

Finanzautonomie und Finanzverflechtung in gestuften Rechtsordnungen

Veröffentlicht in DVBl. 2006, S. 1079–1087

Problemaufriss:

Die angespannte Haushaltslage des Bundes und der Länder wirft ebenso wie der schwelende Streit um die Finanzierung der Europäischen Union die Frage nach dem finanzwirtschaftlichen Zusammenspiel der betroffenen Akteure auf. Dies umso mehr, als die Bürger, verängstigt von unheilvollen Zukunftsgemälden, die Ausgaben- und Einnahmenpolitik ungleich kritischer begleiten als früher.

Zusammenfassung (aktualisiert):

1. Mehrstufige Rechtsordnungen können ihren Akteuren keine uneingeschränkte Finanzautonomie gewähren. Die notwendigen Finanzverflechtungen dürfen allerdings nicht unkontrolliert bzw. dysfunktional „zusammenwuchern“. Folgen wären „organisierte Unverantwortlichkeit“, demokratische Legitimationsdefizite und Fehlallokationen von Finanzressourcen. Die deutschen und europäischen Finanzregelungen werden diesem Ziel wegen Kompetenzarmut der Länder bzw. infolge unzureichender Koordination nicht in vollem Umfang gerecht.
2. Finanzverflechtungen müssen dem Gebot der Rationalität genügen, um die Vorteile der Mehrstufigkeit nicht zu konterkarieren. Diese Forderung stellt auch das BVerfG auf.
3. Rationalität in diesem Sinne wird erzeugt durch eine klare, aufeinander abgestimmte Zuordnung der Finanzkompetenzen und durch Sichtbarmachung der daraus erwachsenden Finanzverantwortlichkeiten. Instrument dafür ist ein stringentes, richtig konstruiertes Konnexitätsprinzip.
4. In der Europäischen Union fehlt es bislang an einem tauglichen Konnexitätsprinzip. In den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern knüpfte die Ausgabenlast lange Zeit an die Vollzugsverantwortung, nicht aber an die Ausgabenverursachung. Dieser unbefriedigende Zustand wurde im Zuge der Föderalismusreform von 2006 jedenfalls partiell beseitigt (Einfügung von Art. 104a Abs. 4 GG n.F.).
5. Voraussetzung für eine klar abgegrenzte Ausgabenverantwortung ist ein Einnahmensystem, das jedem Akteur ein substantielles „Hausgut“ insbesondere an Finanzzuflüssen gewährt, an deren Stellschrauben er autonom drehen kann. Diese Forderung gilt auch für die Europäische Union, die dadurch nicht von einem Staaten(ver)bund zu einem Bundesstaat mutierte.
6. Nur auf dem Boden einer vernünftig ausgestalteten Finanzautonomie können auf nationaler wie auf supranationaler Ebene Finanzverflechtungen gedeihen, die nicht in einen fiskal- und volkswirtschaftsschädlichen Wildwuchs ausarten.