

ten, mit der die primäre horizontale Steuerverteilung und damit die je eigene Steuerausstattung der Länder bestimmt wird. Dadurch wird zugleich der obligatorische Steuerverbund für den kommunalen Finanzausgleich nach Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG umschrieben. Dies ist gerade für die steuerschwachen Kommunen in Ostdeutschland von essenzieller Bedeutung.

Im Länderfinanzausgleich ist als Kehrseite der verfassungsrechtlichen (Letzt-)Verantwortung der Länder für die aufgabenangemessene Finanzausstattung ihrer Kommunen³¹ die kommunale Finanzkraft auf der Grundlage normierter Hebesätze vollständig zu erfassen, da ein Land mit Kommunen von geringer eigener Finanzkraft seine Finanzkraft stärker für deren aufgabenangemessene Finanzausstattung einsetzen muss als ein Land mit Kommunen, die ihrerseits über eine große Finanzkraft verfügen. Politisch ist dann zu entscheiden, ob aufgrund dieser Veränderung der Ausgleichsgrad im Länderfinanzausgleich abgesenkt werden soll.

Die gegenüber 2001 bereits veränderte (Kosten für Unterkunft und Heizung, Bildungspaket, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) und künftig zu intensivierende Bundesbeteiligung an Geldleistungsgesetzen gebietet eine Absenkung der Höhe der Einwohnerveredelung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich, um eine doppelte Bedarfsberücksichtigung auszuschließen.

Die Abteilung Öffentliches Recht des 70. Deutschen Juristentages ist diesen Vorschlägen im Wesentlichen gefolgt³² und hat sich für eine Beibehaltung des Wohnsitzprinzips bei der Steuerverteilung (Beschluss 11), für die Beibehaltung des Umsatzsteuervorausgleichs (Beschluss 15) und für eine 100 %ige Berücksichtigung der gemeindlichen Finanzkraft im Länderfinanzausgleich (Beschluss 16) sowie für eine Rückführung der höheren Einwohnergewichtung der Stadtstaaten (Beschluss 17) ausgesprochen.

Sie hat zudem beschlossen, der bisher nicht mit eigenen Steuerertragskompetenzen ausgestatteten Kreisebene als zentralem Träger der Sozialleistungen eine eigene bedarfsorientierte Beteiligung am Umsatzsteueraufkommen zuzuweisen (Beschluss 13). Mit Blick auf Art. 104a GG wurde am Grundsatz der Vollzugskausalität festgehalten (Beschluss 6a), für Geldleistungsgesetze dagegen der Grundsatz der Gesetzeskausalität betont (6b) und die Streichung des systemwidrigen Umschlagens in Bundesauftragsverwaltung verlangt (6c). Abgelehnt wurde, die Unterscheidung zwischen Geld-, Sach- und Dienstleistungsgesetzen aufzugeben (6d).

31 ThürVerfGH, LVerfGE 16, 593; VerfGH RhPf, DVBl 2012, 432; HessStGH, NVwZ 2013, 1151 (1152).

32 Dazu in diesem Heft 1441.

Berichte

70. Deutscher Juristentag in Hannover

von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stüer, Richter am BGH-Anwaltssenat, Münster/Osnabrück*

Deutsche Juristentage haben Tradition. Seit Gründung des DJT im Jahre 1860 in Berlin treffen sich die Juristen alle zwei Jahre, um aktuelle rechtspolitische Themen zu besprechen und Politik, Gesetzgebung, Rechtsprechung, Wissenschaft und Verwaltung vielfach in die Form von Empfehlungen gekleidete Ratschläge für die jeweilige Tagesarbeit zu übermitteln. Das Juristentreffen versteht sich als unabhängiges Sprachrohr des ganzen Juristenstandes. Der fachübergreifende Kongress greift rechts- und gesellschaftspolitisch umstrittene Themen wie etwa die Sterbehilfe, das Folterverbot oder den Umgang mit Religionskonflikten auf. Zugleich soll der Gesetzgeber durch Reformvorschläge auf gesellschaftliche oder rechtliche Fehlentwicklungen hingewiesen werden. Für Hannover ist der DJT kein Unbekannter. Bereits im Jahre 1873 wurden hier die Kompetenzen im Bundesstaat und das Aktienrecht erörtert. Auch in den Jahren 1962, wo in der öffentlich-rechtlichen Abteilung die Neuordnung des Revisionsrechts, und 1992, wo der Entwurf eines Umweltgesetzbuchs erörtert wurde (Stüer, DVBl 1992, 1415), war Hannover die gastgebende Stadt.

Die Experten erörterten in der Zeit vom 17. bis 19.09.2014 das Urheberrecht, die Neugestaltung der Tarifautonomie und die Frage, ob die deutsche Justiz im Strafrecht auf kulturelle und religiöse Vorstellungen von Zuwanderern eingehen soll, inwieweit der Staat angemessen auf religiös motivierte »Ehrenmorde« reagieren muss oder mit inoffiziellen »Scharia-Gerichten« umgehen soll. Bereits im Vorfeld der Grundsatz-

* Zu den Deutschen Juristentagen der Vorjahre Bernhard Stüer, DVBl 1986, 1140 (56. DJT Berlin); DVBl 1990, 1333 (58. DJT München); DVBl 1992, 1415 (59. DJT Hannover); DVBl 1994, 1283 (60. DJT Münster); DVBl 1996, 1243 (61. DJT Karlsruhe); DVBl 1998, 1211 (62. DJT Bremen); DVBl 2000, 1672 (63. DJT Leipzig); DVBl 2002, 1598 (64. DJT Berlin); DVBl 2005, 90, vgl. auch <http://www.djt.de>. Juristentage fanden außerhalb der heutigen Grenzen Deutschlands auch in Danzig (1910), Innsbruck (1904), Posen (1898), Salzburg (1876, 1928), Stettin (1888), Straßburg (1889) und Wien (1862, 1912) statt. Zu den Empfehlungen des 70. DJT zur öffentlich-rechtlichen Abteilung »Finanzausstattung von Bund, Ländern und Gemeinden« DVBl 2014, 1441 (in diesem Heft). Zur abschließenden Podiumsdiskussion »Sicherung und Fortentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion« der Schlusssitzung unter Leitung des Kammerpräsidenten am EuGH Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas von Danwitz, DVBl 2014, 1443 (in diesem Heft). Zu den Thesen von EuGH-Vizepräsident Prof. Dr. Koen Lenaerts und deren Begründung DVBl 2014, 1417 (in diesem Heft).

debatte hatte der Pressesprecher des DJT RA *Martin Huff* hier das Spannungsfeld deutlich gemacht: »Kulturelle und religiöse Hintergründe einer Tat spielen vor Gericht selbstverständlich eine Rolle. Umstritten ist unter den Juristen, ob dies bereits die individuelle Rechtswidrigkeit der Strafe in Frage stelle oder bei der Strafzumessung strafmildernd oder strafscharfend berücksichtigt werden.« *Huff* selbst hatte eine klare Position bezogen: »Wer in einer Gesellschaft lebt, muss die Normen dieser Gesellschaft einhalten«, beschied der Geschäftsführer der RAK Köln diejenigen, die sich für eine Aufweichung der Strafbarkeit einsetzen. Und auch der ehemalige Präsident des VerfGH NRW und OVG-Präsident *Dr. Michael Bertrams* (Münster/Telgte) hatte sich in ähnlicher Weise in Hintergrundgesprächen geäußert.

Im Wirtschaftsrecht ging es darum, ob Manager in Deutschland heute zu viel oder zu wenig haften und wie sie gegenüber der Gesellschaft und Geschädigten in die Pflicht genommen werden können. Für die einen steht die Managerhaftung nur auf dem Papier und greift selbst dann nicht, wenn ein Vorstandsvorsitzender wie Ex-Daimler-Chef *Jürgen Schrempp* bei der gescheiterten Fusion mit Chrysler dem Vernehmen nach einen Schaden von geschätzten 30 Mrd. Euro verursacht. In einigen spektakulären Verfahren wie etwa bei dem einstigen Siemens-Finanzvorstand *Heinz-Joachim Neubürger* kann es im Rahmen einer Korruptionsaffäre auch schon einmal zu einer Managerhaftung von 15 Mio. Euro kommen. Und der ehemalige Rheinland-Pfälzische Finanzminister *Prof. Dr. Ingolf Deubel* hat für das Nürburgring-Desaster mit einem Gesamtverlust von 330 Mio. Euro zu Lasten des Steuerzahlers in erster Instanz wegen Betrug und Untreue von der Ersten Wirtschaftsstrafkammer des Landgerichts Koblenz immerhin eine Haftstrafe von drei Jahren und sechs Monaten kassiert. Das Gericht befand ihn in 14 Fällen der schweren Untreue und der uneidlichen Falschaussage im Untersuchungsausschuss des Landtags von Rheinland-Pfalz für schuldig, obwohl er keine persönlichen Vorteile aus seinem Handeln generiert hatte. Auch die Folgen des missglückten Interviews des Ex-Vorstands- und Aufsichtsratschefs *Rolf-Ernst Breuer*, für die von der Deutschen Bank bereits fast eine Mrd. Euro Entschädigung an die Erben ihres Kunden, der *Leo Kirch* Gruppe, gezahlt worden sind, sind noch nicht abgearbeitet, während Ex-HSH Nordbank-Chef *Dirk Jens Nonnenmacher*, so scheint es, trotz der verlustreichen »Omega 55-Transaktion« wegen der bestehenden »juristischen Grauzone« noch einmal mit einem blauen Auge davon gekommen ist – zumal er seine Abfindung in Höhe von mehr als 4 Mio. Euro behalten darf.

Und auch der einst gefeierte Ex-Bertelsmann- und Ex-Arcandor-Chef *Dr. Thomas Middelhoff*, der sich vor dem Landgericht Essen wegen Untreue in 49 Fällen für nach Auffassung der Bochumer Staatsanwaltschaft private Charterflüge auf Firmenkosten verantworten muss, hat finanziell gewiss schon bessere Tage gesehen. Nur durch einen mutigen Sprung aus dem Essener Justizgebäude konnte sich der Ex-Aufsichtsratsvorsitzende der KarstadtQuelle AG und ehemalige Vertraute von *Madeleine Schickedanz* nach Abgabe einer eidesstaatlichen Versicherung zugunsten seines früheren Geschäftspartners, des Unternehmens- und Politikberaters *Roland Berger*, den lauernden Medienvertretern entziehen. Derweil wird seine durch den Gerichtsvollzieher konfiszierte Armbanduhr im Internet versteigert – für Top-Manager also keine rosigen

Zeiten, die vielleicht schon bald auch für die Verantwortlichen des Berliner Flughafens, der Hamburger Elbphilharmonie oder des Stuttgarter Bahnprojekts am Horizont erscheinen könnten.

Auch der ehemalige Ministerpräsident *Ronald Koch*, der inzwischen seinen Chefessel bei dem Bau- und Dienstleistungskonzern Bilfinger vorzeitig räumte und nach erheblichen Gewinneinbrüchen vorübergehend durch seinen Vorgänger ersetzt worden ist, hatte sich zur Jahresmitte auf dem Deutschen Baugerichtstag überraschend nachdenklich zu der zivilrechtlichen und strafrechtlichen Haftung von Konzernführern geäußert (*Stüer*; DVBl 2014, 509).

Beim Urheberrecht sind Wege aufgezeigt worden, die massenhaften Verletzungen im Internet, etwa durch das illegale Herunterladen von Filmen oder Musik, besser verfolgen zu können.

Das Prozessrecht soll attraktiver gestaltet werden, um einem Prozessschwund und einer Abwanderung ganzer Bereiche entgegenzuwirken. Manche Gebiete wie etwa das Recht des Unternehmenskaufs, drohen vollständig auszutrocknen. Besonders die Flucht in die »internationale Schiedsgerichtsbarkeit«, die außergerichtliche Streitschlichtung oder vielfältige Formen von Mediation oder Schlichtung bereiten einigen Juristen Sorge. Eines der Hauptthemen war auch die Neuordnung des Finanzausgleichs auf den Ebenen Bund, Länder und Gemeinden, worüber nachfolgend noch ausführlicher berichtet wird.

Beim Tarifrecht wurden Modelle erörtert, die Spartenverbände wie etwa die Pilotenvereinigung Cockpit oder die Gewerkschaft der Deutschen Lokomotivführer (GDL) stärker an die juristische Leine zu legen. Ein mittleres juristisches Erdbeben gab es allerdings gleich zum Auftakt der Beratungen. Die Tarifparteien Arbeitgeber und Arbeitnehmer hatten kurzerhand beschlossen, an Abstimmungen zu Beschlüssen nicht teilzunehmen, wofür sich in der Abteilung eine satte Zweidrittelmehrheit ergab. Dieser in der 154 jährigen Geschichte des DJT einmalige Vorgang kam allerdings bei den Abschlussberatungen im Plenum des DJT nicht besonders gut an. »Unsere Verhandlungsrichtlinien sind klar und schreiben in den Arbeitskreisen eine Beschlussfassung vor. Der Geschäftsordnungsantrag, auf eine Beschlussfassung zu verzichten, könnte darauf hindeuten, dass sich die Verbände dem verschließen und ein Alleinentscheidungsrecht für sich reklamieren. Das wäre für den DJT nicht akzeptabel. Wir werden auch in Zukunft auf solche arbeitsrechtlichen Themen nicht verzichten, die den Sozialpartnern nicht genehm sind. Wer Abstimmungen vermeiden will, der hat offenbar Angst vor dem Gewicht der Beschlüsse des DJT«, beschied Präsident RA *Prof. Dr. Thomas Mayen* (Bonn) die Abstimmungsverweigerer und erntete dafür unter Einschluss eines weiteren gesonderten Nachschlags den weitaus längsten Applaus während des gesamten Juristenkongresses. Das will schon etwas heißen. Denn kein geringerer als der amtierende Bundespräsident war aus dem Berliner Bellevue an der Spree in die niedersächsische Landeshauptstadt an der Leine gereist und in dem historischen von *Paul Bonatz* (1877–1956), dem Architekten des Stuttgarter Hauptbahnhofs (1911–1928), und seinem Studienfreund *Friedrich Eugen Scholer* nach dem Vorbild des römischen Pantheon konzipierten genau 100 Jahre alten,

auf 20 Säulen ruhenden Kuppelsaal zu einer glänzenden Festrede erschienen.

Rechtsstaat in der Bewährung

»Wir haben in Deutschland erlebt, dass Recht fragil ist und missbraucht werden kann. Aber danach haben wir eine imponierende Etappe deutscher Rechtsstaatlichkeit gestaltet. Unser Rechtsstaat ist nicht in Gefahr, ausgehöhlt zu werden. Jedenfalls dann nicht, wenn wir die neuen Herausforderungen, seien sie technologisch oder kulturell, auch juristisch annehmen.« Mit diesen Worten eröffnete *Joachim Gauck* (Berlin) die europaweit größte Juristentagung und fügte hinzu: »Wir haben allerdings immer zu fragen, was Recht ist, was Recht kann und was es nicht können kann. Aber wir haben auch zu fragen, was wir leisten müssen, damit es vermag, was es können sollte.«

Die doch etwas nachdenklichen Worte eines in Rostock geborenen gelehrten Theologen im hannoverschen Kuppelsaal hatten ihren Grund. »Wir wollten Gerechtigkeit und haben einen Rechtsstaat bekommen«, zitierte der sich gern als »linker, liberaler Konservativer« und als »aufgeklärter Patriot« bezeichnende Festredner die DDR-Bürgerrechtlerin *Bärbel Bohley*, die sich über die Aufarbeitung des DDR-Unrechts enttäuscht zeigte. Das Verfahren gegen den ehemaligen Ersten Sekretär bzw. Generalsekretär des Zentralkomitees der SED *Erich Honecker* wurde wegen Verhandlungsunfähigkeit ebenso wie bei vielen anderen hohen Funktionären eingestellt. Die Prozesse gegen die sogenannten Mauerschützen endeten fast durchgängig mit Bewährungsstrafen. Es gab 100.000 Verfahren wegen des DDR-Unrechts aber nur 740 Verurteilungen und davon nur 40 Haftstrafen ohne Bewährung. »Wer in der DDR eingesperrt war, wer das Regime zu brechen versucht hatte, wer einen nahen Menschen bei einem Fluchtversuch verloren hatte, wer gelitten hatte unter Lüge und Indoktrination, Millionen von Menschen, deren Freiheit verwehrt, Lebenschancen geraubt und Grundrechte vorenthalten wurden, der konnte solche Entscheidungen leicht als Schwäche, ja als Kapitulation des Rechtsstaates verstehen«, gab *Gauck* die Stimmung unter Ostdeutschen wieder. Zugleich mahnte er allerdings, die Möglichkeiten des Rechtsstaates nicht zu überschätzen. In dem maßvollen Vorgehen und in der Achtung der Würde des Menschen, in der Gleichheit aller vor dem Gesetz und in der garantierten Rechtssicherheit liege gerade seine Stärke.

Eine Verurteilung habe nur erfolgen können, wenn die Tat gemessen an dem im Tatzeitpunkt geltenden Gesetz auch strafbar gewesen sei. Nur in Ausnahmefällen und bei einem unerträglichen Widerspruch zwischen positivem Recht und Gerechtigkeit könne die materielle Gerechtigkeit höher zu bewerten sein als die Rechtssicherheit. Diese Erkenntnis sei bei vielen aus der DDR stammenden Bürgern nur in einem längeren Prozess gewachsen. Ähnliche Fragen hätten sich in weit größerem Umfang auch bei der Aufarbeitung der unfassbaren Massen-Verbrechen unter nationalsozialistischer Herrschaft gestellt. Hier habe sich der »mutige hessische Generalstaatsanwalt *Fritz Bauer*« im Auschwitz-Prozess vor dem Landgericht Frankfurt am Main bleibende Verdienste erworben, was die Festversammlung mit langanhaltendem Beifall unterstrich. »Die juristische Aufarbeitung von Unrecht ist eine notwendige aber keine hinreichende Bedingung für Ge-

rechtigkeit und Rechtsfrieden. Das gilt allgemein, aber insbesondere im Umgang mit einer belasteten Vergangenheit. Doch wir würden das Recht überfordern, wenn wir ihm allein die Aufgabe zuweisen würden, ein Unrechtsregime aufzuarbeiten und einen innergesellschaftlichen Ausgleich herbeizuführen.«

Gefahr von Parallelgesellschaften im Internet

Bundesjustizminister *Heiko Maas* (Berlin) verurteilte die Provokation von Islamisten durch eine »Sharia-Polizei« und warnte davor, »den Provokateuren auf den Leim« zu gehen, und ergänzte: »Wo sie Straftaten begehen, sind sie ein Fall für die Justiz und die Polizei. Religiöse Fanatiker dürfen bei uns keinen Einfluss gewinnen. Kein Glaube und keine Religion gibt jemandem das Recht, die Freiheit seiner Mitbürger einzuschränken«. Es sei aber genau so wenig Platz für »national befreite Zonen, in denen Neonazis ihre kruden Vorstellungen von Recht und Ordnung durchsetzen wollen«. Und auch mit Kritik an der Justiz sparte der Minister nicht: »Mit Blick auf die blutigen Verbrechen des Nationalsozialistischen Untergrundes müssen wir in der Rückschau einräumen: Damals hat der Rechtsstaat versagt. Es ist gut, dass sich der Rechtsstaat jetzt viel Zeit und Kraft nimmt, zumindest bei der Aufarbeitung der schrecklichen Verbrechen erfolgreich zu sein. Das ist ein wichtiger Prozess, der das Vertrauen in unsere Rechtsstaatlichkeit stärkt.«

Zugleich warnte *Maas* vor den Gefahren der Internet-Welt, wie sie etwa in dem neuen Phänomen der »Share Economy« daherkomme. Teilen klinge zwar nach Solidarität und Nachhaltigkeit und es gebe auch Apps, die tatsächlich helfen, diese Ideale zu verwirklichen. Aber es gebe auch andere Geschäftsmodelle, die darauf abzielen, Verbraucherschutz, Arbeitnehmerrechte und andere Vorschriften zu umgehen und sich dadurch Wettbewerbsvorteile zu verschaffen. Auch der Schutz des geistigen Eigentums sei durch das Internet in Gefahr. Dabei gehe es um einen »sachgerechten Interessenausgleich zwischen Kreativen und Verwertern sowie Intermediären und Nutzern. Eher sorgenvoll kommentierte der Minister der Justiz und für Verbraucherschutz die wachsende Privatisierung der Streitbeilegung. »Der Zugang zur staatlichen Justiz müsse gewahrt bleiben«, zeigte *Maas* klare Kante.

Der Gesetzentwurf gegen Kinderpornographie, mit dem europäische Vorgaben zum Sexualstrafrecht (RL 2011/93/EU) umgesetzt werden sollen, den die Bundesregierung fast zur Stunde genau mit dem Beginn des Juristentages verabschiedet hatte, stieß allerdings nicht auf ungeteilte Zustimmung. Der Präsident des Deutschen Anwaltvereins *Prof. Dr. Wolfgang Ewer* (Kiel) etwa kommentierte das Vorhaben am Rande des Treffens mit den Worten: »Nach unserer Auffassung handelt es sich um eine unverhältnismäßige Vorverlagerung der Strafbarkeit. Denn es wird etwas unter Strafe gestellt, was selbst nicht strafwürdig ist, nur weil es möglicherweise den Einstieg in ein strafwürdiges Verhalten darstellen könnte. Dies widerspricht unserem Grundverständnis, wonach nicht einmal das, was gegen den guten Geschmack verstößt oder auch ethisch bedenklich ist, allein deshalb unter Strafe gestellt werden sollte. Mithin liegt insoweit ein Verstoß gegen den ultima-ratio-Grundsatz vor.« Auch bei sommerlichen Kindergeburtstagen oder bei Strandausflügen könne mit Bildaufnahmen in Zukunft durchaus Vorsicht geboten sein – vor allem, wenn

nicht ausgeschlossen werden könne, dass es zwischen den Beteiligten später zum Streit komme.

Mehr Mut zur Rechtspolitik

Die Chancen und Gefahren der bereits von einigen als »digitalen Revolution« bezeichneten Entwicklung hatte auch *Mayen* zum Thema gemacht. Es sei »die zentrale Frage der nächsten Jahrzehnte für unsere Rechtsordnung und unsere Rechtspolitik«. Nicht nur im Jahre 1970 sei der Appell von *Prof. Dr. Konrad Redeker* bei der Eröffnung des 48. DJT in Mainz richtig gewesen, die Rechtspolitik in den Mittelpunkt der Innenpolitik zu stellen. Das gelte ohne jede Abstriche auch heute, obwohl vielfach der Eindruck vorherrscht, dass Rechtspolitik eher ein Schattendasein führe. Das müsse sich ändern, rief der Präsident des 70. DJT unter dem Beifall der 2 500 Juristen aus. Und der Präsident nannte Beispiele: »Die europäische Gesetzgebung überformt die nationalen Rechtsordnungen mit immer zunehmender Dichte und Reichweite. Die deutsche Rechtspolitik muss hier entscheiden, ob sie das will und ihren Gestaltungsauftrag bei der Rechtsetzung im Rat der EU wahrnehmen.« Die Aufgabe der Juristen in Deutschland fasste der Bonner RA in der Aufgabe zusammen: »Nicht Gleichgültigkeit und Desinteresse, sondern ziviles Engagement. Denn es liegt maßgeblich eben auch an uns Juristinnen und Juristen, ob Rechtspolitik einen angemessenen Stellenwert in der öffentlichen Diskussion hat. An dieser Diskussion müssen wir mitwirken.«

Willkommen in Hannover

Ministerpräsident *Stephan Weil* (Hannover) unterstützte die Forderung des DJT-Präsidenten, sich verstärkt der Rechtspolitik zuzuwenden. Dafür sei der Juristenkongress ein ausgezeichnete und viel beachteter Ratgeber. Deutschland sei nicht mehr der alte Nationalstaat, sondern in ein zusammenwachsendes Europa eingebunden. Umso wichtiger sei es, dass Deutschland an diesem Integrationsprozess aktiv mitwirke. Dabei sei im Blick auf Erweiterungsüberlegungen nach Osteuropa zunächst eine Konsolidierungsphase in der europäischen Gemeinschaft wichtig. Zugleich mahnte der studierte Jurist eine verständliche Sprache des Gesetzgebers an. Nur wer sich klar und verständlich ausdrücke, könne in der Rechtsanwendung auch die gebotene Beachtung erwarten.

Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden

Das Klagegedicht der Kommunen über eine unzureichende Finanzausstattung ist ebenso alt wie die kommunale Selbstverwaltung. Wenn es gut geht, fühlen sich die Hüter der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft am goldenen Zügel des Landes. Dabei haben sie sich in der Vergangenheit besonders darüber beklagt, dass sie immer mehr Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises erledigen müssen, dafür aber nicht mit aufgabengerechten Finanzen ausgestattet werden. Und auch Übernivellierungen werden von den Städten, Gemeinden und Kreisen nicht gern gesehen. Wenn jemand aus der kommunalen Familie als bettelarm in den Finanzausgleich hineingeht, dann aber steinreich aus dem Finanzausgleich hinaustritt, dann fühlen sich die Betroffenen so, wie jemand, der vor einem anderen in die Drehtür hineingeht, aber erst weit später nach diesem aus derselben wieder herauskommt.

Aber auch die Länder sind mit ihrer Finanzausstattung nicht immer glücklich. Soweit sie im horizontalen Finanzausgleich Geberländer sind, halten sie dies nicht für gerecht, während die »Gewinner« des Finanzausgleichs auf ihre ganz besondere Lage und auch Sonderlasten verweisen, die auf sie zukommen. Ist es in den Flächenländern teilweise die unterdurchschnittliche Einwohnerzahl, so sind es etwa in den Stadtstaaten Sonderlasten, die von den Zentren im Interesse des Umlandes wahrgenommen werden. Aber auch die Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern ist in die politische Schusslinie geraten. Die Schuldenbremse verlangt danach, ggf. mehr Einnahmen zu generieren, weil sich die Aufgaben durch einen wachsenden Schuldenberg nicht mehr finanzieren lassen. Hinzu kommen einige bodenlos erscheinende Milliardengräber, für die etwa der Berliner Flughafen BBE, der Stuttgarter Hauptbahnhof oder die Elbphilharmonie stehen. Und auch andere Fehlinvestitionen wie etwa der Nürburgring erhitzen die Gemüter.

Wie soll es also weitergehen in dem Tauziehen um die Neuordnung der Finanzausstattung? Wer sitzt am längeren Hebel? Gibt es überhaupt einen gerechten Finanzausgleich oder ist das Alles doch nur in Gesetzesparagraphen gegossene geronnene Politik? Sind die Verteilungsmodelle, die sich fleißige Ministerialbeamte mit ihren spitzen Bleistiften ausgedacht haben, nicht doch am Ende nur vorgeschobene Scheingründungen, mit denen die eigentliche Interessenlage lediglich verdeckt werden soll? Und ist es nicht auch im Finanzausgleich wie im richtigen Leben: Wer nicht an seiner Dummheit oder Ehrlichkeit scheitert, dem wird es immer gelingen, die eigenen Interessen als die des Gemeinwohls auszugeben.

Wenn auch der DJT den vertikalen und horizontalen Finanzausgleich in den Mittelpunkt der Beratungen des Öffentlichen Rechts gestellt hat, dann unterstreicht das die Bedeutung des Themas und man darf (unwiderlegbar) vermuten, dass auch in Hannover zu einem Großteil gegenläufige finanzielle Interessen die Debatte bestimmten. Der Zeitpunkt war gut gewählt: Ende 2019 treten die einfachgesetzlichen Regelungen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich außer Kraft und der Solidarpakt läuft aus. Das sind insbesondere das Maßstäbengesetz, das Finanzausgleichsgesetz, die Bestimmungen zum Solidarpakt II, aber auch die Regelungen des Entflechtungsgesetzes sowie des Konsolidierungshilfegesetzes. Ab 2020 greift das Neuverschuldungsverbot der Länder.

Der Bundeshaushalt soll ab 2015 ohne neue Kredite gefahren werden. Der Föderalismus muss die fortschreitende europäische Integration berücksichtigen. Die grundlegenden Weichen sollen nach dem Koalitionsvertrag 2013 bis Mitte 2015 gestellt sein. Die Reform soll in dieser Legislaturperiode abgeschlossen werden. Bis Ende des Jahres sollen die Fragestellungen zum vertikalen und zum horizontalen Finanzausgleich von einer Arbeitsgemeinschaft der Finanzminister auf dem Verhandlungstisch liegen.

Der Bund geht mit einem klaren Konzept in die Verhandlungen: Einhaltung der Schuldenbremse, Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, Stärkung der Eigenverantwortlichkeit aller staatlichen Ebenen, Wahrung der Aufgabenerfüllung aller Länder und (natürlich) keine einseitige Belastung für den Bund, wie Staatssekretär *Werner Gatzert* vom Berliner Bundesfinanzministerium erläuterte.

Die Kernthesen, die von den Gutachtern Akad. Rat *Dr. Simon Kempny* LL.M. (Köln) und *Prof. Dr. Ekkehart Reimer* (Heidelber) entwickelt worden waren, blieben da erwartungsgemäß nicht ohne Widerspruch schon unter den Referenten, die teilweise mit schwerem Marschgepäck von nie enden wollenden Zahlenkolonnen und der hyperkomplexen Materie angemessenen verzweigten Schaubildern und weiterem Datenmaterial angereist waren. Die vollziehende staatliche Ebene sollte danach grundsätzlich weiterhin die Kosten des Verwaltungshandelns tragen. Je unausweichlicher die Ausgaben der Länder sind, desto stärker müsse der Bund die Finanzierung übernehmen (z.B. bei allen Geld- und Sachleistungsgesetzen). Der Bund will die Weiterentwicklung der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung vor allem an den Kriterien Subsidiarität, Autonomie, Eigenverantwortlichkeit und Effektivität ausrichten und Sachleistungsgesetze grundsätzlich nicht finanzieren.

Dem Vorschlag der Gutachter, zur Stärkung der Finanzautonomie den Ländern einen eigenständigen Anteil an der Einkommen- und Körperschaftssteuer zuzuweisen, steht der Bund offen gegenüber. Es müsse aber eine effiziente und effektive Administrierbarkeit für die Verwaltung und die Steuerpflichtigen sichergestellt werden. Die Gutachter hatten sich zudem dafür ausgesprochen, den Ländern die Möglichkeit zu geben, Steuertarife stärker als bisher autonom festzulegen. Auch Bundesfinanzminister *Dr. Wolfgang Schäuble* hatte sich in der Wochenendausgabe der FAZ (20.09.2014) für eine größere Steuerautonomie der Länder eingesetzt.

Gegenüber der Empfehlung, die Vollzugskompetenz grundsätzlich bei den Ländern zu belassen, kann sich der Bund vorstellen, langfristig eine Bundessteuerverwaltung einzuführen. Dies sei auch im Hinblick auf die von *Kempny/Reimer* vorgeschlagene Vereinheitlichung der Informationstechnik und Programmierung unter Federführung des Bundeszentralamtes für Steuern oder einer anderen bundeseinheitlichen Lösung sinnvoll. Im Bereich der Haushaltssicherung I hatten bereits die Gutachter eine institutionelle Stärkung des Krisenverfeldes zur Abwendung der Zahlungsunfähigkeit von Gebietskörperschaften verlangt. Auch hatten sie erwogen, hochverschuldete Länder durch einmalige, an strenge Auflagen geknüpfte Schuldenübernahme zu entlasten. Der Bund sieht dies eher skeptisch. Jede Gebietskörperschaft muss für die Folgen ihrer Haushaltswirtschaft selbst einstehen. Eine großvolumige Schuldenübernahme komme daher nicht in Frage. Allenfalls könne geprüft werden, ob befristete finanzielle Hilfestellungen für hochverschuldete Länder unter strengen Auflagen gewährt werden könnten. Zugleich müsse die Kompetenz des Stabilitätsrates gestärkt werden.

Im Bereich der Haushaltssicherung II sieht der Bund keine Notwendigkeit, die strukturellen Verschuldungsmöglichkeiten des Bundes weiter zu begrenzen, wie es die Gutachter vorgeschlagen hatten. Auch eine grundgesetzliche Begrenzung des Gesamtschuldenstandes verbunden mit einer Schuldenabbauverpflichtung ist aus der Sicht des Bundes nicht notwendig. Durch die Einhaltung des maximal zulässigen strukturellen Defizits werde zugleich die Rückführung der Schuldenquote sichergestellt. Im Bereich des Länderfinanzausgleichs hält sich der Bund gegenwärtig verständlicherweise zurück. Er wartet zunächst auf die Vorschläge der Länder. Die Vorschläge der Gutachter, auf den Umsatzsteuervorwegausgleich

zu verzichten, die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen nach Grund und Höhe deutlich zu verringern und den nötigen Ausgleich in den sekundären horizontalen Finanzausgleich zu verlagern, Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen auf Fälle von Bedarfen einzelner Länder zu begrenzen, die sich einer politischen Kontrolle entziehen, gehen aus der Sicht des Bundes in die richtige Richtung. Kein Wunder. Denn sie würden den Bund in der Tendenz wohl überwiegend entlasten.

Für den Finanzwissenschaftler *Prof. Lars P. Feld* (Freiburg) hat sich die große Finanzreform 1969 in den vergangenen Jahrzehnten nicht bewährt. Er will die Steuerautonomie der Länder durch Zu- und Abschlagsrechte auf die Einkommen- und Körperschaftssteuer oder durch einen eigenen Ländertarif stärken. Um dafür Spielräume zu schaffen, müsse der Einkommensteuertarif zunächst deutlich abgesenkt werden, um die Steuerbelastung insgesamt nicht ansteigen zu lassen. Dazu sei auch eine GG-Änderung empfehlenswert, wenn Bund und Gemeinden an den mit den länderautonomen Steuerbelastungen erzielten Aufkommen nicht entsprechend der bisher festgeschriebenen Anteile beteiligt werden sollen. Als Übergangsregelung könne für die Steuersätze der Länder ein Korridor festgelegt werden, innerhalb dessen sie sich bewegen können.

Der Länderfinanzausgleich sollte durch einen Ressourcenausgleich ersetzt werden, bei dem die Bemessungsgrundlagen der Gemeinschaftssteuern und der Ländersteuern berücksichtigt werden. Die höhere Einwohnergewichtung für die Stadtstaaten und die dünn besiedelten Gebiete sollen entfallen, während die Gemeindefinanzen voll im Finanzausgleich berücksichtigt werden sollten. Im Primären horizontalen Finanzausgleich sollte anstelle des Wohnsitzprinzips bei der Lohn- und Einkommensteuer je hälftig auf das Wohnsitz- und das Betriebsstättenprinzip abgestellt werden. Ein Altschuldentilgungsfonds sei abzulehnen.

Der Thüringer Finanzminister *Dr. Wolfgang Voß* (Erfurt) sieht einen Handlungsbedarf aufgrund des Europäischen Fiskalvertrages, die Notwendigkeit der Konsolidierung und Einhaltung der neuen Schuldenregelungen in den Länderhaushalten, die Einnahmen- und Ausgabenverteilung sowie Eigenverantwortlichkeit der föderalen Ebenen einer Reform des Länderfinanzausgleichs, der Altschulden, der Finanzierungsmöglichkeiten und Zinslasten sowie der Zukunft des Solidaritätszuschlags. Dabei müsse die Einwohnerveredlung in den Stadtstaaten überdacht werden. Die Entlastung von Altschulden sei nicht der richtige Weg. Auch der Einführung von Zuschlags- und Abschlagsrechten bei der Lohn- und Einkommensteuer erteile der Finanzminister eine Absage. Und dann noch einige Selbstverständlichkeiten aus der Perspektive der Erfurter Landeshauptstadt: Die Bundesergänzungszuweisungen sollten beibehalten werden. Den Ländern sollte stärker als bisher durch Zuweisungen ein eigenverantwortlicher Entscheidungsspielraum eröffnet werden.

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke (Berlin/Osnabrück) (DVBl 2014, 1422 in diesem Heft) befasste sich mit dem Finanzausgleich aus kommunaler Sicht und wies dabei auf die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltung. Er machte auf immer stärker werdende Belastungen der Kommunen vor allem durch bundesgesetzlich normierte kostenträchtige Aufgaben aufmerksam und forderte, die Kom-

munen entsprechend zu entlasten. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben müssten sowohl auf der Ebene des Bundes als auch der Länder durch eine verbesserte Beteiligung aber auch inhaltliche Ausgestaltung der Kommunen Rechnung getragen werden (*Jochen Konrad Frommel/Klaus Ritgen*, DVBl 2014, 1017. Zu gesicherte Kommunalfinanzen trotz Verschuldungs- und Finanzkrise – Professorengespräch 2014 des Deutschen Landkreistages *Klaus Ritgen*, DVBl 2014, 1302).

Bereits nach den ersten *Diskussionen*, an denen sich unter Leitung von *Prof. Dr. Johanna Hey*, Köln, und den StV. Vorsitzenden Hauptgeschäftsführer *Prof. Dr. Hubert Meyer* (Hannover) sowie VRiOVG *Prof. Dr. Max-Jürgen Seibert* (Münster/Bonn) namenhafte Persönlichkeiten wie beispielsweise der Chef der Staatskanzlei und Minister für Europa- und Medienangelegenheiten des Landes Sachsen-Anhalt *Rainer Robra* (Magdeburg) beteiligten, war für die Zuhörer klar, dass die Veränderung der Lebenswirklichkeit Auswirkungen auf den Finanzausgleich haben kann. Dabei spielen nicht nur juristische, sondern vor allem auch politische Gesichtspunkte eine Rolle. Die Optimierungsvorschläge zum Finanzausgleichssystem müssen zwar verfassungsgemäß sein, gleichzeitig müssen sie sich allerdings auch in der Praxis bewähren und dort umsetzbar sein.

Wie wichtig ein funktionierender Finanzausgleich und das Verhältnis zwischen Bund, Länder und Kommunen sind, zeigt sich beispielsweise für die Gastgeberstadt Hannover. Nach den Worten von Oberbürgermeister Stefan *Schostok* nehmen die Kommunen unabhängig von ihrer Größe »Anglegenheiten der örtlichen Gemeinschaft« sowie Aufgaben des »übertragenen Wirkungskreises«, wie z.B. den Ausbau der Kitaplätze sowie die Unterbringung von Flüchtlingen gerne wahr. Jedoch könne dies nur geschehen, wenn ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen. Durch die Normierung eines strengen Konnexitäts-Prinzips in der Niedersächsischen Landesverfassung habe sich die Position der Kommunen zwar verbessert. Dass gleichwohl jedoch nicht genügend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, um alle wichtigen Projekte zu fördern, zeigt die von *Schostok* beschriebene Situation hinsichtlich des Erhalts der öffentlichen Infrastruktur. Die Ausgaben hierfür seien aufgrund knapper Kassen rückläufig. Auch die verantwortungsvolle sowie menschenwürdige Unterbringung von Flüchtlingen zeige ein bestehendes Problemfeld zwischen Bund und Ländern.

Der hessische Ex-Staatssekretär *Otto-Erich Geske* (Wiesbaden) äußerte sich ebenfalls eher skeptisch. Der Finanzausgleich werde wohl im Wesentlichen erhalten bleiben und lediglich in Detailfragen eine »optische Korrektur« erfolgen. Dem Einwand der Länder Bayern und Hessen im Rahmen der von ihnen eingereichten Klagen beim BVerfG, dass ein Finanzausgleich deutlich anreizgerechter ausgestaltet werden müsse und dieser die Geberländer nicht länger überbeanspruchen dürfe, sei nicht zu folgen. Die angekündigten politischen Ziele für eine Reform des Länderfinanzausgleichs seien wohl nicht sehr realistisch.

Der Stellvertretende Vorsitzende der Abteilung *Seibert* fasste die Debatte um die Neuordnung der Finanzen in seinem Abschlussbericht zu der anspruchsvollen und zwischen den politischen Akteuren sehr kontrovers diskutierten Frage, wie die Finanzen ab 2020 aufgabengerecht auf Bund, Länder und Kommunen zu verteilen sind, wie folgt zusammen:

Die Abteilung war sich in der engagiert und lebhaften, aber auch konstruktiv, strukturiert und weiterführenden Diskussion einig, dass sich das bisherige Finanzverteilungssystem mit seinen vier Stufen grundsätzlich bewährt hat, es aber verschiedener Anpassungen und Fortentwicklungen bedarf. Die Verteilung der Finanzen sollte nach Auffassung der Abteilung von einer möglichst großen Transparenz geprägt sein. Grundsätzliches Ziel muss es sein, dass alle politischen Ebenen im Rahmen ihrer Aufgabensetzung und -erfüllung Verantwortung für ihre Haushaltspolitik übernehmen. Es muss der Verantwortungszusammenhang zwischen den Ausgaben und der Zahlungsverpflichtung, also der Auswirkung auf den Steuerzahler, erkennbar sein. Und zwar möglichst auf derselben Ebene: wer die Aufgabe erfüllt, sollte auch die Steuererhebung verantworten.

Eine zentrale Botschaft des Juristentages ist daher die Forderung nach mehr Steuerautonomie. Die große Mehrheit der Abteilung sprach sich dafür aus, den Ländern mehr autonom gestaltbare Steuerquellen einzuräumen. Die Länder müssen auch über solche Steuern entscheiden können, deren Ertrag ihnen ausschließlich zusteht. Die Steuerautonomie könnte noch deutlicher erhöht werden, wenn auch die Einkommen- und Körperschaftsteuer als besonders ertragreiche Steuer einbezogen würde. Der entsprechende Vorschlag der Gutachter und des Referenten *Feld*, den Ländern und Kommunen ein Zu- bzw. Abschlagsrecht zur Einkommen- und Körperschaftsteuer einzuräumen, wurde intensiv und kontrovers diskutiert. Für diese Idee spricht aus ökonomischer Sicht, dass die Konsequenzen von Ausgaben und deren Verantwortung unmittelbarer sichtbar würden. Und dies nicht nur bei den politisch Handelnden, sondern auch beim Bürger, wenn neue Aufgaben gleichzeitig mit einer höheren steuerlichen Belastung verbunden sind. Gegen diesen Vorschlag wurde eingewandt, er widerspreche dem Gebot zur Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse. Zudem werde im Wettlauf um niedrige Steuersätze auf Dauer die Steuerkraft gesenkt, ohne dass wirklich Anreize für die Wirtschaft gesetzt würden. Zu- bzw. Abschläge auf die Einkommensteuer würden die Unterschiede zwischen armen und reichen Kommunen bzw. Ländern verstärken. Das Abstimmungsergebnis spiegelt die spannende Diskussion wieder: Eine knappe Mehrheit entschied sich für ein Zuschlagsrecht der Länder bei der Einkommensteuer. Eine deutlichere Mehrheit befürwortete auch, dass den Kommunen ein Hebesatzrecht auf die Einkommensteuer eröffnet wird.

Große Zustimmung fand die Forderung, dass im Länderfinanzausgleich künftig die Finanzkraft der Gemeinden zu 100 % berücksichtigt werden muss. Da die Länder für die Finanzausstattung der Gemeinden (mit-)verantwortlich sind, muss dies im Länderfinanzausgleich auch abgebildet werden. Auf diese Weise werden etwa Länder, die viele finanzschwache Kommunen haben, entsprechend besser gestellt. Ob und inwieweit die Abschöpfungsrate im Länderfinanzausgleich verringert werden soll, war sehr strittig. Eine denkbar knappe Mehrheit sprach sich dafür aus, den Selbstbehalt bei zusätzlichen Steuereinnahmen zu erhöhen.

Die Verschuldungsproblematik ist ein weiterer wichtiger Aspekt bei der Neuordnung der Finanzbeziehungen. Nahezu Konsens bestand, dass die bestehende Schuldenbremse zu verschärfen ist. Die deutschen Regelungen müssen an die

europäischen Verschuldungsgrenzen angepasst werden. Insbesondere muss in allen Länderverfassungen die Schuldenbremse verankert werden; dies würde eine Überprüfung durch die Landesverfassungsgerichte ermöglichen.

Größeren Diskussionsbedarf gab es bei der Altschuldenproblematik. Ein Altschuldenfonds für die Länder wurde mehrheitlich abgelehnt. Er würde die bisherigen anspruchsvollen Anstrengungen mancher Länder zur Haushaltskonsolidierung konterkarieren und falsche Anreize bei der Ausgaben disziplin setzen. Größeres Verständnis fand hingegen eine Unterstützung besonders schuldenbelasteter Kommunen. Der Solidaritätszuschlag hat dabei – so *Seibert* – erwartungsgemäß keine große Rolle in der Diskussion gespielt. Nach mehrheitlicher Auffassung ist er als Zuschlag abzuschaffen und in den allgemeinen Einkommen- und Körperschaftsteuertarif zu integrieren.

EuGH als Superrevisionsinstanz?

Immer mehr wird das nationale Recht von europäischen Regeln überformt. Das gilt nicht nur für das Planungs- und Umweltrecht. Die Reformdebatte um eine Neuordnung des Finanzausgleichs ohne Berücksichtigung der europäischen Schuldenbremse, kein Bereich im Zivil-, Arbeits- und Urheberrecht, den der EuGH nicht schon für sich als Betätigungsfeld erkannt hätte. Auf dem 70. DJT stand das Thema gleich doppelt auf der Tagesordnung. Am Ende des viertägigen Beratungsmarathons diskutierte unter Leitung des Kammerpräsidenten am EuGH *Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas von Danwitz* (Luxemburg) eine hochkarätige Runde über Zukunftsfragen bei der Sicherung und Fortentwicklung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (Stüer, DVBI 2014, 1443 in diesem Heft).

Bereits zu Beginn der Beratungen stand die Frage im Mittelpunkt, ob der EuGH die Stellung einer Superrevisionsinstanz übernommen hat, die zu Olims Zeiten von bösen Zungen dem BVerfG nachgesagt wurde. In einer von der Juristischen Fakultät der Leibniz-Universität veranstalteten Podiumsdiskussion debattierten mit teilweise durchaus unterschiedlichen Auffassungen – moderiert von *Prof. Dr. Volker Epping* (Hannover), dem designierten Präsidenten der Leibniz-Universität Hannover – prominente Fakultätsmitglieder aus Wissenschaft und Rechtsprechung. »Das beste Argument gewinnt«, fasste Kammerpräsident *von Danwitz* die Dialogbereitschaft des EuGH zusammen. Die Bezeichnung »Superrevisionsinstanz« sei aus verschiedenen selbständig tragenden Gründen falsch. Die Rechtsprechung stehe vielmehr in einem Verbund und sei Teil eines Mehrebenensystems, bei dem jede Einheit ihre Aufgabe habe, sich aber zugleich in ein Gesamtsystem einfügen müsse. »Wir achten darauf, dass wir unsere Kompetenzen einhalten – aber wir müssen sie in dem rechtlich vorgegebenen Rahmen auch ausschöpfen, beschrieb *von Danwitz* die schwierige Gratwanderung, die der EuGH zu erfüllen habe. Dabei mische sich der EuGH nicht in die Auslegung der nationalen Rechtsordnungen ein und auch nicht in die Tatsachenfeststellungen der vorlegenden Gerichte. Anders etwa als im Revisionsverfahren sei der Streitstoff nicht durch die Ausführungen der Parteien bestimmt.

»Im Kern geht es nicht um die Parteien, sondern um den Dialog des EuGH mit dem vorlegenden Gericht«, betonte *von Danwitz* und leitete daraus zugleich Folgen für das Verfahren

vor dem EuGH ab. Bei der Prüfung der Zulässigkeit der Vorlagefragen und bei deren inhaltlicher Interpretation gehe der Gerichtshof eher großzügig vor und sehe die vorlegenden Gerichte als Partner an. »Die Anwendung des Europarechts auf den einzelnen Fall ist dann wieder Sache des nationalen Rechts«, erläuterte *von Danwitz* den verbleibenden Spielraum der nationalen Gerichte. Zugleich bat er um Verständnis dafür, dass das Europarecht für die einzelnen Mitgliedstaaten nicht unterschiedlich ausgelegt werden könne, sondern überall gleich gelten müsse.

Schon wegen der Sprachenvielfalt und der durch die Übersetzung möglichen Abweichungen spiele der Wortlaut nicht eine so große Rolle wie im nationalen Recht, bei dem diese Bandbreite nicht bestehe. Vielmehr müssten auch systematische und teleologische Auslegungsmethoden Platz greifen. Zugleich rief er die nationalen Gerichte dazu auf, in geeigneten Fällen von ihrer Vorlagemöglichkeit Gebrauch zu machen. Deutschland gehe hier mit gutem Beispiel voran. Immerhin seien von den fast 100 Vorlagen etwas mehr als die Hälfte von erstinstanzlichen Gerichten.

Auch die Grundrechte sind für den EuGH ein zentrales Thema geworden, was die Verabschiedung der Grundrechtscharta zeige. Mit der Entwicklung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sei die EU in den Bereich der klassischen Bürgerrechte vorgedrungen. Zwar sei der Rechtsstaat in Deutschland inzwischen geradezu zur Selbstverständlichkeit geworden. Dieser Prozess sei allerdings in allen Beitrittsländern Osteuropas noch nicht vollständig abgeschlossen. Die EuGH-Entscheidungen seien Ausdruck einer gemeinsamen europäischen Werteordnung, die jegliche Diskriminierung, sei es wegen des Geschlechts, des Alters, der Staatsangehörigkeit oder aber auch im Steuerrecht verbiete. Auch der Schutz der persönlichen Freiheit sei dem Gericht wichtig.

Die von der RL angeordnete Vorratsdatenspeicherung wirke generell und ohne Differenzierung – und dafür sei, mit Blick auf die gesamte europäische Bevölkerung, keine hinreichende Rechtfertigung aus Gründen der Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus erkennbar. Jedenfalls nicht für eine völlig undifferenzierte Sammlung von Daten, die ein Profil des privaten Lebens ergeben. Eine allgemeine verdachtsunabhängige Datenspeicherung sei daher problematisch.

Auch das Google-Urteil zum »Recht auf Vergessen« (EuGH, Urt. v. 13.05.2014 – C-131.12 – NVwZ 2014, 857 – Rocco/Kommission) habe einen wichtigen Beitrag zum Persönlichkeitsschutz geleistet. Möglicherweise sei dabei allerdings der Schutz der Betroffenen gegenüber Links in den Google-Trefferlisten größer als gegenüber den Betreibern der Webseiten, in denen die eigentlichen Informationen enthalten seien. Denn hier könne zugleich die Meinungs- oder Pressefreiheit eine Rolle spielen, hatte *von Danwitz* auch am Rande der Tagung erläutert. Hier sei ein Abwägungsprozess zwischen den verschiedenen Interessen erforderlich. Und er hatte hinzugefügt: Die EU-Grundrechtscharta enthält zum Beispiel Artikel, die das GG nicht kennt: Den Schutz vor Diskriminierung oder die Rechte der Kinder sind in der Charta besonders stark ausgeprägt. Oder das Kapitel Solidarität. Die Charta enthält soziale Grundrechte und Prinzipien mit abgestufter Bedeutung. Der Datenschutz sei ein Vorreiter gewe-

sen. Aber es könne sich Ähnliches auch in anderen Bereichen ergeben.

»Wir wollen uns allerdings nicht an die Stelle der nationalen Instanzgerichte setzen, sondern ihnen mit dem ersten Wort in der Vorlage und zumeist dem letzten Wort in der Anwendung unserer Entscheidung einen ausreichenden Spielraum belassen. Wenn das unionsrechtliche Hausgut nicht betroffen ist, dann sind das nicht unsere Fälle. Wir wollen uns auch nicht an die Stelle der nationalen Verfassungsgerichte setzen und wir wollen sie auch nicht schwächen«, beschrieb *von Danwitz* die Dialogbereitschaft des EuGH. Das zu einer Vorlage eines schwedischen Gerichts ergangene Urteil Åkerberg Fransson (EuGH, Urt. v. 26.02.2013 – C-617/10 – DVBl 2013, 577) zur Reichweite des Doppelbestrafungsverbots (»ne bis in idem«) dürfe nicht als Führungsanspruch des EuGH missverstanden werden. Es sei auch nicht richtig, dass der EuGH eine sehr weite Zuständigkeit für sich in Anspruch nehme. Die Entscheidung betreffe einen sehr speziellen Fall, der auf der Schnittstelle zwischen europäischem Steuerrecht und nationalem Strafrecht gelegen habe und daher nicht unbedingt verallgemeinert werden könne.

Auch RiBVerfG *Prof. Dr. Reinhard Gaier* (Karlsruhe) sah den EuGH und die nationalen Gerichte in einem Rechtsprechungsverbund und betonte das kooperative Miteinander. Das BVerfG habe in der Vergangenheit von der Vorlagemöglichkeit eher zurückhaltend Gebrauch gemacht. Insoweit deute sich allerdings vielleicht ein vorsichtiger Kurswechsel an. Weder das BVerfG noch der EuGH seien Superrevisionsinstanzen. Die Auslegung des einfachen Rechts sei grundsätzlich Aufgabe der Instanzgerichte. In deren Ergebnisse könne das BVerfG nur eingreifen, wenn die Gesetze unter Verstoß gegen Grundrechte, rechtsstaatliche Garantien oder willkürlich ausgelegt würden.

Zum EuGH sei die Abgrenzung allerdings nicht kantenscharf, sodass es durchaus Kompetenzkonflikte geben könne. Das sei allerdings alles kein Drama. Vielmehr könne man selbst mit gewissen Kursauschlägen, wie sie sich im Åkerberg Fransson-Urteil zeigen, gelassen umgehen. Die Rechtsprechung des BVerfG, aus der sich bei europarechtlichen Fragestellungen eine Vorlagepflicht für das letztinstanzlich entscheidende Gericht erbe, unterstütze das Bestreben, den EuGH in geeigneten Fällen einzuschalten; dieser könne auf das BVerfG als einen seiner Verbündeten setzen. Man müsse auch Verständnis dafür haben, dass sich gerade bei unterschiedlichen Rechtsordnungen auf den nachgeordneten Stufen Schwierigkeiten ergeben, die auch hinsichtlich eines unterschiedlichen Landesrechts bereits beim BVerfG auftreten, auf der Ebene von Europa wohl noch stärker hervortreten.

Eher kritisch beurteilte RA *Dr. Georg M. Berrisch* LL.M. (Brüssel) das Wirken des EuGH im Hinblick auf die Rechte der Parteien. Der Rechtsstreit dürfe nicht an den eigentlich Beteiligten vorbeigehen. Das sehr straff geführte Verfahren vor allem in der mündlichen Verhandlung vor dem EuGH lasse den Beteiligten häufig keine ausreichende Möglichkeiten, ihre Belange vorzutragen. Wichtig sei auch die richtige Formulierung der Vorlagefragen, was in England weitgehend durch die Rechtsanwälte der Parteien vorbereitet werde. Vieles findet sich aus unterschiedlichen Gründen im endgültigen Urteil des EuGH nicht wieder – etwa weil die Luxemburger Richter sich in den in Französisch stattfindenden internen

Beratungen in den Formulierungen nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner hätten einigen können.

Die Frage, ob der EuGH eine Superrevisionsinstanz ist, sei genau die richtige, erklärte *Prof. Dr. Heinrich Kiel* (Kassel) und verwies dabei auf den Bereich des Arbeitsrechts. Dieses sei nicht mehr allein eine nationale Angelegenheit, sondern werde mehr und mehr durch das Europarecht überformt. Die Gerichte müssen das Gemeinschaftsrecht anwenden und sind daher zum Dialog gezwungen. Das alles sei kein Wunschkonzert, sondern europarechtlich und verfassungsrechtlich geboten, wodurch sich auch durchaus die Gefahr von Inkompatibilitäten zwischen Europarecht und nationalem Recht sowie der europäischen und nationalen Rechtsprechung ergeben könne. Das BAG jedenfalls mache sich eine Entscheidung über die Vorlage nicht leicht. Sie werde sehr sorgfältig beraten. Und auch mit den Antworten des EuGH müsse man sehr sorgfältig umgehen. Offen sei wohl noch, inwieweit die Grundrechtscharta in die Beurteilung einbezogen werden müsse. Eine Superrevisionsinstanz sei der EuGH nicht und werde es auch nicht sein. Vielmehr gehe es darum, in eine Konsensfindung einzutreten.

Das Strafrecht hat in seinem eigentlichen Kerngeschäft nicht so intensive Verbindungen zum Europarecht, machte RiBGH *Prof. Dr. Henning Radtke* (Karlsruhe) deutlich. In wichtigen Randbereichen etwa des Arzneimittelrechts, des Betäubungsmittelrechts oder des Steuerrechts und seinen Auswirkungen auf das Strafrecht könne das Europarecht durchaus wirksam werden. Dabei gerate auch die Grundrechtscharta auf den Plan. Das alles habe auch Auswirkungen auf das nationale Recht, das entsprechend anzupassen sei.

Von Hannover nach Essen

Nicht nur das Tagungsprogramm, das mit einer von EuGH-Kammerpräsident *von Danwitz* geleiteten Podiumsdiskussion: »Forum Europa – Sicherung und Fortentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion« (Stüer, DVBl 2014, 1443 in diesem Heft) endete, war reich gefüllt. Auch am Rande des Juristentreffens bot die Landeshauptstadt Gelegenheit zu Ausflügen oder zur Besichtigung der zahlreichen Sehenswürdigkeiten, auf die Oberbürgermeister *Schostok* in der den Hannoveranern eigenen eher bescheidenen Art bereits in der Eröffnungsveranstaltung hingewiesen hatte. Und vielleicht hat ja auch Hannover ein kleines Gegengeschenk erhalten. Denn mehrfach wurde in den Beratungen gefordert, dass die kommunalen Interessen im künftigen Finanzausgleich vielleicht noch etwas stärker als bisher berücksichtigt werden müssen. Vor allem der Grundsatz »Wer die Musik bestellt, der muss sie auch bezahlen«, wird dem ersten Bürger seiner Stadt gewiss recht gut gefallen haben.

Hinter den Kulissen stellten 230 Mitarbeiter, davon 132 Rechtsreferendare und Studenten sowie 46 Schreibkräfte, trotz einer mit Evakuierungen verbundenen Bombenentschärfung unter Führung von Generalsekretär des DJT RA *Dr. Andreas Nadler* (Bonn) und den Presseleitern *Huff* und RA *Pia Lorenz*, LL.M. (Köln), das Gelingen des Juristenkongresses sicher und sorgten dafür, dass die schätzungsweise etwa 30 m hohe Papiersäule mit durchaus vorzeigbarem Hochhausformat, wie sie von dem wenige Tage später über die Ems überführten Meyer-Ozeanriesen der Quantum-Serie eher knapp übertroffen wurde (Stüer, DVBl 2014, 1273),

noch so ganz nebenbei während des Kongresses ihre Leser fanden.

Die mehr als 2 500 Teilnehmer zwischen 18 bis über 90 Jahren und ihre Begleitpersonen konnten neben den Beratungen 53 verschiedene Programmpunkte in und um Hannover wahrnehmen. Inzwischen freuen sich die Juristen, die gestärkt mit neuen Erkenntnissen an ihre heimischen Schreibtische

oder auch irgendwo an ihre elektronischen Arbeitsplätze zurückgekehrt sind, bereits auf ihre Wanderschaft nach Essen. Sie werden sich dort auf Einladung des Oberbürgermeisters der Ruhrmetropole *Reinhard Pass* in der Zeit vom 13. bis 16.09.2016 unter Leitung des als Vorsitzender der ständigen Deputation und damit als DJT-Präsident bestätigten *Mayen* bei möglichst ebenso strahlendem Herbstwetter und gewiss wiederum gut gelaunt versammeln.

70. Deutscher Juristentag in Hannover

Beschlüsse in der Abteilung: Neuordnung der Finanzbeziehungen – Aufgabengerechte Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen Herausforderungen der Föderalismusreform III*

1. a) Oberstes Ziel der Verteilung der finanziellen Ressourcen im Bundesstaat ist die Ausstattung der einzelnen Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Kreise und Gemeinden) in einer ihren Aufgaben angemessenen Weise. Dabei ist die Autonomie der einzelnen Körperschaften zu wahren und zu fördern sowie Verlässlichkeit und Rechtssicherheit zu gewährleisten (angenommen 36:0:0).

b) Ziel sollte auch die Herstellung von Transparenz sein (angenommen 34:1:1).

c) Ferner ist die Herstellung und Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu ermöglichen, die Voraussetzungen einer eigenständigen und eigengestalteten Aufgabenwahrnehmung zu gewährleisten und eine Grundlage demokratischer Politikgestaltung zu schaffen (Antrag Prof. Dr. Uwe Berlit) (angenommen 24:5:7).

2. Mit den seit 1970 geltenden finanzverfassungsrechtlichen Bestimmungen des GG ist es gelungen, auch für die finanziellen Folgen der Wiedervereinigung ein Regelungskorsett vorzugeben. Sie haben sich bewährt. Der 2019 auslaufende Solidarpakt II hatte als zentrale Aufgabe die Überwindung der finanziellen Folgen der deutschen Teilung und der Leistungsschwäche der ostdeutschen Länder. In der anstehenden Reform der föderalen Finanzbeziehungen wird es demgegenüber um gesamtdeutsche Problemlagen gehen. Dabei muss der föderale Finanzausgleich mit seinen vier Stufen unter Einbeziehung des landesrechtlich geregelten kommunalen Finanzausgleichs als Einheit betrachtet werden. Zentrale Aufgaben der Reform sind:

a) Anpassung der föderalen Finanzbeziehungen an die im Jahr 2009 eingeführte Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3; 115 Abs. 2 GG i.V.m. den Landesverfassungen). 2009 wurde versäumt, die Länder mit flexiblen alternativen Einnahmementstrumenten auszustatten (angenommen 30:5:1).

b) Steigerung der Transparenz der Finanzströme im Finanzausgleich, um die Diskussion zwischen Geber- und Nehmerländern zu versachlichen. Verantwortungszusammenhänge sind aufgrund der Inkongruenz zwischen Zahlungsverpflichtung, Inanspruchnahme und Entscheidung über öffentliche Leistungen derzeit nur schwer erkennbar (angenommen 36:1:0).

c) Ausgleich des Spannungsverhältnisses zwischen Anreizeffizienz und der Gewährleistung aufgabengerechter bedarfs-

orientierter Ausstattung. Jede Ebene muss bei Sicherstellung der ihr obliegenden Aufgaben Verantwortung für ihre Haushaltspolitik übernehmen. Angenommen (34:1:2).

d) Berücksichtigung des demografischen Wandels und Unterstützung notwendiger Anpassungen (angenommen 35:1:1).

Grundlagen

3. Die Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen ist ohne Neugliederung der Länder möglich und hat deren Unterschiedlichkeit Rechnung zu tragen (angenommen 37:0:0).

4. Vorrang vor einer horizontalen Umverteilung und vertikalen Zuweisungen hat die aufgabengerechte Ausstattung der einzelnen Körperschaften mit eigenen Steuerquellen (angenommen 30:5:2).

5. Direkte Aufgabenübertragungen und Finanztransfers vom Bund an die Kommunen sind nach Art. 84, 104a GG ausgeschlossen. Hieran ist festzuhalten. Die Länder sind verpflichtet, durch Bundesgesetze verursachte Mehrbelastungen der Gemeinden und Gemeindeverbände für alle Aufgabenarten auszugleichen (angenommen 28:4:2).

6. a) Am Lastentragungsgrundsatz des Art. 104a Abs. 1 GG, dass die Ausgaben den Aufgaben folgen (sog. Vollzugskausalität), sollte festgehalten werden (angenommen 34:0:3).

b) Je unausweichlicher der Bundesgesetzgeber Ausgaben der Länder durch Leistungsgesetze veranlasst, tritt jedoch der Gedanke der Gesetzeskausalität in den Vordergrund (angenommen 35:0:2).

c) Bei Geldleistungsgesetzen des Bundes werden die Leistungen i.d.R. so durchnormiert, dass ausgabenrelevante Ausführungsspielräume der Verwaltung nicht mehr bestehen; aufsichtsbehördlicher Einzelweisungen bedarf es daher nicht. Die systemwidrige Regelung in Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG ist zu streichen (angenommen 30:1:6).

* Zum Tagungsbericht über den Deutschen Juristentag Bernhard Stüer, DVBl 2014, 1433 (in diesem Heft). Zur abschließenden Podiumsdiskussion »Sicherung und Fortentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion« der Schluss-sitzung unter Leitung des Kammerpräsidenten am EuGH Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas von Danwitz, DVBl 2014, 1443 (in diesem Heft). Zu den Thesen von EuGH-Vizepräsident Prof. Dr. Koen Lenaerts und deren Begründung DVBl 2014, 1417 (in diesem Heft).

d) Die Unterscheidung zwischen Geld-, Sach- und Dienstleistungsgesetzen kann aufgegeben werden, wenn bei Sach- und Dienstleistungen eine Kostenübernahme des Bundes auf Kostenpauschalen begrenzt wird (abgelehnt 13:17:6).

7. Bei der institutionellen Ausgestaltung des Reformprozesses sind alle Ebenen zu beteiligen, neben Bund und Ländern auch Gemeinden und Kreise.

a) Einer zusätzlichen unabhängigen Expertenkommission bedarf es nicht (angenommen 18:12:6).

b) Verfassungsänderungen sollten nicht von vornherein ausgeschlossen werden (angenommen 35:1:1).

Primäre Steuerverteilung

8. Am Mischsystem aus Bundes- und Länder-, sowie Gemeinschaftssteuern ist festzuhalten. Die Umsatzsteuerverteilung nach dem sog. Deckungsquotenverfahren muss als variables Element beibehalten werden (angenommen 35:0:1).

9. Der Solidaritätszuschlag ist abzuschaffen und bei fortbestehendem gesamtstaatlichen Finanzbedarf in den allgemeinen Einkommensteuer- und Körperschaftsteuertarif zu integrieren (angenommen 23:5:9).

10. Die Länder benötigen autonom gestaltbare Steuerquellen. Die derzeitige Möglichkeit der Festlegung des Grunderwerbsteuersatzes greift zu kurz. Eine aufgabengerechte Finanzausstattung muss ohne Überbelastung der Abgabepflichtigen einzelner Länder sichergestellt sein (angenommen 26:6:5).

a) Die Länder müssen die Gesetzgebungskompetenzen bei den Steuern, deren Ertrag ihnen ausschließlich zusteht, ausüben können (angenommen 25:6:6).

b) Ihnen ist ein Zu- bzw. Abschlagsrecht zur Einkommensteuer und Körperschaftsteuer zugestehen. Den starken Finanzkraftunterschieden zwischen den Ländern kann z.B. durch die Festlegung von Steuersatzkorridoren Rechnung getragen werden (angenommen 18:15:4).

11. Bisher erfolgt die Aufteilung des Lohn- und Einkommenssteueraufkommens mit Ausnahme der Kapitalertragsteuer nach dem Wohnsitzprinzip. An diesem bewährten Prinzip sollte festgehalten werden, weil es am ehesten einer bedarfsorientierten Steuerzuweisung entspricht (angenommen 27:8:2).

12. Die von Art. 28 Abs. 2 Satz 3, 2. Halbsatz GG garantierte Steuerautonomie der Kommunen sollte erhalten und gestärkt werden. Nach Maßgabe von Art. 106 Abs. 5 Satz 3 GG sollte den Gemeinden durch Bundesgesetz ein Hebesatzrecht auf die Einkommensteuer eröffnet werden. Auf diese Weise ließen sich Defizite der Gewerbesteuer, die aufgrund ihrer Volatilität und der großen Aufkommensstreuung zwischen den Kommunen die Aufgabengerechtigkeit und Planbarkeit der kommunalen Finanzausstattung nicht hinreichend gewährleisten kann, abmildern (angenommen 21:12:4).

13. Der bisher nicht mit eigenen Steuerertragskompetenzen ausgestatteten Kreisebene ist als zentralen Trägern von Sozialleistungen eine eigene bedarfsorientierte Beteiligung am Umsatzsteueraufkommen zuzuweisen (angenommen 22:6:9).

Horizontaler Finanzausgleich

14.a) Die Abschöpfungsraten des Länderfinanzausgleichs sind durch Übergang zu einem Ressourcenausgleich, der auf den Bemessungsgrundlagen der zentralen Gemeinschafts- und Ländersteuern aufsetzt, anreizkompatibler auszugestalten (abgelehnt 11:15:11).

b) Der Selbstbehalt eines überdurchschnittlichen Zuwachses an Steuereinnahmen (§ 7 Abs. 3 FAG) ist zu erhöhen (angenommen 14:12:10).

c) (Vorschlag Prof. Dr. Uwe Berlit) Der nominal hohe Angleichungsgrad im Finanzausgleich indiziert keine Nivellierung und spiegelt nicht die real fortbestehende Spreizung der finanzwirtschaftlich verbleibenden Politikgestaltungsspielräume wieder. Grenzabschöpfungsberechnungen unterstellen eine real nicht bestehende Steuerungs- und Anreizwirkung und sind kein Grund, den horizontalen Finanzausgleich anreizkompatibler auszugestalten (abgelehnt 11:19:5).

15. Die Verteilung des Steueraufkommens auf die einzelnen Länder nach Art. 107 Abs. 1 GG erfolgt nicht ausschließlich nach dem örtlichen Aufkommen. Die Umverteilung zwischen den Ländern durch den horizontalen Finanzausgleich ist in Art. 107 Abs. 2 GG angesiedelt. Der Umsatzsteuervorausgleich (Art. 107 Abs. 1 Satz 4, 2. Teilsatz GG) ist Teil der originären Steuerverteilung. Um das Volumen des horizontalen Länderfinanzausgleichs nicht zu erhöhen, ist er deshalb beizubehalten (angenommen 22:9:5).

16. Die Finanzkraft der Gemeinden ist im Länderfinanzausgleich zukünftig zu 100 % zu berücksichtigen (angenommen 26:3:5).

17. Die höhere Einwohnergewichtung zugunsten der Stadtstaaten sollte zurückgeführt bzw. ganz abgeschafft werden (angenommen 26:2:6).

a) Eine Reduktion ist bereits aufgrund der seit 2005 vermehrt erfolgenden Übernahme von Kosten für Soziallasten durch den Bund (Kosten der Unterkunft, Bildungspaket, Grundsicherung im Alter, BAföG) geboten (angenommen 25:3:7).

b) Auf die sog. Einwohnerveredelung könnte im Übrigen dann verzichtet werden, wenn den besonderen Infrastrukturaufgaben der Ballungszentren durch stärkere Berücksichtigung des Betriebsstättenprinzips bei der primären Steuerverteilung Rechnung getragen würde (abgelehnt 5:26:6).

Vertikaler Finanzausgleich

18. Für besondere Aufgaben einzelner Länder und Kommunen, an deren Erfüllung ein gesamtstaatliches Interesse besteht, muss weiterhin der Bund durch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) aufkommen (angenommen 32:0:3).

19. Allgemeine BEZ sind zurückzuführen. Sie werden jedoch als Fehlbetrags-BEZ nicht verzichtbar, soweit sich eine aufgabenangemessene Finanzausstattung einzelner Länder auf andere Weise nicht erreichen lässt. Sie bleiben insbesondere notwendig, wenn das Gleichgewichtsvolumen im horizontalen Länderfinanzausgleich klein gehalten werden soll (angenommen 31:1:3).

20. Härtefall-BEZ können helfen, die Anpassung an veränderte Finanzzuweisungen im Übergang abzumildern (angenommen 34:0:2)

21. Bei den besonderen Hilfen für strukturschwache Regionen und aufgrund von Sonderbelastungen, wie sie in Art. 91a, 104b, 106 Abs. 8 GG vorgesehen sind, ist das gesamte Bundesgebiet in den Blick zu nehmen, um neben den weiterhin förderungsbedürftigen Regionen in Ostdeutschland auch strukturschwache Regionen in anderen Teilen der Bundesrepublik einzubeziehen (angenommen 32:0:2).

Verschuldung

22. Die 2009 eingeführte Schuldenbremse ist beizubehalten (angenommen 36:0:0). Sie ist in folgender Weise zu verschärfen:

a) Die deutschen Bestimmungen müssen mit den europäischen Verschuldungsgrenzen abgestimmt sein und dürfen nicht verschuldungsfreundlicher sein (angenommen 34:0:1)

b) In die Berechnung der Schuldenstände ist die Verschuldung der Kommunen und der Sozialversicherungsträger ausdrücklich einzubeziehen (angenommen 31:2:2).

c) Die dem Bund im Unterschied zu den Ländern zugestandene voraussetzungslose Verschuldung in Höhe von 0,35 % des BIP ist zu streichen (angenommen 15:10:9).

d) Alle Bundesländer sollten

(1) die Schuldenbremse in Landesverfassungsrecht überführen (angenommen 32:3:1).

(2) einfachgesetzlich zeitnahe und wirksame Kontrollverfahren und Korrekturmechanismen einführen (angenommen 34:0:0).

e) Abzulehnen sind landesverfassungsrechtliche Strukturangepassungsklauseln, die als Ausnahme vom Verschuldungsverbot (Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG) eine auf Bundes- oder Unionsrecht beruhende Verschlechterung der Einnahmen- oder Ausgabesituation zulassen. Sie betreffen keine außergewöhnliche Notsituation im Sinne des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG (angenommen 31:3:1).

23. a) Die Ausgliederung und Vergemeinschaftung von Bestandsschulden in einem Altschuldenfonds zur Erleichterung des Einstiegs in das neue System ist abzulehnen (angenommen 24:9:2).

b) Unabhängig davon sollte nach Lösungen für die kommunalen Altschulden gesucht werden (Antrag Dr. Dörte Diemert) (angenommen 27:1:7).

Änderungsbedarf im Landesrecht und im Recht des kommunalen Finanzausgleichs

24. a) Die Erstattung der notwendigen Ausgaben der Kommunen (Stärkung des Konnexitätsprinzips) darf im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs nicht nivelliert werden (angenommen 18:4:14).

b) Verfassungsbestimmungen der Länder, die den kommunalen Finanzausgleich nur im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes vorsehen oder mit Blick auf dabei zu berücksichtigende Aufgaben des Landes einschränken, sollten aufgehoben werden (angenommen 21:5:9).

25. Die Notwendigkeit der Anpassung an den demografischen Wandel betrifft vor allem die Kommunalebene, weshalb hier bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen geeignete Anpassungshilfen vorzusehen sind (angenommen 30:3:3).

70. Deutscher Juristentag in Hannover

Forum Europa Thesen der Podiumsdiskussion:

Sicherung und Fortentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion*

Prof. em. Anastasios Giannitsis, Universität Athen, Minister des Innern a.D.*

[1] Die europäische Integrationspolitik ist konfrontiert mit einem selbstgeschaffenen Dilemma. Schon vor der Einführung des Euro war es deutlich, dass die Mängel des Projekts weitere politische und institutionelle Schritte dringend nötig machen würden. Dennoch waren die Eltern des Euro-Projekts dazu nicht bereit. Für diese Trägheit bekamen wir in den letzten Jahren die entsprechende Quittung. Der Wille, sich auf einen entscheidenden Konsensus für eine tragfähige langfristige Struktur der EWU zu einigen, ist immer noch schwankend. Die Folge ist Misstrauen, das ökonomisch und politisch destabilisierende Auswirkungen hat.

[2] Die Situation erfordert eine kritische Masse politischen Engagements über fundamentale Fragen. Die Stärke jeder Währung wird jedes Mal nicht nur von den wirtschaftlichen, sondern auch von zentralen politischen Parametern bestimmt. So sehr man Verständnis haben kann für alle Schwierigkeiten, so sehr sollte man anerkennen, dass unzureichende

Schritte unzureichende Resultate leisten werden. Seit sieben Jahren erlebt Europa das Auf und Ab optimistischer und pessimistischer Erwartungen. Es scheint, als ob die europäische Integration eine Grenze erreicht hat, in welcher die historische Strategie der komplementären Schritte nicht mehr funktionieren kann. Pragmatismus sollte das Maß zwischen grandiosen Initiativen und miserablen »Zu-wenig, zu spät«-Ansätzen sein. Eine fundamentale Frage ist, ob die Krise ein typisch zyklisches Ereignis ist oder ob sie von strukturellen Faktoren bestimmt wird und ob die Gefahr einer langanhaltenden Stagnation besteht. Eine Krisenpolitik wäre unterschiedlich zu gestalten, falls die aktuellen finanziellen und fiskalischen Un-

* Thesen der Teilnehmer der Podiumsdiskussion »Sicherung und Fortentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion« der Schlussitzung des 70. Deutschen Juristentages, die unter Leitung des Kammerpräsidenten am EuGH Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas von Danwitz am 19.09.2014 in Hannover stattfand. Zum Tagungsbericht über den Deutschen Juristentag Bernhard Stüer, DVBl 2014, 1433 (in diesem Heft). Zu den Thesen von Vizepräsident des EuGH Prof. Dr. Koen Lenaerts und deren Begründung DVBl 2014, 1417 (in diesem Heft).