

Prof. Dr. Wolfgang Renzsch
Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg

**Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages zum Thema „Föderalismusreform“
hier: Finanzen, Haushalt und Wirtschaft, 31. Mai 2006**

Die Finanzverfassung des Grundgesetzes hat sich als Achillesferse des deutschen Bundesstaates erwiesen. Seit dem Inkrafttreten der Finanzverfassung von 1969 sind die „vergangenheitsorientierten“ Ausgaben kontinuierlich gestiegen, die „zukunftsorientierten“ Ausgaben stetig zurück gegangen. Dieses ist sicherlich auch ein Grund für die schlechte wirtschaftliche Verfassung der Bundesrepublik Deutschland. Darüber hinaus sind die finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Ländern intransparent, strategiefähig und hebeln die Zuständigkeiten der Parlamente aus. Eine unmittelbare Folge der Fehlkonzeptionen der bundesdeutschen Finanzverfassung ist die rapide angestiegene Staatsschuld. Auch die zeitlich immer enger werdende Abfolge von Finanzausgleichsprozessen vor dem Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe ist ein Indiz für die Mangelhaftigkeit des gegenwärtigen Systems bundesstaatlicher Finanzbeziehungen. Bei der mündlichen Verhandlung des Berliner Normenkontrollantrages am 27. April 2006 fragte der Vorsitzende des 2. Senates zurecht, ob die gegenwärtige Finanzverfassung noch zeitgemäß ist. Die Frage kann nur mit einem eindeutigen „nein“ beantwortet werden.

Die gegenwärtig diskutierte Föderalismusreform ist – wie bereits die Ergebnisse der Föderalismusreformkommission von Bund und Länder – im Grunde ein Torso, weil die dringend erforderliche Finanzreform ausgespart wurde. Politisch-strategisch mag es sinnvoll sein, eine Föderalismusreform in zwei Schritten – zuerst eine Aufgaben-, dann eine Finanzreform – durchzuführen, aber sinnvoll ist die Gesamtreform erst dann, wenn beide Teile erfolgreich verabschiedet sind.

Die Vorschläge der Regierungsfractionen für eine Föderalismusreform gehen in die richtige Richtung, dieses gilt auch für die Bereiche von Artikel 104 a ff GG.

Zu den einzelnen Punkten:

1. Das Zustimmungsrecht des Bundesrates wegen erheblicher Kostenfolgen (Artikel 104 a, Abs. 4 neu GG) ist sinnvoll und angebracht. Nach dem bisherigen Rechtsstand sind Geldleistungsgesetze erst dann zustimmungspflichtig, wenn die Länder mindestens 25% der Ausgaben zu tragen haben. Es ist unter demokratie- und föderalismustheoretischen Gesichtspunkten nicht sinnvoll, dass der Bundesgesetzgeber die Länderhaushalte an den Landesgesetzgebern vorbei mit solchen Lasten belegen darf. Wenn schon keine Zustimmungspflicht des Landeshaushaltsgesetzgebers konstituiert wird, so ist zumindest eine Zustimmungspflicht des Bundesrates angezeigt.
2. Neuordnung des Instruments der Finanzhilfen des Bundes (Artikel 104 a b GG neu). Der neu formulierte Absatz Artikel 104 b GG unterscheidet sich vom bisherigen Artikel 104 a Abs. 4 GG dadurch, dass Finanzhilfen nicht für Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder gegeben werden dürfen.

Im Grundsatz ist dieser Regelung zuzustimmen. Dem Bund wird durch diese Bestimmung die Möglichkeit genommen, mit dem „goldenen Zügel“ in die Landespolitik hineinzuregieren und die landespolitischen Prioritäten durch Finanzleistungen zu verändern. Dieses ist ein Verfahren, das dem Grundgesetz fremd ist. Der „gute“ Zweck darf nicht die „schlechten“ Mittel heiligen, sonst stehen die „schlechten“ Mittel auch für „schlechte“ Zwecke bereit. Politische Opportunität kann kein Kriterium sein.

Neu ist auch die Bestimmung, nach der die Mittel befristet zu gewähren und hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen sind. Auch dieser Formulierung ist zuzustimmen. Dauerhafte Finanzhilfen, wie sie heute beispielsweise im Rahmen des Gemeindverkehrsfinanzierungsgesetzes gewährt werden, sind letztlich nichts anderes als ein Ausdruck einer falschen Finanzverteilung nach Artikel 106 Abs. 3 GG. Wenn der Bund Geld für Aufgaben, die nicht seine sind, dauerhaft erübrigen kann, ist die Steuerverteilung falsch und muss zugunsten der Länder geändert werden.

3. Die Antwort ergibt sich aus der Antwort auf die Frage 2. Nach einer Übergangsfrist (möglicherweise bis 2019) sollten diese Sonderfinanzierungstatbestände ab-

gelöst werden durch eine Integration in die allgemeine Steuerverteilung zwischen Bund und Länder.

4. Eine Effektivierung der Steuerverwaltung ist angezeigt. Es besteht die begründete Vermutung, dass einzelne Länder Ansiedlungspolitik durch eine mildere Verwaltungspraxis ihrer Finanzbehörden fördern. Auch wenn man Wettbewerb unter den Bundesländern befürwortet, ist die vermutete gegenwärtige Staatspraxis nicht das geeignete Mittel.
5. Nationaler Stabilitätspakt (Artikel 109 Abs. 5 GG). Eine solche Regelung ist dringend erforderlich und überfällig. Allerdings ist eine sachgemäße Zuordnung von Sanktionen der EU extrem schwierig, wenn nicht gar unmöglich. Die Aufteilung der Lasten von Sanktionen zwischen Bund und Ländern im Verhältnis 65% zu 35% nimmt keine Rücksicht auf die Verursachung einer übermäßigen Verschuldung. Auch bei der horizontalen Lastenverteilung wäre zu fragen, ob eine Aufteilung von 35% und 65% nach Verursachung angemessen ist. Einerseits entstehen öffentliche Schulden durch eine verfehlte Ausgabenpolitik, andererseits sind sie insbesondere auf der Länderebene auch eine Folge von Überlastungen durch bundesgesetzliche, rechtliche und andere faktische Verpflichtungen. – Die vorgeschlagene Regelung des Art. 109 Abs. 5 GG ist – so scheint es mir – primär eine „politische“ Lösung.
6. Haftungsregelung (Art. 104 a Abs. 6 GG). --
7. Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbssteuer durch die Länder (Artikel 105 Abs. 2 a neu GG).
Will man die Länder finanziell stärken, ist dieses ein erster Schritt in die richtige Richtung.
8. Übertragung der Regelungskompetenz für den Ladenschluss, das Gaststättenrecht, Spielhallen und Schaustellung von Personen, Messen, Ausstellungen und Märkte an die Länder.
Gerade dieses sind Bereiche, in denen die Länder weit eher in der Lage sind, für sich „maßgeschneiderte“ Lösungen zu schaffen als der Bund.