

# **Öffentliche Anhörung**

des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages  
und des Bundesrates

zur **Föderalismusreform**

- Themen: Finanzen, Haushalt und Wirtschaft -

am 31. Mai 2006 in Berlin

Stellungnahme von

**Prof. Dr. Dieter Engels**

**Präsident des Bundesrechnungshofes**

## 1 Ausgangspunkt

- 1.1 Nach den **Feststellungen des Bundesrechnungshofes** hat die starke Verflechtung der Aufgaben- und Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern mit ihren komplexen und intransparenten Verfahren, ihren widerstreitenden Interessen und ihren nicht klar zurechenbaren Verantwortlichkeiten in den vergangenen Jahren immer wieder zu **unwirtschaftlichem staatlichem Handeln** beim Bund wie bei den Ländern geführt.
- 1.2 Der Bundesrechnungshof hat deshalb in seinen Bemerkungen 2005 die aus seiner Sicht bedeutsamsten Problemfelder - **Steuern, Mischfinanzierung und Bundesfernstraßen** - zusammengefasst und übergreifend dargestellt.<sup>1</sup> Darüber hinaus hat er in den vergangenen Jahren immer wieder auf **unklare Bund-Länder-Schnittstellen** und damit einhergehende **finanzwirtschaftliche Probleme** hingewiesen, so zum Beispiel bei der Einhaltung der Haushaltsdisziplin und der innerstaatlichen Haftung im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (Stichworte: Nationaler Stabilitätspakt, Verstoß gegen die Maastricht-Kriterien) oder bei der Verletzung von sonstigen Bestimmungen des EU-Rechts.<sup>2</sup>
- 1.3 Der Bundesrechnungshof ist dabei von der Leitlinie ausgegangen, dass stärker als bisher **Aufgabe, Kompetenz und finanzielle Verantwortung zusammengeführt werden müssen**, um unwirtschaftliches Handeln zu vermeiden und die Eigenverantwortlichkeit des jeweiligen Haushaltsträgers zu stärken. Dieser Grundsatz ist auch Maßstab für die Bewertung der jetzt eingeleiteten Maßnahmen zur Bund-Länder-Entflechtung.
- 1.4 Der **Bundesrechnungshof begrüßt**, dass nunmehr konkrete gesetzgeberische Maßnahmen vorliegen, um die dringend notwendige Entflechtung der Bund-Länder-Beziehungen in Angriff zu nehmen. Beide Gesetzesvorhaben<sup>3</sup> sind ein **erster und wichtiger Schritt** in die richtige Richtung. Gleichwohl ist der Bundesrechnungshof der Auffassung, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen zum Teil nicht weit genug gehen und gemessen an den o.g. Zielen **noch weitere Schritte folgen sollten**.

---

<sup>1</sup> Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2005 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Nr. 3: „Föderale Aufgaben- und Finanzverteilung neu gestalten“, BT-Drs. 16/160, S. 101 ff.

<sup>2</sup> Vgl. etwa Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2004 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Nr. 2.9.2, BT-Drs. 15/4200, S. 94 f.

<sup>3</sup> BT-Drs. 16/813 und BT-Drs. 16/814.

## 2 Bewertung

2.1 Zu **Punkt 1 der Themenliste** (*Zustimmungsrecht des Bundesrates wegen erheblicher Kostenfolgen, Art. 104a Abs. 4 GG nF*) wird nicht Stellung genommen, da der Bundesrechnungshof in diesem Bereich über keine Prüfungserkenntnisse verfügt.

### 2.2 Mischfinanzierung (**Punkte 2 und 3 der Themenliste**)

Für den Bereich der gemeinsamen Finanzierung staatlicher Aufgaben durch Bund und Länder, die so genannte **Mischfinanzierung**, hat der Bundesrechnungshof empfohlen, diese **aufzugeben** oder zumindest zu entflechten.<sup>4</sup>

Mischfinanzierungen widersprechen dem allgemeinen **Verfassungsgrundsatz**, dass Bund und Länder ihre **Aufgaben getrennt wahrnehmen und finanzieren**. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes haben sie sich in der Praxis als zu unflexibel erwiesen, um auf neue Bedarfslagen zu reagieren. Die Mittelansätze des Bundes folgen in der Regel den allgemeinen haushaltspolitischen Zielsetzungen des Bundes; sachliche Gesichtspunkte spielen dagegen kaum eine Rolle. Die Aufteilung der Mittel richtet sich zudem nach relativ konstanten Verteilungsschlüsseln. Die Verantwortlichkeiten bleiben unklar; Subventionswettläufe prägen das Bild. Der Bundesrechnungshof hat sich deshalb für eine **Rückkehr zur Regelfinanzierung** von Länderaufgaben über Art. 106 und Art. 107 GG ausgesprochen, das heißt für eine **aufgabenangemessene Finanzausstattung aller Gebietskörperschaften** durch Beteiligung am Steueraufkommen. Nach seiner Auffassung führt dies zu einem besseren Ressourceneinsatz und stärkt die Eigenverantwortung der Länder. Leitlinie sollte sein, die Aufgaben möglichst einfach, transparent und frei von wenig wirksamen Vorgaben sowie unnötigen Abstimmungs- und Lenkungsverfahren erledigen zu können.

Zum Teil entsprechen die jetzt vorgeschlagenen Maßnahmen zur Entflechtung der Mischfinanzierung den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, zum Teil bleiben sie jedoch dahinter zurück.

Im Einzelnen:

- Grundsätzlich **positiv** zu beurteilen ist, dass die **Gemeinschaftsaufgaben Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken** und **Bildungsplanung** (bisherige Art. 91 a Abs. Nr. 1 und Art. 91 b Satz 1 GG) abgeschafft sowie die **Finanzhilfen zur Verbesserung der Ver-**

---

<sup>4</sup> Vgl. Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2005 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Nr. 3.2.2, BT-Drs. 16/160, S. 103 f.

**kehrsverhältnisse der Gemeinden und zur sozialen Wohnraumförderung beendet** werden, auch wenn hier eine Mitfinanzierung durch den Bund als Kompensation für dessen Rückzug aus diesen Aufgaben bis zum Jahre 2019 fortbesteht.<sup>5</sup> Für den Zeitraum 2007 bis 2013 betragen die den Ländern aus dem Bundeshaushalt zustehenden Beträge jährlich rund 2,6 Mrd. Euro. Für den verbleibenden Zeitraum (2014 – 2019) schreibt eine Revisionsklausel (Art. 143c Abs. 3 GG nF) vor, dass Bund und Länder bis Ende 2013 überprüfen, in welcher Höhe die Kompensationsmittel zur Aufgabenerfüllung der Länder noch angemessen und erforderlich sind. Der Bundesrechnungshof sieht hierin einen **ersten wichtigen Schritt**, um langfristig zu einer jeweils vollständig eigenfinanzierten Aufgabenwahrnehmung in Bund und Ländern zu kommen.

- Die **Beibehaltung** der beiden Gemeinschaftsaufgaben „**Agrarstruktur und Küstenschutz**“ (Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG) sowie „**regionale Wirtschaftsstruktur**“ (Art. 91a Abs. 1 Nr. 3 GG) erscheint auf der Grundlage der Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes dagegen **nicht sinnvoll**. Gleiches gilt für die Aufrechterhaltung der Finanzhilfe für die **Städtebauförderung**.

Ebenso wie bei den Gemeinschaftsaufgaben „Hochschulbau“ und „Bildungsplanung“, die nach Art. 1 Nr. 12 und Nr. 13 des Gesetzentwurfs zur Änderung des Grundgesetzes<sup>6</sup> nunmehr abgeschafft werden sollen, ist der Befund für die beiden nach wie vor beibehaltenen Gemeinschaftsaufgaben „Agrar- und regionale Wirtschaftsstruktur“ gekennzeichnet durch eine Verfälschung des Wirtschaftlichkeitsprinzips (zum Beispiel indem die Länder bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht die gesamten Bundes-, Landes- und ggf. EU-Mittel sondern nur ihre eigenen Fördermittel in Ansatz bringen), eine mangelnde Erfolgskontrolle der mischfinanzierten Maßnahmen, eine ungenügende Flexibilität des Systems sowie durch eine nicht am Bedarf orientierte Mittelzuweisung.

Der Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes begründet die Fortführung dieser Gemeinschaftsaufgaben mit *„unterschiedlichen wirtschafts- und strukturpolitischen Gegebenheiten und Entwicklungen in den verschiedenen Teilen des Bundesgebietes“*. Außerdem komme diesen beiden Gemeinschaftsaufgaben *„eine wichtige Koordinierungsfunktion im Kontext der Beihilfen- und Strukturpolitik der Europäischen Union“*<sup>7</sup> zu. Die letzt genannte **Begründung ist nicht überzeugend**, da die Mischfinanzierung die Inan-

<sup>5</sup> Vgl. Art. 143c GG nF i.V.m. den Bestimmungen im Entflechtungsgesetz.

<sup>6</sup> Vgl. BT-Drs. 16/813, S. 4.

<sup>7</sup> Vgl. Begründung, Allgemeiner Teil, letzter Absatz, BT-Drs. 16/813, S. 10.

spruchnahme von **Kofinanzierungen** durch die EU **erschwert** statt erleichtert. Sie führt teilweise zu Finanzierungsanteilen aus drei Töpfen. Die komplizierten und aufwendigen innerdeutschen Abstimmungs- und Koordinierungsverfahren sind deshalb notwendig, um Deutschland trotz der Mischfinanzierung überhaupt „*europafähig*“ zu halten.

Zumindest die **Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur“** leistet zudem auch **keinen nennenswerten Beitrag zu einheitlichen Lebensverhältnissen**, da sie keine Ausgleichsfunktion zwischen reichen und armen Ländern hat. Sie übt vielmehr gerade auf finanzschwache Länder Druck aus, ihre Agrarsubventionen nicht zu reduzieren, da dies zum Verlust von Agrarstrukturmitteln des Bundes bzw. der EU führen würde. Zudem verschafft die langfristige Mittelbindung durch die Gemeinschaftsaufgabe dem Agrarressort des Bundes bei der Auseinandersetzung um die knappen Mittel des Bundeshaushalts einen Vorteil gegenüber anderen Politikfeldern. Letztlich führt die Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur“ deshalb dazu, dass Landwirtschaftssubventionen erhalten werden, die heute wahrscheinlich sonst beim Bund und den meisten Ländern nicht mehr mehrheitsfähig wären.

Der Gesetzentwurf sieht für diese Gemeinschaftsaufgaben **keine Revisionsklausel** vor, wie sie Art. 104b Abs. 2 S. 2 GG nF für die Finanzhilfen einführt.<sup>8</sup> Ebensowenig ist eine degressive Staffelung der Förderung vorgesehen (anders als in Art. 104b Abs. 2 S. 3 GG nF für die Finanzhilfen).

- Obgleich die vorgeschlagene **Neuregelung** über die **Finanzhilfen in Art. 104b GG nF** das Instrument der Finanzhilfe entgegen den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich bestehen lässt, enthält die Neuregelung im Vergleich zur alten Regelung **einige wichtige Verbesserungen**.

Als Schritt in die **richtige Richtung** sieht der Bundesrechnungshof den in Art. 104b Abs. 1 Satz 2 GG nF geregelten **Ausschluss von Finanzhilfen für Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder**. Die ausschließliche Zuständigkeit und vollständige Gestaltungsmacht der Länder verweist auf deren alleinige sachliche und finanzielle Verantwortung. Der Bundesrechnungshof **begrüßt**, dass mit dieser Neuregelung im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder der Gleichklang von Gestaltungs-, Aufgaben- und Finanzierungskompetenz gelungen ist.

Art. 104b Abs. 2 Satz 2 GG nF ordnet die **Befristung von Finanzhilfen** sowie die **Überprüfung** „hinsichtlich ihrer Verwendung“ in regelmäßigen Zeit-

---

<sup>8</sup> Vgl. Art. 1 Nr. 17 des Gesetzentwurfs zur Änderung des Grundgesetzes, BT-Drs. 16/813, S. 4.

abständen an. Gegenüber der bisherigen Regelung ist dies ein **Fortschritt**. Die Finanzkontrolle sieht in diesen Modalitäten ein **notwendiges Korrektiv**, auch wenn dieses – mit Blick auf die Verwendungsprüfung – erfahrungsgemäß verwaltungsaufwändige Kontrollen nach sich ziehen dürfte. Zwar verdient von daher eine von vornherein aufgabengerechte Mittelverteilung zwischen Bund und Ländern den Vorzug gegenüber jeder Lösung, die Kontrollen erfordert. Soweit jedoch die **Grundentscheidung des Verfassungsgebers** auf Fortsetzung der Finanzhilfen lautet, ist dieses **Regulativ** auch aus Sicht des Bundesrechnungshofes ein **wichtiger Baustein**, der unreflektierten „Verewigung“ von mischfinanzierten Tatbeständen künftig entgegenzuwirken.

In diesem Sinne kann auch in der Gestaltung von Finanzhilfen „im Zeitablauf mit fallenden Jahresbeträgen“ (**degressive Finanzhilfen** gemäß Art. 104b Abs. 2 Satz 3 GG nF) eine weitere verfahrensrechtliche Restriktion gesehen werden, um langfristig das vom Bundesrechnungshof befürwortete Ziel eines durchgängigen Gleichklangs von Aufgaben- und Finanzverantwortung zu erreichen. Indem sie die Befristung der Finanzhilfen mit ihrer fortlaufenden Abschmelzung koppelt, erscheint sie geeignet, dem bislang vorherrschenden Gewöhnungseffekt der „Mitfinanzierung“ entgegenzuwirken.

Die in Art. 104b Abs. 3 GG nF enthaltene **Verpflichtung**, den Bundestag, die Bundesregierung und den Bundesrat auf Verlangen über die Durchführung der Maßnahmen und die erzielten Verbesserungen **zu unterrichten**, ergänzt die in Art. 104 a Abs. 2 Satz 2 GG nF genannten Mechanismen der Erfolgskontrolle (Befristung und Verwendungsprüfung) als ein **sinnvolles und notwendiges Instrument**.

### 2.3 *Steuervollzug* (**Punkt 4 der Themenliste**)

Beim **Vollzug der Steuergesetze** hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass die vollständige und rechtzeitige Erhebung der Steuereinnahmen des Bundes sowie die Einheitlichkeit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung in Deutschland beeinträchtigt sind.<sup>9</sup> Er sieht die Ursachen hierfür u. a. in den unterschiedlichen Bearbeitungsstandards bei der Steuerveranlagung, dem unterschiedlichen Personaleinsatz bei den Prüfdiensten, der verschiedenartigen Steuerverwaltungssoftware, den unterschiedlichen Risikomanagementsystemen und in den insgesamt unterschiedlichen Interessen bei dem Bemühen, die

<sup>9</sup> Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2005 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Nr. 3.2.1, BT-Drs. 16/160, S. 102 f.

Steuern vollständig und rechtzeitig zu erheben. Der Bundesrechnungshof hat sich deshalb wie das Bundesministerium der Finanzen dafür ausgesprochen, die **Verwaltungskompetenz** bei den Gemeinschaftsteuern im Rahmen einer Grundgesetzänderung **von den Ländern auf den Bund** zu übertragen.

Der *Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes*<sup>10</sup> enthält keine strukturellen Änderungen zwischen Bund und Ländern im Bereich der Steuerverwaltung. Er belässt es bei der Steuerverwaltung durch die Länder im Auftrag des Bundes. Der *Entwurf für ein Föderalismus-Begleitgesetz*<sup>11</sup> enthält jedoch einfachgesetzliche Maßnahmen, mit denen die Rechte des Bundes bei der Steuer-Auftragsverwaltung durch die Länder gestärkt werden sollen.

Der Bundesrechnungshof sieht in den vorgeschlagenen Maßnahmen zwar einen **Schritt in die richtige Richtung**. Er hält jedoch an seinem Vorschlag fest, eine **Bundessteuerverwaltung zu schaffen**. Nach seiner Auffassung werden die vorgesehenen einfachgesetzlichen Maßnahmen die festgestellten **Schwachstellen** beim Vollzug der Steuergesetze aller Voraussicht nach **nicht hinreichend beseitigen** können, da der Bund nach wie vor auf die Mitwirkung der Länder angewiesen sein wird.

So wird beispielsweise das Bundeszentralamt für Steuern auch künftig nicht sicherstellen können, dass es in Deutschland eine koordinierte Steuerstrafverfolgung gibt. Denn trotz seines erweiterten Aufgabenkreises in diesem Bereich - Unterstützung der Landesfinanzbehörden bei der Verhütung und Verfolgung von Steuerstraftaten mit länderübergreifender, internationaler oder erheblicher Bedeutung<sup>12</sup> - hat der Bund damit noch kein Weisungsrecht gegenüber den Ländern, dass und in welcher Form Steuerstraftaten von den Landesbehörden verfolgt werden.

Ebenso wird der Bund beim bundeseinheitlichen Einsatz von IT-Programmen in der Steuerverwaltung in der Praxis auf die freiwillige Mitarbeit der Länder angewiesen bleiben, insbesondere wenn sich eine Mehrheit der Länder gegen eine Weisung des Bundesministeriums der Finanzen (Bundesministerium) ausspricht.<sup>13</sup>

Gleiches gilt für die dem Bundesministerium eingeräumte Möglichkeit, einheitliche Verwaltungsgrundsätze, gemeinsame Vollzugsziele und Regelungen zur Bund-Länder-Zusammenarbeit zu erlassen sowie allgemeine fachliche Weisun-

---

<sup>10</sup> BT-Drs. 16/813.

<sup>11</sup> BT-Drs. 16/814.

<sup>12</sup> Vgl. Art. 12 Nr. 1 und Art. 18 Nr. 2 Föderalismus-Begleitgesetz, BT-Drs. 16/814, S. 6 und S. 11.

<sup>13</sup> Vgl. Art. 12 Nr. 3 Föderalismus-Begleitgesetz, BT-Drs. 16/814, S. 7.

gen zu erteilen. Auch hier kann sich die Bundesseite im Ergebnis nicht durchsetzen, wenn eine Mehrheit der Länder den beabsichtigten Maßnahmen des Bundesministeriums widerspricht.<sup>14</sup> Im Übrigen dürften die vorgeschlagenen Änderungen die allgemeinen Probleme wie zum Beispiel die personalintensive Abstimmung von Richtlinien, Handbüchern und Verwaltungsregeln sowie die Überlagerung des Aufkommensinteresses der Länder von anderen länderübergreifenden Interessen nicht lösen.

Vor diesem Hintergrund sollte – falls die „**große Lösung**“ einer **Bundessteuerverwaltung** derzeit politisch nicht durchsetzbar ist – die Stellung des Bundes gegenüber den Ländern über die bisher vorgesehenen Maßnahmen hinaus **weiter gestärkt werden**, z. B. durch die Übernahme der Zuständigkeit für die Prüfdienste und die Steuerfahndung sowie die Einführung von „echten“ Weisungsrechten des Bundes gegenüber den Ländern, insbesondere bei der Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs und bei der Steuerstrafverfolgung. Nach einer Übergangszeit sollte außerdem untersucht werden, ob sich die „kleine Lösung“ einer unterfassungsrechtlichen Straffung des Steuervollzugs in der Praxis bewährt hat.

#### 2.4 *Fernstraßen*

**Weiteren Reformbedarf** sieht Bundesrechnungshof im **Bundesfernstraßenbau**<sup>15</sup>. Der **Bund** soll sich nach seiner Auffassung auf Bau und Betrieb der **Bundesautobahnen** beschränken. Die **Länder** sollen die **bisherigen Bundesstraßen** übernehmen und dafür vom Bund einen **angemessenen Finanzausgleich** erhalten.

Das Bundesministerium der Finanzen hat die Vorteile der empfohlenen Neuordnung grundsätzlich anerkannt. Allerdings sieht es in der Ausgestaltung des finanziellen Ausgleichs an die Länder Schwierigkeiten (Verschlechterung der Ausgabenstruktur des Bundeshaushalts; Gefahr der „Betonierung“ von übermäßigen Ausgabepositionen). Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung betrachtet die empfohlene Neuordnung der Zuständigkeiten als einen möglichen Weg, der weiter verfolgt werden könnte. Die festgestellten Schwachstellen hat es jedoch lediglich auf eine Vollzugsschwäche bei der Auftragsverwaltung zurückgeführt.

---

<sup>14</sup> Vgl. Art. 12 Nr. 4 Föderalismus-Begleitgesetz, BT-Drs. 16/814, S. 4.

<sup>15</sup> Vgl. Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2005 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Nr. 3.2.4, BT-Drs. 16/160, S. 104 f.



Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das Bundesministerium der Finanzen die Vorteile der empfohlenen Neuregelung grundsätzlich anerkennt. Den festgestellten Schwachstellen beim Bundesfernstraßenbau kann nach seiner Auffassung vor allem dadurch entgegengewirkt werden, dass sich der Bund auf Bau und Betrieb der Bundesautobahnen beschränkt.

Der **Bundesrechnungshof bedauert** deshalb, dass **Schritte in Richtung einer Entflechtung** auch in diesem Bereich bislang **keinen Eingang** in die **gesetzgeberischen Maßnahmen** gefunden haben, zumal den vom Bundesministerium der Finanzen vorgetragenen Schwierigkeiten bei der Ausgestaltung des finanziellen Ausgleichs an die Länder im Rahmen der jetzt begonnenen Reform der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern am Ehesten zu begegnen wäre. Denn letztendlich liegt die politische Verantwortung der am Reformprozess beteiligten Entscheidungsträger in Bund und Ländern gerade darin, in Verhandlungen die verschiedenen Interessenlagen auszugleichen und damit die vom Bundesministerium der Finanzen gegen einen Systemwechsel ins Feld geführten Schwierigkeiten zu beseitigen.

## 2.5 Nationaler Stabilitätspakt (Punkt 5 der Themenliste)

Die Verpflichtung zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin gemäß den Regelungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes trifft Deutschland als **Gesamtstaat**. Durch Art. 109 Abs. 5 GG nF sowie das Sanktionszahlungsaufteilungsgesetz (SZAG)<sup>16</sup> soll diese Verantwortung aller Gebietskörperschaften für die Erfüllung der Stabilitätsverpflichtungen verfassungsrechtlich verankert werden. Die Schaffung eines **Nationalen Stabilitätspaktes** entspricht einer langjährigen Forderung des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages sowie den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Die in Art. 109 Abs. 5 GG nF und im SZAG festgelegte Aufteilung möglicher Sanktionszahlungen zwischen Bund und Gesamtheit der Länder sowie zwischen den Ländern trifft nunmehr eine **klare Regelung** für den Fall, dass Deutschland unverzinsliche Einlagen oder Geldbußen wegen Verletzung der Haushaltsdisziplin zu leisten hat.

Der **vom Bund** an den Sanktionszahlungen **zu tragende Anteil** von 65 % wird allerdings der derzeitigen Haushalts- und Verschuldungslage **nicht gerecht**. Die gegenüber den Ländern insgesamt ungünstigere Finanzlage des Bundes, die seit Jahren niedrigere Deckungsquote im Bundeshaushalt sowie die höhere konjunkturelle Abhängigkeit des Bundeshaushalts hätten eine andere - z. B.

---

<sup>16</sup> Art. 14 des Entwurfs eines Föderalismus-Begleitgesetzes, BT-Drs. 16/814, S. 9.

hälftige - Verteilung der Sanktionszahlungen durchaus gerechtfertigt. Die vorgesehene **Aufteilungsregelung** erscheint insoweit eher als politisches Zugeständnis des Bundes gegenüber den Ländern, das nunmehr über Art. 109 Abs. 5 S. 2 GG nF verfassungsrechtlich festgeschrieben werden soll. Würde die prozentuale Aufteilung der Sanktionszahlungen dagegen nicht im Grundgesetz, sondern nur einfachgesetzlich im SZAG geregelt, könnte sie bei einer substantiellen Änderung der finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen leichter angepasst werden. Vor diesem Hintergrund sollte darüber nachgedacht werden, es bei der einfachgesetzlichen Regelung der Verteilungsschlüssel im SZAG zu belassen.

## 2.6 *Haftungsregelung bei Verstößen gegen supranationales Recht und bei EU-Finanzkorrekturen (**Punkt 6 der Themenliste**)*

Der **Bundesrechnungshof begrüßt**, dass mit der vorgeschlagenen grundgesetzlichen Änderung (Art. 104a Abs. 6 GG nF) und den einfachgesetzlichen Ausführungsbestimmungen im Lastentragungsgesetz (LastG)<sup>17</sup> die jahrzehntelang zwischen Bund und Ländern streitige **Haftungsfrage** bei der Verletzung von EU-Recht und insbesondere der Lastentragung bei Finanzkorrekturen der EU gegenüber Deutschland **geklärt** und einer umfassenden rechtlichen Regelung zugeführt wird.

Die in Art. 104a Abs. 6 S. 1 GG nF festgelegte Grundregel, nach der die innerstaatliche Verantwortung grundsätzlich bei derjenigen Gebietskörperschaft liegt, die die supranationale oder völkerrechtliche Verpflichtung verletzt hat, **entspricht** der oben (Nr. 1.3) formulierten **Leitlinie des Bundesrechnungshofes**, Aufgabe, Kompetenz und finanzielle Verantwortung – und damit auch die Haftung für Fehlverhalten – zusammenzuführen. Dieses **Verursacherprinzip** auf alle Bereiche staatlichen Handelns (Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung) zu erstrecken (vgl. § 1 Abs. 1 LastG), ist konsequent und folgerichtig, da in allen drei Bereichen Verletzungen von supranationalen und völkerrechtlichen Bestimmungen auftreten können und in der Vergangenheit auch aufgetreten sind.

Allerdings ist bei **länderübergreifenden Finanzkorrekturen** durch die EU eine Ausnahme vom Verursacherprinzip vorgesehen. Bei diesen haftet der Bund solidarisch in Höhe von 15 % der Gesamtlasten (Art. 104a Abs. 6 S. 2 GG nF i.V.m. § 2 Abs. 2 Nr. 1 LastG). Eine weitergehende Haftung des Bundes ist ausgeschlossen. Die Länder tragen 35 % des Korrekturbetrages ebenfalls soli-

<sup>17</sup> Art. 15 des Entwurfs eines Föderalismus-Begleitgesetzes, BT-Drs. 16/814, S. 10.

darisch, die restlichen 50 % tragen diejenigen Länder, die im Verfahren zur Festsetzung der Finanzkorrekturen gegenüber den EU-Organen nicht den Nachweis der ordnungsgemäßen Verausgabung der EU-Mittel erbringen konnten (verschuldensabhängiger Haftungsanteil).

Obgleich damit der Bund auch dann einen finanziellen Anteil an den Finanzkorrekturen trägt, wenn er nicht selbst die Fehler verursacht hat, erscheinen die getroffenen Haftungsregeln aus der Sicht der Finanzkontrolle **hinnehmbar**. Zum einen sind solidarische Elemente im föderativen Staatsaufbau typisch und notwendig, um den Zusammenhalt von Bund und Ländern nachhaltig zu sichern. Zum anderen tragen nicht nur der Bund sondern auch die Länder einen solidarischen Haftungsanteil unabhängig von ihrem jeweils eigenen Verursachungsbeitrag. Zudem entspricht der Haftungsanteil des Bundes (15 %) im Verhältnis zum gesamten Haftungsanteil der Länder (85 %) in etwa dem Verhältnis der vom Bund bzw. den Ländern bewirtschafteten EU-Mitteln. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass auf der Basis der Zahlen für die Jahre 2000 bis 2005 die jährliche Belastung des Bundeshaushalts für seine solidarische Mithaftung bei länderübergreifenden Finanzkorrekturen im Bereich von weit unter 2 Mio Euro liegen dürfte. Auch von daher ist eine solidarische Beteiligung des Bundes an der Haftung bei länderübergreifenden EU-Finanzkorrekturen einer weiterhin unregelmäßigen Rechtslage in diesem Bereich in jedem Fall vorzuziehen.

#### 2.7 *Grunderwerbssteuer (Punkt 7 der Themenliste)*

Hier ist darauf hinzuweisen, dass sich die Zuweisung der Kompetenz für die Festsetzung der Grunderwerbsteuer an die Länder auf deren Finanzkraft und damit auch auf den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (vgl. § 7 Abs. 1 Nr. 3 Finanzausgleichsgesetz) auswirken könnte.

#### 2.8 *Zu Punkt 8 der Themenliste (Übertragung einiger Regelungskompetenzen im Wirtschaftsbereich auf die Länder) wird nicht Stellung genommen, da der Bundesrechnungshof in diesem Bereich über keine Prüfungserkenntnisse verfügt.*

Bonn, den 8. Mai 2006



Prof. Dr. Dieter Engels