

§ 1 Subsidiarität in der Finanzverfassung – Einführung in die Thematik

Hanno Kube

Wer die Zeitung aufschlägt, erkennt schnell, welches Thema die Innenpolitik gegenwärtig beherrscht: Es ist die anstehende Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Der bundesstaatliche Finanzausgleich muss bis Ende 2019 neu geregelt werden, und dies gibt berechtigten Anlass, auch weitgreifend und grundsätzlich über eine nachhaltige, zukunftsfähige Neuordnung der Einnahmen-, Ausgaben- und Aufgabenzuständigkeiten im Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Kommunen nachzudenken. Im Einzelnen geht es um die sachgerechte Verteilung der Staatsaufgaben auf die verschiedenen Ebenen, um den Zusammenhang zwischen Aufgabenzuständigkeit und Lastentragung und um die lastengerechte, aber auch Eigenverantwortung sichernde Mittelausstattung der Gebietskörperschaften. Das Übergangsrecht, das im Nachgang zur deutschen Wiedervereinigung erlassen worden war, um den neuen Bundesländern die Integration in die föderale Struktur der Bundesrepublik zu erleichtern, muss in allgemein verbindliche Regelungen überführt werden. Die Höhe der gegenwärtig bestehenden Schulden von Bund, Ländern und Kommunen wirft schließlich ganz eigene Probleme auf.

Bund und Länder haben Arbeitsgruppen eingerichtet, die innerhalb der nächsten Monate Neugestaltungsansätze vorbereiten und die politischen Spielräume sondieren sollen. Auch die Abteilung Öffentliches Recht des Deutschen Juristentages hat sich vor kurzem intensiv mit der Materie befasst und grundsätzlich angelegte, konstruktive Beschlüsse gefasst. Ganz aktuell steht der von einigen Ländern unterbreitete und auch vom Bundesfinanzminister unterstützte Vorschlag im Raum, den Ländern mehr Gestaltungsmöglichkeiten auf der Einnahmenseite zu eröffnen, indem Korridore für ländereigene Ertragsteuererhöhungen oder auch -senkungen geschaffen werden. Entsprechendes wird für die Kommunen erwogen.

Im Angesicht dieser aktuellen und höchst bedeutsamen Fragestellungen erklärt und rechtfertigt sich das Thema unseres Symposiums: „Subsidiarität in der Finanzverfassung“. Je komplexer sich ein Gegenstand darstellt, je mehr Beteiligte zusammenfinden müssen und je heterogener ihre Interessen sind, desto stärker ist das Gelingen einer allgemeinen Regelung dieses Gegenstandes davon abhängig, dass die regelungsanleitenden Prinzipien klar benannt und folgerichtig umgesetzt werden. Für das staatliche Finanzrecht gilt dies in ganz besonderem Maße. Deshalb haben wir uns zum Ziel gesetzt, der Bedeutung der Subsidiarität im staatlichen Finanzrecht nachzuspüren. Das Subsidiaritätsprinzip gebietet, Aufgaben der kleinsten Einheit zuzuweisen, die jeweils zur Aufgabenerfüllung in der Lage ist; dies vor allem, um Selbstbestimmung zu ermöglichen, Sachkompetenz vor Ort nutzbar zu machen und Eigenverantwortung zu sichern. Der Subsidiaritätsgrundsatz ist in einzelnen Bestimmungen der Finanzverfassung angelegt. Wir wollen uns fragen, wie weit diese Anlage normativ reicht, was sie verlangt oder auch ermöglicht, wie und inwieweit der Subsidiaritätsgrundsatz also sachgerecht konkretisiert werden kann und soll. Das Symposium versteht sich dabei im besten Sinne als Gedankenwerkstatt, als Workshop, der vom offenen Austausch im akademischen Raum der Universität geprägt ist und deshalb Ergebnisse zutage fördern kann, zu denen eine durch festgefügte politische Positionen vorbestimmte Diskussion niemals finden würde. Das darf sehr gerne als Aufforderung, als Ermunterung zu einer lebendigen Diskussionsteilnahme verstanden werden.

Unser Thema erfordert, alle Ebenen der Hoheitsgewalt in ihrem Verhältnis zueinander in den Blick zu nehmen. Dementsprechend ist das Tagungsprogramm angelegt. Wir freuen uns sehr darüber, hochkarätige Referenten, Kenner der Materie, für die einzelnen Themen gewonnen zu haben. Zu Beginn wird uns *Michael Droege* den Boden bereiten, die Subsidiarität als Strukturprinzip vorstellen. Ich darf Ihnen einen Vortrag ankündigen, der die geistesgeschichtlichen Wurzeln des Prinzips vor Augen führt, der auf seine verfassungsrechtliche Verankerung hinführt und der das Prinzip schließlich als mögliches Reformprinzip in den Raum stellt. Im Anschluss wird *Christian Seiler* dann zur Subsidiarität im finanzverfassungsrechtlichen Bund-Länder-Verhältnis Stellung nehmen. Das Bund-Länder-Verhältnis steht im Mittelpunkt der aktuellen Diskussion. Kann, dies die Frage, eine Reform der Aufgaben- und Ausgabenzuständigkeiten und auch der Rechte zur Einnahmgestaltung im Bund-Länder-Verhältnis von Subsidiaritätserwägungen profitieren? Wir sind gespannt. Nicht minder

gespannt sind wir sodann auf die Ausführungen von *Hans-Günter Henneke*, der sich wie kaum ein anderer für die Eigenständigkeit und Eigenverantwortung der kommunalen Ebene stark macht. So sind wir dankbar, dass Sie, Herr *Henneke*, die Frage behandeln werden, welche Rolle dem Subsidiaritätsgedanken im Verhältnis zwischen der kommunalen und der staatlichen Ebene zukommt. Im Anschluss an eine Kaffeepause wird dann Gelegenheit zur gemeinsamen, übergreifenden Diskussion auf Grundlage dieser drei Referate bestehen.

Nach der Mittagspause wollen wir den Blick dann nochmals weiten und dem Subsidiaritätsprinzip auch jenseits des Verhältnisses zwischen Bund, Ländern und Kommunen nachgehen. Unserer Aufmerksamkeit bedarf dabei zum einen die europäische Einbindung. *Henning Tappe* wird deshalb beleuchten, ob und inwieweit das Subsidiaritätsprinzip auch im EU-Finanzrecht verankert ist, also in dem Recht, das das Handeln der europäischen Organe anleitet, aber auch das Verhältnis zwischen Union und Mitgliedstaaten regiert. Zum anderen soll, abschließend und deutlich unterstrichen, noch einmal in Erinnerung gerufen werden, dass das Subsidiaritätsprinzip in der geistesgeschichtlichen Entwicklung zunächst und zuvörderst die Selbstbestimmung und Eigenverantwortung des einzelnen Menschen und der Einheit der Familie in den Mittelpunkt gestellt hat, dies gerade in Gegenüberstellung zu einer staatlichen Zuständigkeit. Aus diesem Grund beschließen wir den Kreis der Referate mit Überlegungen zum Verhältnis zwischen der staatlichen und der privaten Wahrnehmung und Finanzierung öffentlicher Aufgaben. Diese Überlegungen wird uns dankenswerterweise *Klaus-Dieter Drüen* präsentieren. Auch am Nachmittag wollen wir dann ausführlich diskutieren, bevor sich *Ekkehart Reimer* der Herausforderung annimmt, die Erträge des Symposiums in einem Resümee zusammenzufassen. Wir können uns damit auf einen breit angelegten und ganz sicher anregenden Austausch über zentrale Themen der aktuellen finanzverfassungsrechtlichen und -politischen Diskussion freuen.

Nun wollen wir uns der Grundlegung unseres Themas zuwenden, der „Subsidiarität als Strukturprinzip“. Wir freuen uns ganz besonders, dass *Michael Droege* uns zugesagt hat, sein großes Wissen über dieses Thema mit uns zu teilen, uns auf eine Reise durch die Geistesgeschichte mitzunehmen und uns mit Thesen zur verfassungsrechtlichen Verankerung und zum Reformpotential des Subsidiaritätsgrundsatzes zu konfrontieren.