

Reform der Finanzverfassung: Zweiter Schritt einer notwendigen Föderalismusreform

Hans Hofmann

I. Reformbedarf und Entflechtungsaufgabe – auch für die Finanzbeziehungen

Schon die Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung hatte u. a. auch die Aufgabe, „die Finanzbeziehungen [insbesondere Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen] zwischen Bund und Ländern [zu] überprüfen“.¹ Auch – und was die Strukturprobleme des Bundesstaates angeht: gerade – für die Finanzverfassung muss eine nennenswerte Föderalismusreform einen Abbau der finanziellen Verflechtungen zwischen Bund und Ländern und unter den Ländern zum Inhalt haben. Die schwierige Haushaltssituation bei allen Gebietskörperschaften² macht die innerstaatlichen Umverteilungssysteme und Finanzströme zwischen Bund, Ländern und Gemeinden verstärkt zum Reformthema. Hinzu kommt die jüngste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Haushaltsnotlage des Landes Berlin, mit der das Gericht eine Notbremsung derzeitiger Verschuldungspolitik versucht und Bund und Ländern in obiter dicta deutliche Hinweise für die gesetzliche Verankerung von Verschuldungsverboten und Frühwarnsystemen im Sinne eines Nationalen Stabilitätspaktes nach dem Vorbild des Europäischen Stabilitätspaktes gegeben hat.³

Die Föderalismusreform Stufe I hat sich in erster Linie auf die Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen und die Mitwirkungsrechte des Bundesrates beschränkt und nur einige Aspekte aus den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern aufgegriffen. Damit ist nur ein Teilaspekt der notwendigen Neustrukturierung einer funktionsfähigen Föderalismusbalance erreicht worden. Nun gilt es, bei der Föderalismusreform Stufe II mit den Finanzbeziehungen den notwendigen zweiten Schritt zu tun, und an der Optimierung dieses bundesstaatlichen Systems auf der Baustelle des Föderalismus weiterhin zu arbeiten. Ziel wäre, nach den zunächst erfolgten Aufgabenübertragungen an die Länder, ihnen nun auch die Verantwortung für die Einnahmen, die zur Aufgabenerledigung erforderlich sind, zu übertragen. Da man die erste Stufe dieses Werkes nach wohl übereinstimmender Auffassung wohl kaum als einen großen Wurf bezeichnen kann, ist auf dem Reformweg nun Schritt für Schritt weiterzuschreiten, um eine Gesamtreform im Sinne eines kontinuierlichen Reformprozesses herbeizuführen.

1 BT-Drucks. 15/1685 vom 16.10.2003, BR-Drucks. 750/03 vom 17.10.2003; vgl. zu allen Vorschlägen, Diskussionen und Materialien der Bundesstaatskommission: Zur Sache 1/2005, Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Deutscher Bundestag/Bundesrat/Öffentlichkeitsarbeit.

2 Im Haushaltsjahr 2005 waren bis zu elf der sechzehn Länderhaushalte verfassungswidrig, weil bei ihnen die Investitionen geringer ausfielen als die Neuverschuldung. Die Verfassungsmäßigkeit des Bundeshaushalts für das Jahr 2004 wird aufgrund einer Klage der CDU/CSU-Fraktion durch das BVerfG zu klären sein.

3 Vgl. BverfGE Urt. v. 19.10.2006 – 2 BvF 3/03 – Normenkontrollantrag des Landes Berlin.

Zu diesem Zweck ist nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Haushaltsnotlage des Landes Berlin eine gemeinsame Kommission von Bund und Ländern eingesetzt worden, um eine Bestandsaufnahme, Problembeschreibung und Lösungsvorschläge auszuarbeiten. Zwischen Bund und Ländern kristallisieren sich auf diesem Weg erste skizzenhafte Ansätze über eine grobe Themenordnung heraus, die Gegenstand der Reformbewegung sein wird:

1. Tragfähige öffentliche Finanzen – Regularien der Verschuldungspolitik

Die Verschuldungssituation der öffentlichen Haushalte, die beim BVerfG weiterhin anhängigen Verfahren zu Haushaltsnotlagen (Saarland, Bremen) und zum Bundeshaushalt 2004 könnten gesetzgeberischen Handlungsbedarf hinsichtlich der Voraussetzungen und Grenzen der staatlichen Schuldenaufnahme erfordern. Auf der Grundlage der Entscheidung des BVerfG müsste überprüft werden, mit welchen weiteren Mitteln eine Begrenzung öffentlicher Kreditaufnahme erreicht werden könnte.

2. Aufwertung des Finanzplanungsrates im Sinne vorsorgender Verschuldungskontrolle

Der „Nationale Stabilitätspakt“ (Vereinbarung im Rahmen der 1. Reformstufe) wäre mit dem Ziel weiter zu entwickeln, geeignete Verfahren zu schaffen, um die im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes eingegangenen Verpflichtungen national umzusetzen.

3. Vermeidung von Haushaltsnotlagen

Das Urteil im Berlin-Verfahren zeichnet bestehenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf vor, verfassungsrechtliche Regelungen zur Lösung der Haushaltsnotlagenproblematik zu konzipieren. Denkbar wären verfassungsrechtliche Festlegungen für die gemeinsame Hilfeleistungspflicht von Bund und Ländern und die Einrichtung eines obligatorischen Präventions- bzw. Sanierungsverfahren, welches die Bestimmung von Haushaltsnotlagen erlaubt und das Notlagenland zu einem verbindlichen Sanierungsprogramm mit entsprechenden Sanktionen bei Nichteinhaltung verpflichtet.

4. Weiterer Abbau von Mischfinanzierungen

Eine weitere Rückführung von Mischfinanzierungen sollte im Gesamtzusammenhang einer Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen erneut überprüft werden.

5. Überprüfung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen in 2008

Das Finanzausgleichsgesetz sieht Überprüfung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten politischer Führung bzw. zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit für das Jahr 2008 vor.

6. Leistungen für Kinder und Familien

Da die Familienpolitik einen zentralen Stellenwert in der Politik des Bundesstaates hat, besitzt sie auch eine sehr hohe haushaltswirtschaftliche Priorität. Leistungen der öffentlichen Hand für Familien erreichen in Abgrenzung des Sozialbudgets schon seit 2002 eine Größenordnung von fast 100 Mrd. €. Die Förderung erfolgt über vielfältigste Instrumente. Unter diesem Thema sollte eine Bündelung der Maßnahmen und eine zielgenauere Ausrichtung verfolgt werden.

7. Steuertausch

Ein sinnvoller Tausch der Steuerkompetenzen ist anzustreben, wenn fiskalisch in etwa gleichwertige Steuerquellen übertragen werden. Der schon in der 1. Stufe erörterte Steuertausch (Übertragung der Ertragskompetenz bei der Versicherungssteuer auf die Länder bei Verlagerung der Ertrags- und Verwaltungskompetenz für die Kraftfahrzeugsteuer und evtl. die Ertragskompetenz für die Biersteuer auf den Bund) wäre unter dieser Prämisse erneut zu prüfen.

8. Größere Steuerautonomie der Länder

Folgende Diskussionspunkte können hier aufgegriffen werden:

- a) Stärkung der Gesetzgebungskompetenzen bei weiteren Ländersteuern (Art. 106 Abs. 2 GG) und
- b) Tarifzuschlagsrecht der Länder bei Einkommensteuer bzw. Körperschaftsteuer bei bundeseinheitlicher Bemessungsgrundlage und einheitlichem Grundtarif.

9. Verbesserung der staatlichen Aufgabenerfüllung – Aufgabenentflechtungen im Bereich der öffentlichen Verwaltung

Unter diesem Thema könnte erneut die Einführung der Bundessteuerverwaltung für die Gemeinschaftssteuern aufgegriffen werden. Für den Fall, dass eine Überführung in die bundeseigene Verwaltung nicht gelingt, sollten Effizienzsteigerungen durch eine verbesserte Kooperation zwischen Bund und Ländern erwogen werden. Weitere Prüffelder betreffen z. B. die Verwaltung der Verkehrswege (Straßen- und Luftverkehr, Schifffahrt) und die Tierseuchenbekämpfung.

10. Ebenenübergreifende Bündelung von Verwaltungsaufgaben

Soweit Bundes- und Landesbehörden auf demselben Sachgebiet tätig sind, können durch Bündelung der Aufgabenerledigung oder durch standardisierte Verwaltungsprozesse Synergieeffekte (Qualitätssteigerung, Kostenreduzierung) erzielt werden (Bsp.: Statistik, Geodäsie und Geoinformationswesen, gesetzliche Rentenversicherung).

11. Einführung von IT-Standards und -Systemen – Vereinfachung länderübergreifender Regelungen

Verwendung einheitlicher bzw. zentraler IT-Standards und -Systeme in Bund und Ländern (Synergieeffekte und Kostenreduzierung). In diesem Zusammenhang könnte an ein Verfahren zur Vereinfachung länderübergreifender Regelungen gedacht werden mit dem Ziel, ein effektiveres Vorgehen als beim Staatsvertrag der Länder zu ermöglichen (z. B. durch Entscheidung der Ländermehrheit mit Opt-Out-Klausel).

12. Aufgabenkritik und Standardsetzung

Im Bereich der Wahrnehmung gesellschaftlicher Aufgaben durch staatliche Stellen könnte im Zuge einer Gesamtreform auch über die Anwendung eines aufgabenkritischen Ansatzes diskutiert werden. Die ausgeweitete Staatspraxis bei der Aufgabenerfüllung durch hoheitliche Träger hat Grenzen erreicht. Zugleich könnten vorhandene gesetzliche und untergesetzliche Standards einer gesamtstaatlichen Überprüfung unterzogen und die regionalisierte Standardöffnung durch entsprechende Klauseln praktiziert werden.

13. Katastrophenschutz

Ratsam wäre eine Prüfung, ob die bisherige strikte Trennung in Zivilschutz einerseits und Katastrophenschutz andererseits noch sinnvoll ist. Ein effektiver und präventiver Bevölkerungsschutz durch eine neue Systematik der gemeinsamen Krisenbewältigung von Bund und Ländern könnte dabei das Ziel sein. Auch die Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern mit Prüfung von Kompetenzen des Bundes bei länderübergreifenden Katastrophen gehören zu diesem Komplex.

14. Verfahren zur Neugliederung des Bundesgebietes

Der Art. 29 des Grundgesetzes sieht ein komplexes und in der Anwendung schwieriges Verfahren vor. Hier könnte über eine Vereinfachung des Verfahrens nachgedacht werden.

II. Zentralisierung von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmekompetenz als Reformprinzip für die Stufe II der Föderalismusreform

Ein handlungsfähiges Föderalsystem mit einer wirklichen Entflechtung auf den Gebieten der Gesetzgebungskompetenzen wie der Finanzverfassung wäre durch die Bündelung der Gesetzgebungs-, Vollzugs- und Einnahmekompetenz (Steuerkompetenz) jeweils auf einer Ebene zu erreichen. Wenn die Verantwortung für die Aufgabe, für die damit verbundenen Ausgaben und die dazu notwendigen Einnahmen in einer Hand zentralisiert sind, kann eine umfassend effiziente Kompetenzausübung erfolgen. Ein solches Reformprinzip ist bei der Bundesstaatskommission nicht angewendet worden; eine Verständigung auf ge-

meinsame, bindende Reformprinzipien fand nicht statt.⁴ Vielmehr sind die Verhandlungen Punkt für Punkt geführt und immer wieder von Einzelforderungen verändert und beeinflusst worden.⁵ Im Gesamtergebnis ist so die Verlagerung einer stattlichen Zahl von Gesetzgebungskompetenzen an die Länder und damit die Zusammenführung von lediglich zwei dieser Kompetenzkategorien (Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz) ansatzweise betrieben worden.

Neben den geplanten Kompensationsleistungen für den Abbau von Gemeinschaftsaufgaben war ungeschriebene Bedingung dieses Reformmodells der Bundesstaatskommission, dass den Aufgaben, die an die Länder übertragen werden, auch die Haushaltsmittel folgen: Bei der Übertragung materieller Gesetzgebungskompetenzen an die Länder sind zudem entsprechende Finanzmittel des Bundeshaushaltes durch das Föderalismusreform-Begleitgesetz⁶ an die Länder übertragen werden. Das Reformmodell der Bundesstaatskommission lässt sich damit beschreiben als: Kompetenztransfer durch Gesetzgebungstitel verbunden mit Finanztransfer durch Haushaltsmittel. Für den Bund hat dieses Reformprinzip somit einen doppelten Verlust zur Folge: erstens verliert er die materielle politische Aufgabe und zweitens verliert er materielle und finanzielle Gestaltungsspielräume, indem im Bundeshaushalt Ausgabenblöcke entfallen.⁷ Außerdem muss der Bund im Rahmen der Steuergesetzgebung (Bundeskompetenz mit Zustimmungsrecht der Länder) diese staatlichen Einnahmequellen weiterhin politisch vertreten, obgleich diese zu bestimmten Teilen den Ländern zukommen.⁸

Die Bundesstaatskommission ist auf dem Gebiet der Finanzverfassung hinter den Anforderungen, die von politischer Seite zu Beginn der Beratungen aufgestellt worden waren, sowie von Wissenschaft und Wirtschaft gefordert wurden, zurück geblieben. Es ist nun für die zweite Kommission anzustreben, den Ländern (und damit den Länderparlamenten) nach den bereits übertragenen materiellen Gesetzgebungskompetenzen auch finanzielle Steuergesetzgebungskompetenzen und Ertragskompetenzen zu geben. Not-

4 Das Prinzip der Entflechtung wurde zwar zu Beginn der Beratungen der Bundesstaatskommission von nahezu allen Seiten im Mund geführt, als Reformprinzip aber allenfalls selektiv praktiziert.

5 So etwa das Ansinnen der neuen Länder, die Sonderleistungen an sie auf Verfassungsebene zu verankern, Färber/Otter, APuZ 2005, 33ff.

6 BGBl. I., S. 2098.

7 Betrachtet man den Katalog materieller Gesetzgebungskompetenzen, deren Transfer vom Bund auf die Länder bei der Bundesstaatskommission diskutiert wurde, so ergeben sich folgende Politikbereiche: Wohnungswesen (soziale Wohnraumförderung und Finanzhilfe, Wohnungsbindungsrecht, Zweckentfremdungsrecht im Wohnungswesen, Wohnungsgenossenschaftsvermögensrecht, Städtebauförderung und Wohngeld), Versammlungsrecht, Notariat (einschl. Gebührenrecht, aber ohne Beurkundungsrecht), Ladenschlussrecht, Gaststättenrecht, Recht der Spielhallen/Schaustellung von Personen, Recht der Messen, Ausstellungen und Märkte, Landwirtschaftliches Grundstücksverkehrsrecht, Landwirtschaftliches Pachtwesen, Flurbereinigung, Siedlungs- und Heimstättenwesen, Sport-, Freizeit- und sog. sozialer Lärm, Rechtsverhältnisse der Presse, Strafvollzug, öffentliches Dienstrecht, Heimrecht. Auch wenn mit einigen dieser Kompetenztitel kaum materielle Haushaltstitel verknüpft sind, resultiert selbst bei grober Schätzung daraus ein Transfervolumen von mehreren Mrd. €, die über den Verteilungsschlüssel der Umsatzsteuer sozusagen als Finanzannex der Föderalismusreform zulasten des Bundes an die Länder zu übertragen wären.

8 Die Länder könnten ihre neue Kompetenz sogar dazu nutzen, die Ausgaben dafür zu erhöhen und damit den Bund je nach Ausgestaltung zu Steuererhöhungen zwingen.

wendig wäre ein neues Konzept mit einem Reformprinzip der kompetenziellen aber auch finanziellen Dezentralisierung für eine Entflechtung in einzelnen Politikbereichen. Wenn die Länder alte und neue Aufgabenkompetenzen besitzen, müssten sie auch bereit sein, die notwendigen Haushaltsmittel dafür eigenständig durch entsprechende Steuern zu vertreten.⁹ Die Länder sollten eigene Einnahmen für die neu erhaltenen Kompetenzen heranziehen. Transfers an die Länder im Zusammenhang mit der Kompetenzzuweisung sind gesamtstaatlich dann sinnvoll, wenn die Länder dann neben der Aufgabenverantwortung und der Ausgabenverantwortung auch die Einnahmeverantwortung übernehmen müssen. Eine Effizienzrendite und verbesserte Handlungsfähigkeit des Föderalstaates wäre dann zu erwarten und Systeme der Haushaltsdisziplinierung und Verschuldungsverbote dann auch realisierbar. Eine Föderalismusreform, die ein solches Reformprinzip der „Entflechtung durch partielle Gesetzesautonomie verknüpft mit einer homogenen Steuerautonomie“ für die Länder anwendete, wäre ein großer Wurf für den deutschen Föderalismus.

9 Will (je nach Verteilung) der Bund oder ein Land die erteilte Gesetzgebungskompetenz dazu verwenden, Leistungen per Gesetz zu erhöhen, so muss diese Ebene für die entsprechenden Ausgaben auch verantwortlich sein und letztlich auch für die dafür erforderlichen Einnahmen (ggf. durch Steuererhöhungen) sorgen.