereitgestellt werden.
9. Die vorgeschlagenen Änderungen am Art 109a Grundgesetz und am Stabilitätsratsgesetz (Artikel 4 des Begleitgesetzes) beinhalten eine Erweiterung des Mandates des Stabilitätsrates. Der Stabilitätsrat soll nun auch explizit die Einhaltung der Schuldenbremse nach Art. 109 Abs.3 GG durch den Bund und alle einzelnen Länder überwachen. Es ist dabei zu begrüßen, dass durch den Bezug auf die auf europäischer Ebene vereinbarten Vorgaben und Verfahren eine Normierung der Haushaltsüberwachung herbeigeführt werden soll. Ziel bei der Umsetzung sollte sein, dass die Planungen und Ergebnisse der einzelnen Länder nach einem einheitlichen Verfahren gemäß den EU-Vorgaben ausgewiesen werden und mit entsprechend standardisierten Vorgaben verglichen werden. Im Stabilitätsrat sollte zudem offengelegt werden, welche Vorgaben die jeweiligen Länder-Schuldenbremsen den einzelnen Ländern machen und inwieweit diese Vorgaben eingehalten werden.

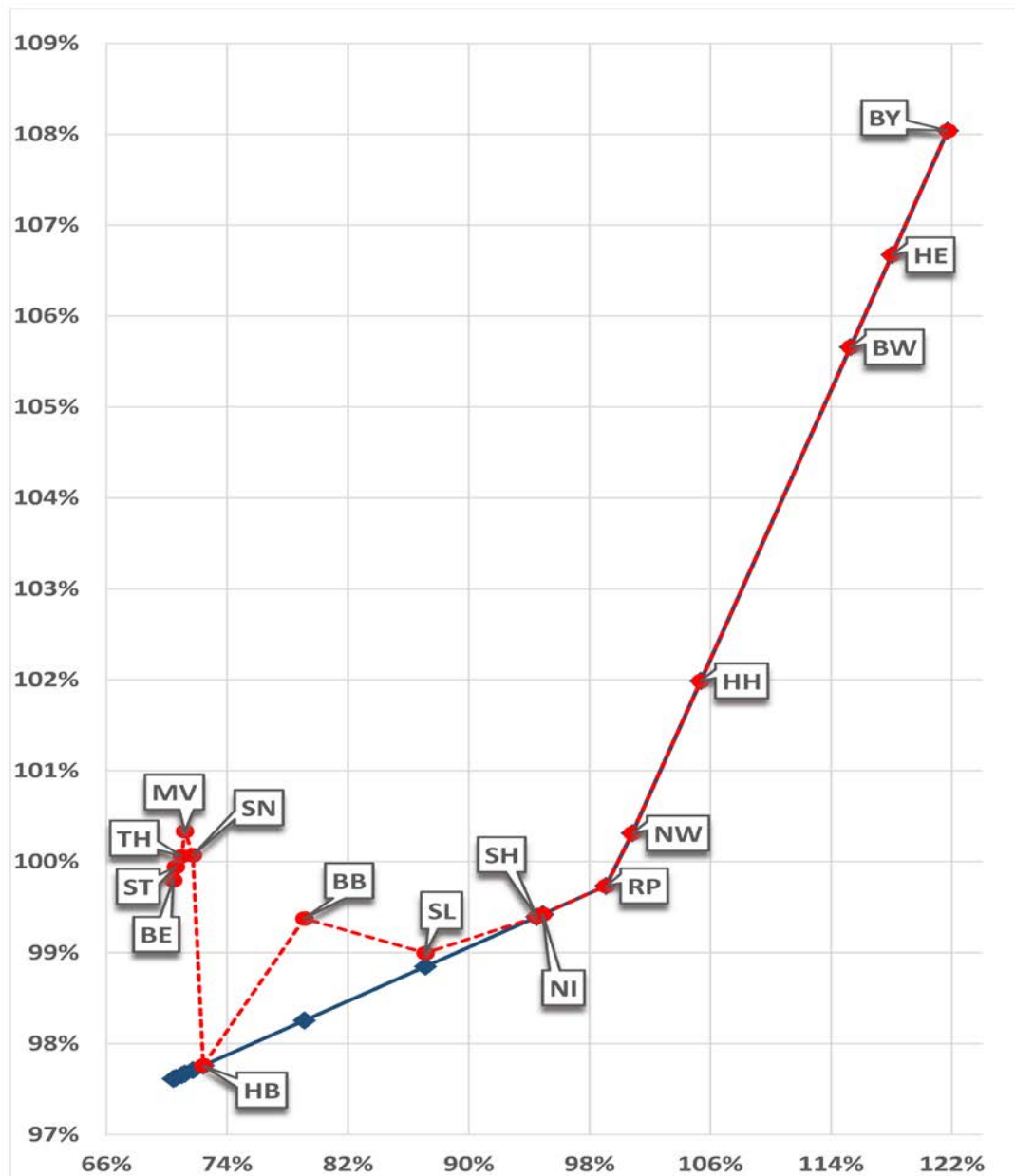
⁹ Siehe auch Boysen-Hogrefe, J. (2017). Steigende Grunderwerbsteuersätze, Verhaltensreaktionen und der Länderfinanzausgleich. *Kiel Working Paper* 2069.

10. Die in Artikel 5 des Begleitgesetzes vorgeschlagene Gewährung der Sanierungshilfen ist grundsätzlich problematisch. Die vorgesehene Bindung an Tilgungsauflagen ist zwar für sich genommen sinnvoll. Allerdings erscheinen die Vorgaben („die Länder streben an“) lax. Die bisherigen Konsolidierungshilfen an Saarland und Bremen beliefen sich bislang zudem auf ein deutlich niedrigeres Niveau von 560 Mill. Euro gegenüber 800 Mill. Euro im Gesetzesentwurf.
11. Artikel 8 des Begleitgesetzes beinhaltet Änderungen am Finanzverwaltungsgesetz mit dem Ziel die länderübergreifende Zusammenarbeit in der Steuerverwaltung zu fördern und einen einheitlichen Vollzug der Steuergesetze sicherzustellen. Dies erscheint gleichermaßen sinnvoll wie überzeugend.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Thiess Büttner

Abbildung 1: Relative Finanzkraft vor und nach Umverteilung gemäß Reformvorschlag



Finanzkraft nach Umverteilung relativ zur Ausgleichsmesszahl. Die Position auf der horizontalen Achse ist bestimmt durch das Verhältnis von Finanzkraft- und Ausgleichsmesszahl. Die durchgezogene (blaue) Linie zeigt die Finanzkraft nach Zu-/Abschlägen bei der Verteilung der Umsatzsteuer und nach allgemeinen BEZ. Die gestrichelte (rote) Linie zeigt die Finanzkraft unter zusätzlicher Berücksichtigung der BEZ nach der kommunalen Steuerkraft. In Abweichung zu Büttner und Görbert (2016) ist berücksichtigt, dass diese Zuweisungen auf Basis der Einwohner gemäß §9 Abs. 1 FAG berechnet werden sollen.

Tabelle 1: Verbleibsbeträge bei Steuermehreinnahmen von 1 Million Euro

Land	GrundSt	GewSt
Nordrhein-Westfalen	758	718
Bayern	473	578
Baden-Württemberg	462	492
Niedersachsen	302	352
Hessen	513	622
Sachsen	56	97
Rheinland-Pfalz	205	263
Berlin	802	150
Schleswig-Holstein	169	207
Brandenburg	-170	-194
Sachsen-Anhalt	-161	-94
Thüringen	-127	-105
Hamburg	768	794
Mecklenburg-Vorpommern	-171	-125
Saarland	131	356
Bremen	206	196

Anmerkungen: Verbleibsbeträge in Tausend Euro bei einem Anstieg der Steuereinnahmen aus Grundsteuer (B) oder Gewerbesteuer um 1 Million Euro auf Basis der Eckpunkte des Beschlusses der Regierungskonferenz im Oktober 2016. Unterstellt werden die jeweiligen landesdurchschnittlichen Hebesätze und die Einnahmen entsprechend der Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2014. Länder in absteigender Größe nach Einwohnerzahl. Quelle Büttner, T. und T. Görbert, a.a.O.



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 solidarergemeinschaftlichen 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 Außerkrafttreten von Verfassungsrecht

Der neue Art. 143f GG sieht ein bedingtes Außerkrafttreten 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.



LUDWIG-
MAXIMILIANS-
UNIVERSITÄT
MÜNCHEN

PROF. DR. STEFAN KORIOTH
LEHRSTUHL FÜR ÖFFENTLICHES RECHT
UND KIRCHENRECHT



LMU · Prof. Dr. Stefan Korioth
Professor-Huber-Platz 2 · 80539 München

Professor-Huber-Platz 2
80539 München

Telefon: +49 89 2180-2737
Telefax: +49 89 2180-3990

e-mail:
korioth@jura.uni-muenchen.de

München, 16. März 2017

Stellungnahme zum Entwurf der Bundesregierung vom 13. Februar 2017 zu einem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes – Bundestags-Drucksache 18/11131 –

I. Vorbemerkung

Die nachfolgende Stellungnahme bezieht sich auf die neugefassten oder neuen grundgesetzlichen Vorschriften der Art. 104b, 104c, 107, 109a, 114, 143d, 143f. Zur Einschätzung der Gesamtreform darf ich auf meinen im ifo-Schnelldienst, Heft 24/2016, veröffentlichten Kurzkomentar (Stand Anfang Dezember 2016) verweisen, der dieser Stellungnahme beigelegt ist.

Der Ausgangsbefund ist bemerkenswert. Um die vom Bund für die Zeit ab 2020 den Ländern angebotenen zusätzlichen Mittel (im Saldo dürfte es sich um eine Mehrausstattung der Ländergesamtheit in Höhe von ca. 5,5 Mrd. Euro handeln) im Bund-Länder-Finanzausgleich nach Art. 106, 107 GG so zu verteilen, dass alle Länder profitieren – evtl. in pro Einwohner unterschiedlich hohen Beträgen –, hätte es genügt, die bewährten Regelungen des Grundgesetzes unverändert zu lassen und das geltende Finanzausgleichsgesetz und das Maßstäbengesetz mit überschaubaren Novellierungen zu entfristen. Das fiskalische Ergebnis, das die Länder als Grundlage des Beschlusses der Ministerpräsidenten vom 3. Dezember 2015 entwickelt hatten (bei allen Unklarheiten der dortigen Berechnungs- und Vergleichsgrundlagen), hätte auf diese Weise erreicht werden können. Dies aber scheint zur Zeit aus Gründen, die eher der Finanzpsychologie als der Finanzpolitik und dem Finanzverfassungsrecht zuzurechnen sind, nicht gangbar. Solche Gründe sind aber wenig geeignete Ausgangspunkte für eine Änderung des Grundgesetzes, das die rechtliche Rahmenordnung für die Politik darstellt, aber nicht zum Ort der Verankerung situativer politischer Kompromisse werden sollte. Am Ende des im Jahre 2015 angestoßenen Prozesses steht jetzt eine umfangreiche Verfassungsänderung zur Beratung durch Bundestag und Bundesrat, die ohne Not und Verbesserungen in Grundlagen des föderalen Systems tief eingreift, Grundpfeiler der bisherigen Bund-Länder-Finanzbeziehungen innerhalb und außerhalb des Finanzausgleichs teils unsystematisch und in problematischer Weise, situationsbezogen sowie in redaktioneller Hinsicht nicht

überzeugend verändert. Die Normen des Entwurfs sollten daher nicht geltendes Verfassungsrecht werden.

II. Zu den Einzelregelungen

1. Art. 107 GG

Im geltenden Recht enthalten Art. 106 und Art. 107 GG die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Bund-Länder-Finanzausgleichs. Nach der vertikalen Verteilung der Steuereinnahmen auf den Bund, die Ländergesamtheit und die Gemeinden (Art. 106 GG) hat Art. 107 GG drei Gegenstände. Der gesamte Art. 107 Abs. 1 GG regelt die horizontale Steuerverteilung auf die Länder, dem folgen in Art. 107 Abs. 2 S. 1 und 2 GG der Länderfinanzausgleich und in Satz 3 die Bundesergänzungszuweisungen. Art. 106 und Art. 107 GG bilden damit ein insgesamt vierstufiges System der Finanzverteilung im Bundesstaat, dessen prinzipielle Ausgestaltung und Zielsetzung das Bundesverfassungsgericht im Anschluss an die Entstehungsgeschichte der Normen im Grundsatzurteil von 1986 eindringlich beschrieben hat (BVerfGE 72, 330). Mit Blick auf den vorliegenden Entwurf ist insbesondere wichtig, dass das Bundesverfassungsgericht die gesamte horizontale Steuerverteilung nach Art. 107 Abs. 1 GG, eingeschlossen die Umsatzsteuerergänzungsanteile, der originären Steuerverteilung zurechnet. Auch die Umsatzsteuerergänzungsanteile sind keine Umverteilung, sondern Zuteilung von Steuereinnahmen. Damit trifft der geltende Art. 107 GG eine klare Aufteilung. Absatz 1 betrifft die originäre Steuerzuteilung, Absatz 2 regelt die Korrektur und Umverteilung der Ergebnisse der originären Steuerverteilung durch Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen. Dies festzuhalten, ist deshalb wichtig, weil in den Diskussionen der letzten Jahre gelegentlich Unklarheit festzustellen ist, indem zwischen einem sogenannten Länderfinanzausgleich „im engeren Sinne“ und „im weiteren Sinne“ unterschieden werden soll. Der letztgenannte Ausgleich soll neben dem Länderfinanzausgleich die Umsatzsteuerergänzungsanteile umfassen. Dies entspricht freilich nicht der Konzeption des Art. 107 GG. Es gibt nur einen Länderfinanzausgleich, nicht einen solchen im engeren und weiteren Sinne.

a) Nach dem Entwurf soll es ab dem Jahr 2020 kein vierstufiges, sondern nur noch ein dreistufiges System der Finanzverteilung geben. Der Länderfinanzausgleich soll wegfallen. Die Aufgaben der Zuteilung von Steuereinnahmen und gleichzeitig der angleichenden Umverteilung zur Annäherung der Finanzkraft soll zukünftig die Umsatzsteuerverteilung übernehmen.

Gemessen daran ist die vorgelegte Neuformulierung des Art. 107 GG hochgradig unklar. Aus der Verteilung der Regelungsbestandteile auf Absatz 1 Satz 4 und Absatz 2 Satz 1 bis 4 wird nicht deutlich, ob die Verteilung der Umsatzsteuer, einschließlich der Zuschläge zu und Abschläge von der jeweiligen Finanzkraft der Länder, Steuerzuteilung oder Umverteilung von Steuereinnahmen sein soll. Nach der Logik des Ländervorschlages vom 3. Dezember 2015 müsste es sich auch bei den Zu- und Abschlägen um eine Zuteilung von Steuereinnahmen handeln. Dann aber läge es nahe, den gesamten Komplex in Absatz 1 zu regeln. Die derzeitige Zweiteilung lässt in der Schwebe, ob die Berechnung der Umsatzsteueranteile, soweit sie vom Maßstab der Einwohnerzahl abwei-

chen, Zuteilung oder Umverteilung sind. Unklar ist in diesem Zusammenhang auch der Satzteil „vorbehaltlich der Regelungen nach Absatz 2“ in Art. 107 Abs. 1 S. 4 GG. Die Formulierung „vorbehaltlich“ lässt beide Deutungen zu. Eine Regelung des Gesamtkomplexes in Absatz 1 würde den genannten Halbsatz im Übrigen entbehrlich machen.

Es sei noch ein problematisches Detail der neukonzipierten horizontalen Umsatzsteuerverteilung erwähnt. Wenn Art. 107 Abs. 2 S. 4 GG zukünftig von Verfassungs wegen darüber entscheiden soll, in welcher Weise die bergrechtliche Förderabgabe zu berücksichtigen ist, so wird hier ein auf die einfachgesetzliche Ebene gehörendes Element systemwidrig in die Verfassung genommen. Dieses Element widerspricht im Übrigen der ansonsten im gegenwärtigen Recht und auch im zukünftigen Recht verwendeten Begriffs der Finanzkraft der Länder. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits im Jahre 1986 festgestellt, dass neben den Steuereinnahmen der Länder zu den finanzkraftbestimmenden Einnahmen solche mit Ausgleichsrelevanz gehören. Dies durchbricht die neue Verfassungsnorm zur werkrechtlichen Förderabgabe. Der Verfassungsbegriff der Finanzkraft verliert seine Klarheit.

Abgesehen von diesen regelungstechnischen Fragen sei hervorgehoben, dass die Abschaffung des Länderfinanzausgleichs eine äußerst unglückliche Entscheidung wäre. Sie würde eine Verteilungsstufe abschaffen, die im Verhältnis zu den gesamten Steuereinnahmen finanziell eher begrenzt ist, sehr wohl aber eine hohe symbolische Bedeutung als Herzkammer des Föderalismus hat. Im Länderfinanzausgleich dokumentiert sich das bündische Element des gegenwärtigen Finanzföderalismus dadurch, dass die Länder füreinander finanziell eintreten. Es sollte nicht unterschätzt werden, dass dies nicht nur ein Element der Solidarität zwischen den Ländern ist. Im Länderfinanzausgleich findet eine Auseinandersetzung und Entscheidung der Länder darüber statt, in welchem Umfang die finanzstarken Länder mit Abgabepflichten aus eigenen Mitteln zugunsten der finanzschwachen Länder belastet werden können. Darin steckt auch ein Element des bundesstaatlichen Dialogs und der gegenseitigen Kontrolle der Länder. Schließlich sollte nicht vernachlässigt werden, dass der Länderfinanzausgleich ein reiner Ausgleich der Einnahmen ist. Unterschiedliche Aufgabenlasten oder gewillkürte Ausgaben der Länder bleiben unberücksichtigt. Im Grundsatz besteht der Länderfinanzausgleich seit 1949, seine gegenwärtige Gestalt besteht seit 1969. Das vierstufige System der Art. 106 und 107 GG mit dem Länderfinanzausgleich hat sich als beweglich genug erwiesen, um auch Großereignisse des Föderalismus bewältigen zu können. Die deutsche Wiedervereinigung und die Integration der ostdeutschen Länder in das bundesstaatliche System der Finanzverteilung im Jahre 1995 ließen sich ohne Verfassungsänderung bewältigen. Gemessen daran ist die gegenwärtige Reformaufgabe sehr viel begrenzter; warum ausgerechnet jetzt der Länderfinanzausgleich abgeschafft werden soll, erschließt sich nicht.

b) Fast vollständig missglückt sind die Neuregelungen zu den Bundesergänzungszuweisungen in Art. 107 Abs. 2 S. 5 und 6 GG. Zunächst entspricht der Satz 5 inhaltlich vollständig und sprachlich fast ganz dem jetzigen Satz 3. Aufgenommen wird insbesondere der Begriff der leistungs-

schwachen Länder als Empfangsvoraussetzung für fakultative Zuweisungen des Bundes. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seit 1986 hat Klarheit darüber geschaffen, dass Leistungsschwäche eines Landes etwas anderes bedeutet als (mangelnde) Finanzkraft. Finanzkraft bezieht sich allein auf die Einnahmenseite, während die Leistungsschwäche die Relation von Einnahmen und notwendigen Ausgaben eines Landes zum Gegenstand hat. Das Bundesverfassungsgericht hat weiterhin anerkannt, dass Leistungsschwäche eines Landes in zweifacher Weise gemessen werden kann. Leistungsschwäche kann sich zum einen darin dokumentieren, dass ein Land auch nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs eine unterdurchschnittliche Finanzkraft aufweist. Leistungsschwäche kann sich aber vor allem darin dokumentieren, dass ein Land, unbeschadet seiner jeweiligen Finanzkraft, ein besonders ungünstiges Verhältnis von Einnahmen und unverfügbar vorgegebenen Bedarfen hat. Entschließt sich der Gesetzgeber dazu, Bundesergänzungszuweisungen zur Auffüllung der allgemeinen Finanzkraft eines Landes zu verwenden, so gelten die Grenzen, die auch für den Länderfinanzausgleich gelten, also insbesondere das Nivellierungsverbot und das Verbot der Vertauschung der Finanzkraftreihenfolge. Diese Prinzipien gelten dann allerdings nicht, wenn besondere Belastungen eines Landes auf der Ausgabenseite durch Bundesergänzungszuweisungen kompensiert werden sollen.

Offenbar soll an diese gesicherten Erkenntnisse mit der Übernahme der bisherigen verfassungsrechtlichen Grundlage zu den Bundesergänzungszuweisungen in dem vorgeschlagenen Absatz 2 Satz 5 angeknüpft werden. Dazu passt allerdings der neue Satz 6 in keiner Weise. Hiernach sollen unabhängig von den Maßstäben nach Satz 1 bis 3 auch solchen leistungsschwachen Ländern Ergänzungszuweisungen gewährt werden können, „deren Gemeinden (Gemeindeverbände) eine besonders geringe Steuerkraft aufweisen (Gemeindesteuerkraftzuweisungen)“. Würde dies geltendes Recht, so würde erstmals der Bund in eine Garantenstellung für die Finanzausstattung der Gemeinden einrücken. Dies könnte unabsehbare Folgen für den kommunalen Finanzausgleich in den Ländern haben; bislang ist die Verantwortung für eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen über die verfassungsrechtlich zugeteilten Steuereinnahmen hinaus ausschließlich Sache des jeweiligen Landes. Ein weiteres Problem steckt darin, dass die Formulierung des Satz 6 nicht klar macht, in welchem Verhältnis das Merkmal der Leistungsschwäche eines Landes und die besonders geringe Steuerkraft ihrer Gemeinden stehen soll. Ist die Formulierung so zu verstehen, dass beides kumulativ gegeben sein muss? Dies würde bedeuten, dass Gemeindesteuerkraftzuweisungen im künftigen Recht nur solche Länder erhalten könnten, die ihrerseits unabhängig von der finanziellen Situation ihrer Gemeinden leistungsschwach im geschilderten Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind. Der neue Zuweisungstatbestand könnte aber auch so verstanden werden, dass unabhängig von der Leistungsschwäche eines Landes es allein auf die besonders geringe Steuerkraft ihrer Gemeinden ankommen soll. Selbst wenn dies gemeint ist, was die Formulierung nicht deutlich macht, so würde sich die Frage stellen, nach welchen Maßstäben die „besonders geringe Steuerkraft“ der Gemeinden bemessen sein sollte. Es sei darauf verwiesen, dass eine Lösung der zunehmenden Disparität der Finanzkraft der Gemeinden auch mit Blick auf die bundesstaatliche Finanzverteilung in anderer Weise sehr viel besser möglich wäre: Dazu

müsste der Länderfinanzausgleich beibehalten werden; bei der Berücksichtigung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs der Gemeinden und Gemeindeverbände wäre deren Finanzkraft zu 100 % einzubeziehen statt mit 64 %, wie es das geltende Recht vorsieht. Eine solche volle Berücksichtigung der gemeindlichen Finanzkraft auf der Grundlage des gegenwärtigen Rechts könnte die Unklarheiten und Verwerfungen, die durch die vertikale Lösung des Entwurfs entstehen, vermeiden.

Einen schlechten föderalen Scherz stellt der letzte Halbsatz von Art. 107 Abs. 2 S. 6 GG dar, wonach zukünftig auch Bundesergänzungszuweisungen „solchen leistungsschwachen Ländern, deren Anteile an den Fördermitteln nach Art. 91b ihre Einwohneranteile unterschreiten“, gewährt werden können. Solche Zuweisungen stehen in keiner Verbindung mit dem Merkmal der Leistungsschwäche eines Landes. Sie stehen im Übrigen in keinem Bezug zur Einwohnerzahl eines Landes; Art. 91b GG hat projektbezogene Finanzierungen durch gebundene vertikale Zuweisungen des Bundes zum Gegenstand. Dies hat mit ungebundenen Zuweisungen im allgemeinen Bund-Länder-Finanzausgleich nichts zu tun.

2. Art. 143d GG

Der neue Absatz 4 befasst sich mit dem Problem, dass die Länder Bremen und Saarland wohl auf absehbare Zeit nicht in der Lage sein werden, die Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG ab dem 1. Januar 2020 dauerhaft zu erfüllen. Wenn dies aber ein erkennbar dauerhaftes oder zumindest mittelfristiges Problem ist, läge es näher, dies in den allgemeinen Finanzausgleich hineinzunehmen und dort zu regeln. Wenn Satz 2 sagt, dass die Länder „hierzu Maßnahmen zum Abbau der übermäßigen Verschuldung sowie zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft“ ergreifen sollen, so ist dies überflüssige Verfassungsslyrik.

3. Art. 104b GG und Art. 114 Abs. 2 S. 2 GG

Nach Art. 104b Abs. 2 S. 1 GG soll zukünftig das Bundesgesetz zu einzelnen Investitionshilfen nicht nur die Arten der zu fördernden Investitionen bestimmen können, sondern auch „die Grundzüge der Ausgestaltung der Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen“. Absatz 3 soll der Satz angefügt werden: „Die Einzelheiten der Unterrichtung kann der Bund im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern vereinbaren.“ Beide Regelungen stellen einen massiven Eingriff in die Eigenständigkeit der Länder bei den Investitionshilfen dar. Anders als dies nach geltendem Verfassungsrecht insbesondere die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (insbesondere BVerfGE 39, 96; 127, 165) festgestellt hat, hätte die Bundesregierung zukünftig die Möglichkeit, bis in Einzelheiten hinein die Verwendung von Investitionshilfen in den Ländern und Kommunen zu steuern.

In diesen Zusammenhang gehört auch die Änderung des Art. 114 Abs. 2 GG durch Anfügung des Satzes 2. Diese Ergänzung steht in diametralem Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesver-

fassungsgerichts (BVerfGE 127, 165), wonach dem Bundesrechnungshof nach Etatisierung der gebundenen Investitionshilfen im Länderhaushalt eine Prüfung auf Landesebene (einschließlich der Gemeinden) nicht möglich ist, dies vielmehr den Landesrechnungshöfen obliegt. Auch dieser Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts soll jetzt die Grundlage entzogen werden. Das Ergebnis wäre eine weitere massive Stärkung der Zuständigkeiten des Bundes.

4. Art. 104c GG

Völlig systemfremd und verfehlt ist die neue Vorschrift des Art. 104c GG, wonach der Bund den Ländern „Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der finanzschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren“ kann. Hierbei soll „Art. 104b Abs. 2 und 3“ entsprechend gelten.

Zu dieser Norm ist zunächst festzustellen, dass Bildung und Bildungsinfrastruktur (was auch immer unter dem letztgenannten Begriff im Einzelnen zu verstehen sein mag) nach der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung in die Zuständigkeit der Länder gehören. Darüber setzt sich Art. 104c GG hinweg. Ein weiteres Problem steckt darin, dass ähnlich wie bei den zweckungebundenen Zuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 S. 6 GG diese neue Vorschrift, hier im Bereich der gebundenen vertikalen Zuweisungen des Bundes, ignoriert, dass es Sache des jeweiligen Landes ist, für eine aufgabenangemessene Finanzausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften zu sorgen. Zahlreiche Regelungen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs und außerhalb dessen Systematik in den Ländern betreffen auch Fragen der Schullasten seitens der Kommunen. Auch hier sollte das Grundgesetz nicht in die Länderzuständigkeiten einbrechen.

Abgesehen davon ist die Regelung selbst dann missglückt, wenn man die neue Zuständigkeit des Bundes zur Mitfinanzierung von kommunalen Bildungsausgaben grundsätzlich für richtig halten sollte. In der Norm ist die Rede von Investitionen der finanzschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur, die aber zugleich „gesamtstaatlich bedeutsam“ sein sollen. Es erschließt sich nicht, was an punktuellen kommunalen Investitionen, so wichtig sie auch für die jeweilige Kommune und für ihre Bildungseinrichtungen sein sollen, gesamtstaatlich bedeutsam sein sollte. Wenn der Gesetzentwurf in der Begründung dazu ausführt, die „Sanierung und Modernisierung der Bildungsinfrastruktur ist ein wesentlicher Faktor, um die Zukunftsfähigkeit des Staates zu gewährleisten. Damit ist sie auch gesamtstaatlich von besonderer Bedeutung.“ (BT-Drs. 18/11131, S. 16), dann gilt dies für viele kommunale Aufgaben. Wenn die im speziellen Anwendungsbereich des Art. 104c GG nahegelegte Gleichsetzung der Bedeutung von kommunalen Ausgaben mit der Begründung einer Bundeskompetenz zur Mitfinanzierung richtig sein sollte, dann droht der föderalen Kompetenzverteilung ein erhebliches Ungleichgewicht.

Art. 104c GG gehört nicht ins Grundgesetz.

5. Art. 143f GG

Hoch problematisch ist auch diese Vorschrift. Sie bedeutet, dass die Geltung von Gesetzen und sogar einer Verfassungsnorm, nämlich des Art. 143d GG, kraft verfassungsrechtlicher Anordnung beendet wird, wenn die in Art. 143f beschriebenen Bedingungen eintreten, wenn also nach dem 31. Dezember 2030 die Bundesregierung oder gemeinsam mindestens drei Länder Verhandlungen über eine Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen verlangt haben und mit Ablauf von fünf Jahren nach Notifikation des Verhandlungsverlangens beim Bundespräsidenten keine gesetzliche Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen in Kraft getreten ist. Die Dokumentation wechselseitigen Misstrauens, ausgedrückt durch eine Verfassungsnorm, die andere Rechtsnormen unter eine Geltungsbedingung stellt, sollte unter keinen Umständen in das Grundgesetz aufgenommen werden. Die Verfassung ist die Grundordnung für die politischen Beziehungen der Verfassungsorgane und von Bund und Ländern (selbstverständlich auch für die hier nicht betroffenen Rechtsbeziehungen von Staat und Bürger), nicht aber der Ort, an dem politische Geltungsbedingungen der Rechtsordnung festgeschrieben werden sollten.

III. Fazit

Der vorliegende Entwurf zur Änderung des Grundgesetzes hat kein konzeptionelles Ziel und behauptet ein solches auch nicht. Ginge es darum, die bundesstaatlichen Finanzbeziehungen wirklich zu durchdenken und zukunftsfest zu machen, dann wäre zunächst über die originäre horizontale Steuerverteilung nachzudenken, die derzeit die wirtschaftsstarken Länder begünstigt. Auch müsste in die Finanzverteilung eventuell ein demographischer Faktor eingebaut werden; die zunehmenden Disparitäten zwischen Ländern und zwischen Kommunen wären durch angemessene Instrumente zu berücksichtigen. Auch die Frage der Altschulden ist regelungsbedürftig. Schließlich ist die Lastentragung des Bundes (Art. 120 Abs. 1 S. 4 GG) in Abgrenzung zur Beitragsfinanzierung der Sozialversicherung ein wichtiges Thema.

Mit all diesen drängenden Fragen befasst sich der Gesetzentwurf nicht. Er betrifft begrenzte Fragen. Es geht erstens darum, die den Ländern ab 2020 nach dem Angebot des Bundes zustehenden zusätzlichen Mittel zu verteilen; weil dies innerhalb des geltenden Systems ohne weiteres möglich wäre, fehlt ein Grund zur Verfassungsänderung. Das zweite begrenzte Ziel besteht darin, dem Bund erhebliche Mitspracherechte in bisher von den Ländern sorgfältig gehüteten Zuständigkeiten einzuräumen. Die beiden Ziele zu kombinieren, ist doppelt verfehlt und geht an den Problemen der Bund-Länder-Finanzverteilung vorbei. Abgesehen davon ist die redaktionelle Umsetzung der situativen Vorstellungen des Bundes und der Länder unklar sowie sprachlich und inhaltlich nicht durchdacht. Soll es um die Erhaltung und Stärkung der föderalen Ordnung des Grundgesetzes und ihre problembezogene Fortentwicklung gehen, so verdient der Gesetzentwurf keine Zustimmung.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Stefan Koriath', written on a light blue rectangular background.

Stefan Koriath



Stefan Koriath*

Reform der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern: Fairer Kompromiss oder Setzen von Fehlanreizen?

»Der Länderfinanzausgleich wird abgeschafft«

Am 14. Oktober 2016 haben die Regierungschefs von Bund und Ländern nach langen Verhandlungen eine Einigung über die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern ab 2020 erzielt. Die nach diesen »Eckpunkten« nötigen umfangreichen Verfassungs- und Gesetzesänderungen sollen zügig auf den Weg gebracht und bis zum Sommer 2017 abgeschlossen sein. Falls das vereinbarte Paket geltendes Recht wird, käme es zu einer tiefgreifenden Veränderung nicht nur der Finanzströme, sondern der gesamten Architektur des grundgesetzlichen Bundesstaates. Die Veränderungen wären einschneidender als die der beiden insgesamt wenig geglückten Stufen der Föderalismusreform 2006 und 2009.

Im Zentrum der Vereinbarung stehen vier Sätze: »Der Länderfinanzausgleich wird in seiner jetzigen Form abgeschafft. Damit entfällt auch der Umsatzsteuervorwegausgleich. Der Länderanteil an der Umsatzsteuer wird grundsätzlich nach Maßgabe der Einwohnerzahl verteilt, jedoch modifiziert durch Zu- und Abschläge entsprechend der Finanzkraft. Im Ergebnis erfolgt ein Ausgleich der Finanzkraft zukünftig im Wesentlichen bereits im Rahmen der Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer.« Dies soll bedeuten, dass das zurzeit vierstufige System der föderalen Verteilung der Steuereinnahmen auf Bund, Länder (und Kommunen) nach Art. 106 und 107 GG zukünftig nur noch drei Stufen hat. Der seit 1949 praktizierte horizontale umverteilenden Länderfinanzausgleich (Art. 107 Abs. 2 S. 1 u. 2 GG) ist ab 2020 nicht mehr vorgesehen. Er wird abgeschafft, nicht nur in seiner »jetzigen Form«. Der Wegfall der vorgelagerten Umsatzsteuerergänzungsanteile (Art. 107 Abs. 1 S. 4 letzter

* Prof. Dr. Stefan Koriath ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Kirchenrecht sowie Deutsches Staats- und Verwaltungsrecht an der Ludwig-Maximilians-Universität, München.

Halbsatz GG) als Teil der Steuerverteilung, nicht der korrigierenden Umverteilung, ist auf dieser Grundlage keineswegs zwingend – wie das »damit« im zweiten Satz sagen will –, sondern Ergebnis politischer Setzung.

Um die Bewertung vorwegzunehmen: Die Bund-Länder-Einigung garantiert keine ausgewogene Finanzverteilung zwischen dem Bund und allen Ländern. Ihre Verteilungsergebnisse entbehren im Lichte der Forderung nach aufgabenangemessener Finanzausstattung überwiegend der Berechtigung und Folgerichtigkeit. Die Einigung überzeugt weder konzeptionell noch mit Blick auf die allseits geforderte Transparenz der Finanzströme. Sie kann gravierende Kollateralschäden im gesamten föderalen System anrichten. Die Einigung ist, insgesamt gesehen, ein föderales Desaster, vor allem für die Länder. Ohne Not willigen die Länder in eine Selbstverkleinerung und Selbstentmachtung gegen mehr Geld vom Bund ein. Der Bund muss zwar zahlen, erhält aber in wichtigen Bereichen der Länderautonomie Mitbestimmungsrechte. Auf die Schwächen des gegenwärtigen Föderalismus wirft die Einigung ein grelles Schlaglicht.

Der Weg zur Einigung

Zu Beginn der laufenden Legislaturperiode im Bund hatte sich die Große Koalition die Neuordnung der Finanzverteilung als Teil ihres bis 2017 zu bewältigenden Arbeitsprogramms vorgenommen. Dies geschah nicht ganz freiwillig, handelt es sich doch um ein politisch schwieriges und mit divergierenden Interessen vermintes Feld. Aber die geltenden Gesetze zu den Bund-Länder-Finanzbeziehungen (nur die Gesetze, nicht etwa die Grundentscheidungen der Verfassung!) sind bis Ende 2019 befristet, Anschlussregelungen müssen also gefunden werden. Mit dieser begrenzten Reformaufgabe – man hätte etwa mit leichten Modifizierungen vor allem wegen des Auslaufens des Solidarpaktes II das geltende Recht fortschreiben können – hat es nichts zu tun, dass jetzt ohne Not ein Programm mit umfangreichen Verfassungsänderungen in Gang gesetzt wird. Das ist allein Ergebnis der politischen Eigendynamik.

Erste Überlegungen, dokumentiert etwa im zurückhalten-den, das vierstufige System des Finanzausgleichs nicht antastenden Scholz-Schäuble-Papier von 2014 (das offiziell nicht publik gemacht und zur Diskussion gestellt wurde), verfangen sich schnell in den unterschiedlichen Interessenlagen der Länder. Bewegung kam in den festgefahrenen Prozess, als im Herbst 2015 der Bund den Ländern ein »Transfervolumen« (also nicht etwa eine Nettoverbesserung der Länderebene) von etwa 8,5 Mrd. Euro ab 2020 zu ihren Gunsten anbot. Diese Summe so zu verteilen, dass alle Länder etwas erhalten, wäre im geltenden System nicht schwierig gewesen. Man hätte nur einige gesetzliche Stellschrauben verändern und dabei über die konkrete Einnahmeverbesserung eines jeden Landes (jedenfalls aufgrund der Fi-

nanzprognosen für die Zeit ab 2020) entscheiden können. Dieser leichte und vernünftige Weg war aber nicht gangbar, weil es zwei wichtige Länder mit unterschiedlichen und dem entgegenstehenden Sonderinteressen gab. Zunächst ging es um das Hauptzahlerland im gegenwärtigen Finanzausgleich, Bayern, das derzeit (2015) etwa 5 Mrd. Euro einzahlt und sein volles politisches Gewicht in die Verhandlungen einbrachte. Bayern wollte nicht nur um 1 Mrd. Euro jährlich entlastet werden; dazu hätte nur der Abschöpfungstarif, gegebenenfalls mit weiteren Korrekturen, verändert werden müssen. Bayern stellte die Grundidee des Länderfinanzausgleichs zur Disposition. Sie besteht darin, dass die finanzstarken Länder aus bereits etatisierten Steuereinnahmen abgeben, also in den Worten des Bundesverfassungsgerichts eine »Abgabe aus Eigenem« leisten. Genau das ist landespolitisch schwer zu vermitteln. Aber schon die Forderung nach Entlastung um mindestens 1 Mrd. Euro war zwar politisch verständlich, verfassungsrechtlich dagegen nicht. Der grundgesetzliche Föderalismus ist ganz anders konstruiert als etwa der in der Schweiz oder in den USA. Er ist davon geprägt, dass Bundesgesetze (die zumeist die Zustimmung des Bundesrates benötigen) fast alle Lebensbereiche normieren. Die Länder vollziehen die Gesetze und tragen nach dem grundgesetzlichen Konnexitätsprinzip (Art. 104a Abs. 1 GG) die Kosten. Sie haben praktisch keine Möglichkeit, Aufgabenstandards in wichtigen Bereichen, etwa im Sozialen, zu bestimmen. Auch über die Höhe ihrer Steuereinnahmen können sie nicht bestimmen. Nach Art. 105 GG ist Steuerrecht Sache des Bundes. Damit gewinnt die Verteilung der Steuereinnahmen ein großes Gewicht. Die Vorgaben bei den Aufgaben und Ausgaben treffen auf unterschiedlich starke Regionen, deren Leistungs- und Finanzkraft dann im Finanzausgleich, bei der Steuerverteilung (Art. 106, 107 Abs. 1 GG) und der korrigierenden Umverteilung durch Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen (Art. 107 Abs. 2 GG), angenähert werden muss. Dazu trägt der Länderfinanzausgleich einen begrenzten Teil bei. Wer und im welchem Umfang Zahler oder Nehmer ist, ist keineswegs zufällig, sondern orientiert sich an den unterschiedlichen Einnahmen; die Ausgabenseite eines Landes, insbesondere eine ausgabenfreudige Politik, spielt beim Umverteilungsgrad keine Rolle.

Ein weiteres politisch definiertes Sonderinteresse stammt aus Nordrhein-Westfalen. Dieses Land erlebt seit mindestens 15 Jahren einen im Ländervergleich gravierenden Verfall seiner Wirtschafts- und Finanzkraft. Nordrhein-Westfalen wollte dies verschleiern und die Verteilung so verändern, dass es mit viel föderaler Kosmetik und Umdefinition vom durchschnittlichen Land zum Geberland oder finanzstarken Land würde. Das ist war mit den gegenwärtigen Regeln nicht zu leisten, die erbarmungslos und transparent den relativen Standort jedes Landes nachzeichnen und finanzielle Folgen daran knüpfen. Eine untergeordnete Rolle spielten in den Verhandlungen die finanzschwächeren westlichen Flächenländer, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Rhein-

land-Pfalz. Das Votum der östlichen Länder war in den Verhandlungen eher zaghaft zu vernehmen. Gebannt auf das Auslaufen des Solidarpaktes II schauend, wollten sie jedenfalls nichts verlieren.

Um all dies auf einen Nenner zu bringen, verfielen die Länder in ihrer Ende 2015 überraschend präsentierten Einigung auf die kühne und wenig durchdachte Idee, den gordischen Knoten durch Streichen des Länderfinanzausgleichs zu durchtrennen und bei der originären Steuerverteilung ebenso mit den Umsatzsteuerergänzungsanteilen zu verfahren, die den nachgelagerten umverteilenden horizontalen Ausgleich entlasten sollen. Das hat sich jetzt in der Einigung mit dem Bund vom Oktober 2016 durchgesetzt. Mit dem Wegfall des Länderfinanzausgleichs gibt es – formal – keine Geber und Nehmer mehr. Die Umsatzsteuerverteilung soll die Funktion der bisherigen Umverteilung übernehmen. Oder anders: Alle Länder sind Nehmer von Steueranteilen, die das Bundesgesetz ihnen zuteilt. Zukünftig wird es drei Stufen der Finanzverteilung geben: die vertikale und horizontale Steuerverteilung und die stark aufgewerteten Bundesergänzungszuweisungen.

Der Bund hatte sich zu dieser Idee zunächst zurückhaltend geäußert. Noch in seinem Verhandlungsvorschlag vom 23. September 2016 hieß es wörtlich: »Der Länderfinanzausgleich wird entlastet (d.h. verringert), der (sic) als solcher jedoch erhalten bleibt« Mit dem Länderfinanzausgleich werde »ein zentrales Element föderaler Solidarität und Transparenz« bewahrt. Vorsorglich hatte der Bund jedoch schon im Frühjahr 2016 »15 Forderungen« präsentiert, von denen das Bundesministerium der Finanzen mit einigem Recht annehmen konnte, dass sie für die Länder nicht akzeptabel sein würden und sie damit den Verhandlungskorridor wieder eröffnen würden. Wie auch immer – in der Einigung vom Oktober 2016 haben die Regierungschefs jetzt das Ländermodell mit den leicht entschärften Bundesforderungen kombiniert. Das Transfervolumen zugunsten der Länder hat sich zugleich auf gut 9,5 Mrd. Euro brutto erhöht. Unter Berücksichtigung wegfallender Elemente aus dem gegenwärtigen System erhält die Länderebene nach derzeitigen Projektionen ab 2020 ca. 4,5 Mrd. Euro pro Jahr mehr. Das Einknicken des Bundes zwischen September und Oktober 2016 ist wohl nur mit der Berücksichtigung seiner Forderungen zu erklären und damit, dass die Regierungen das unangenehme Thema vom Tisch haben wollten. Jetzt geht es nur noch darum, den Bundestag (und den Bundesrat) als Staatsnotare in Bewegung zu setzen, die das Ergebnis möglichst ohne Diskussion in Verfassungs- und Gesetzesänderungen umsetzen.

Eine sachgerechte Lösung?

Warum ist die Reduktion des bundesstaatlichen Finanzausgleichs auf drei Stufen kein Gewinn? Zunächst zum Verteilungsergebnis. Die der Einigung beigefügte Tabelle zu den

Veränderungen zeigt, dass Gewinner und Verlierer bei den Ländern erkennbar, aber nur politisch erklärbar sind. Die neuen Länder halten sich, unter Berücksichtigung des Wegfalls von Solidarpaktmitteln (die in der offiziellen Tabelle nicht berücksichtigt sind) ungefähr auf dem jetzigen Status. Die größten Gewinne werden Bayern und Nordrhein-Westfalen verbuchen können, relativer Verlierer ist vor allem Niedersachsen. Zum Gesamtergebnis gehört auch, dass Bremen und das Saarland zusätzliche vertikale Hilfen des Bundes erstritten haben, die ihnen auch nach 2020 die Bewältigung ihrer schwierigen Haushaltssituation erlauben sollen.

Schwerer als die eher zufälligen Verschiebungen zwischen den Ländern wiegt die Systemfrage. Der Länderfinanzausgleich hat, im Kontrast zum Dauerstreit um ihn, ein vergleichsweise geringes Volumen. Er schichtet derzeit etwa 9,5 Mrd. Euro jährlich zwischen den Ländern um, bei Gesamtsteuereinnahmen aller Ebenen von ca. 680 Mrd. Euro. Dennoch liegt im Länderfinanzausgleich eine der Herzkammern des gegenwärtigen Föderalismus. Hier legen die Länder durch Verhandlungen fest, ohne Geld des Bundes, wie sie Autonomie und Solidarität in den Länderbeziehungen gestalten und gewichten. Der Länderfinanzausgleich ist ein Element der spezifisch deutschen Form föderaler Problembewältigung. Er ist ein in Geldsummen ausgedrückter Kompromiss zwischen Länderidentität und gesamtstaatlicher Solidarität und Integration. Herkömmlich akzeptiert der Bundesgesetzgeber das hier zwischen den Ländern gefundene Ergebnis und nimmt bei der Gesetzgebung die Rolle eines ehrlichen Maklers wahr. Das Maß der Umverteilung zeigt die wechselseitige Bereitschaft der Starken und Schwachen, aufeinander Rücksicht zu nehmen. Die Regeln und das Ausmaß der Umschichtung sind, allen populären gegenläufigen Behauptungen zum Trotz, transparent und nicht konfiskatorisch. Auch unter dem Länderfinanzausgleich lohnt sich Leistung. Bayern hat in den letzten Jahren von zusätzlichen Steuereinnahmen letztlich etwa 20% in den Länderfinanzausgleich einzahlen müssen. Modellrechnungen, die zum Ergebnis kommen, von zusätzlichen Steuereinnahmen würden bis zu 98% durch den Länderfinanzausgleich abgeschöpft, isolieren einzelne Länder und berücksichtigen nicht das Zusammenspiel aller 16 Länder. Zum Ergebnis der umverteilenden Wirkungen sollte man keine Modellrechnungen befragen, sondern die jährlichen Abrechnungen des Länderfinanzausgleichs ansehen, die das Bundesministerium der Finanzen erstellt. Schließlich hat der Länderfinanzausgleich auch eine wechselseitig disziplinierende und kontrollierende Funktion. Er bringt die Länder dazu, sich ständig zu beobachten und Verschiebungen in der Finanzkraft zu bewerten. Wegen der besonderen, auch symbolischen Bedeutung des Länderfinanzausgleichs erklärt das Grundgesetz ihn für obligatorisch – wenn er jetzt abgeschafft werden soll, so wird allein dies eine Verfassungsänderung erfordern. Wer aber den Länderfinanzausgleich abschaffen will, schwächt die Länder, weil automatisch der Bund in die Rolle des Regulators und der Verteilungsinstanz zwischen ihnen

eintreten muss. Dass jetzt nicht etwa der Bund, sondern die Länder auf Abschaffung des Länderfinanzausgleichs gedrungen haben, deutet auf gravierende Defizite ihrer Selbstwahrnehmung und mangelnde Wertschätzung der föderalen Institute hin, aber auch auf Defizite in der Gewichtung langfristiger Interessen. Nur der kurzsichtige, wenn auch insoweit berechtigte Blick auf das Verteilungsergebnis brachte die Länder dazu, die Formel »mehr Geld gegen Selbstentmachtung« konsequent zu verfechten.

Die verstärkte Rolle des Bundes in den Bund-Länder-Finanzbeziehungen zeigt sich auch in der Ausweitung der Bundesergänzungszuweisungen. Völlig systemfremd und eher ein föderaler Scherz ist dabei die neu vorgesehene Bundesergänzungszuweisung für Forschungsförderung. Die Einigung vom 14. Oktober 2016 sagt dazu: »Die Forschungsförderung des Bundes nach Art. 91b GG erfolgt nicht nach den Kriterien einer gleichmäßigen Verteilung. Um für leistungsschwache Länder einen Ausgleich zu gewährleisten, wird eine Bundesergänzungszuweisung für Forschungsförderung eingeführt.« Hier wird das Kriterium der Leistungsschwäche in Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG völlig denaturiert. Dass leistungsschwache Forschung nicht zur Leistungsschwäche eines Landes im Sinne des Finanzausgleichs führt, sollte auf der Hand liegen. Auch hier wird eine Verfassungsänderung erforderlich sein, um die situative Zielsetzung der neuen Ergänzungszuweisung zu ermöglichen. Schließlich werden bei den Bundesergänzungszuweisungen solche »zum Ausgleich der Finanzkraftunterschiede auf Gemeindeebene« geschaffen. Dies stellt einen weiteren Systembruch dar. Zum ersten Mal in der Geschichte der Finanzverfassung des Grundgesetzes rückt der Bund, dem unmittelbare Finanzbeziehungen zur Gemeindeebene nach geltendem und auch zukünftigem Recht verschlossen sind, in die Rolle eines Garanten für die angemessene Finanzausstattung der Kommunen. Das Fatale ist dabei, dass die Bundesergänzungszuweisung zwingend den Weg über die Länderhaushalte nehmen muss. Was tatsächlich bei den Gemeinden ankommt, ist offen. Hier werden sich auch Rückwirkungen auf das landesinterne System des jeweiligen kommunalen Finanzausgleichs ergeben. Machen die Gemeinden in Zukunft eine ungenügende Mindestfinanzausstattung geltend, so ist nicht länger das Land der alleinige Adressat, sondern daneben der Bund. Dies verheißt für künftige Auseinandersetzungen um die kommunale Finanzausstattung nichts Gutes.

Die wichtigsten Gegenforderungen des Bundes berühren Tätigkeitsbereiche der Länder, die diese bisher mit allen Mitteln verteidigt haben. Im Vordergrund steht hier die durch Änderung des Art. 90 GG beabsichtigte Schaffung einer »Infrastrukturgesellschaft Verkehr«, die dazu dienen soll, die Bundesautobahnen in die Bundesverwaltung zu übernehmen. Es soll eine unter staatlicher Regelung stehende privatrechtlich organisierte Gesellschaft geschaffen werden. Nur nebenbei bemerkt sei, dass dieses privatrechtlich organisierte Sondervermögen Kredite aufnehmen könnte, ohne

an die für die Kernhaushalte des Bundes und der Länder geltenden Schuldenbegrenzungsregeln gebunden zu sein. Außerhalb des Finanzausgleichs hat der Bund bei den vertikalen zweckgebundene Zuweisungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und 91b und den Finanzhilfen nach Art. 104b GG verschärfte Kontrollrechte durchgesetzt. Zukünftig soll der Bundesrechnungshof berechtigt sein, in den Ländern und Gemeinden die effiziente Verwendung der Mittel zu prüfen. Bemerkenswert ist an dieser Neuregelung, die ebenfalls eine Verfassungsänderung erfordern wird, dass sich noch 2009 im Rahmen des Konjunkturpaketes II die Länder gegen solche Kontrollrechte entschieden zur Wehr setzten und mit Hilfe des Bundesverfassungsgerichts die Feststellung erreichten, dass im Rahmen von Mischfinanzierungstatbeständen allein die Landesrechnungshöfe zur Prüfung berechtigt sind. Dies ist jetzt vergessen.

Mit Blick auf den eigentlichen Bund-Länder-Finanzausgleich hatte der Bund in den Verhandlungen darauf verwiesen, dass das von den Ländern gewünschte fiskalische Ergebnis ohne weiteres in den gegenwärtigen vier Stufen des Finanzausgleichs erreichbar wäre. Das belegt die Beweglichkeit des gegenwärtigen Systems. Warum sind also dann die Beteiligten letztlich den Weg einer situativen Verfassungsänderung gegangen? Schon der Ländervorschlag von Ende 2015 offenbarte hier ein eigenwilliges Föderalismusverständnis und eine Missachtung unserer Verfassungskultur. Das Grundgesetz ist Rahmen der Politik, nicht ihr Spielfeld. Es sollte nicht leichtfertig, sondern nur dann geändert werden, wenn es zwingende Gründe dafür gibt. Mehrheiten allein legitimieren Verfassungsänderungen nicht. Situative Verfassungsnormen sind freilich ein Problem, das nicht nur die bundesstaatliche Finanzordnung betrifft. Das Grundgesetz entwickelt sich zunehmend zu einer Verfassung auf Rädern, seine Funktion als grundlegende normative Ordnung wird geschwächt.

Was zu tun wäre

Es gibt zahlreiche drängende Fragen, die von der Bund-Länder-Einigung nicht einmal berührt werden. Das gegenwärtige föderale Grundproblem liegt in zunehmenden regionalen Disparitäten. Ob und wie sie zu lösen sind, muss diskutiert und entschieden werden. So ist zu erwägen und zu entscheiden, ob in die Finanzverteilung ein demographischer Faktor einzubauen ist; gegenwärtig und auch nach der Einigung ab 2020 ist die Finanzverteilung stark am Maßstab der jeweiligen Einwohnerzahl orientiert. Dem liegt die doppelte Annahme nicht zu starker Spreizungen in der Bevölkerungsdichte und in der Fähigkeit der öffentlichen Haushalte zugrunde, mit der gleichen Pro-Kopf-Finanzkraft annähernd gleiche öffentliche Leistungen erbringen zu können. Wanderungen und Altern der Bevölkerung stellen dies in Frage. Wir brauchen weiterhin eine Entscheidung darüber,

welchen Preis wir bei anhaltender Konzentration von Wirtschafts- und Finanzkraft in den Ballungsräumen für einheitliche Lebensbedingungen und einheitliche Infrastrukturangebote auch in der Fläche zu zahlen bereit sind. Die Forderung des Grundgesetzes dazu ist klar. Im Interesse der föderalen Integration soll ein starkes Wohlstandsgefälle vermieden werden. Diese Zielsetzung ist nach wie vor richtig. Sodann ist die Finanzierung der Sozialversicherung zu gewährleisten. Die gegenwärtige formale Trennung von Sozialversicherung und gebietskörperschaftlichen Haushalten bedarf angesichts zunehmender Defizite vor allem der Rentenversicherung einer neuen Austarierung. Weiterhin ist trotz Reform der Schuldenregelungen das Altschuldenproblem offen. Die 2009 eingeführte »Schuldenbremse«, genauer der dritte Versuch einer Schuldenbremse seit 1949, hat das Problem des Schuldensockels – derzeit betragen die öffentlichen Schulden ca. 2 150 Mrd. Euro – völlig ungelöst gelassen. Auch die ab 2020 in vollem Umfang geltenden neuen Kreditbegrenzungsregeln, die zwar den Grundsatz des Neuverschuldungsverbots kennen, diesen aber in vielfältiger Weise durchlöchern und mit Exit-Optionen versehen, sind mehr Symbolpolitik als Problembewältigung.

Drängende Reformfragen im Finanzbereich gibt es also genug. Es ist bedauerlich, dass die Bund-Länder-Einigung zum Finanzausgleich ein eher begrenztes Problem mit fragwürdigen Instrumenten lösen will und die wichtigen Fragen aufgeschoben hat. Insgesamt hat der Verhandlungsprozess der letzten zwei Jahre gezeigt, dass die Schwächen des grundgesetzlichen Föderalismus nicht in den Elementen der Kooperation und der vertikalen Gewaltenteilung nach den Staatsfunktionen liegen und auch nicht in der Finanzkraftangleichung durch Umverteilung zwischen den Ländern. All das sind systemkonforme und im Kontext des grundgesetzlichen Föderalismus konstruktive Züge. Gefährlich ist die Entschiedenheit der Länder, sich selbst zu marginalisieren und solche Probleme auszublenken, zu deren Lösung die doppelte Staatlichkeit im Bundesstaat gerade beitragen soll.

**Schriftliche Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen der Bundesregierung
zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs.18/11131) sowie
zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems
ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften
(BT-Drs. 18/11135)**

von Prof. Dr. habil. Thomas Lenk

Leipzig, den 17. März 2017

Die Gesetzentwürfe der Bundesregierung, die die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen betreffen, sollen die Einigung zwischen den Regierungschefs von Bund und Ländern konkretisieren, die am 14. Oktober 2016 erzielt wurde. Die entworfenen Regelungen geben aus finanzwissenschaftlicher Perspektive umfassenden Anlass zur Bewertung. Meine wesentlichen Punkte für eine Kritik werden im Folgenden dargelegt. An gegebenen Stellen wird ergänzend auf weiterführende Arbeiten verwiesen, die am INSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE FINANZEN UND PUBLIC MANAGEMENT entstanden sind und meine Bewertung einzelner Punkte ebenfalls wiedergeben.

1. Die Spreizung der zur Verfügung stehenden Einnahmen vergrößert sich im Jahr 2020 gegenüber dem Jahr 2019.¹

Die Entwicklung der Einnahmen der einzelnen Länder und ihrer kommunalen Ebene, die unter Berücksichtigung des allgemeinen Steuerwachstums sowie des Übergangs vom bestehenden System zum vorgesehenen System zu erwarten sind, lässt eine zunehmende Konvergenz der Einnahmenniveaus zwischen finanzkraftstarken und –schwachen Ländern nicht erkennen. Wenn man die Werte der aktuellen Steuerschätzung (November 2016) zugrunde legt und die Entwicklung der zur Verfügung stehenden Einnahmen von 2019 (bei letztmaliger Anwendung der bestehenden Regelungen, einschließlich des Solidarpakts II) zu 2020 (bei erstmaliger Anwendung der entworfenen Reformregelungen) betrachtet, zeigen sich gegenüber dem durchschnittlichen Einnahmenwachstum deutliche Vorteile für die einnahmestarken Länder, während die Mehreinnahmen der meisten einnahmeschwachen – darunter alle neuen – Länder deutlich unter dem Durchschnitt liegen (vgl. Abbildungen 1 und 2 sowie Tabelle 1 im Anhang). Maßgeblich trägt das neue Finanzausgleichssystem zu diesem Ergebnis bei. Zu erwarten ist, dass die daraus resultierenden fiskalischen und finanziellen Folge- und Multiplikatoreffekte die verfassungsrechtliche Zielsetzung, nämlich gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet herzustellen, deutlich konterkarieren. Sollte diese Entwicklung tatsächlich eintreten, würde dies aufgrund der finanzkraftabhängigen Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs auch den Bundhaushalt zukünftig immer stärker belasten.

2. Die Wirkung der Gemeindesteuerkraftzuweisungen ist teilweise anreizfeindlich.

Die geplanten Gemeindesteuerkraftzuweisungen gehen aus der Notwendigkeit einer verstärkten Solidarität mit den Ländern hervor, deren Kommunen eine besondere Einnahmeschwäche aufweisen. Diese Intention ist nicht zu beanstanden. Im Gegenteil:

¹ Siehe vertiefend auch: Lenk/Glinka/Rottmann (2017) sowie Lenk/Glinka (2016ba/bb).

Weil die ausgleichserheblichen kommunalen Einnahmen im horizontalen Ausgleich und bei den allgemeinen BEZ nicht vollständig, sondern nur zu 75 % einbezogen werden sollen, sind die zusätzlichen Gemeindesteuerkraftzuweisungen als ergänzendes solidarisches Instrument zu verstehen, um der Notwendigkeit einer insgesamt möglichst vollständigen Berücksichtigung von kommunalen Steuerkraftschwächen gerecht zu werden. Im Jahr 2020, wenn die neuen Regelungen erstmals greifen sollen, empfangen sechs Länder Gemeindesteuerkraftzuweisungen: Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, das Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Ihre originäre Gemeindefinanzkraft beträgt im Jahr 2020 weniger als 80 % des Länderdurchschnitts, wodurch diese Länder empfangsberechtigt werden.

Doch die Gesamtwirkung, die sich für die genannten Länder aus horizontalem Ausgleich und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen zum einen sowie Gemeindesteuerkraftzuweisungen zum anderen ergibt, ist in bestimmten Fällen in hohem Maße kontraproduktiv. Die Abschöpfungsquoten überproportionaler kommunaler Mehreinnahmen sind für die Empfänger von Gemeindesteuerkraftzuweisungen besonders hoch. Eine Einnahmenerhöhung im Bereich der reinen Gemeindesteuern kann u.U. sogar zu Abschöpfungsquoten von deutlich über 100 % führen. In diesen Fällen würde aus einer überdurchschnittlichen Erhöhung der Gemeindesteuerkraft resultieren, dass dem Land nach allen Finanzausgleichsstufen insgesamt sogar weniger Mittel zur Verfügung stehen (vgl. Abbildung 3 im Anhang). Eine Reduzierung der kommunalen Steuerkraft würde hingegen ceteris paribus zu Mehreinnahmen nach allen Finanzausgleichsstufen führen. Zurückzuführen ist dieser Effekt auf eine konzeptionsbedingte Parallelwirkung von horizontalem Ausgleich und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen einerseits und den Gemeindesteuerkraftzuweisungen andererseits.

Eine vollständige und umfassende Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft im bundesstaatlichen Finanzausgleich ist zwar ausdrücklich zu empfehlen, denn nur so kann den verfassungsrechtlichen und finanziellen Verflechtungen zwischen Land und Kommunen in hinreichendem Maße Rechnung getragen werden. Die geplante 75%ige Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft ab der Stufe des horizontalen Ausgleichs ist im Vergleich zum Status quo (64%ige Einbeziehung ab LFA) eine Verbesserung, obwohl

nur eine 100%ige Einbeziehung sachlich angemessen wäre.² Die Gemeindesteuerkraftzuweisungen, die 53,5 % der Lücke bis 80% der originären durchschnittlichen Gemeindefinanzkraft schließen, sollten systemergänzenden Charakter haben. Sie können in Kombination mit den systemischen Ausgleichsstufen originäre Einnahmeneffekte auf der Gemeindeebene jedoch mehr als wettmachen.

3. Die horizontale Solidarität wird faktisch reduziert und formal vollständig beendet. Das System wird vertikalisiert – zulasten des Bundes.

Mit einer Umsetzung des vorgesehenen neuen Finanzausgleichssystems würden der bestehende Umsatzsteuervorwegausgleich und der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne abgeschafft. Im vorgesehenen System erfolgt ein horizontaler Finanzausgleich zwischen den Ländern im Rahmen der Zuordnung des Länderanteils an der Umsatzsteuer auf die einzelnen Länder. Bei grundsätzlich einwohnerbasierter Zuordnung bekommen finanzkraftschwache Länder einen Zuschlag und finanzkraftstarke Länder einen Abschlag.

Ein erkennbares finanzielles Einstehen der Länder füreinander, bei dem finanzkraftstarke Länder im Rahmen eigener finanzieller Mittel solidarisch mit finanzkraftschwachen Ländern sind und die Ländergesamtheit folglich selbst ein hohes Ausgleichsmaß sicherstellt, entfällt damit vollständig. Denn Zuschläge bei der Umsatzsteuerzuordnung sind formal originär eigene Mittel der Länder, keine Ausgleichszuweisungen, denen Ausgleichsbeiträge anderer Länder gegenüberstehen. Es gibt demnach formal keine Zahler- und Empfängerländer, wenngleich es faktisch weiterhin zu einem horizontalen Ausgleich auf indirektem Wege kommt. Doch selbst diese verbleibende indirekte horizontale Solidarität zwischen den Ländern ist angesichts ihrer konkreten tariflichen Ausgestaltung weitaus weniger wirkungsvoll als der horizontale Ausgleich im Status quo.

Das vorgesehene System führt schließlich zu einer deutlichen Entlastung der ohnehin finanzkraftstarken Länder. Wesentlich höher als bisher fällt hingegen die Belastung

² Siehe vertiefend auch: Lenk/Glinka/Sunder (2015a) sowie Lenk/Glinka (2015ba).

des Bundes aus. Die Bedeutung von Bundesergänzungszuweisungen nimmt systemstrukturell und finanziell wesentlich zu. Damit wird das Ausgleichssystem insgesamt vertikalisiert. Der Bund trägt somit für die Finanzausstattung der Länder mehr Verantwortung als im bestehenden System. Zugleich begeben sich die Länder in ein besonderes, weitaus stärker ausgeprägtes Abhängigkeitsverhältnis zum Bund, dessen Stellung im föderativen Gefüge – auch mit Blick auf die geplanten zusätzlichen Kompetenzen – gestärkt werden würde. Die langfristigen Folgen für das föderative Verhältnis zwischen Bund und Ländergesamtheit sind vollständig ungewiss.

4. Die Sachgerechtigkeit des Systems wurde offensichtlich dem angestrebten Verteilungsergebnis untergeordnet.

Das neue Finanzausgleichssystem ist an vielen Stellen sachlich zweifelhaft oder mindestens nicht nachvollziehbar. Insbesondere gilt dies im Bereich der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ). Dem Vorschlag, dem Land Brandenburg 11 Mio. Euro pro Jahr zusätzliche Mittel wegen überproportionaler Kosten politischer Führung zu gewähren, während die Volumina der anderen Empfänger dieser SoBEZ konstant bleiben, fehlt jede nachvollziehbare Begründung.

Kritisch zu sehen ist zudem der vorgesehene Mechanismus, unterproportionale Nettozuflüsse aus der Forschungsförderung im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs – und somit im Rahmen der Umverteilung allgemeiner Deckungsmittel ohne rechtliche Zweckbindung – auszugleichen. Hiervon können ebenfalls bedenkliche Anreizstrukturen ausgehen. Zur Umsetzung des mit den Forschungs-BEZ zu implizierenden Sachziels erscheint der gewählte Weg, die ergänzenden Mittel im bundesstaatlichen Finanzausgleich anzusiedeln, wenig geeignet. Die Forschungs-BEZ wirken deplatziert.

Erkennbar wurden die bisherigen Verhandlungen über die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ergebnisbezogen geführt, was sich in den vorgelegten Gesetzentwürfen widerspiegelt. Offensichtlich sollte ein konkretes Verteilungsergebnis erreicht werden, dem die rechtliche Ausgestaltung der Parameter untergeordnet

wurde. Jedoch könnte das erzielte Verteilungsergebnis auch durch einzelgesetzliche Änderungen und parametrische Modifizierungen im Rahmen der geltenden Regelungen annähernd hergestellt werden – insbesondere mit Beibehaltung des bestehenden unmittelbaren Länderfinanzausgleichs.

Eine bewusste Abkehr vom bestehenden System, das sich in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland finanzpolitisch bewährt hat und verfassungsgerichtlich mehrfach und weitgehend beurteilt wurde, birgt finanzielle, verfassungsrechtliche und föderalpolitische Risiken, die angesichts der erwiesenen Leistungsfähigkeit und Formbarkeit des bestehenden Systems vermeidbar wären. Der Systemwechsel wird zwangsläufig zu einem Vakuum in der verfassungsgerichtlichen Bewertung führen – mit ungewissem Ausgang.

5. Wichtige weitere Reformbedarfe bleiben unberücksichtigt

Während die Gesetzentwürfe ein neues System hervorbringen, das die originären Finanzkraftunterschiede künftig ausgleichen soll und dessen konkrete instrumentelle Ausrichtung sich deutlich von der des Status quo unterscheidet, bleiben die geltenden Regelungen zur primären Steuerzuordnung und Steuererlegung und damit das methodische Vorfeld zu den systemischen Ausgleichsstufen unverändert. Auch diese Regelungen sind in der Wissenschaft und Verwaltungspraxis nicht weniger umstritten als die aktiven Ausgleichsstufen des Finanzausgleichssystems. Mit ihnen werden folglich auch starke Sachgerechtigkeitszweifel³ auf einer Systemstufe prolongiert, die zum originären Verteilungsergebnis – also zum Verteilungsergebnis vor den ausgleichenden Stufen – und folglich auch zu den originären Finanzkraftunterschieden zwischen den Ländern führt. Gemessen an den innerdeutschen Unterschieden bei der Wirtschaftskraft – des zentralen und etablierten Indikators für die Leistungsfähigkeit – ist die Ungleichheit zwischen den Ländern deutlich geringer als es die Verteilung der originären Einnahmen vermuten lässt. Es kommt somit zu einer erheblichen Überzeichnung der

³ Siehe z.B. Lenk/Glinka (2015bb).

Wirtschaftskraft. D.h., wirtschaftsstarke Länder verfügen im Verhältnis zum Länderdurchschnitt über ein nochmals höheres Einnahmenniveau; wirtschaftsschwache Länder sind hingegen noch schwächer in ihrer relativen Einnahmenausstattung.

Die Streuung der originären Pro-Kopf-Einnahmen um den Länderdurchschnitt ist somit erheblich höher als die Streuung der Pro-Kopf-Wirtschaftskraft. Um den jeweiligen Länderdurchschnitt des Jahres 2015 streut die Wirtschaftskraft der einzelnen Länder – gemessen an der regionalisierten Bruttowertschöpfung – um 48,9 Prozentpunkte; die originären Pro-Kopf-Einnahmen weisen mit 71,2 Prozentpunkten hingegen einen signifikant höheren Wert auf (vgl. Abbildung 4 im Anhang). Die finanzielle Leistungsfähigkeit der meisten Länder weicht damit in einem bedenklich hohen Maße von ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ab.

Ob die geltenden Zerlegungsregeln die einst formulierte Zielsetzung der Bundesregierung („Die Verzerrungen im Steueraufkommen der Länder im Verhältnis zu ihrer tatsächlichen Wirtschaftskraft sollen ... durch eine Zerlegung des örtlichen Aufkommens nach bestimmten Kriterien weitgehend beseitigt werden.“⁴) somit noch in hinreichendem Maße erfüllen, ist zweifelhaft. Eine Reform der geltenden Regelungen hinsichtlich der Steuerzuordnung bzw. der Steuerzerlegung, die zu einer deutlicheren Annäherung der originären Steuereinnahmen an die Wirtschaftskraft der Länder führt, sieht der vorgelegte Gesetzentwurf nicht vor. Dies ist jedoch ausdrücklich zu empfehlen.⁵ Damit verbunden wären geringere Finanzkraftunterschiede im Vorfeld der Ausgleichsstufen. Es müssten weniger Mittel umverteilt werden.

Darüber hinaus wird der besonders heterogenen Ausprägung der allgemeinen demografischen Entwicklung (Alterung der Gesellschaft, Reduzierung der Bevölkerungszahl⁶), die in einigen Ländern und ihren Kommunen zu wesentlich höheren Lasten durch Kostenremanenzen führt als in anderen, mit den entworfenen Regelungen in

⁴ Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Zerlegungsgesetzes, BT-Drucksache VI/802, Bonn 1970, S. 5.

⁵ Für einen konkreten Reformvorschlag siehe: Lenk/Glinka (2015a/bc).

⁶ Siehe vertiefend z.B. Lenk/Glinka (2016a).

keinem Maße Rechnung getragen. Die anstehende Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wäre jedoch eine geeignete Gelegenheit, jene bedeutende und fachübergreifende Zukunftsherausforderung im Ausgleichssystem zu berücksichtigen. Instrumentelle Vorbilder finden sich beispielsweise in einigen kommunalen Finanzausgleichssystemen.⁷ Im vorgesehenen Finanzausgleichssystem, das in der Zukunft beginnen und dann u.U. dauerhaft bestehen bleiben soll, bleibt die Einführung eines Demografiefaktors im bundesstaatlichen Finanzausgleich aus. Dies ist eine verpasste Chance, das Ausgleichssystem konsequent zukunftsfest zu gestalten, indem demografiebedingte Sonderbedarfe ausdrückliche Berücksichtigung finden.

Leipzig, den 17. März 2017



Prof. Dr. Thomas Lenk

⁷ Für einen Überblick siehe z.B. Lenk/Hesse/Lück (2013a).

Weiterführende Literatur des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management zum Thema:

Gutachten und Studien

Lenk, Thomas/Glinka, Philipp/Rottmann, Oliver (2017a): Schwarz, Rot, Geld – Neuer bundesstaatlicher Finanzausgleich ab 2020, Analyse des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. an der Universität Leipzig in Kooperation mit der KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und dem Institut für den öffentlichen Sektor e.V., Leipzig/Berlin 2017.

Lenk, Thomas/Glinka, Philipp (2016a): Demografische Entwicklung und föderale Finanzen, Kurzstudie im Auftrag der Klaus-Dieter-Arndt-Stiftung, Heft 41, Bonn 2016.

Lenk, Thomas/Glinka, Philipp/Sunder, Marco (2015a): Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft im Länderfinanzausgleich“, erstellt im Auftrag der Finanzministerien der Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen, Leipzig, April 2015.

Lenk, Thomas/Glinka, Philipp (2015a): Gutachten zur Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 - Ausgewählte Reformaspekte für mehr Transparenz und Leistungsgerechtigkeit“, erstellt im Auftrag der Industrie- und Handelskammern des Heringsdorfer Kreises, Leipzig, Juli 2015.

Lenk, Thomas (2014a): Föderalismusreform III - Kritische Analyse der föderalen Finanzbeziehungen und aktuell diskutierte Reformansätze, ifst - Schrift Nr. 501, Institut für Steuern und Finanzen, Berlin 2014.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Lück, Oliver (2013a): Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern 2013.

Lenk, Thomas/Kuntze, Martina (2012a): Neuordnung der föderalen Finanzverfassung in Deutschland ab 2020 unter besonderer Berücksichtigung der Kommunen, Studie im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh 2012.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Grüttner, André/Reichardt, Tim (2012a): Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen, Flächenansatz und Demografieansatz, Soziallasten, Leipzig.

Kommentare und Beiträge

Lenk, Thomas/Glinka, Philipp/Rottmann, Oliver (2017b): Eine Abkehr von Bewährtem - Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, in: Behördenspiegel, Februar 2017.

Lenk, Thomas/Glinka, Philipp (2017b): Reform mit (zu) hohen Risiken, in: Wirtschaftsdienst 01/2017, Kommentar, Hamburg, S. 6.

Lenk, Thomas/Glinka, Philipp (2016ba): Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen: Der hohe Preis der politischen Einigkeit, in: ifo Schnelldienst 24/2016, München, S. 9-12.

Lenk, Thomas/Glinka, Philipp (2016bb): Finanzausgleich: Was lange währt wird endlich gut?, in: Der Betrieb, Nr. 45/2016, 11.11.2016, Gastkommentar, Düsseldorf 2016.

Lenk, Thomas/Glinka, Philipp (2016bc): Rückgrat der Deutschen Einheit – Der bundesstaatliche Finanzausgleich, in: 20 Jahre Rechnungshöfe der Neuen Bundesländer – Sammelband.

Lenk, Thomas/Glinka, Philipp (2016bd): Die „unvollkommene Reform“? – Das Verhandlungsergebnis der Länder zwischen politischem Pragmatismus und finanzwissenschaftlichem Anspruch, in: Loccumer Protokoll 14/16.

Lenk, Thomas/Glinka, Philipp (2016be): Interessenausgleich unter den Ländern? - Eine finanzwissenschaftliche Bewertung des MPK-Beschlusses, in: Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias (Hrsg.) (2016): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2016 – Verhandlungen zum Finanzausgleich, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 233, S. 137-154.

Lenk, Thomas/Starke, Tim (2016b): Demografische Entwicklung in Ländern und Kommunen – Finanzausgleich und Daseinsvorsorge, in: Fugger, Carina / Hannappel, Sandra (2016) (Hrsg.): Demografischer Wandel – Fakten, Prognosen, Herausforderungen und Chancen, Köln, S. 39-42.

Lenk, Thomas/Glinka, Philipp (2015ba): Die Gemeindefinanzkraft im Länderfinanzausgleich – Das verfassungsrechtliche Berücksichtigungsgebot aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, in: Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas u.a. (Hrsg.) (2015): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 232, S. 319-329.

Lenk, Thomas/Glinka, Philipp (2015bb): Der bundesstaatliche Finanzausgleich – Zerlegung fragwürdig?, in: ifo Schnelldienst 24/2015, München, S. 13-16.

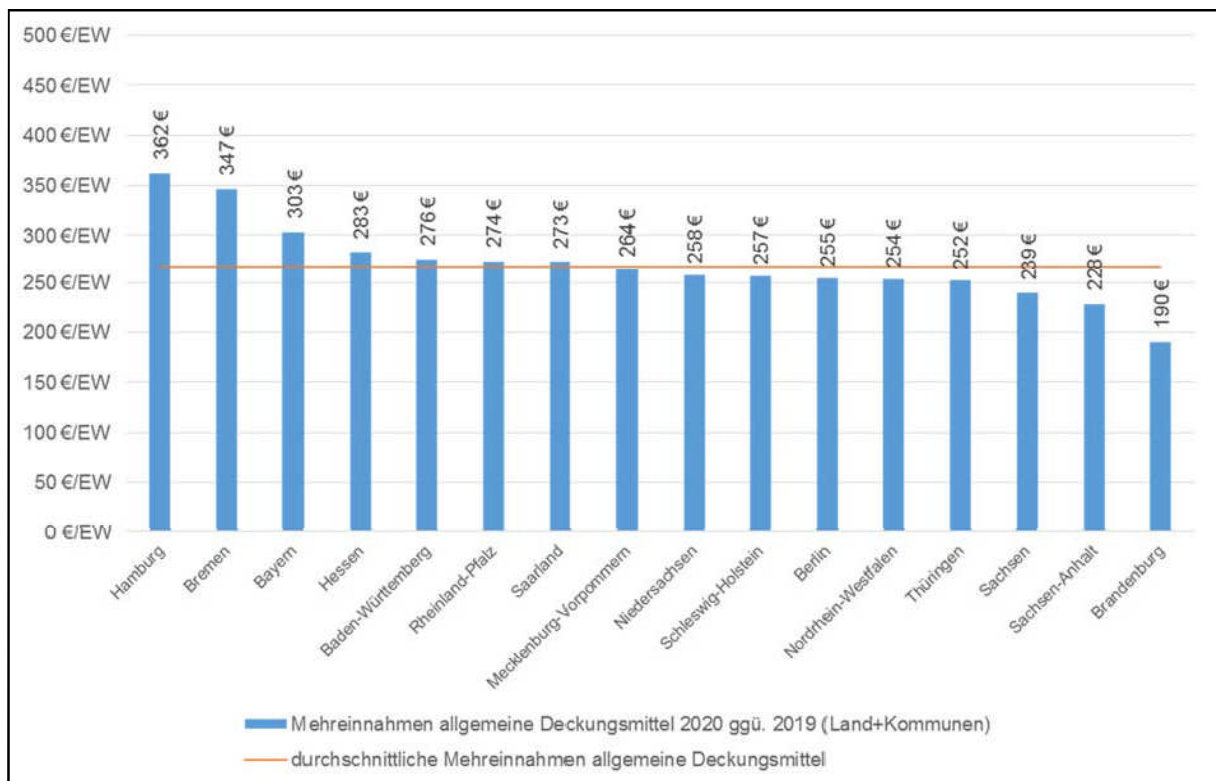
Lenk, Thomas/Glinka, Philipp (2015bc): Steuerzuordnung nach der Wirtschaftskraft – gut für den bundesstaatlichen Finanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst 09/2015, S. 619-626.

Lenk, Thomas/Glinka, Philipp (2015bd): Solidarpakt in der Kritik – Sollte die Wirtschaftsförderung Ost beendet werden?, in: ifo Schnelldienst 23/2015, München, S. 6-9.

Lenk, Thomas/Glinka, Philipp (2015be): Bedarfsorientierung im bundesstaatlichen Finanzausgleich – zur aktuellen politischen Debatte in Deutschland, in: Loccumer Protokoll 13/15.

Anhang

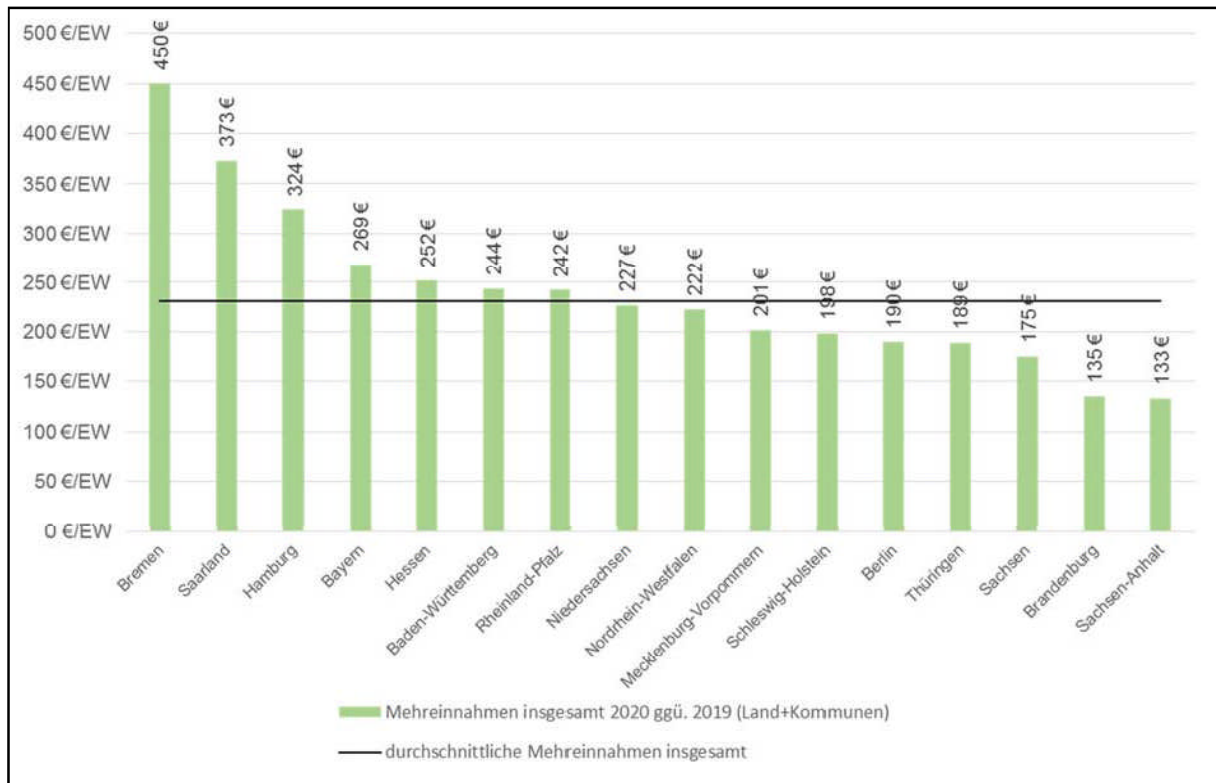
Abbildung 1: Einnahmenwachstum 2020 gegenüber 2019 nach allen Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs unter Berücksichtigung des allgemeinen Steuerwachstums und des Übergangs von den bestehenden zu den Entwurfsregelungen



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen in Anlehnung an: Lenk/Glinka/Rottmann (2017). Datengrundlage: Regionalisierte Steuerschätzung vom November 2016; entsprechend gesetzlicher Neuerungen angepasst.

Anmerkung: Das dargestellte Ergebnis ergibt sich aus Tabelle 1.

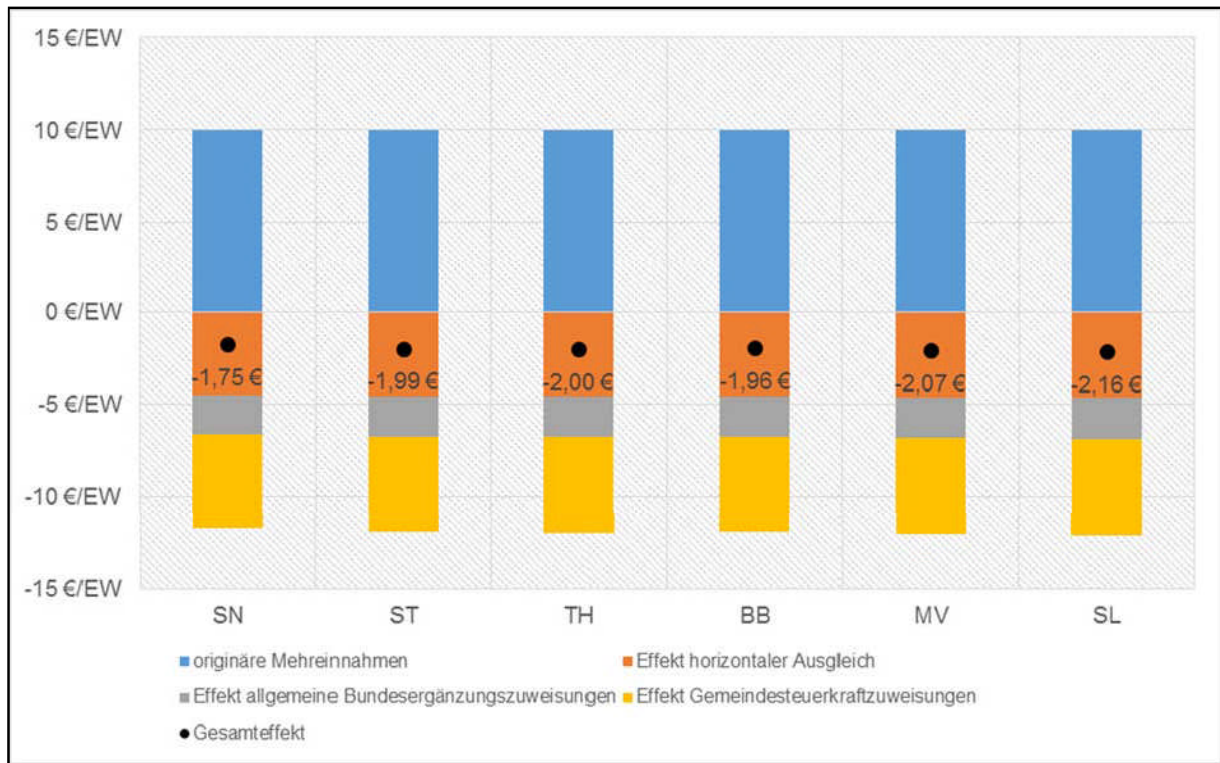
Abbildung 2: Einnahmenwachstum 2020 gegenüber 2019 insgesamt unter Berücksichtigung des allgemeinen Steuerwachstums und des Übergangs von den bestehenden zu den Entwurfsregelungen



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen in Anlehnung an: Lenk/Glinka/Rottmann (2017). Datengrundlage: Regionalisierte Steuerschätzung vom November 2016; entsprechend gesetzlicher Neuerungen angepasst.

Anmerkung: Das dargestellte Ergebnis ergibt sich aus Tabelle 1.

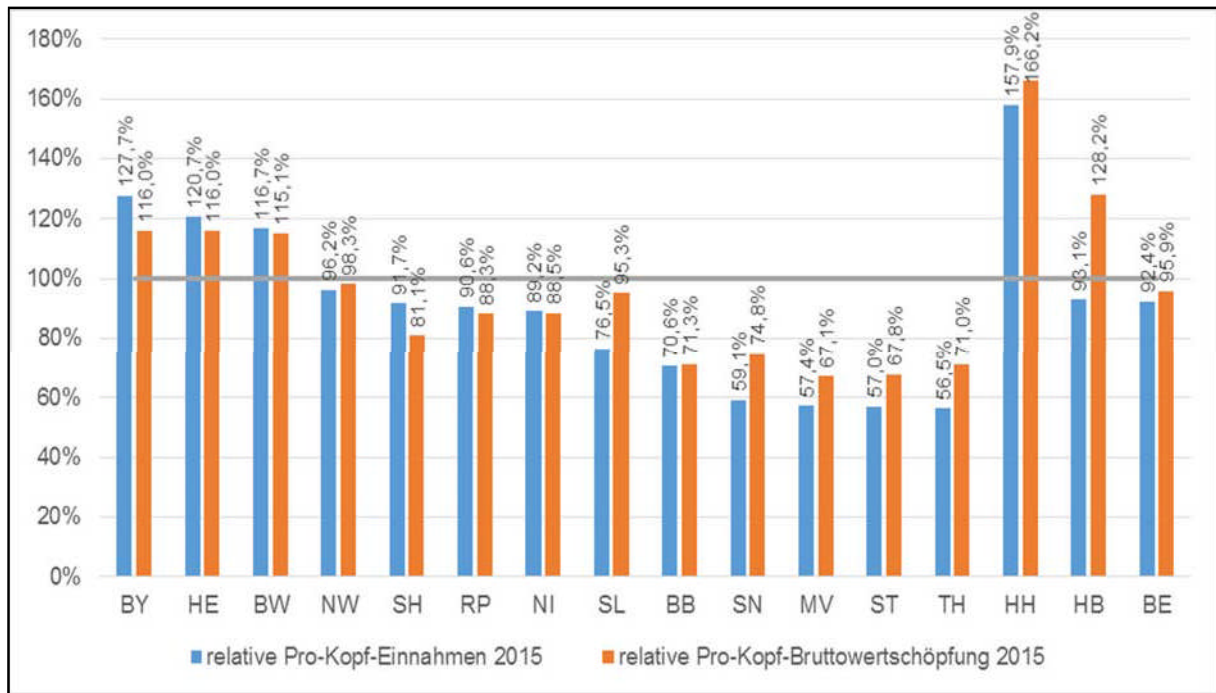
Abbildung 3: Mehr-/Mindereinnahmen eines Empfängers von Gemeindesteuerkraftzuweisungen im Jahr 2020 insgesamt bei Erhöhung der originären Gemeindefinanzkraft um 10 Euro je Einwohner, ceteris paribus



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Datengrundlage: Regionalisierte Steuerschätzung vom November 2016.

Dargestelltes Szenario: Die Gemeindefinanzkraft eines Empfängers fällt im Jahr 2020 um 10 Euro/EW höher aus, bedingt durch zusätzliche Einnahmen aus der Grundsteuer (reine **Gemeindesteuer**). Die Landeseinnahmen bleiben konstant. Die Einnahmen aller anderen Länder bleiben auf Landes- und Gemeindeebene konstant.

Abbildung 4: Originäre Pro-Kopf-Einnahmen und Pro-Kopf-Wirtschaftskraft der Länder (einschließlich der kommunalen Ebene) im Verhältnis zum jeweiligen Länderdurchschnitt, 2015



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Datengrundlage: Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2015 sowie VGR der Länder.

Tabelle 1: Einnahmen 2020 und 2019

	BY	HE	BW	NW	SH	RP	NI	SL	BB	MV	ST	TH	SN	HH	HB	BE	
1 Einnahmen (Land + Kommunen) 2020, Reformmodell (in i/EW)																	
2 primäre Steuerzuordnung	4.742	4.480	4.333	3.525	3.299	3.386	3.193	2.786	2.561	2.093	2.099	2.108	2.198	5.576	3.476	3.271	
3 Umsatzsteuerzuordnung nach EW	1.435	1.435	1.435	1.435	1.435	1.435	1.435	1.435	1.435	1.435	1.435	1.435	1.435	1.435	1.435	1.435	
4 horizontaler Ausgleich über Umsatzsteuer	-698	-535	-450	10	142	83	207	430	581	860	842	821	767	-140	1.066	1.158	
5 allgemeine BLZ	0	0	0	0	58	30	88	193	263	395	386	376	351	0	488	532	
6 GemSK Zuweisungen i Sonderbedarfs BEZ	0	0	0	0	21	29	8	93	128	238	209	225	184	0	90	12	
7 Summe nach bundesstaatlichem Finanzausgleich	5.480	5.380	5.319	4.970	4.956	4.963	4.931	4.937	4.968	5.021	4.973	4.965	4.936	6.872	6.556	6.409	
8 Sanierungshilfen	0	0	0	0	0	0	0	402	0	0	0	0	0	0	596	0	
9 Finanzhilfen für Seehäfen	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2	0	0	0	12	16	0	
10 GVFG-Bundesprogramm	5	6	7	3	3	1	1	5	0	0	4	2	5	8	9	6	
11 Summe aller beschlussrelevanten Einnahmen	5.485	5.386	5.327	4.973	4.960	4.964	4.932	5.344	4.968	5.023	4.977	4.967	4.941	6.892	7.177	6.415	
	BY	HE	BW	NW	SH	RP	NI	SL	BB	MV	ST	TH	SN	HH	HB	BE	
12 Einnahmen (Land + Kommunen) 2019, gelt. Regelungen (in i/EW)																	
13 primäre Steuerzuordnung	4.566	4.312	4.171	3.393	3.180	3.262	3.075	2.682	2.457	2.013	2.017	2.024	2.112	5.372	3.354	3.150	
14 Umsatzsteuerzuordnung nach EW (nachrichtlich)	1.338	1.338	1.338	1.338	1.338	1.338	1.338	1.338	1.338	1.338	1.338	1.338	1.338	1.338	1.338	1.338	
15 Umsatzsteuer vorwegausgleich	-202	-202	-202	-118	15	-78	99	293	445	703	732	706	642	-202	-57	-81	
16 Länderfinanzausgleich	-520	-351	-204	67	96	101	105	105	240	340	316	312	300	1	1.122	1.231	
17 allgemeine RFZ	0	0	0	36	52	55	57	91	108	139	129	128	125	0	362	390	
18 Sonderbedarfs-BEZ	0	0	0	0	19	11	0	64	182	215	212	205	179	0	90	126	
19 Summe nach bundesstaatlichem Finanzausgleich	5.177	5.097	5.043	4.716	4.699	4.689	4.673	4.664	4.778	4.757	4.744	4.713	4.696	6.510	6.209	6.154	
20 Konsolidierungshilfen	0	0	0	0	28	0	0	261	0	0	36	0	0	0	447	23	
21 Finanzhilfen für Seehäfen	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2	0	0	0	12	16	0	
22 GVFG-Bundesprogramm	5	6	7	3	3	1	1	5	0	0	4	2	5	8	9	6	
23 Entflechtungsmittel	34	30	32	31	31	32	32	41	55	63	60	63	64	38	46	43	
24 Summe aller beschlussrelevanten Einnahmen	5.216	5.134	5.083	4.750	4.762	4.722	4.706	4.971	4.833	4.822	4.844	4.779	4.766	6.567	6.727	6.226	Durchschnitt
	BY	HE	BW	NW	SH	RP	NI	SL	BB	MV	ST	TH	SN	HH	HB	BE	
25 Mehreinnahmen 2020 ggü. 2019 in i/EW (allgemeine Deckungsmittel)	303	283	276	254	257	274	258	273	190	264	228	252	239	362	347	255	268
26 Mehreinnahmen im Verhältnis zum Durchschnitt der Mehreinnahmen	112,3%	105,3%	102,3%	94,6%	95,6%	102,0%	96,2%	101,6%	70,8%	96,4%	85,1%	93,3%	89,3%	135,0%	129,2%	95,0%	
27 Differenz zu 100% (in Prozentpunkten)	12,3	5,3	2,3	-5,4	-4,2	2,0	-3,8	1,8	-29,2	-1,6	-14,9	-6,1	-10,7	35,0	29,2	-5,0	
28 Mehreinnahmen 2020 ggü. 2019 in i/EW (insgesamt)	269	252	244	222	198	242	227	373	135	201	133	189	175	324	450	190	231
29 Mehreinnahmen im Verhältnis zum Durchschnitt der Mehreinnahmen	116,4%	109,2%	105,5%	96,2%	85,8%	104,8%	98,1%	161,5%	58,5%	87,2%	57,5%	81,7%	75,9%	140,4%	194,8%	82,1%	
30 Differenz zu 100% (in Prozentpunkten)	16,4	9,2	5,5	-3,8	-14,2	4,8	-1,9	61,5	-41,5	-12,8	-42,5	-18,3	-24,1	40,4	94,8	-17,9	

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen in Anlehnung an: Lenk/Glinka/Rottmann (2017). Datengrundlage: Regionalisierte Steuer-schätzung vom November 2016; entsprechend gesetzlicher Neuerungen angepasst.

Anmerkung: Zusätzliche Mittel für Investitionen finanzschwacher Kommunen im Bereich der Bildungsinfrastruktur in Höhe von 3,5 Mrd. Euro werden in dieser Tabelle nicht ausgewiesen, weil eine Zuordnung auf einzelne Jahre zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht möglich ist. Im Gesetzentwurf wird auf diese Sachlage ebenfalls hingewiesen.



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 Maßstäbengesetzes. 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 Verhandlungserfordernisse 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 Maßstäbengesetzes (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 Außerkrafttreten 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 gesamtsstaatliche 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) Anwendungsbeginns 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-Ausnahme-verhältnisses 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.

Dr. Wolfgang Voß

16. März 2017

Finanzminister des Freistaates Thüringen a.D.

An die

Vorsitzende des Haushaltsausschusses

des Deutschen Bundestages

Frau Dr. Gesine Löttsch, MdB

Platz der Republik 1

11011 Berlin

Stellungnahme anlässlich der Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags zur Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 am 20. März 2017

Sehr geehrte Frau Dr. Löttsch,

haben Sie vielen Dank für die Einladung zur Anhörung und die Möglichkeit, eine schriftliche Stellungnahme hierzu einzureichen.

Zwischen der Bundesregierung und den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder konnte am 14. Oktober 2016 eine Verständigung zu den Eckpunkten für die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab 2020 erreicht werden. Die Drucksachen 18/11131 und 18/11135 bilden die Grundlage des Gesetzgebungsverfahrens. Mit diesen Gesetzesvorhaben soll die Verständigung umgesetzt werden. Die folgenden Ausführungen folgen einer finanzwirtschaftlichen Betrachtungsweise und stellen gegenüber einer verfassungsjuristischen Stellungnahme die fiskalischen Aspekte und Ausgleichswirkungen in den Vordergrund. Ich beziehe mich hierbei auf das Einigungstableau vom 14. Oktober 2016.

1. Zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im engeren Sinne

- a) Herzstück der Reform ist eine tiefgreifende Umgestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, speziell jener Verteilungsregelungen, die die Zuordnung und Umverteilung

der Steuereinnahmen zwischen den Ländern bestimmen. Der sogenannte Umsatzsteuervorwegausgleich sowie der Länderfinanzausgleich werden abgeschafft und durch eine die unterschiedliche Finanzkraft der Länder sowie ihrer Gemeinden berücksichtigende Steuerertragszuordnung des Länderanteils an der Umsatzsteuer ersetzt. Außerdem erfolgen insbesondere eine Aufstockung des Länderanteils an der Umsatzsteuer, eine Intensivierung der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen sowie die Einführung von Gemeindesteuerkraftzuweisungen, um an dieser Stelle nur die finanziell gewichtigsten Maßnahmen zu nennen.

Die Verlagerung des Ausgleichs in eine differenzierte Zuordnung des Länderanteils an der Umsatzsteuer durch Zu- und Abschläge ist – abseits der verfassungsrechtlichen Erörterung – ein instrumentell gangbarer Weg. Die ausgleichssystematische Grundstruktur hat Ähnlichkeit mit den Schlüsselzuweisungen der kommunalen Finanzausgleichssysteme, die seit langem praktiziert werden und sich bewährt haben. Eine für das jeweilige Jahr gegebene Finanzmasse wird unter Berücksichtigung von Ausgleichsmerkmalen so zwischen den Empfängern aufgeteilt, dass ein angemessener horizontaler Ausgleich realisiert wird.

Diese positive Einschätzung der Ausgleichssystematik bedeutet jedoch nicht, dass es nicht vorzugswürdiger gewesen wäre, die angestrebten Verteilungsergebnisse im Rahmen des derzeitigen vierstufigen Ausgleichssystems herbeizuführen. Insbesondere der Umsatzsteuervorwegausgleich wurde jedoch wiederholt von weiten Teilen der Finanzwissenschaft und der Regierung eines Bundeslandes als intransparent grundsätzlich abgelehnt. Damit waren Justierungen am bestehenden System nicht mehr konsensfähig. Die Entwicklung einer größeren Systemumstellung war vor diesem Hintergrund unvermeidlich.

- b) Die Regelungen des derzeitigen, bis 2019 geltenden Ausgleichssystems haben dazu geführt, dass sich aufgrund der Entwicklung der Finanzkraftverhältnisse zwischen den Ländern und deren Einwohnerzahlen die Finanzierungslast des Länderfinanzausgleiches einseitig entwickelt hat. Die Finanzierungslast wurde im Jahr 2005 von den damals fünf finanzstarken Ländern Bayern (32%), Baden-Württemberg (32%), Hamburg (6%), Hessen (23%) und Nordrhein-Westfalen (7%) getragen. Bis zum Jahr 2015 hat sich der Kreis der Geberländer auf die drei Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen reduziert. Mit rund 57% des Ausgleichsvolumens (9,6 Mrd. Euro) trägt der Freistaat Bayern mittlerweile die Hauptlast (rund 5,5 Mrd. Euro). Der Beitrag des Bundes zum Ausgleich in Form

der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen ist demgegenüber von 2005 bis 2015 nur von rund 2,6 Mrd. Euro auf 3,8 Mrd. Euro, d.h. um rund 1,2 Mrd. Euro angestiegen.

Diese Entwicklung ist zwar verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, jedoch stellt sich die Frage, ob die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse vorrangig durch einzelne Länder gesichert werden soll, oder ob dies eine Aufgabe ist, die stärker auch den Bund in die Pflicht nimmt. Gleichzeitig spielen zur Bewertung des vorliegenden Reformmodells weitere Anforderungen eine Rolle. Für die Ländergesamtheit wird ab dem Jahr 2020 die Schuldenbremse des Grundgesetzes wirksam. Die Neuordnung sollte daher durch Aufstockung der Länderfinanzmittel insgesamt einen Beitrag leisten, die finanziellen Voraussetzungen für die Einhaltung der Schuldenbremse zu schaffen. Dies würde jedoch für das Saarland und Bremen, die besonders hohe „Altlasten“ aufweisen, nicht ausreichen, weshalb diesbezüglich gezielte zusätzliche Hilfen unumgänglich sind. Zudem läuft der Solidarpakt II für die neuen Länder aus, auf dessen Grundlage 2019 letztmalig rund 2,1 Mrd. Euro gezahlt werden. Mit diesen Mitteln sollte anteilig auch ein Beitrag zum Ausgleich mangelnder kommunaler Steuerkraft geleistet werden. Die in den neuen Ländern nach wie vor flächendeckend ausgeprägte kommunale Finanzschwäche (2015 erreichten die Gemeindesteuereinnahmen je Einwohner rund 58% des westdeutschen Niveaus) stellt jedoch auch weiterhin eine langfristige Folgelast von vier Jahrzehnten deutscher Teilung dar, die sich in erhöhten Pflichten dieser Länder in deren kommunalen Finanzausgleichssystemen niederschlägt. Das Reformvorhaben gibt auf diese zum Teil widerstreitenden Interessen und Anforderungen eine fiskalisch angemessene und langfristig tragfähige Antwort.

- c) Der Bund stellt den Ländern zusätzliche Mittel in Höhe von rund 9,5 Mrd. Euro zu seinen Lasten zur Verfügung. Dadurch wird erreicht, dass kein Land gegenüber der alten Rechtslage schlechter gestellt wird; im Gegenteil, alle Länder werden besser gestellt, wobei die Werte pro Einwohner je nach struktureller Stellung im Ausgleichssystem zwischen den Ländern (ohne Finanzhilfen für das Saarland und Bremen) von 76 Euro je Einwohner (Niedersachsen) bis 229 Euro je Einwohner (Mecklenburg-Vorpommern) differieren.

Von zentraler Bedeutung für die Ausgleichswirkungen sind die zusätzlichen Umsatzsteuermittel in Höhe von 4,02 Mrd. Euro, der linear auf 63% festgelegte Ausgleichstarif, die Einbeziehung der kommunalen Steuerkraft zu 75% (statt 64%), die Beibehaltung der Einwohnerwertungen und die Anhebung der Ausgleichsintensität bei den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen. Dadurch gelingt es, bei einem um rund 190 Euro je

Einwohner höher liegenden Durchschnittswert, der sog. Ausgleichsmesszahl, für die finanzschwachen Länder, auch für die neuen Länder, ein zum gegenwärtig geltenden System vergleichbares Ausgleichsniveau zu erreichen. Die finanzschwachen alten Flächenländer werden im derzeitigen System auf durchschnittlich 99,1% (einschließlich allgemeiner Bundesergänzungszuweisungen) angehoben, im Reformmodell auf 99,4%. Die entsprechenden Durchschnittswerte der neuen Länder betragen 98,8% gegenüber 98,1%. Der Durchschnittswert für Bayern, Baden-Württemberg und Hessen betragen 105,2% zu 106,8% nach dem Reformmodell. Mit diesen Ausgleichsergebnissen bleibt der bundesstaatliche Finanzausgleich auch nach 2019 ganz maßgeblich dem Staatsziel der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ im ganzen Bundesgebiet verpflichtet.

- d) Für Bund und Länder schafft die Einigung langfristige Planungssicherheit. Gleichzeitig wird die Solidarität unter den Ländern auf eine neue Grundlage gestellt. Mit einem geschätzten Ausgleichsvolumen im Rahmen des Umsatzsteueranteils der Länder von 16,1 Mrd. Euro im Jahr 2020 werden die finanzstarken Länder weiterhin ihrer Verantwortung den schwächeren Ländern gegenüber gerecht. Der horizontale Ausgleich wird auch künftig den Schwerpunkt des Ausgleichssystems bilden, wenngleich er gegenüber dem gegenwärtigen Umsatzsteuervorgewegausgleich (rund 9,3 Mrd. Euro) und dem Länderfinanzausgleich (rund 11,3 Mrd. Euro) abgeschwächt ist.

Um die aufgezeigten Ausgleichgrade zu erreichen, stellt der Bund zusätzliche 2,6 Mrd. Euro und damit insgesamt 7,2 Mrd. Euro an allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen bereit. Damit übernimmt er gegenüber dem gegenwärtigen System eine stärkere Rolle für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Liegt das Verhältnis der Finanzierungslasten zwischen allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und horizontalen Ausgleichselementen im gegenwärtigen System bei rund 18% zu 82%, so liegt dieses Finanzierungsverhältnis künftig bei 31% zu 69%.

- e) Die steigende Verantwortung des Bundes für eine insgesamt „aufgabenangemessene Finanzausstattung“ der Länder erschöpft sich jedoch nicht in der zusätzlichen Bereitstellung von Umsatzsteuermitteln (+ 4,02 Mrd. Euro) und allgemeiner Bundesergänzungszuweisungen (+ 2,6 Mrd. Euro), sondern er stellt für spezifische Problemlagen weitere rund 2,9 Mrd. Euro bereit. Neben den Finanzhilfen für das Saarland und Bremen in Höhe von 800 Mio. Euro stellen die Gemeindesteuerkraftzuweisungen mit rund 1,5 Mrd. Euro die bedeutendsten dar.

Die Gemeindesteuerkraftzuweisungen sind insbesondere für die neuen Länder ein wichtiges Ausgleichsinstrument, da hiermit deren besondere kommunale Finanzschwäche berücksichtigt wird. Die Berücksichtigung dieser Strukturunterschiede muss als zwingend angesehen werden. Die neuen Länder müssen in der Lage sein, die mangelnde kommunale Steuerkraft über ihre kommunalen Finanzausgleichssysteme zumindest teilweise zu kompensieren, sonst ist auf ihrem Gebiet eine kommunale Selbstverwaltung auf annähernd bundesdurchschnittlichem Niveau nicht möglich. So hatten sie zum Beispiel in 2015 auch eine gegenüber dem Durchschnitt der westlichen Flächenländer rund 30% höhere Schlüsselmasse je Einwohner zu finanzieren. Da die Solidarpakt-II-Mittel teilweise auch eine Refinanzierung dieser Sonderlast bewirken, muss nach deren Wegfall 2020 ein anderes Ausgleichsinstrument diese Funktion übernehmen. Dass in Form der zukünftigen Gemeindesteuerkraftzuweisungen diese Funktion nunmehr dauerhaft und in kausaler Anknüpfung an die Ursachen dieser Sonderlast (nämlich die unterdurchschnittliche kommunale Steuerkraft) gelungen ist, kann instrumental nur begrüßt und als Erfolg der neuen Länder gesehen werden. Künftig werden diese Zuweisungen nicht mehr diskretionär reduziert, sondern in dem Maße abgeschmolzen, wie sich die Ursachen der Sonderlast durch weitere Angleichungen beseitigen.

- f) Zudem muss auch hier gesehen werden, dass sowohl unter Berücksichtigung der letzten Rate der Solidarpakt-II-Mittel in 2019 als auch im neuen System unter Hinzurechnung der Gemeindesteuerkraftzuweisungen sowie der Forschungszuweisungen für die neuen Länder eine in etwa vergleichbare Finanzausstattung erreicht wird. Man könnte die stärkere Vertikalisierung des gesamten Ausgleichssystems jedoch kritisch sehen, wenn damit neue Abhängigkeiten verbunden wären. Dies wäre allerdings nur dann der Fall, wenn die Empfängerländer der Bundeszuweisungen von Ermessensentscheidungen des Bundes abhängig sind. Sobald das Ausgleichssystem – wie durch das Gesetzesvorhaben vorgesehen – genauso verfassungsrechtlich und einfachgesetzlich abgesichert ist wie die gegenwärtigen Regelungen, ist die Verwendung des Wortes „Abhängigkeit“ irreführend.

Als Fazit bleibt festzuhalten, dass das Gesamtergebnis aus fiskalischer Perspektive insgesamt einen gangbaren Weg darstellt.

2. Stärkung des Stabilitätsrates:

Zur Einhaltung der grundgesetzlichen Schuldenregel durch Bund und Länder ist eine Überwachung durch den im Rahmen der Föderalismusreform II eingeführten Stabilitätsrat sinn-

voll. Die hierfür vorgesehene Stärkung des Stabilitätsrates ist zu begrüßen. Es darf dabei nicht übersehen werden, dass zur Sicherstellung eingegangener internationaler Verpflichtungen, insbesondere des europäischen Fiskalvertrages, im Rahmen einer föderalen Staatsorganisation besondere Koordinierungserfordernisse entstehen, denen der Stabilitätsrat geeignet nachkommen kann.

Der Bundesrat hat inhaltliche und verfahrenstechnische Hinweise aufgezeigt, welche insbesondere die verfassungsrechtlich garantierte Haushaltsautonomie der Länder und länderspezifische Besonderheiten betreffen. So wäre es z. B. unverständlich, wenn Entnahmen aus Rücklagen, welche aus ordentlichen Einnahmen gebildet wurden, defizitrelevant wären. Der Bund fordert hingegen ein einheitliches Verfahren ohne Berücksichtigung dieser Besonderheiten, um die Vergleichbarkeit der Ergebnisse sicherzustellen. Die Gesetzesformulierung ist jedoch hinreichend offen, um die Fragen auf Ebene der Regularien des Stabilitätsrates untergesetzlich zu klären. Die Interessen der Länder sind durchaus berechtigt, stehen aber möglicherweise einem schlanken Verfahren entgegen. Hier sollte eine vernünftige Abwägung getroffen werden.

Mit freundlichen Grüßen

gez. W. Voß



THE LONDON SCHOOL
OF ECONOMICS AND
POLITICAL SCIENCE ■

Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Joachim Wehner, PhD

Houghton Street
London WC2A 2AE
United Kingdom

tel: +44 (0)20 7107 5408

fax: +44 (0)20 7107 5173

j.h.wehner@lse.ac.uk

<http://personal.lse.ac.uk/wehner>

Stellungnahme 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)

Erweiterung der Rolle des Stabilitätsrates wirft Fragen auf

Die vorgeschlagene Änderung von Artikel 109a GG überträgt dem Stabilitätsrat konkrete Aufgaben bei der Überwachung von Haushaltsregeln. Er soll ab dem Jahr 2020 jährlich prüfen, ob die Begrenzung der Kreditaufnahme von Bund und Ländern nach Artikel 109 Absatz 3 GG eingehalten wird. Dies soll auch der Umsetzung der Vorgaben u.a. des Fiskalvertrags dienen. Die derzeitige Formulierung von Artikel 109a Absatz 1 sieht die fortlaufende Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern durch den Stabilitätsrat vor. Mitglieder des Stabilitätsrates sind der Bundesminister der Finanzen, die Finanzminister der Länder und der Bundesminister für Wirtschaft und Energie. Dieses institutionelle Modell ist also klar den Regierungen zugeordnet und sieht keine Rolle für das Parlament vor. Die Regierungen formulieren den Haushalt und sind für den Vollzug zuständig, sollen sich aber gleichzeitig selbst und gegenseitig bei der Einhaltung der Haushaltsregeln überwachen.

Andere Länder übertragen diese und andere haushaltsrelevante Funktionen (z.B. die Erstellung von Vorausschätzungen und Kostenschätzungen von Politikmaßnahmen) zunehmend Institutionen, die von der Regierung unabhängig sind. In Europa ist dieser Trend u.a. auch durch den Fiskalvertrag beschleunigt worden. In Deutschland wurde diese Möglichkeit nicht wahrgenommen. Der Stabilitätsrat wurde zwar durch einen Beirat ergänzt, der aber nur den Stabilitätsrat in seiner Arbeit unterstützen soll.¹ Die Ausweitung der Rolle des Stabilitätsrates bietet einen Anlass, dieses Modell noch einmal zu überdenken.

¹ Mitglieder des Beirats sind je ein Vertreter der Deutschen Bundesbank und des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, ein Vertreter der an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligten Forschungsinstitute, je zwei für die Dauer von fünf Jahren von Bund und Ländern durch deren Vertreter im Stabilitätsrat benannte Sachverständige und je ein für die Dauer von fünf Jahren von den kommunalen Spitzenverbänden und den Spitzenorganisationen der Sozialversicherung benannter Sachverständiger.

Auswirkungen auf das Parlament

Im Vergleich zu Parlamenten in vielen anderen Ländern hat sich der Bundestag eine aktive Rolle im Haushaltsprozess bewahrt.² Allerdings entsteht auf der Seite des Parlaments zunehmend ein Informationsdefizit. Der Haushaltsausschuss hat in seiner Arbeit keinen Rückgriff auf ein parlamentarisches Haushaltsanalysebüro ("parliamentary budget office"), wie z.B. in Australien, Italien, Kanada oder den USA, oder auf einen unabhängigen Fiskalrat, wie z.B. in Frankreich oder Großbritannien.³ Die Tabelle im Anhang macht deutlich, wie unabhängige Fiskalinstitutionen Parlamente in 17 von 18 anderen OECD Ländern aktiv unterstützen. Nur in Belgien gibt es, ähnlich wie in Deutschland, keine direkte Verbindung zwischen dem Fiskalrat und dem Parlament.⁴

Bei der Einschätzung von Vorausschätzungen für den Haushalt, Kostenschätzungen von Politikmaßnahmen, der langfristigen Nachhaltigkeit des Haushalts und der Einhaltung von Haushaltsregeln müssen sich deutsche Parlamentarier deshalb weitgehend auf die von der Regierung vorgelegten Zahlen verlassen. Auffallend ist auch der Kontrast mit der Rechnungsprüfung: hier hat der Bundestag bei seiner Kontrollfunktion direkte Unterstützung durch eine neutrale, unabhängige und überparteiliche Institution mit starker Analysekapazität. Bei der Begutachtung des Haushaltsplans besteht dagegen die Gefahr, dass das Parlament durch den einseitigen Ausbau exekutiver Kapazitäten geschwächt wird.

Diese Tendenz ist auch in anderen relevanten Entwicklungen zu erkennen. Der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf des Vorausschätzungsgesetzes basiert wieder auf einem Modell der Überprüfung, das keine Rolle für das Parlament vorsieht.⁵ Die Vorausschätzungen der Bundesregierung sollen von einer "unabhängigen Einrichtung mit dem Ziel der Befürwortung" überprüft werden. Eine Rechtsverordnung soll Näheres regeln, aber die Angaben zu den Haushaltswirkungen im Gesetzentwurf konkretisieren: "Für die Ausgabenschätzung wird eine Befassung der fünf Wirtschaftsforschungsinstitute angenommen, die die von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Gemeinschaftsdiagnose erstellen sowie eine Prüfungsdauer von drei Arbeitstagen pro Schätzung."

Alternativen

Es gibt mehrere Möglichkeiten, dieser Entwicklung entgegenzusteuern. Eine davon wäre, einige dieser Funktionen einer von der Exekutiven unabhängigen Institution zu übertragen. In Großbritannien z.B. werden die gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzungen für den Haushalt

² A. Schick (2002). "Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?" OECD Journal on Budgeting 1(3): 15-42.

³ L. von Trapp, I. Lienert und J. Wehner (2016). "Principles for Independent Fiscal Institutions and Case Studies." OECD Journal on Budgeting 15(2).

⁴ Allerdings gibt es in Belgien eine unabhängige Institution, das "Federal Planning Bureau", die die gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzungen für den Haushalt erstellt.

⁵ Entwurf eines Gesetzes zur Erstellung gesamtwirtschaftlicher Vorausschätzungen der Bundesregierung (Drucksache 18/11257).

und die Fiskalschätzungen von einer unabhängigen Institution ("Office for Budget Responsibility") erstellt, die auch die Einhaltung der Haushaltsregeln überprüft und die von dem Finanzministerium vorgelegten Kostenschätzungen von Politikmaßnahmen zertifiziert. Eine andere Möglichkeit wäre es, einer unabhängigen Institution die Aufgabe zu geben, die von der Regierung vorgelegten Vorausschätzungen und Kostenschätzungen zu überprüfen und eigene vorzulegen, wie z.B. in den USA ("Congressional Budget Office"). Eine dritte Variante ist die der unabhängigen Kommentierung, wie z.B. der Prognosen in Schweden.

In Bezug auf Haushaltsregeln ist Transparenz besonders wichtig.⁶ Wenn diese fehlt, kommt es leicht zu "kreativer Buchführung" insbesondere wenn wirtschaftlicher und politischer Druck zunimmt.⁷ Deshalb wird der Überwachung durch eine unabhängige Fiskalinstitution besondere Bedeutung zugemessen.⁸ Durch Sichtbarkeit und Unabhängigkeit der Überwachungsfunktion entstehen Anreize für gute Haushaltsführung.

Fazit

Um einem schleichenden Kontrollverlust entgegenzuwirken, ist es wichtig, einen direkten Zugang des Parlaments zu neutraler, unabhängiger und überparteilicher Analysekapazität in Haushaltsfragen zu gewährleisten, wie es u.a. die OECD empfohlen hat.⁹ Ein parlamentarisches Haushaltsanalysebüro würde dazu beitragen, dass der Bundestag auch in Zukunft eine aktive Rolle im Haushaltsprozess einnehmen kann.

London, den 17. März 2017



Joachim Wehner
Associate Professor in Public Policy
London School of Economics and Political Science

⁶ G. M. Milesi-Ferretti (2003). "Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting." *Journal of Public Economics* 88(1-2): 377-394.

⁷ J. Alt, D. D. Lassen and J. Wehner (2014). "It Isn't Just about Greece: Domestic Politics, Transparency and Fiscal Gimmickry in Europe." *British Journal of Political Science* 44(4): 707-716.

⁸ R. P. Inman (1996). "Do Balanced Budget Rules Work? US Experience and Possible Lessons for the EMU." NBER Working Paper 5838.

⁹ OECD (2015). "Budget Review: Germany." *OECD Journal on Budgeting* 14(2). Siehe Seiten 65-6 und 70-1.

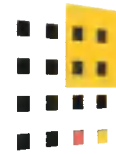
Anhang: Wie unabhängige Fiskalinstitutionen Parlamente unterstützen

Land	Institution (englischer Name)	Berichte werden veröffentlicht	Berichte werden dem Parlament vorgelegt	Teilnahme an parlamentarischen Anhörungen	Parlament hat eine Rolle bei der Ernennung oder Entlassung der Führungsspitze (1)
Australien	Parliamentary Budget Office (PBO)	●	●	●	●
Belgien	High Council of Finance (HRF/CSF)	●	○	○	○
Dänemark	Danish Economic Council	●	●	●	○
Finnland	National Audit Office of Finland	●	●	●	●
Frankreich	High Council of Public Finance (HCFP)	●	●	●	○
Großbritannien	Office for Budget Responsibility (OBR)	●	●	●	●
Irland	Irish Fiscal Advisory Council (IFAC)	●	●	●	●
Italien	Parliamentary Budget Office (PBO)	●	●	●	●
Kanada	Parliamentary Budget Office (PBO)	●	●	●	○
Korea	National Assembly Budget Office (NABO)	●	●	●	●
Mexiko	Center for Public Finance Studies (CEFP)	●	●	●	●
Niederlande	Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB)	●	●	●	○
Österreich	Fiscal Advisory Council (FISK)	●	●	●	○
Portugal	Portuguese Public Finance Council (CFP)	●	●	●	○
Schweden	Swedish Fiscal Policy Council (FPC)	●	●	●	○
Slowakei	Council for Budget Responsibility (CBR)	●	●	●	●
Spanien	Independent Authority for Fiscal Responsibility (AIReF)	●	●	●	●
USA	Congressional Budget Office (CBO)	●	●	●	●

● = Ja	18	17	17	10
○ = Nein	0	1	1	8

Anmerkung: (1) In Finnland ernennt das Parlament die Vorsitzende des Rechnungshofes, aber nicht den Leiter der zuständigen Abteilung. In Frankreich ernennt das Parlament mehrere Mitglieder des Rates, aber nicht den Präsidenten.

Quelle: OECD Independent Fiscal Institutions Database vom 6. Februar 2017, <http://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Independent-Fiscal-Institutions-Database.xlsx>



Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss
Frau Vorsitzende
Dr. Gesine Löttsch, MdB

Per Mail haushaltsausschuss@bundestag.de

Lehrstuhl für Öffentliches
Recht, Finanz- und Steuer-
recht

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-

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. Maßstäbengesetz 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.)

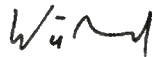
II. Stärkung des Stabilitätsrates

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



DEUTSCHER
LANDKREISTAG

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:

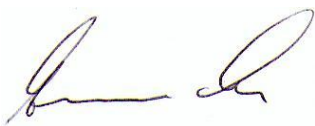
In Art. 109a GG soll der bisherige Satz 2 in einen eigenständigen dritten Absatz überführt werden. Zudem sollen in einem neuen Absatz 2 die Kompetenzen des Stabilitätsrates erweitert werden. Danach obliegt dem Stabilitätsrat ab dem Jahr 2020 die Überwachung der Einhaltung der Vorgaben des Art. 109 Abs.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

stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes

anlässlich der Anhörung des Deutschen Bundestages am 20. März 2017 zum „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes“ (BT-Drs.18/11131) und zum „Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften“ (BT-Drs. 18/11135)

13.03.2017

Vorbemerkung

Maßstab zur Prüfung und Bewertung der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems sind für den Deutschen Gewerkschaftsbund seine am 5. Dezember 2014 beschlossenen „Anforderungen des DGB an eine Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen“. Darin erkennen die im DGB zusammengeschlossenen Gewerkschaften einerseits an, dass die Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Ländern einer Neuordnung bedürfen. Zugleich weisen sie in diesem Beschluss aber auch darauf hin und würdigen, dass dem bisherigen System des horizontalen, wie auch des vertikalen Finanzausgleichs ein erheblicher Beitrag zur Entwicklung des Sozialstaates, der wirtschaftlichen Infrastruktur und des gesellschaftlichen Zusammenhalts in Deutschland zuzuschreiben ist. Ausgehend von dieser Erfahrung sprachen sich der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften bereits zu Beginn der Verhandlungen entschieden dafür aus, an dem bewährten Grundprinzip der Solidarität zwischen den Ländern ebenso festzuhalten, wie auch daran, weiterhin ein starkes Band zwischen dem Bund und den Ländern zu knüpfen. Vor allem jedoch muss sich die Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen daran messen lassen, ob es durch sie gelingt, das Auseinanderdriften der Regionen zu bremsen und darüber hinaus wirksamer zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse beizutragen.

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und
Steuerpolitik

Raoul Didier
Referatsleiter für Steuerpolitik

raoul.didier@dgb.de

Telefon: 030 / 240 60-308
Telefax: 030 / 240 60-218

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

Besser als der Status quo, aber kein Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse

Vor diesem Hintergrund begrüßen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften, dass es dem Bund und den Ländern mit dem im vergangenen Jahr ausgehandelten Kompromiss gelungen ist, eine Regelung zu finden, die im Anschluss an die bis 2019 geltenden Regeln zunächst alle Bundesländer besser stellt, als wenn das derzeit noch gültige Regelwerk weiterhin hätte angewendet werden müssen und der Solidarpakt II ersatzlos ausgelaufen wäre. Das Zustandekommen des Kompromisses ist maßgeblich der Bereitschaft des Bundes zu verdanken, zu Gunsten aller Länder auf Anteile an der Umsatzsteuer zu verzichten. Mit dem zweifellos positiven Befund, dass sich mit dem gefundenen Kompromiss zunächst alle Länder finanziell besser stellen, geht aber nicht zwangsläufig einher, dass dies gleichsam als ein Beitrag zur Verringerung der regionalen Disparitäten zu verstehen ist. Eher im Gegenteil: Nur fünf westdeutsche Flächenländer, darunter die bisherigen Geberländer im Länderfinanzausgleich i.e.S., profitieren überdurchschnittlich von den erzielten Mehreinnahmen, während alle übrigen Flächenländer unter dem Durchschnitt bleiben. Die krasseste Differenz: Im Vergleich der Jahre 2020 und 2019 schlagen mit etwa 270 Euro pro Einwohner die zusätzlichen Einnahmen für das Bundesland Bayern rund doppelt so hoch zu Buche wie für das Bundesland Brandenburg. Eine wesentliche Ursache für diese höchst bedenkliche Verteilungswirkung liegt in der Entsolidarisierung der Länder untereinander begründet. So wird der Umfang jener Mittel, die für den solidarischen Ausgleich zwischen den Ländern auf horizontaler Ebene vonnöten sind, gegenüber dem gegenwärtigen System deutlich geringer ausfallen.

Realitätsgerechte Ermittlung der Finanzkraft weiterhin erforderlich

Mit dem Wegfall des Länderfinanzausgleichs i.e.S. ist bisweilen auch die Hoffnung verbunden, dass die Streitanfälligkeit des bundesstaatlichen Finanzausgleichs abnimmt, da künftig die Verteilung der Steuereinnahmen über die verbleibenden Stufen ausschließlich vor der Einstellung in die einzelnen Landeshaushalte erfolgen soll. Bisher stand in einzelnen Ländern sowohl der Mittelabfluss aus den Landeshaushalten, wie in den umgekehrten Fällen auch die Zuflüsse in anderen Ländern, unter stärkerem Rechtfertigungsdruck. Das geplante künftige System könnte dazu beitragen, dass sich der Finanzausgleich künftig weniger für politische Auseinandersetzungen eignet. Gleichwohl sollte die Auseinandersetzung darüber, wie dem Gebot des Grundgesetzes zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse stärker Rechnung getragen werden kann, nach Auffassung des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften in einem demokratischen Gemeinwesen Gegenstand der gesellschaftlichen Debatte, mithin auch der Haushaltsdebatten in den Parlamenten sein.

Zur Rechtfertigung des Wegfalls zweier Stufen im bundesstaatlichen Finanzausgleich wird weiterhin gerne ausgeführt, dass hierdurch das System insgesamt nachvollziehbarer würde. Ein näherer Blick, insbesondere auf die geplanten Kriterien zur Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen (BEZ), lässt daran aber Zweifel aufkommen. So ist beispielsweise auch aus der Begründung des Gesetzes heraus im unmittelbaren sachlichen Zusammenhang nicht erkennbar, welche besonderen Umstände es rechtfertigen einem einzelnen Bundesland höhere Kosten wegen überdurchschnittlich hoher Kosten der politischen Führung anzurechnen oder die bergrechtliche Förderabgabe nur noch mit 33 Prozent ihres Aufkommens zur Ermittlung der Länderfinanzkraft heranzuziehen. Der tiefere Sinn dieser - auf den ersten Blick als willkürlich erscheinenden - Veränderung einzelner Parameter erschließt sich erst dann, wenn man sich vor Augen hält, dass die Findung des Kompromisses zwischen Bund und Ländern von vornherein an die Bedingung geknüpft war, die bisherige Finanzkraftreihenfolge zwischen den Ländern nicht zu verändern.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften bestreiten nicht das verfassungsrechtliche Gebot, wonach auf den Ausgleichsstufen, die der Gewährung der Bundesergänzungszuweisungen vorausgehen, die Finanzkraftreihenfolge einzuhalten ist. Allerdings ist die Bestimmung der Finanzkraft der einzelnen Bundesländer mit methodischen Mängeln behaftet, wodurch folglich auch die Frage nach der Richtigkeit der Finanzkraftreihenfolge berührt ist. Diese Problematik wird besonders am Beispiel der unzureichenden Berücksichtigung der Einnahmen von Städten und Gemeinden deutlich. Obwohl Artikel 107 Absatz 2 des Grundgesetzes expressis verbis vorschreibt, dass beim Ausgleich der Finanzkraft auch die Finanzkraft (und der Finanzbedarf) der Gemeinden zu berücksichtigen ist, konnten sich die Länder untereinander dennoch nur darauf verständigen, dass der bisherige Grad der Einbeziehung von 64 Prozent auf lediglich 75 Prozent erhöht wird. Dem entsprechend ist die etwas umfassendere Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft als ein Schritt in die richtige Richtung zu begrüßen. Zugleich wird damit aber auch an dieser Stelle für die Zukunft weiterer Reformbedarf deutlich. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften halten die vollständige Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft nach wie vor für erforderlich.

Chance zur Neuregelung der originären Steuererlegung wurde nicht genutzt

Es ist bedauerlich, dass im Rahmen der Bestandsaufnahme und Verständigung zwischen den Ländern untereinander, wie auch gemeinsam mit dem Bund, erst gar nicht der Versuch unternommen wurde die originäre Steuerzuweisung in die Betrachtungen miteinzuschließen. Da diese den einzelnen Stufen des Finanzausgleichs vorgeschaltet ist, hätte es nahe gelegen zu prüfen, inwieweit bereits hier Effekte auftreten, die das anschließend wieder auszugleichende Finanzvolumen aufblähen. Drei Beispiele:

1. So wird die Körperschaftsteuer zunächst von jenem Bundesland vereinnahmt, an dem ein Unternehmen seinen Sitz hat, bevor sie anschließend aufgeschlüsselt nach den Lohnsummen auf die Länder verteilt wird, in denen das Unternehmen seine Betriebsstätten betreibt. Dadurch werden Metropolregionen, in denen die Unternehmenszentralen überwiegend angesiedelt sind, systematisch bevorteilt, weil dort auch häufiger hochbezahlte Arbeitsplätze und eine Reihe von zentralen Diensten angesiedelt sind. Währenddessen vereinnahmen jene Länder vergleichsweise weniger Steuereinnahmen, in denen zwar Produktionsstandorte, aber eher weniger Konzernzentralen, gelegen sind. Hinzu tritt, dass für Produktionsstandorte oftmals sogar eine aufwändigere öffentliche Infrastruktur angeboten werden muss.

2. Ähnliches gilt für die anonyme Abführung der Abgeltungsteuer. Diese wird an jenen Standorten vereinnahmt, an denen die abführungspflichtigen Gesellschaften und Kreditinstitute ihren Sitz haben. Auch hier liegt auf der Hand, dass strukturschwächere Bundesländer benachteiligt sind.

3. Da für zunehmend mehr Menschen auch Wohn- und Arbeitsort nicht mehr im gleichen Bundesland liegen, verursacht auch die am Wohnsitzprinzip orientierte Lohnsteuererlegung Verzerrungen. Mitunter verstärken sich diese Verzerrungen in Grenzregionen zusätzlich, wenn auch noch Effekte durch Doppelbesteuerungsabkommen mit unseren Nachbarstaaten hinzutreten. So stehen die Besteuerungsrechte für die per Saldo überwiegenden Einpendler aus Frankreich ins Saarland und die per Saldo überwiegenden Auspendler vom Saarland nach Luxemburg in beiden Fällen nicht dem deutschen Staat zu, was zu einer entsprechenden und nicht unerheblichen Schwächung des Steueraufkommens für dieses Bundesland führt.

Diese und weitere Eigentümlichkeiten der weiterhin geltenden Steuererlegung führen dazu, dass die originären Einnahmen der Bundesländer oft deutlich von ihrer Wirtschaftskraft abweichen. Dieser Zustand steht in deutlichem Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes, das dem Gesetzgeber bereits 1986 auferlegte „erhebungstechnisch bedingte Differenzen zwischen der örtlichen Vereinnahmung der Lohnsteuer sowie der Körperschaftsteuer und der tatsächlich vorhandenen Wirtschaftskraft abzubauen.“

Mit Ausnahme der Stadtstaaten liegen überdies alle Bundesländer mit ihrer jeweiligen Wirtschaftskraft (Bruttowertschöpfung je Einwohner) näher am bundesweiten Durchschnitt als bei einem entsprechenden Vergleich ihrer originären Steuereinnahmen. Im Ergebnis könnte eine an der Bruttowertschöpfung orientierte Steuererlegung die Spreizung zwischen dem einnahmestärksten und dem einnahmeschwächsten Bundesland um gut ein Viertel reduzieren und das Volumen für den Finanzausgleich deutlich verringert werden.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften plädieren deshalb dafür, dass Bund und Länder in weiteren Reformvorhaben zur Weiterentwicklung der föderalen Finanzbeziehungen ernsthaft prüfen, wie eine originäre Steuererlegung, die sich stärker als bisher an der jeweiligen Wirtschaftskraft orientiert, erreicht werden kann.

Zur geplanten Aufwertung des Stabilitätsrates

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sehen die Errichtung des Stabilitätsrates und die nunmehr geplante Erweiterung und Konkretisierung seiner Zuständigkeitsbefugnisse kritisch. Es handelt sich dabei um ein Gremium, das die Haushalte von Bund und Ländern überwachen und Grundsätze für krisenhafte Entwicklungen aufstellen soll, aber keine Maßnahmen mit Entscheidungscharakter treffen kann. Er ist kein Verfassungsorgan und die Nichtberücksichtigung der Parlamente bei seiner Besetzung zieht seinen Befugnissen deshalb von vornherein enge Grenzen. Er darf nichts beschließen oder anordnen, was das Budgetrecht des Bundestages oder eines Landesparlamentes beeinträchtigen könnte. Dennoch wurde nach § 1 des Stabilitätsratsgesetzes dieses der Exekutive zuzuordnende Gremium mit dem Ziel gegründet, hierdurch Haushaltsnotlagen zu vermeiden. Dem Stabilitätsrat kommt danach nicht nur die Aufgabe der Überwachung der Haushaltswirtschaft zu, sondern im gegebenen Falle ist er auch befugt mit dem betreffenden Land oder dem Bund Sanierungsprogramme zu vereinbaren. Andererseits verfügt der Stabilitätsrat aus gutem Grund über keine Sanktionsmöglichkeiten und muss deshalb auch nicht für finanzielle Folgen eintreten, die aus einer Fehleinschätzung von Risiken resultieren.

All dies zeigt, dass der Stabilitätsrat auf einem unbefriedigenden institutionellen Gerüst fußt. Dennoch wird mit ihm die trügerische Hoffnung verbunden, dass durch ihn das Entstehen von Haushaltsnotlagen abgewendet werden könne. Deshalb empfehlen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften dem Deutschen Bundestag über die Abschaffung des Stabilitätsrates zu beraten. Letztlich werden es immer die legislativen Organe der Politik sein, die für die Folgen staatlicher Kreditaufnahme in der Pflicht stehen. Deshalb sollten auch diese wieder umfänglich mit allen Rechten und Pflichten ausgestattet werden, anstatt weiter die Illusion zu nähren, eine technokratische Bestimmung über Verschuldungsmöglichkeiten könne mit der staatlichen Kreditaufnahme verbundene Probleme lösen.

Zur Fortführung des Solidaritätszuschlags

So sehr zu begrüßen ist, dass Bund und Länder sich auf eine Regelung verständigen konnten, die zunächst alle Bundesländer finanziell besser stellt, so deutlich ist aber auch, dass diese während der nächsten Jahre einer Fortentwicklung und Nachbesserung bedarf. Dies ist vor allem deshalb erforderlich, weil das maßgebliche Ziel des Artikel 107 Absatz GG, nämlich der angemessene Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder, nicht erreicht werden konnte. Damit wird die Förderung strukturschwacher Regionen in ganz



Deutschland auch in Zukunft eine Herausforderung für den Bund und die Ländergesamtheit und nicht nur für die jeweils im Einzelnen betroffenen Bundesländer bleiben. Deshalb ist es als politische Klugheit und Weitsicht zu werten, dass der zu Beginn der Verhandlungen noch diskutierte Vorschlag nach einem ersatzlosen Wegfall des Solidaritätszuschlags nicht weiterverfolgt wurde.

Für einen Altlastenfonds und eine gemeinsame Prolongierung bestehender Kredite

Bedauerlich ist hingegen, dass der in der Einigung vom 16. Oktober zu Protokoll gegebene Wunsch der Länder, zu erörtern, wie bestehende Kredite der Länder und des Bundes gemeinsam prolongiert werden können, bislang zu keinen absehbaren Ergebnissen geführt hat. Dieses Begehren, wie auch die Forderung des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften nach der Einrichtung eines gemeinsamen Altlastenfonds, der neben den Ländern auch die Kommunen einbezieht, sollten umgehend aufgegriffen und bis spätestens Ende 2019 umgesetzt werden. Dies würde die Ausgangsbedingungen für alle Länder zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des für sie dann geltenden Kreditaufnahmeverbots deutlich erleichtern.

Auch der Bund trägt Verantwortung für die soziale Wohnraumförderung

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften bedauern, dass sich der Bund im Zuge der Reform bisher nicht bereitgefunden hat, Verantwortung für die Soziale Wohnraumförderung auch über 2019 hinaus zu übernehmen (143c GG).

Seit 2006 ist die Verantwortung für die soziale Wohnraumförderung – also die Bereitstellung preiswerter Mietwohnungen – in die Hände der Länder übergegangen. Damit zog sich der Bund auch finanziell aus der Verantwortung und konfrontiert die Länder nun damit, der regionalen Wohnungsknappheit mit eigenen Mitteln Herr zu werden. Zwar erhalten die Länder als Ausgleich bis 2019 eine jährliche, an die soziale Wohnraumförderung zweckgebundene, Finanzspritze es muss aber bezweifelt werden, ob diese Summe ausreicht, um der Situation gerecht zu werden. Die Kompensationsmittel für den sozialen Wohnungsbau für die Bundesländer müssen über 2019 hinaus verstetigt werden und nochmals erhöht werden.

Nach Schätzungen des DGB müssen pro Jahr 400.000 bis 450.000 Wohnungen gebaut werden. Es war deshalb richtig, die finanziellen Mittel für den sozialen Wohnungsbau für die Bundesländer auf 1,5 Milliarden Euro im Jahr zu erhöhen. Dabei kann es jedoch nicht bleiben. Die Zahlungen müssen über 2019 hinaus verstetigt, nochmals auf 2 Milliarden erhöht und neben dem sozialen auch an den kommunalen Wohnungsbau gekoppelt werden. Damit wäre der Bund dauerhaft in der Mitverantwortung für eine soziale Wohnungspolitik.



verwendete Literatur:

Deutscher Gewerkschaftsbund (2016): Gerecht besteuern, in die Zukunft investieren – Steuerpolitische Eckpunkte des DGB zur Bundestagswahl 2017, Beschluss des DGB-Bundesvorstands vom 6. Dezember 2016

Deutscher Gewerkschaftsbund (2014): Anforderungen des DGB an eine Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen

Korioth, Stefan (2015): Rituale im Finanzverfassungsrecht und ihre Folgen – fünf Jahre Stabilitätsrat, in: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015, Berlin, S. 299 – 311

Lenk, Thomas/ Glinka, Philipp/ Rottmann, Oliver (2017): Schwarz, Rot, Geld – Neuer bundesstaatlicher Finanzausgleich ab 2020, eine Analyse im Auftrag der KPMG AG

Dr. Gerd Landsberg
Geschäftsführendes Präsidialmitglied

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

Marienstraße 6
12207 Berlin

Telefon: 030-77307-223
Telefax: 030-77307-222

Internet: www.dstgb.de
E-Mail: dstgb@dstgb.de

Per E-Mail: haushaltsausschuss@bundestag.de

Datum
16.03.2017

Aktenzeichen
II 921-00

**Anhörungen im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zu den
Gesetzentwürfen zur Änderung des Grundgesetzes, zur Neuregelung des
bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems ab dem Jahr 2020 und zur Ände-
rung haushaltsrechtlicher Vorschriften**
***Thema: Bund-Länder-Finanzbeziehungen (im engeren Sinne), Ausgleich un-
terschiedliche Finanzkraft Länder und Gemeinden, Geltungsdauer***

Sehr geehrte Frau Dr. Löttsch,

haben Sie vielen Dank für die Einladung zur Anhörung zum Thema „Bund-Länder-Finanzbeziehungen (im engeren Sinne), Ausgleich unterschiedliche Finanzkraft Länder und Gemeinden, Geltungsdauer“ im Rahmen der legislativen Umsetzung der Beschlüsse vom Oktober 2016 zur künftigen Ausgestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern.

Die angestrebte Neuausrichtung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (im engeren Sinne) wird vom Deutschen Städte- und Gemeindebund insbesondere vor dem Hintergrund begrüßt, dass Bund, Länder und Kommunen nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens endlich finanzpolitische Planungssicherheit für die Zeit nach 2019 haben. Mit den aus der Einigung resultierenden Mehreinnahmen der Länder in Höhe von geschätzten 9,7 Mrd. Euro ab dem Jahr 2020 zu Lasten des Bundes ergibt sich für die Länder nun zudem nochmals nachdrücklich die Chance, endlich für eine nachhaltig aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen Sorge zu tragen.

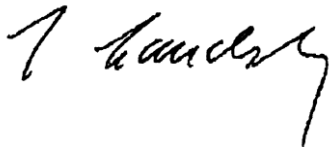
Dass zur Berechnung der Finanzkraft eines Landes die kommunale Finanzkraft zu 75 Prozent einbezogen wird, stellt für den Deutschen Städte- und Gemeindebund einen tragfähigen Kompromiss dar.

Mit der Änderung von Art. 107 Abs. 2 GG können Bundesergänzungszuweisungen künftig auch leistungsschwachen Ländern gewährt werden, deren Gemeinden eine besonders geringe Steuerkraft aufweisen. Der tatbestandliche Anknüpfungspunkt für diese Ergänzungszuweisung ist die schwache Steuerkraft der Gemeindeebene. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund spricht sich daher nachdrücklich dafür aus, dass diese Bundesergänzungszuweisungen in den Ländern vollumfänglich den Gemeinden zu Gute kommen.

Die Fortführung und Verstetigung der aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) resultierenden Bundesprogramme, Änderungen sollen nach Art. 125c GG erst ab dem Jahr 2025 möglich sein, wird vom Deutschen Städte- und Gemeindebund ausdrücklich begrüßt. Gleichwohl sei aber auch darauf aufmerksam gemacht, dass es aufgrund des immensen Sanierungsstaus bei den kommunalen Straßen und ÖPNV-Infrastrukturen durchaus sachgerecht wäre, wenn man die GVFG-Mittel in Höhe von 333 Mio. Euro dynamisieren würde.

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund begrüßt ferner, gerade in Hinblick auf die langfristige kommunale Planungssicherheit, die künftig unbefristete Geltungsdauer der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (im engeren Sinne). Dass die Bundesregierung oder drei Länder gemeinsam nach dem 31. Dezember 2030 Verhandlungen über eine Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen verlangen können und die laufenden Regelungen außer Kraft treten, wenn innerhalb von fünf Jahren keine legislativen Neuregelungen beschlossen werden, wird dabei als sachgerecht empfunden.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'G. Landsberg', with a stylized, flowing script.

Dr. Gerd Landsberg

Dr. Gerd Landsberg
Geschäftsführendes Präsidialmitglied

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

Marienstraße 6
12207 Berlin

Telefon: 030-77307-223
Telefax: 030-77307-222

Internet: www.dstgb.de
E-Mail: dstgb@dstgb.de

Per E-Mail: haushaltsausschuss@bundestag.de

Datum
16.03.2017

Aktenzeichen
II 921-00

**Anhörungen im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zu den
Gesetzentwürfen zur Änderung des Grundgesetzes, zur Neuregelung des
bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems ab dem Jahr 2020 und zur Ände-
rung haushaltsrechtlicher Vorschriften**

***Themen: Stärkung Stabilitätsrat; Stärkung Rechte des Bundes in der Steuer-
verwaltung; Kontrollrechte BRH; sonstige Regelungen (Änderung HGrG,
BHO)***

Sehr geehrte Frau Dr. Löttsch,

haben Sie vielen Dank für die Einladung zu den Anhörungen zu den Themen
„Stärkung Stabilitätsrat“, „Stärkung Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung“,
„Kontrollrechte BRH“ und „sonstige Regelungen (Änderung HGrG, BHO)“ im Rah-
men der legislativen Umsetzung der Beschlüsse vom Oktober 2016 zur künftigen
Ausgestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern.

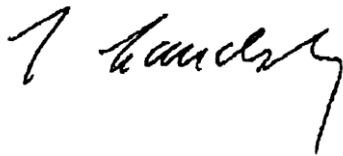
Der Deutsche Städte- und Gemeindebund begrüßt die angestrebte Erweiterung
der Kompetenzen des Stabilitätsrates zur Überwachung der Einhaltung der Vorga-
ben des Artikels 109 Absatz 3 durch Bund und Länder ab dem Jahr 2020. Die
Überwachung orientiert sich dabei an den Vorgaben und Verfahren aus Rechtsak-
ten auf Grund des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union
(AEUV) zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin. Konsequenterweise wäre in der Folge auch
eine Anpassung von Artikel 109 Satz 2 GG, der sich in Bezug auf die Haushalts-
disziplin und das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht weiter noch auf Artikel 104
des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) bezieht und
nicht auf den AEUV.

In Bezug auf Artikel 10 des Begleitgesetzes zur Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes ist aus kommunaler Sicht insbesondere § 30 „Öffentliche Ausschreibung“ von Relevanz. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund begrüßt hier die legislativ vorgeschlagene Angleichung an die EU-Vergaberechtsreform, sodass künftig beim Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen sowohl eine „Öffentliche Ausschreibung“ als auch eine „Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb“ vorausgehen kann, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Diese Änderung ist vor dem Hintergrund der Angleichung der vergaberechtlichen Vorgaben im Ober- und Unterschwellenbereich sachgerecht.

Hinsichtlich der Stärkung der Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung und die Kontrollrechte des Bundesrechnungshofes betreffend sehen wir von einer Stellungnahme ab.

Wir wären Ihnen sehr verbunden, wenn Sie unsere Stellungnahme den Mitgliedern des Haushaltsausschusses zur Verfügung stellen könnten.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'G. Landsberg', with a stylized, flowing script.

Dr. Gerd Landsberg

Hausvogteiplatz 1
10117 Berlin

Deutscher Städtetag · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

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

17.03.2017

Telefon 030 37711-0
Durchwahl 37711-730
Telefax 030 37711-209

E-Mail

stefan.anton@staedtetag.de

Bearbeitet von
Stefan Anton

Aktenzeichen
20.06.20 D

Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems ab dem Jahr 2020 sowie zur Änderung des Grundgesetzes, hier: Bund-Länder-Finanzbeziehungen (im engeren Sinne) sowie Kontrollrechte des Bundesrechnungshofes

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

für die Einladung zu den öffentlichen Anhörungen des Haushaltsausschusses zu den Gesetzentwürfen zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems ab dem Jahr 2020 sowie zur Änderung des Grundgesetzes bedanken wir uns. Gerne nehmen wir die Möglichkeit wahr, vorab eine schriftliche Stellungnahme zu übersenden.

Die nachfolgende Stellungnahme bezieht sich auf die Themenblöcke „Bund-Länder-Finanzbeziehungen (im engeren Sinne)“ sowie „Kontrollrechte des Bundesrechnungshofes“, die am 20. März 2017 aufgerufen werden. Zu den Themenblöcken „Stärkung Stabilitätsrat“, „Stärkung Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung“ und „Sonstige Regelungen (Änderung HGrG und BHO)“, die ebenfalls in diesem Zeitraum aufgerufen werden, erfolgt keine Stellungnahme.

Bund-Länder-Finanzbeziehungen (im engeren Sinne)

Der Deutsche Städtetag begrüßt, dass sich Bund und Länder über den künftigen Länderfinanzausgleich und weitere Aspekte der föderalen Finanzbeziehungen geeinigt haben.

Die Verabredungen zu den Bund-Länder-Finanzbeziehungen und ihre nunmehr erfolgende gesetzestechnische Umsetzung helfen den Ländern und damit indirekt auch den Städten, Haushalte über das Jahr 2019 hinaus mit mehr Sicherheit planen zu können. Die Länder werden in Zukunft mit zusätzlichen Finanzmitteln durch den Bund in die Lage versetzt, ihre Aufgaben besser zu erfüllen.

Es ist geplant, Zuweisungen für Länder mit besonders steuerschwachen Gemeinden einzuführen. Das Volumen der Zuweisungen wird in Abhängigkeit von den gemeindlichen Steuereinnahmen – der Gesetzentwurf spricht stellenweise von kommunalen Steuereinnahmen, allerdings liegt auf der Kommunalebene die Steuerertragshoheit mit Ausnahme der Jagdsteuer alleine bei den Gemeinden, nicht den Landkreisen – der einzelnen Länder bemessen. Um Missverständnisse zu vermeiden ist darauf hinzuweisen, dass diese Zuweisungen zwar in Abhängigkeit der gemeindlichen Steuereinnahmen bemessen werden, aber keinesfalls den von niedrigen Einnahmen betroffenen Gemeinden selbst zugewiesen werden. Vielmehr fließen die Zuweisungen ungebunden in die Haushalte der jeweiligen Länder. Es handelt sich hierbei also nicht um eine Fördermaßnahme zugunsten finanzschwacher Kommunen. Daher teilt der Deutsche Städtetag auch nicht die vereinzelt zu vernehmende Auffassung, dass der Bund hierdurch fiskalische Verantwortung für die kommunale Ebene übernehmen würde.

Auch die Änderungen bei der grundgesetzlich vorgegebenen Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft und des kommunalen Finanzbedarfs (Anhebung der Berücksichtigungsquote der gemeindlichen Steuereinnahmen als Indikator für kommunale Finanzkraft bzw. -bedarf von 64 % auf 74 %) sind nicht direkt kommunalrelevant. Die Auswirkungen dieser Regelungen zeigen sich ebenfalls unmittelbar alleine in den Länderhaushalten, nicht auf der kommunalen Ebene.

Mit der Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen (die gesonderte Förderung der ostdeutschen Bundesländer im Sinne eines teilungsbedingten Sonderbedarfs wird nicht fortgeführt) haben die erhöhten Gewerbesteuerumlagen, die die westdeutschen Gemeinden belasten, ihre Grundlagen verloren: Es ist sachgerecht und folgerichtig, dass keine kommunalbelastende Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes in den Gesetzentwurf aufgenommen wurde.

Entschieden möchte der Städtetag allerdings der vereinzelt vertretenen Auffassung entgegentreten, dass mit der Einigung zwischen Bund und Ländern das föderale Finanzsystem für die Zeit nach 2020 gut aufgestellt sei, um die anstehenden Herausforderungen zu lösen. Es fehlen Vereinbarungen zur Neuausrichtung und großvolumigen Aufstockung der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur ebenso wie Maßnahmen zur Lösung der kommunalen Altschuldenproblematik sowie zum Abbau des flächendeckend vorhandenen Investitionsstaus.

Kontrollrechte des Bundesrechnungshofs

Der Gesetzentwurf sieht vor, in Artikel 114 GG dem Bundesrechnungshof erweiterte Rechte im Rahmen der Prüfung der Bundesverwaltung hinsichtlich der zweckgebundenen Vergabe von Bundesmitteln an die Länder bei Mischfinanzierungstatbeständen einzuräumen. Zukünftig soll der Bundesrechnungshof auch Erhebungen bei mittelbewirtschafteten Stellen im Bereich der Länder vornehmen dürfen. Dieses aktive Informationsbeschaffungsrecht des Bundesrechnungshofes soll dazu dienen, erstens die zweckgerechte Verwendung der Mittel sicher zu stellen und zweitens die Erreichung der mit der Zuweisung verbundenen gesamtstaatlichen Zielsetzung überprüfen zu können.

Der Deutsche Städtetag erkennt diese doppelte Zielsetzung, die mit der Gesetzesänderung erreicht werden soll, ausdrücklich an. Allerdings stellt die vorgeschlagene Verfassungsänderung einen zur Zielerreichung nicht notwendigen Eingriff in die bisherige Kompetenzordnung dar.

Die seitens des Bundes vorgetragene Befürchtung, dass unter den jetzigen Regelungen „prüfungsfreie Räume“ entstehen könnten, wird von uns nicht geteilt. Vor dem Hintergrund eigener Erfahrungen können die Städte nur betonen, dass die Landesrechnungshöfe ihre Prüfungen durchaus auch unter Berücksichtigung der finanziellen Interessen des Bundes durchführen. Wir teilen nicht die Befürchtung, dass etwaige Fehler und Versäumnisse bei der Durchführung der Programme, die zulasten des Bundes gehen, nicht beanstandet werden könnten. Bereits im Rahmen der geltenden Regelungen ist es übrigens dem Bundesrechnungshof nicht verwehrt, mit Zustimmung der obersten Landesbehörde oder des Bundesrates bei nachgeordneten Landesbehörden sowie Gemeinden und Gemeindeverbänden in konkreten Einzelfällen Prüfmaßnahmen durchzuführen. Dies gilt, soweit es sich um das Verlangen der Aktenvorlage handelt, wenn konkrete Anhaltspunkte für einen Rechtsverstoß vorliegen, oder wenn die Maßnahmen auf die Feststellung des Vorliegens der Voraussetzungen eines aufgrund konkreter Tatsachen möglich erscheinenden Haftungsanspruchs (Artikel 104a Absatz 5 Satz 1 2. Halbsatz GG) zielen.

Die Interessen des Bundes bezüglich der Möglichkeit zur Analyse der Wirksamkeit der Programme können durch ein passives Unterrichtsrecht vollumfänglich abgedeckt werden. Hierzu ist es lediglich notwendig, im Rahmen der jeweiligen einfachgesetzlichen Regelungen bzw. in den zumeist ebenfalls zur Anwendung kommenden Verwaltungsvereinbarungen entsprechende Regelungen festzuschreiben. Dies verlangt allerdings, dass bereits im Vorfeld seitens des Bundes klare Vorstellungen über seine absehbaren Informationsbedürfnisse formuliert werden. Es erscheint nicht sachgerecht, mit Verweis auf die Folgen einer bislang nicht erfolgten Kompetenzwahrnehmung durch den Bund (hier: eingeschränkte Möglichkeiten zur Prüfung der Programmwirksamkeit aufgrund unzureichender Vereinbarungen zu Berichtspflichten) eine Forderung nach Ausweitung ebendieser Kompetenzen (hier: aktives Prüfrecht) abzuleiten.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'V. Göppert', written in a cursive style.

Verena Göppert