

Stellungnahme zur gemeinsamen öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Ausschusses für innere Angelegenheiten des Bundesrates zur Föderalismusreform am 31. Mai 2006 (Finanzen, Haushalt und Wirtschaft)

I. Allgemeines

Geplante Verfassungsänderungen, die für sich in Anspruch nehmen, eine Föderalismusreform (oder zumindest deren erste Stufe) zu sein, lassen sich in zweierlei Weise beurteilen. Die erste, immanente Bewertung legt die selbstgesetzten Ziele der Initiatoren der Reform zugrunde und fragt danach, ob diese Ziele mit den geplanten Rechtsänderungen erreicht werden. Die zweite mögliche Bewertung greift darüber hinaus und fragt, ob und welchen Reformbedarf die bestehende föderalistische Ordnung insgesamt aufwirft und welche Rechts- und Verfassungsänderungen hierzu erwogen werden sollten.

Diese Stellungnahme wird die vorgesehenen Änderungen an den selbstgesetzten Regelungszielen messen, soweit sie in den – insgesamt sehr knappen Begründungen – zu den Gesetzentwürfen BT-Drs. 16/813 und 814 erkennbar werden. Nur einige allgemeine Bemerkungen, die diesen Rahmen verlassen, seien vorausgeschickt.

Es ist seit langem fast ein Ritual, die föderalistische Ordnung für tatsächliche oder vermeintliche Schwierigkeiten der politischen Gestaltung verantwortlich zu machen. Repräsentativ für diese breite Strömung sind die Bewertungen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Dieser hat, z. B. in seinem Jahresgutachten 2004/2005 (Tz. 787), die Auffassung geäußert, die „konkrete Ausgestaltung des Föderalismus in Deutschland“ stelle ein „außerordentlich hohes Hindernis für die Umsetzung grundlegender Reformen dar. Die politischen Entscheidungsprozesse „seien quälend langsam, undurchsichtig und unberechenbar“. Es gehe jetzt darum, „mit dem Föderalismus Ernst zu machen“. Dies erfordere, „mehr Wettbewerb zwischen den Bundesländern zuzulassen“

(Jahresgutachten 2002/2003, Tz. 398). Ziel müsse eine „sehr viel deutlichere Entflechtung des politischen Willensbildungsprozesses in Deutschland“ (Jahresgutachten 2004/2005, Tz. 31) sein.

Das klingt einleuchtend, kann aber nicht Zweifel verdrängen, ob diese wertenden Bestandsaufnahmen und Schlußfolgerungen in dieser Schärfe wirklich zutreffend sind. Hierbei gilt es zunächst, sich von falschen Vorstellungen über den Charakter einer bundesstaatlichen Ordnung frei zu machen. Es gibt keine allgemeingültige, universale und vorverfassungsrechtliche Doktrin für die Richtigkeit eines föderalen Systems. Die in der Diskussion derzeit, nicht nur vom Sachverständigenrat, präferierten Leitbegriffe der Unabhängigkeit und Konkurrenz der Gebietskörperschaften können ebensowenig undiskutierbare Verbindlichkeit als Maßstab beanspruchen wie andere Leitbilder, die sich etwa mit den Begriffen der Kooperation, föderalen Solidarität und Gleichheit umschreiben lassen. Jeder Föderalismus ist ein aus verschiedenen Elementen zusammengesetzter Bindestrich-Föderalismus, historisch, kulturell, geographisch, sozial und wirtschaftlich geprägt und einzigartig. Der deutsche Bundesstaat ist auch davon geprägt, die föderale Erweiterung der Konkordanzdemokratie zu sein. Die gegenwärtig in der deutschen Diskussion bevorzugte angelsächsisch- eidgenössische Variante des Bundesstaates besagt für den deutschen Bundesstaat deshalb zunächst gar nichts. Bei allen Reformüberlegungen ist es wichtig, sich die besonderen Ausgangsbedingungen des grundgesetzlichen Bundesstaates zu vergegenwärtigen. In grundsätzlicher Verschiedenheit von anderen bundesstaatlichen Systemen kennzeichnet den deutschen Bundesstaat eine funktionale vertikale Gewaltenteilung. Nicht bestimmte Sachbereiche oder Politikfelder werden entweder dem Bund oder den Ländern mit den Teilfunktionen Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung zugewiesen, sondern die vertikale Trennlinie läuft entlang den Staatsfunktionen. Die Gesetzgebung liegt weit überwiegend beim Bund, während die Verwaltung traditionell weit überwiegend in der Hand der Länder und ihrer Gemeinden liegt. Eine solche vertikale Gewaltenteilung anhand der Funktionen schafft ganz andere Rahmenbedingungen für Funktions- und Effizienzanforderungen als ein nach Sachfeldern geordneter Bundesstaat. Der Bedarf an Kooperation und Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, aber auch zwischen den Ländern, ist erheblich höher als in anderen bundesstaatlichen Systemen. Die Prinzipien der Unabhängigkeit, Konkurrenz und Selbständigkeit erhalten in diesem System der vertikalen

Gewaltenteilung eine spezifische Bedeutung. Effizienzüberlegungen aus Bundesstaaten mit anderen Leitbildern der vertikalen Aufgabenverteilung lassen sich nicht übertragen.

Diese grundlegenden Funktionsbedingungen des grundgesetzlichen Bundesstaates, die in ihren historischen Wurzeln bis zur Begründung des Bundesstaates in Deutschland 1866/1871 zurückreichen, wecken Bedenken, ob die gegenwärtige, sehr stark von ökonomischen Mustern beherrschte Föderalismusdiskussion, die sich deutlich an angelsächsischen Leitbildern ausrichtet, tatsächlich von den richtigen Prämissen ausgeht. Ein Bundesstaatsreform ist keine konstruierende Technik auf einem vorausgesetzten, ihrerseits auf bestimmten Bewertungen beruhenden Leitbild der Effizienz, sondern Gestaltung auf historisch gewachsenem und verwachsenem Grund. Dies gilt insbesondere auch für die Überprüfung bundesstaatlicher Finanzbeziehungen.

Vor diesem Hintergrund erscheinen die als „Föderalismusreform“ projektierten Grundgesetzänderungen problematisch. Ein klares Leitbild, wie der Bundesstaat in Zukunft ausgestaltet werden sollte, läßt sich den Gesetzentwürfen und den Begründungen nicht entnehmen. Häufig ersetzen Behauptungen Begründungen. Warum die „mit der Föderalismusreform verbundene Entflechtung von Zuständigkeiten und die damit einhergehende Stärkung der Eigenständigkeit von Bund und Ländern“ „insgesamt entlastend für die öffentlichen Haushalte“ wirken soll, erschließt sich nicht. Ob tatsächlich eine „Verbesserung der Reformfähigkeit des Staates durch Ausweitung des Gestaltungsspielraums der jeweiligen Ebenen in Gesetzgebung und Verwaltung“ eintreten wird, scheint durchaus problematisch (Zitate aus BT-Drs. 16/813, S. 1). Ein neues vertikales Arrangement von Gesetzgebungszuständigkeiten dürfte angesichts der Situation, daß die öffentlichen Haushalte in Bund und Ländern wenig Spielraum für innovative Politikgestaltung bieten, kaum neue Gestaltungsmöglichkeiten freisetzen. Die vorgeschlagenen Änderungen im Bereich der Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten könnten darüber hinaus vielleicht sogar ganz neue und ungeahnte Formen der Politikverflechtung eröffnen. Insgesamt ist es bedauerlich, daß den jetzt vorliegenden Änderungsvorschlägen offensichtlich keine konzeptionellen Grundüberlegungen zugrundeliegen.

II. Änderungen der bundesstaatlichen Finanzordnung

1. Zustimmungsrecht des Bundesrates wegen erheblicher Kostenfolgen (Art. 104a Abs. 4 GG neu)

Die Neuregelung unterwirft Bundesgesetze zukünftig der Zustimmung des Bundesrates, wenn sie Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen gegenüber Dritten begründen und die Länder diese Bundesgesetze als eigene Angelegenheit oder nach Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG im Auftrag des Bundes ausführen. Nicht betroffen ist der übrige Bereich der Auftragsverwaltung nach Art. 104a Abs. 2 GG.

Zunächst dürfte klar sein, daß damit der Bereich der zustimmungsbedürftigen Gesetze unter Umständen sehr weit ausgedehnt wird. Wenn es ein Ziel der Föderalismusreform ist, die Quote der zustimmungsbedürftigen Bundesgesetze zu vermindern, so steht die vorgeschlagene Norm zu diesem Ziel in Widerspruch. Dies läßt sich allerdings unter dem Aspekt, daß kostenträchtige Gesetze des Bundes zu Lasten der Länder vermieden werden sollen und müssen, durchaus rechtfertigen.

Gravierender dürfte sein, daß die Vorschrift systematische und Auslegungsschwierigkeiten aufweist. Nach dem Wortlaut ist die Vorschrift auch dann einschlägig, wenn zwar die Länder die Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen gegenüber Dritten erbringen, im Verhältnis zum Bund aber eine Kostenerstattung des Bundes stattfindet. Darüber hinaus schießt die Norm in gleich doppelter Weise über das billigenwertige Ziel hinaus, ausgabefreudige Bundesgesetze zu Lasten der Länder zu verhindern. Während die Begründung zum Gesetzentwurf (BT-Drs. 16/831, S. 8) davon spricht, daß nur bei Bundesgesetzen mit „erheblichen Kostenfolgen für die Länder“ die Zustimmungsbedürftigkeit ausgelöst wird, fehlt diese Einschränkung im Verfassungstext. Hier stellt sich die Frage, ob der verfassungsändernde Gesetzgeber tatsächlich jede Kostenfolge für die Länder die Zustimmungsbedürftigkeit auslösen lassen will. Zum zweiten erklärt die Begründung des Gesetzentwurfs (BT-Drs. 16/813 S. 19), bei vollständiger Kostenübernahme durch den Bund entfalle die Zustimmungspflicht des Bundesrates. Diese Auslegung wird vom vorgeschlagenem Verfassungstext allerdings nicht gedeckt. Dieser enthält eine solche Einschränkung

nicht. Hier sind Klarstellungen im Verfassungstext angebracht, die auch erforderlich sind, um zu vermeiden, daß die Zustimmungspflichtigkeit zu ganz neuen Formen der Politikverflechtung führen kann, etwa im Fall von „Paketlösungen“, die von den Ländern geschnürt werden, um dem Bund die Zustimmung zu Leistungsgesetzen anbieten zu können.

Erwogen werden sollten schließlich, das Zustimmungsrecht des Bundesrates auf solche Fälle zu begrenzen, in denen die Leistungen nicht im Ermessen der Länder stehen. Gibt es erhebliche Entscheidungsspielräume der Länder, dann hat der Grundgedanke des Art. 104a Abs. 1 GG, wonach nur diejenige Verwaltung kostenminimierend handelt, die für die Kosten ihrer Tätigkeit einzustehen hat, nach wie vor Berechtigung auch im Bereich von Leistungsgesetzen.

2. Neuordnung des Instruments der Finanzhilfen des Bundes (Art. 104b GG neu)

Da jede Form der Mitfinanzierung von Länderaufgaben durch den Bund die Gefahr der Verzerrung von Länderpräferenzen und vor allem die Gefahr der ineffektiven Streuung von Mitteln mit sich bringt, ist es grundsätzlich zu begrüßen, daß der neue Artikel 104b GG eine Begrenzung der Investitionshilfen versucht. In die richtige Richtung gehen insbesondere die obligatorische Befristung und Degression (Art. 104b Abs. 2 S. 2 und 3 GG). Bedauerlich ist allerdings, daß die tatbestandlichen Voraussetzungen (Art. 104b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis 3 GG) nicht schärfer gefaßt wurden; insbesondere die Nr. 1 könnte wegfallen. Begrüßenswert ist die Klarstellung, daß zukünftig eine Mitfinanzierung durch den Bund in Bereichen der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder nicht zulässig ist. Verflechtungen im Bereich kultureller Aufgaben können damit zukünftig vermieden werden.

3. Reform der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a, 91b, Art. 125c, Art. 143c).

Die Kritik an der fehlenden Transparenz und Effizienz der Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG betrifft auch die Mischfinanzierungen in Gestalt der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern. Grundsätzlich ist es deshalb auch hier zu begrüßen, daß eine Reduzierung der Tatbestände stattfindet.

Problematisch sind allerdings die Übergangsregelungen des Art. 143c GG. Dies betrifft nicht so sehr die Ermittlung der vom Bund bereitzustellenden Summen wegen der Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken und Bildungsplanung, sondern die horizontale Verteilung nach Art. 143c Abs. 2 GG. Die Orientierung der in der Regelung enthaltenen Nr. 1 an dem Durchschnittsanteil eines jeden Landes im Zeitraum von 2000 bis 2003 (dazu auch § 2 EntflechtungsG) kann dazu führen, daß situationsbezogene Verteilungsrelationen zwischen den Ländern bis 2013 perpetuiert werden.

Grundsätzlich zu begrüßen ist allerdings, daß nach Art. 143c Abs. 3 Satz 2 ab dem Jahr 2014 die vorgesehene Zweckbindung der den Ländern vom Bund zugewiesenen Finanzierungsmittel wegfallen soll, sofern nur die investive Zweckbindung des Mittelvolumens bestehen bleibt. Zu erwägen wäre, diese Regelung im zeitlichen Anwendungsbereich vorzuziehen, um den Ländern größere Flexibilität bei der Verwendung der ihnen vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel zu gewähren.

Darüber hinaus ist die in Art. 143c GG gefundene Übergangslösung für das Auslaufen insbesondere der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau allenfalls die zweitbeste Lösung. Wenn es der Reform tatsächlich um eine Entflechtung der Zuständigkeiten geht, wäre es sinnvoller gewesen, sämtliche Bundesmittel für wegfallende Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen über den Finanzausgleich (Art. 106 GG) den Ländern dauerhaft zukommen zu lassen. Der damit verbundene Wegfall der Zweckbindung der Mittel wäre kein Nachteil, sondern auf mittlere und längere Sicht eher ein Vorteil. Die Länder erhielten mehr Gestaltungsfreiheit bei der Mittelverwendung.

4. Effektivierung der Steuerverwaltung

5. Nationaler Stabilitätspakt

Insgesamt wenig geglückt erscheint der neue Art. 109 Abs. 5 GG samt Ausführungsgesetz, der sich den von Bund und Ländern zu tragenden Folgen aus der Verpflichtung des Art. 104 EG widmet, übermäßige Defizite zu vermeiden. Zu

begrüßen ist allerdings zunächst die Absicht des verfassungsändernden Gesetzgebers, die seit Entstehen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts bestehende Kontroverse um die innerstaatliche Wirkung der Maastricht-Kriterien und die darauf bezogenen Regelungsbefugnisse des Bundes zu beenden.

Bereits vor gut einem Jahrzehnt ist dazu der Vorschlag entwickelt worden, Art. 109 Abs. 2 GG um die Einfügung „[...] *Unter Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Europäischen Union* [...]“ und Art. 109 Abs. 3 GG um die Wendung „[...] *sowie Vorschriften zur Vermeidung eines übermäßigen öffentlichen Defizits erlassen* [...]“ zu ergänzen (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern, 1994, S. 48). In einem zweiten Schritt hätte dann das auf Art. 109 Abs. 3 GG beruhende Haushaltsgrundsätzegesetz um die Festlegungsdauer beweglicher Verschuldungsanteile von Bund und Ländern ergänzt werden müssen.

Der verfassungsändernde Gesetzgeber will nun diesen in der Systematik des Grundgesetzes folgerichtigen Weg nicht wählen. Durchaus problematisch erscheint schon, daß jetzt starre Verantwortungsteile von Bund und Ländern in der Verfassung festgeschrieben werden sollen. Da die Anteile sich verändern können, wäre es sinnvoller gewesen, diese Regelung dem einfachen Gesetz zu überlassen. Allerdings hat die starre Festlegung durch die Verfassung den Vorteil, daß dauernde Auseinandersetzungen um die Quoten verhindert werden können.

Gravierender ist, daß der neue Art. 109 Abs. 5 GG sich der Frage der Defizitprävention nicht zuwendet. Satz 1 erwähnt allein die „gemeinsame“ Verpflichtung von Bund und Ländern, die europäischen Vorgaben zur „Einhaltung der Haushaltsdisziplin“ zu erfüllen, im übrigen widmet sich die neue Regelung ausschließlich dem Folgeproblem der Haftungsanteile bei Sanktionsmaßnahmen der Gemeinschaft gegen die Bundesrepublik Deutschland. Diese Systematik erweckt den ungunen Eindruck, allein dies sei von Belang, weil auch in Zukunft möglicherweise die Maastricht-Kriterien von der Bundesrepublik Deutschland verfehlt werden. Die weitere Problematik der Regelung liegt in der horizontalen Verteilung der Sanktionsmaßnahmen zwischen den Ländern insoweit, als neben einem Anteil von 35

v. H. nach der Einwohnerzahl 65 v. H. des Länderanteils entsprechend dem jeweiligen „Verursachungsbeitrag“ von den einzelnen Ländern zu erbringen ist; dabei bleiben nach § 2 Abs. 1 SZAG Länder mit einem ausgeglichenen oder positiven Finanzierungssaldo unberücksichtigt. Dies bedeutet: Wenn von 16 Ländern nur ein einziges einen negativen Finanzierungssaldo hat, muß es den gesamten nach der Verursachung ermittelten Länderanteil tragen. Das mag angesichts der gegenwärtigen Situation der Länderhaushalte eine unwahrscheinliche Folge sein; die hier möglichen Finanzkraftverschiebungen zwischen den Ländern offenbaren aber eine fundamentale systematische Problematik der Regelung. Noch gravierender ist, daß nach § 2 Abs. 3 SZAG die nach den Grundsätzen der Absätze 1 und 2 ermittelte Zahlungspflicht eines Landes „für die Dauer einer vom Bundesverfassungsgericht festgestellten extremen Haushaltsnotlage im Rahmen eines abgestimmten Sanierungskonzepts“ vom Bund gestundet werden. Nimmt man diese Vorschrift beim Wort, dann dürfte in Zukunft nur noch das Bundesverfassungsgericht nach einem mit hohem Aufwand verbundenen verfassungsgerichtlichen Streit eine Haushaltsnotlage feststellen dürfen. Von dieser Verfahrensfrage abgesehen nimmt die Regelung Fehlanreize für die Haushaltspolitik der Länder in Kauf: Eine Haushaltsnotlage wird durch Stundung belohnt. Schließlich muß es selbst im Fall einer verfassungsgerichtlich anerkannten Haushaltsnotlage schwierig bleiben, deren Beginn und Ende festzustellen.

Von diesen Einzelheiten abgesehen, fehlt im Art. 109 Abs. 5 GG ein schlüssiges Regelungskonzept. Die innerstaatliche Defizitverteilung erscheint als quantitative Frage, obwohl sie tatsächlich ein qualitatives Problem ist. Staatsverschuldung in den Länderhaushalten hat teilweise andere Hintergründe als beim Bund. Während dieser über die wesentlichen Befugnisse der Einnahmengesetzgebung verfügt, insbesondere über Steuern, können die Länder sich praktisch nur über eine erhöhte Verschuldung Einnahmespielräume verschaffen. Sehr viel leichter als der Bund geraten die Länder in den Zwang zur Kreditaufnahme, zumal die Aufgaben und Ausgaben der Länder vielfach bundesgesetzlich vorgegeben sind. Die seit 1990 im Vergleich der Länderhaushalte auffallend gleichförmige Kreditaufnahme deutet finanzielle Zwänge an, die nicht allein auf landespolitische Entscheidungen rückführbar sind. Diese qualitative Verschiedenheit von Bundeshaushalt und Länderhaushalten übergeht Art. 109 Abs. 5 GG.

6. Haftungsregelung (Art. 104a Abs. 6 GG)

7. Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer durch die Länder (Art. 105 Abs. 2a GG)

Die neue Befugnis der Länder zur Steuerfestsetzung bei der Grunderwerbssteuer (mit der Folgeänderung bei den Maßstäben der horizontalen Umsatzsteuerverteilung in Art. 107 Abs. 1 S. 4 GG) ist eine begrüßenswerte Dezentralisation, es hätten allerdings auch die weiteren nach Art. 106 Abs. 2 GG dem Ertrag nach den Ländern zustehenden Steuern einbezogen werden können. Zwar erstreckt sich der Katalog des Art. 106 Abs. 2 GG auch auf Steuern wie die Kraftfahrzeug- und Vermögensteuer, die rechtspolitisch umstritten sind, Ausweichstrategien der Steuerschuldner offenstehen oder derzeit mit (bundes)steuerpolitischen Lenkungszielen befrachtet sind. Dies alles spricht aber noch nicht gegen eine Gesetzgebungskompetenz der Länder.

Allerdings scheint bei einer Verlagerung von Steuergesetzgebungskompetenzen auf die Länder, selbst wenn dies nur maßvoll geschieht, eine grundsätzliche Problematik auf, die den Finanzausgleich nach Art. 106, 107 GG betrifft und bislang in den Begründungen zur Reform noch nicht thematisiert wurde. Das Konzept der vertikalen Gewaltenteilung entlang den Staatsfunktionen bedeutet, daß derzeit die Länder in weitgehend gleichförmiger Weise sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht Aufgaben zu erfüllen haben, die in vielen Fällen durch Bundesgesetz vorgeschrieben sind. In dieses System paßt eine Dezentralisation der Finanzautonomie nur dann, wenn die Wirtschafts- und Finanzkraft der Länder nicht zu stark differieren. Dies ist allerdings derzeit bei den 16 Bundesländern nicht der Fall. Insofern bedarf jede Dezentralisation von Finanzautonomie der genauen Prüfung, ob sie zu Verwerfungen zwischen den Ländern führen kann, die die Länder nicht mit eigenen Gestaltungsmöglichkeiten ausgleichen können. Eine unausweichliche Vertiefung der wirtschaftlichen und finanziellen Disparitäten der Länder darf durch eine Dezentralisation von Finanzautonomie nicht eintreten.

München, den 22. Mai 2006

(Prof. Dr. Stefan Koriath)