

Professor Dr. Ulrich Häde
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere
Verwaltungsrecht, Finanzrecht und Währungsrecht
Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)
Postfach 1786, 15207 Frankfurt (Oder)



Tel.: (0335) 55 34-2670
Fax: (0335) 55 34-2525
Tel. Sekretariat: (0335) 55 34-2411
E-Mail: haede@euv-frankfurt-o.de
[http://www.rewi.euv-frankfurt-o.de/
de/lehrstuhl/or/finanzrecht/index.html](http://www.rewi.euv-frankfurt-o.de/de/lehrstuhl/or/finanzrecht/index.html)

Schriftliche Stellungnahme
zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung
des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags
zu den Gesetzentwürfen BT-Drs. 16/11741, 11742 und 11740
sowie zu dem Antrag BT-Drs. 16/8538
am 9. Februar 2009 in Berlin

I. Konzentration auf verfassungsrechtliche Aspekte

Die Gesetzentwürfe beziehen sich auf unterschiedliche Materien und Rechtsgebiete. Die folgende Stellungnahme konzentriert sich auch wegen der sehr knappen Vorbereitungszeit auf jene Teile, die aus verfassungsrechtlicher Sicht erläuterungsbedürftig erscheinen. Der Antrag in BT-Drs. 16/8538 wirft keine zusätzlichen Rechtsfragen auf, deshalb bleibt er im Folgenden unkommentiert, ohne dass damit eine Wertung verbunden sein soll.

II. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 106, 106b, 107, 108), Drs. 16/11741

1. Gegen die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen bestehen keine rechtlichen Bedenken.

2. Der in Art. 1 Nr. 2 enthaltene neue Art. 106b GG wird die seit einiger Zeit zu beobachtende Tendenz verstärken, im Grundgesetz anlassbezogene Vorschriften zu verankern, die (wie z.B. Art. 106 Abs. 3 Satz 5 oder 106a GG) den Finanzausgleich immer weniger transparent werden lassen.

3. Aus stilistischen Gründen könnte Art. 1 Nr. 3 Buchstabe a) so ergänzt werden, dass auch das Wort „und“ nach den Wörtern „der Einkommensteuer“ gestrichen wird. Der Satz lautet dann:

„... können ... Ergänzungsanteile für die Länder vorgesehen werden, deren Einnahmen aus den Landessteuern, der **Einkommensteuer**, der Körperschaftsteuer und nach Artikel 106b je Einwohner unter dem Durchschnitt der Länder liegen; ...“

III. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer und Änderung anderer Gesetze, Drs. 16/11742

1. Änderungen des Finanzverwaltungsgesetzes

Art. 5 des Gesetzes sieht Änderungen des Finanzverwaltungsgesetzes vor. Dessen neuer § 18a enthält Sonderregelungen für die Verwaltung der Kfz-Steuer. Für einen Zeitraum von längstens fünf Jahren soll sich der Bund im Wege der Organleihe der bisher zuständigen Landesbehörden bedienen. Die Landesbehörden sollen insoweit als Bundesfinanzbehörden gelten und der Fachaufsicht des Bundesfinanzministeriums unterliegen (§ 18a Abs. 1). Der Bund soll den Ländern die damit verbundenen Verwaltungskosten ersetzen (§ 18a Abs. 2).

Es erscheint klärungsbedürftig, ob ein solches Zuverfügungstellen von Personal und Sachmitteln der Länder und die Kostenerstattung durch den Bund verfassungsrechtlich zulässig sind.

a) Zulässigkeit der Organleihe

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist das „Institut der sogenannten Organleihe ... dadurch gekennzeichnet, daß das Organ eines Rechtsträgers ermächtigt und beauftragt wird, einen Aufgabenbereich eines anderen Rechtsträgers wahrzunehmen. Das entlehene Organ wird als Organ des Entleihers tätig, dessen Weisungen es unterworfen ist und dem die von diesem Organ getroffenen Maßnahmen und Entscheidungen zugerechnet werden“ (BVerfGE 63, 1, 31).

Nach der Rechtsprechung kennzeichnend „für die sogenannte Organleihe ist weiterhin, daß die "entlehene" Einrichtung Verwaltung für die "entleihende" ausübt. Der entlehene Einrichtung wachsen keine neuen (eigenen) Zuständigkeiten zu. Es werden nicht Kompetenzen auf diese Einrichtung "verlagert"; "verlagert" werden vielmehr personelle

und sächliche Verwaltungsmittel von der entliehenen Einrichtung zu der entleihenden Einrichtung“ (BVerfGE 63, 1, 32 f.).

Bei der Frage nach der Zulässigkeit einer solchen Organleihe betont das Bundesverfassungsgericht den im Rahmen der Art. 83 ff. GG bestehenden Spielraum des Bundes „für die organisatorische Ausgestaltung der in seine Zuständigkeit fallenden Verwaltungseinrichtungen“. Dem Bund stehe „insoweit ein weiter organisatorischer Gestaltungsbe- reich zu“ (BVerfGE 63, 1, 34).

Grundsätzlich gelte „allerdings, daß der Verwaltungsträger, dem durch eine Kompe- tenznorm des Grundgesetzes Verwaltungsaufgaben zugewiesen worden sind, diese Aufgaben durch eigene Verwaltungseinrichtungen - mit eigenen personellen und sächli- chen Mitteln - wahrnimmt.“ Die Inanspruchnahme „landesbehördlicher Einrichtungen für Zwecke der - verfassungsrechtlich vorgeschriebenen - Bundesverwaltung“ müsse „die Ausnahme bleiben.“ Die Voraussetzungen für die Prüfung der Zulässigkeit einer Ausnahme formuliert das Bundesverfassungsgericht dann so: „Für das Abgehen von dem "Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung" bedarf es eines beson- deren sachlichen Grundes. Die Heranziehung an sich unzuständiger Verwaltungsein- richtungen kann nur hinsichtlich einer eng umgrenzten Verwaltungsmaterie in Betracht kommen“ (BVerfGE 63, 1, 41).

Durch die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Organleihe sollen die Länder dem Bund Personal und Sachmittel zur Verfügung stellen, die dann bei der Verwaltung der Kfz- Steuer, also in einem genau eingegrenzten Sachbereich, als Bundesbehörden tätig wer- den.

Der besondere sachliche Grund für diese befristete Hilfeleistung liegt darin, dass dem Bund der nötige Apparat für die Verwaltung der Kraftfahrzeugsteuer derzeit noch fehlt. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar formuliert, es gehe bei der Organleihe darum, dass „ein Verwaltungsträger ... einem anderen mit seinen personellen und sächlichen Mitteln aus[hilft], weil dieser aus Zweckmäßigkeitsgründen entsprechende Einrichtun- gen nicht schaffen will“ (BVerfGE 63, 1, 32). Der hier vorliegende Fall, dass der Bund die erforderlichen Einrichtungen zwar schaffen will, jedoch nicht so schnell schaffen kann, erfüllt die verfassungsrechtlichen Anforderungen aber sogar noch eher, weil die Abweichung von dem Grundsatz der Aufgabenwahrnehmung durch eigene Verwal- tungseinrichtungen nur vorübergehend erfolgen soll. Die Übergangszeit soll es dem Bund ermöglichen die erforderliche Verwaltungsstruktur aufzubauen (so die Gesetzes- begründung, BT-Drs. 16/11742, S. 26). Somit sind die vom Bundesverfassungsgericht genannten Voraussetzungen erfüllt.

Das im Hinblick auf Mischverwaltung tendenziell strengere Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20.12.2007 (2 BvR 2433 und 2434/04) zwingt zu keiner abweichenden Beurteilung. Anders als bei den dort betroffenen Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II handelt es sich bei der hier beabsichtigten Organleihe gerade nicht um eine Form gemeinschaftlicher Aufgabenwahrnehmung. Geplant ist nicht die Schaffung gemeinsamer Einrichtungen, sondern die Wahrnehmung einer Bundesaufgabe durch Stellen der Länder, die in diesem Zusammenhang als Bundesbehörden gelten. **Die vorgesehene Organleihe ist daher verfassungsrechtlich zulässig.**

b) Zulässigkeit der Kostenerstattung

Nach Art. 104a Abs. 1 GG tragen der Bund und die Länder die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, grundsätzlich jeweils gesondert. Art. 104a Abs. 5 GG schreibt außerdem vor, dass Bund und Länder die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben tragen.

Nach der in BT-Drs. 16/11741 vorgesehenen Änderung des Art. 108 GG soll der Bund ab 1.7.2009 für die Verwaltung der Kraftfahrzeugsteuer zuständig sein. Ab diesem Zeitpunkt soll auch die in § 18a Finanzverwaltungsgesetz vorgesehene Organleihe beginnen. Die verliehenen Landesbehörden nehmen dann eine Verwaltungsaufgabe des Bundes wahr. Daher trägt der Bund nach Art. 104a Abs. 1 GG die entstehenden Kosten. Diese Landesbehörden gelten insoweit als Bundesfinanzbehörden. Daher handelt es sich bei den Verwaltungsausgaben um solche, die bei Bundesbehörden anfallen und die auch nach Art. 104a Abs. 5 GG der Bund zu tragen hat. **Das rechtfertigt die Erstattung der tatsächlich bei den Ländern anfallenden Ausgaben durch den Bund.**

2. Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

Die vorgesehenen Anpassungen sind an sich folgerichtig. Anzumerken ist aber, dass die häufigen Änderungen des § 1 FAG diese Vorschrift immer komplizierter werden lassen. In der Literatur findet man die Bemerkung: „Wegen der komplizierten Berechnungsmodalitäten lässt sich der Umsatzsteueranteil von Bund und Ländern und auch der Gemeinden nur noch ungefähr angeben“ (Brockmeyer, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, Kommentar zum Grundgesetz, 11. Aufl., 2008, Art. 106 Rdnr. 12). Das deutet darauf hin, dass der Bundesgesetzgeber mit § 1 FAG den Auftrag aus Art. 106 Abs. 3 Satz 3 GG, die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer festzulegen, allenfalls noch bedingt erfüllt.

IV. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland, Drs. 16/11740

Art. 7 sieht ein Zukunftsinvestitionsgesetz vor, nach dem der Bund den Ländern auf der Basis von Art. 104b GG Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Kommunen gewährt. Nach § 3 des Gesetzes werden die Finanzhilfen für Maßnahmen in den näher bezeichneten Bereichen geleistet.

Voraussetzung für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit solcher Finanzhilfen ist seit dem 1.9.2006, dass das Grundgesetz dem Bund in den geförderten Bereichen Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Vor diesem Hintergrund wäre es wünschenswert, wenn Gesetzentwürfe, die Finanzhilfen vorsehen, mitteilen, worauf der Bund seine Gesetzgebungsbefugnis jeweils stützt. Entsprechende Angaben fehlen in Drs. 16/11740. In der Begründung heißt es auf S. 45 zum ersten Förderschwerpunkt nur, § 3 lege die Förderbereiche fest, „für die der Bund in dem durch Artikel 104b GG gezogenen Rahmen“ Finanzhilfen gewährt. Ebenso pauschal ist auf S. 46 zum zweiten Förderschwerpunkt zu lesen, die genannten Gebiete setzten „ebenfalls im Rahmen der Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes nach Artikel 104b Absatz 1 GG zusätzliche Impulse“.

Die fehlende Benennung der Gesetzgebungsbefugnisse führt zwar an sich zu keinen verfassungsrechtlichen Problemen, könnte aber auf solche hindeuten. So hat der Bund z.B. keine oder jedenfalls keine umfassende Gesetzgebungskompetenz für Regelungen, die sich auf die Schulinfrastruktur oder die Hochschulen beziehen. Die mehrfach erwähnte „energetische Sanierung“ mag dazu führen, dass der Bund bei entsprechend weiter Auslegung von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG auf eine Gesetzgebungsbefugnis für die Energiewirtschaft zurückgreifen kann. Die Kennzeichnung dieser Zweckbestimmung nur als Regelbeispiel („insbesondere“) könnte aber zu einer problematischen Erweiterung führen. **Es bestehen deshalb Zweifel, ob tatsächlich alle in § 3 des Zukunftsinvestitionsgesetzes erwähnten Förderbereiche jeweils von einer dem Bund zugewiesenen Gesetzgebungsbefugnis erfasst werden.**

Frankfurt (Oder), den 6. Februar 2009



Professor Dr. Ulrich Häde