



Halle, den 10. Mai 2006

Schriftliche Stellungnahme anlässlich der Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages zum Thema „Föderalismusreform“ – Teilbereich „Finanzen, Haushalt, Wirtschaft“ am 31. Mai 2006

1. Allgemeine Einschätzung und Beurteilungskriterien

Die nach langjährigen Vorarbeiten nunmehr in das Gesetzgebungsverfahren eingebrachte Föderalismusreform greift auf den Bereich der Finanzverfassung nur punktuell zu. Entsprechend der allgemeinen Zielsetzungen geht es dabei um Korrekturen, die auf den Abbau von Reformblockaden, Mischfinanzierungen und unklaren Verantwortlichkeiten abzielen. Die nach weit verbreiteter und zutreffender Ansicht darüber hinaus erforderliche grundlegende Reform der Finanzverfassung steht demnach noch aus. Dies bedeutet zugleich, dass auch die jetzt in diesem Bereich getroffenen Regelungen nur eine kurze Lebensdauer haben könnten.

Die nachfolgende Beurteilung orientiert sich, soweit es um Verfassungsänderungen geht, an den durch selbst gesetzten Zielen der Initiatoren der Reform, wie sie im allgemeinen Teil der Begründung unter Bezugnahme auf die Regierungserklärung der Bundeskanzlerin vom 14. Dezember 2005 zum Ausdruck gebracht werden. Es wird in dieser Stellungnahme darauf verzichtet, andere Reformkonzeptionen und die aus ihnen ableitbaren Gestaltungsmodelle in die Beurteilung einzubeziehen. Im Vordergrund steht deshalb die Frage, ob mit den vorgeschlagenen Änderungen die gesteckten Ziele wirksam verfolgt werden können. Soweit im Begleitgesetz Änderungen einfachen Gesetzesrechts vorgeschlagen werden, sind diese auch auf ihre Vereinbarkeit mit allgemeinen verfassungsrechtlichen Vorgaben zu untersuchen.

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

Die Neufassung verschärft den aktuell in Art. 104a Abs. 3 S. 3 GG verankerten Schutzmechanismus zugunsten der Länder in zweifacher Hinsicht. Erstens wird die bisherige Schwelle (ein Viertel der Ausgaben) aufgehoben. Zweitens wird der Anwendungsbereich auf geldwerte Sachleistungen erweitert. Beides ist konsequent und zustimmungswürdig, wenn man darin einen wirksamen Schutz der Länder vor finanziellen Belastungen sieht, was nicht notwendig der Fall ist. Diese Einschränkung hängt damit zusammen, dass es sich nur um eine politische Zustimmungssperre und nicht um eine materielle Regelung (etwa im Sinne eines Konnexitätsprinzips) handelt.

Zu beachten und kritisch anzumerken ist jedoch, dass durch die Neufassung zugleich der Bereich der Zustimmungspflichtigkeit erweitert wird mit der Folge, dass die Regelung nicht der Verwirklichung eines Hauptzieles der Reform, dem Abbau von Zustimmungspflichten, dient. Da nicht absehbar ist, in welchem Umfang es durch die Absenkung der Schwelle zur Anwendung der Regelung kommt, birgt sie ein gewisses Risiko, die durch die Neufassung des Art. 84 GG erreichte Absenkung der Zustimmungsquote zu konterkarieren. Einen widersprüchlichen Effekt kann die Regelung für den (wohl seltenen) Fall erzeugen, dass der Bund die Kosten der zu erbringenden Leistungen trägt. Nach dem Wortlaut wäre auch in diesem Falle die Zustimmungspflicht ausgelöst. Es bedürfte einer teleologischen Reduktion, um zu einem anderen Ergebnis zu gelangen.

3. Neuordnung des Instruments der Finanzhilfen (Art. 104b GG)

Die Herausnahme der Finanzhilfen aus Art. 104a Abs. 4 GG und ihre Verortung in einer selbständigen und erweiterten Regelung im neuen Art. 104b GG spiegelt den Wunsch nach einer Verschärfung der Voraussetzungen für die Gewährung und die laufende Kontrolle von Finanzhilfen wider. Sie ist insoweit von vornherein ein Kompromiss, als solche Finanzierungsbedürfnisse auf einen Fehler in der grundsätzlichen Finanzierungszuteilung verweisen und primär auf dieser Ebene zu korrigieren wären. Die Regelung ist, wie die Notwendigkeit eines ausführenden Bundesgesetzes und von Verwaltungsvereinbarungen ahnen lässt, mit erheblichen bürokratischem Folgeaufwand verbunden. Die verwendeten Kriterien erinnern an die mahnende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Sonderabgaben, die sich in der Praxis als weitgehend wirkungslos erwiesen hat, bedenkt man den erheblichen Umfang der auf diesem Wege errichteten Nebenhaushalte. Wer zur Berichterstattung nach Absatz 3 unter welchen Voraussetzungen verpflichtet ist, folgt aus dem Normtext nicht. Es ist zu befürchten, dass allfällige sachliche und politische Zwänge die

Wirksamkeit einer solchen Regelung erheblich hindern werden. Die Regelung ist deshalb im Ansatz zu begrüßen; ihre Wirkung sollte aber nicht überschätzt werden.

4. Abschaffung einzelner Finanzhilfen

Die Abschaffung von einzelnen Finanzhilfen ist unter der Voraussetzung, dass für die betroffenen Aufgaben reguläre und ausreichende Finanzierungsgrundlagen geschaffen werden, aus dem Blickwinkel der Entflechtung zu begrüßen und richtig. Angesichts der langen Übergangszeiträume, die für die Abschaffung vorgesehen werden, ist mit schnellen Effekten jedoch nicht zu rechnen, so dass von den Regelungen kein unmittelbarer Reformimpuls ausgeht.

5. Effektivierung der Steuerverwaltung, insbes. Erlass allgemeiner Verfahrensgrundsätze

Die geplante gesetzliche Regelung in § 21a Finanzverwaltungsgesetz unternimmt den Versuch, die Praxis der BMF-Schreiben zu legalisieren. Sie ist indes ebenso wie diese Praxis mit den geltenden und durch die Föderalismusreform nicht veränderten Vorgaben des Grundgesetzes, insbes. Art. 108 Abs. 7 GG, nicht vereinbar und somit verfassungswidrig.¹ Es bedürfte einer Änderung auf der Ebene der Verfassung selbst. Das Regelungsziel ist nachhaltig zu begrüßen (die Erforderlichkeit dokumentiert eindrucksvoll die Praxis der BMF-Schreiben) und sollte deshalb durch eine entsprechende Änderung auf Verfassungsebene verwirklicht werden. Dabei ist auf eine klare Abgrenzung zu Art. 108 Abs. 7 GG zu achten bzw. dieser ebenfalls zu ändern.

6. Nationaler Stabilitätspakt (Art. 109 Abs. 5 GG; SanktionsaufteilungsG)

Diese Regelung ist vor dem Hintergrund der klareren Verantwortungszuweisung im Hinblick auf das verfolgte Ziel überzeugend. Die pragmatische Zuordnung der Verantwortung durch vergleichsweise grobe Quoten im Verhältnis Bund-Länder in Art. 109 Abs. 5 GG sowie im Verhältnis der Länder untereinander in § 2 SZAG lässt den Anspruch auf eine sichtbar am Verursacherprinzip orientierte Steuerung vermissen. Zudem erscheint mir das Abstellen auf den Finanzierungssaldo vor dem Hintergrund der an anderen Kriterien orientierten Vorgaben des Europäischen Stabilitätspaktes (3 v. H. des BIP) nicht überzeugend bzw. nachvollziehbar.

¹ Dazu eingehend die Hallesche Dissertation von *Dorit Nose*, Die Schreiben des Bundesministers der Finanzen, DWS-Schriftenreihe Nr. 7, Berlin 2006, insbes. S. 89 ff..

7. Haftungsregelung (Art. 104a Abs. 6 GG; LastentragungsG)

Auch diese Regelung ist von ihrer Zielsetzung her zu begrüßen. Sie ist ebenfalls im Hinblick auf die Zuordnung der Lasten pragmatisch umgesetzt, wobei in diesem Fall die Zurechnungskriterien überzeugen.

8. Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer durch die Länder (Art. 105 Abs. 2a GG neu; Art. 107 Abs. 1 aE GG)

Die Zuweisung des Rechts der Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer an die Länder bei gleichzeitigem Abstellen auf die Steuerkraft im Rahmen des Finanzausgleichs ist ein sachlich sehr eng begrenzter Schritt zur Erhöhung der Gestaltungsfreiheit der Länder im Bereich der Steuergesetzgebung. Aus der verfassungsrechtlichen Perspektive ist dagegen nichts zu erinnern. Verfassungspolitisch ist anzumerken, dass es sich um eine thematisch eng begrenzte Gestaltungsbefugnis handelt, die den Weg zu einem spürbaren Wettbewerb bei der Steuergesetzgebung der Länder kaum eröffnen wird. Man mag die Änderung als die Eröffnung eines Feldes zum Sammeln von Erfahrungen verstehen, die zu weiteren Schritten ermutigen sollten.

9. Übertragung von Regelungskompetenzen im Bereich Wirtschaft auf die Länder

Es ist vorgesehen, die Regelungskompetenzen für den Ladenschluss das Gaststättenrecht, Spielhallen und Schaustellung von Personen, Messen, Ausstellungen und Märkte den Ländern gem. Art. 70 GG durch die Streichung entsprechender Bundesgesetzgebungskompetenzen zu überlassen.

Für den Bereich des Ladenschlusses erscheint mir dieser Schritt nicht zuletzt vor dem Hintergrund der in diesem Bereich bereits seit vielen Jahren im Zusammenhang mit der Handhabung der Ausnahmetatbestände zu beobachtenden landesspezifischen Tendenzen richtig und überzeugend. Auf diese Weise kann der auch kulturell geprägte Ausgleich zwischen den durch das Gesetz geregelten kollidierenden Interessen besser gefunden und verwirklicht werden.

Für das Recht der Gaststätten und Spielhallen leuchtet der Schritt zu einer Ermöglichung föderaler Vielfalt nicht unmittelbar ein. Es handelt sich hierbei um einen Bereich, der zunehmend auch Gegenstand grenzüberschreitender Aktivitäten ist und bei dem die sachlich vorgegebenen Mindestvorgaben (vor allem im Hinblick auf den Verbraucherschutz) keine allzu großen Spielräume bei der Absenkung des Regelungsniveaus lassen. Die (geplante) EU-Dienstleistungsrichtlinie verpflichtet in diesem Bereich ohnehin zu einer Überprüfung der

bestehenden Regulierungsdichte, so dass derartige Effekte auch auf diesem Wege erreicht werden können.

Ebenso wenig leuchtet der Übergang zu föderaler Vielfalt bei den Messen, Ausstellungen und Märkten ein. Auch hier handelt es sich um einen zunehmend europarechtlich determinierten Bereich, der vor diesem Hintergrund einem Wandel in Richtung auf Deregulierung und Standardisierung unterliegen wird. Es widerspricht der Zielsetzung der Lissabon-Strategie und der (geplanten) Dienstleistungsrichtlinie, in diesem ebenfalls stark überörtlich und grenzüberschreitend bestimmten Bereich durch die Veränderungen des Rechtsrahmens die Transaktionskosten für die kleinen und mittleren Dienstleistungsunternehmen zu erhöhen, die in diesem Bereich tätig sind.

10. Abschließende Würdigung

Die zum Bereich Finanzen, Haushalt und Wirtschaft vorgeschlagenen Änderungen sind damit in ihren Grundanliegen zu begrüßen, auch wenn die Maßnahmen insgesamt als eher zaghaft und punktuell zu charakterisieren sind. In einer Reihe von Punkten ist aber Vorsicht geboten und Kritik angezeigt. Dies gilt am stärksten für die m.E. verfassungswidrige Regelung in § 21a Finanzverwaltungsgesetz, die auf Verfassungsebene umgesetzt werden muss. Kritisch überdacht werden sollten m.E. auch einige der geplanten Verlagerungen der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder.



Prof. Dr. Winfried Kluth