

Seeger, Julius

Article — Digitized Version

## Der große Steuerverbund

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Seeger, Julius (1969) : Der große Steuerverbund, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 49, Iss. 1, pp. 23-31

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133927>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Der Große Steuerverbund

Dr. Julius Seeger, Düsseldorf

Die Diskussion um die Erweiterung des Steuerverbundes kann den Eindruck erwecken, als handele es sich dabei nur um eine finanztechnische Verbesserung des gegenwärtigen Verfahrens. Der verfassungspolitische Aspekt wird vielfach übersehen. Hier aber liegt das Problem. Denn wird der Steuerverbund nach den Vorschlägen der Bundesregierung erweitert, so werden im Verhältnis zwischen Bund und Ländern Positionen und Gewichte verschoben. Mit einer sachlichen Verbesserung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs hat dies nichts zu tun. Erstrebt wird vielmehr eine Machtverschiebung zugunsten des Bundes. Die Gestaltung des Steuerverbundes und des Verfahrens über die Verteilung der Verbundmasse ist ein Kernstück des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Es ist unvollständig, zu sagen, daß dabei die Verteilung der staatlichen Einnahmen in Rede stehe. Die Verteilung dieser Einnahmen impliziert die ungleich wichtigere Entscheidung über das Rangverhältnis der öffentlichen Aufgaben von Bund und Ländern und damit über die Prioritäten bei ihrer Finanzierung. Mit Recht hat Fischer-Menshausen kürzlich betont, es gehe „um die für den Gesamtstaat bedeutsame Frage, inwieweit die Aufgaben des Bundes, der Länder und Gemeinden im Verhältnis zueinander finanziell zum Zuge kommen sollen“<sup>1)</sup>.

### Die Aufteilung der Finanzmasse

Das Gesamtsteueraufkommen wird heute durch zwei Operationen auf Bund und Länder aufgeteilt. Bei der ersten Teilungsoperation stehen sich der Bund und die Gesamtheit der Länder gegenüber. Das Grundgesetz geht dabei vom Trennsystem aus; bestimmte Steuern sind ganz dem Bund, andere Steuern ganz den Ländern zuge-

wiesen (Art. 106 GG). Um jedoch die Schwankungen des Bedarfs und des Aufkommens der einzelnen Steuern berücksichtigen zu können, hat das Trennsystem eine Ergänzung erfahren: Neben die reinen Bundessteuern und die reinen Landessteuern treten die Verbundsteuern, die Bund und Ländern gemeinschaftlich zustehen. Verbundsteuern sind die Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer. Die Steuerverbundmasse wird als „Manövriermasse“ nach gesetzlich zu bestimmenden Quoten im vertikalen Finanzausgleich verteilt.

Bei der zweiten Teilungsoperation wird über die Verteilung des gesamten Länderanteils auf die einzelnen Länder befunden. Das Grundgesetz geht dabei von dem Prinzip des örtlichen Aufkommens aus; die Länder erhalten die Steuern und Steueranteile, soweit diese von den Finanzbehörden in ihrem Gebiet vereinnahmt werden (Art. 107 Abs. 1 GG). Im horizontalen Finanzausgleich wird alsdann durch Bundesgesetz ein angemessener Ausgleich zwischen leistungsstarken und leistungsschwachen Ländern durchgeführt.

### Der Umfang der Steuerverbundmasse

Die Bundesregierung will den Steuerverbund vergrößern. Nach ihren Vorschlägen soll der Steuerverbund nicht nur die Einkommen- und Körperschaftsteuer, sondern auch die Umsatzsteuer erfassen, die bisher eine reine Bundessteuer ist. Anfänglich wollte die Bundesregierung die ganze Umsatzsteuer einbeziehen<sup>2)</sup>; im Entwurf des Finanzreformgesetzes schränkte sie ihren Vorschlag auf die Umsatzsteuer ohne Einfuhrumsatzsteuer ein<sup>3)</sup>, der Bundestag aber strich diese Einschränkung, so daß im weiteren Gesetzgebungsverfahren

<sup>2)</sup> Vgl. Finanzreformprogramm der Bundesregierung vom 19. 7. 1967.

<sup>3)</sup> Bundesrats-Drucksache 138/68, S. 7, Vorschlag zu Art. 106 Abs. 3 GG. (Im folgenden zitiert als Br-Drucksache.)

<sup>1)</sup> WIRTSCHAFTSDIENST 1968/IX, S. 11.

ren, in dem jetzt der Bundesrat das Wort hat, wieder die Einbeziehung der ganzen Umsatzsteuer zur Diskussion steht.

Wenn der Steuerverbund erweitert werden soll, dann liegt der Gedanke nahe, daß die bisherige Steuerverbundmasse zu klein gewesen sein könnte, um die Funktion der Manövriermasse zu erfüllen. Das ist aber nicht der Fall.

Das Gesamtsteueraufkommen von Bund und Ländern — ohne Gemeinden — belief sich im Jahre 1967 auf 99 Mrd. DM. Die Steuerverbundmasse betrug 43,76 Mrd. DM<sup>4)</sup> oder 44,2% des Gesamtsteueraufkommens<sup>5)</sup>. Ihr Umfang zwingt deshalb sicherlich nicht dazu, sie durch Einbeziehung einer weiteren Steuer zu vergrößern<sup>6)</sup>.

Die Einbeziehung der Umsatzsteuer — ohne Einfuhrumsatzsteuer — hätte die Steuerverbundmasse nach dem Stand von 1967 auf 65,77 Mrd. DM erhöht<sup>7)</sup>. Nach den Berechnungen der Bundesregierung hätte sie dann 65,4% des Gesamtsteueraufkommens betragen<sup>8)</sup>. Dieser Satz erhöht sich auf 70%, wenn man die ganze Umsatzsteuer in die Rechnung einbeziehen würde<sup>9)</sup>.

### Das Beteiligungsverhältnis

Die Erweiterung des Steuerverbundes hat nun allerdings eine Wirkung: Der Quotenzuschnitt ändert sich. Nach dem Grundgesetz betragen seit 1958 die Anteile 35% für den Bund und 65% für die Länder (Art. 106 Abs. 3 GG). Im Turnus von zwei Jahren kann dieses Beteiligungsverhältnis durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, geändert werden. Das ist wiederholt geschehen. Nachdem die Länder dem Bund bereits 1962 einen Länderbeitrag von 1050 Mill. DM (= fast 3% der Steuerverbundmasse) zur Verfügung gestellt hatten, wurde für das Jahr 1963 der Bundesanteil auf 38%, für die Jahre 1964 bis 1966 auf 39% und für die Jahre 1967 und 1968 auf 37% festgesetzt. Für 1969 beträgt er wieder 35%.

Wird nun die dem Bunde bisher allein zustehende Umsatzsteuer in den Steuerverbund eingebracht, dann muß sich rechnerisch die Quote des Bundes erhöhen. Bringt man die ganze Umsatzsteuer ein, dann kehrt sich das Beteiligungsverhältnis fast um; es würde sich in der Regel auf etwa 60% für den Bund und 40% für die Länder stellen. Wird die Umsatzsteuer ohne Einfuhrumsatzsteuer einbezogen, dann errechnet die Bundesregierung ein Beteiligungsverhältnis von 56% für den Bund

und von 44% für die Länder<sup>10)</sup>. Die Änderung des Quotenzuschnitts wirkt sich in besonderer Weise bei der Einkommensteuer aus.

### Die Einkommensteuer im Steuerverbund

Die Bedeutung der Einkommensteuer im Steuerverbund zeigt ein Vergleich mit der Umsatzsteuer. Die Umsatzsteuer wird nach einheitlichen Steuersätzen erhoben; das Umsatzsteueraufkommen steigt und fällt deshalb linear. Die Einkommensteuer unterliegt dagegen — oberhalb der sogenannten Proportionalzone — der Progression; je höher das Einkommen des Steuerpflichtigen ist, desto höher ist sein Steuersatz.

In einer ansteigenden Konjunktur ist daher der Steuerzuwachs bei der Einkommensteuer am größten. Vergleicht man etwa die Wachstumsraten der Steuern mit der Steigerung des Brutto-sozialprodukts, so ergibt sich bei der Umsatzsteuer eine übereinstimmende Relation. Steigt das Brutto-sozialprodukt um 1%, dann nehmen auch die Umsatzsteuereinnahmen durchschnittlich um 1% zu. Bei den Steuern von Einkommen wirkt sich dagegen die Progression aus. Steigt das Brutto-sozialprodukt um 1%, dann schwankt die Zunahme des Einkommensteueraufkommens um 2%<sup>11)</sup>.

Insgesamt ist das Aufkommen der Umsatzsteuer von 1951 bis 1967 auf das Dreieinhalbfache gewachsen, das Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer dagegen auf das fast Sechsfache. Die letzten 20 Jahre standen — mit Schwankungen — im Zeichen der ansteigenden Konjunktur. Ein weiteres Wirtschaftswachstum wird von Bund und Ländern politisch erstrebt und auch erwartet. Die Einkommensteuer als die wachstums-trächtigste Steuer bleibt daher der interessanteste Teil der Steuerverbundmasse. Von dem Mehrzuwachs aber fällt der größere Teil zunächst dem zu, der die größere Quote der Steuerverbundmasse erhält.

### Die Verhandlungspositionen

Der Quotenzuschnitt entscheidet über die Verteilung der Gewichte bei den Verhandlungen über das Beteiligungsverhältnis an der Steuerverbundmasse. Er bestimmt die Verhandlungspositionen. Es kommt darauf an, wer in den Verhandlungen fordern und begründen muß und wer sich darauf beschränken kann, die an ihn gerichteten Forderungen abzulehnen.

Das Grundgesetz bestimmt, daß das Beteiligungsverhältnis an der Steuerverbundmasse unter be-

4) Br-Drucksache a. a. O. S. 65 Übersicht 4.

5) Br-Drucksache a. a. O. Tz. 136.

6) Ministerpräsident Kühn. In: 322. Sitzung des Bundesrates am 5. 4. 1968, S. 52 (B).

7) Br-Drucksache a. a. O. (oben Anm. 3) S. 65.

8) Br-Drucksache a. a. O. Tz. 136.

9) Br-Drucksache a. a. O. Tz. 149.

10) Br-Drucksache a. a. O. S. 66/67, Übersicht 5, berechnet für 1967.

11) Vgl. hierzu die Studie des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung „Zur Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland“ (im folgenden zitiert als Studie zur Finanzreform), 1964, S. 96-98.

stimmten Voraussetzungen geändert werden kann, die Gegenstand einer „Revisionsklausel“ sind (Art. 106 Abs. 4 GG). Frühestens nach Ablauf einer Sperrfrist von zwei Jahren seit der letzten Bestimmung des Beteiligungsverhältnisses wird daher über die Quoten der Steuerverbundmasse, über die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder und damit über die Rangfolge der öffentlichen Aufgabe verhandelt. Die Verhandlungen münden in den Erlaß eines Bundesgesetzes, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Bei einem solchen Bundesgesetz stehen sich Bundestag und Bundesrat dergestalt gegenüber, daß jede der beiden Körperschaften die Vorschläge der anderen abzulehnen vermag. Im Revisionsverfahren ist deshalb von ausschlaggebender Bedeutung, wer eine Änderung des Beteiligungsverhältnisses an der Steuerverbundmasse anstrebt.

In den Verhandlungen zwischen Bund und Ländern hat derjenige Partner die günstigere Verhandlungsposition, dem beim Mißlingen einer Einigung der größere Teil des Steuerzuwachses zufällt. Der andere Partner hat die ungünstigere Position, weil er eine bessere Beteiligung am Steuerzuwachs nur durch ein Bundesgesetz erreichen kann, dessen Erlaß er aber nicht zu erzwingen vermag.

Sind die Länder in der besseren Verhandlungsposition, dann können sie durch ein „Nein“ im Bundesrat verhindern, daß das Beteiligungsverhältnis zu ihren Ungunsten verändert wird. Ist dagegen der Bund in der besseren Verhandlungsposition, weil bei unverändertem Recht ihm der größere Teil des Steuerzuwachses zufallen würde, dann bleibt den Ländern nur die Gesetzesinitiative über den Bundesrat. Der Bund – genauer der Bundestag – kann aber durch sein „Nein“ den Erlaß des Bundesgesetzes verhindern. Der Bundesrat hätte in diesem Falle nicht einmal das Recht, den Vermittlungsausschuß anzurufen. Schwächer ist immer der Verhandlungspartner, der eine bessere Finanzausstattung nur durch den Zugriff auf Einnahmen des anderen erlangen kann, solange diesem das Ablehnungsrecht zusteht. Es ist einleuchtend, daß die Länder ihre günstige Verhandlungsposition, die ihnen bei ansteigender Konjunktur zugute kam, an den Bund abgeben, wenn ihre Quote an der Steuerverbundmasse – und damit auch am Mehrzuwachs der Einkommensteuer – von 65 % auf 40 % sinkt. Entscheidend ist, was geschieht, wenn man sich nicht einigt.

#### Das Argument der Stabilisierung ...

In der Diskussion wird der Große Steuerverbund insbesondere deshalb gefordert, weil er eine „Stabilisierung“ herbeiführe. Die Kommission für die

Finanzreform (Troeger-Kommission), die ihren Auftrag selbst präzisiert und dazu die Billigung von Bundeskanzler und Ministerpräsidenten eingeholt hat, hatte das Wort „Stabilität“ schon in diesen Auftrag übernommen. Die allgemein gehaltene Formulierung ließ aber nicht erkennen, daß die Einbeziehung der Umsatzsteuer vorgeschlagen werden sollte, obgleich dies möglicherweise von Anfang an beabsichtigt war.

Der Vorschlag ist dann ausdrücklich in das Gutachten aufgenommen worden. Zur Begründung wurde gesagt: „Eine Ertragsbeteiligung an beiden Steuerarten würde den Beteiligten den Vorteil einer größeren Stabilität in der Finanzausstattung bieten<sup>12)</sup>.“ Die Begründung zum Regierungsentwurf des Finanzreformgesetzes bringt den Stabilisierungsgedanken mit den Worten: „Die finanzpolitisch wie auch finanzwirtschaftlich allseits anerkannte Forderung nach einer möglichst großen Stabilisierung der Steuerverteilung kann nur durch eine gleichmäßige Aufteilung der beiden großen Steuern (Einkommensteuer und Umsatzsteuer) auf Bund und Länder im Rahmen eines umfassenden Steuerverbundes erreicht werden. ... Allein hierdurch wird erreicht, daß eine unterschiedliche Entwicklung im Aufkommen der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer wie auch Änderungen des Steuerrechts nicht einseitig den Bund oder die Länder begünstigen oder benachteiligen<sup>13)</sup>.“ Der Bundesminister der Finanzen hat vor dem Bundestag erklärt, das Ziel sei eine Stabilisierung in der Einnahmeentwicklung<sup>14)</sup>.

Das Wort „Stabilisierung“ hat einen politischen Affektionswert. Es ist der Öffentlichkeit geläufig im Zusammenhang mit einer Politik, die darauf gerichtet ist, Währung und Konjunktur zu stabilisieren. Da die Stabilisierung von Währung und Konjunktur gut ist, scheint jede Stabilisierung schlechthin gut zu sein. Stabilisierung aber heißt nur Befestigung und ist daher wertneutral. Was also soll durch die Einbeziehung der Umsatzsteuer in den Steuerverbund befestigt werden?

#### ... im Grundgesetz gewollt?

Stabilisiert werden soll die Einnahmeentwicklung beim Bund und bei den Ländern. Es ist selbstverständlich, daß es sich nicht um die absolute Höhe dieser Einnahmen handeln kann. Denn die Einnahmen hängen von den Steuereingängen ab und schwanken. Es wird vielmehr ein möglichst gleichbleibendes Beteiligungsverhältnis an den Einnahmen, und zwar an dem Gesamtsteueraufkommen, angestrebt. Dieses gleichbleibende Verhältnis soll nach der Vorstellung der Bundesre-

<sup>12)</sup> Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland (im folgenden zitiert als Gutachten), 1966, Tz. 231.

<sup>13)</sup> Br-Drucksache a. a. O. Tz. 135 S. 33.

<sup>14)</sup> Sitzungsbericht des Deutschen Bundestages vom 8. 5. 1968, S. 9152.

gierung möglichst automatisch eintreten, ohne daß die Verteilungsquoten am Steuerverbund immer wieder geändert werden müssen.

Die Stabilisierung der Einnahmeentwicklung entspricht aber nicht dem Grundgesetz. Das Grundgesetz fordert vielmehr eine gleichmäßige Entwicklung des Verhältnisses zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und des Verhältnisses zwischen den Einnahmen und Ausgaben der Länder (Art. 106 Abs. 4 GG). Diese Regelung soll durch die Finanzreform in der Sache nicht geändert werden<sup>15)</sup>. Nicht das Einnahmeverhältnis ist gleichmäßig zu gestalten, sondern das Deckungsverhältnis. Danach ist das Primäre der Bedarf, der bei der Entscheidung über das Rangverhältnis der öffentlichen Aufgaben von Bund und Ländern insgesamt festgestellt wird. Eine Stabilisierung, so wie sie der Bund fordert, wäre nur dann geboten, wenn das Verhältnis des Finanzbedarfs des Bundes und der Länder konstant wäre. Das aber ist nicht der Fall.

Ist daher der Ausgabenbedarf als Grundlage der Verteilung variabel, dann müssen notwendig auch die Quoten an der Steuerverbundmasse variabel sein. Eine periodische Prüfung und Neufestsetzung dieser Quoten ist unumgänglich, um eine gleichmäßige Deckung des wechselnden Bedarfs sicherzustellen. Es ist daher aus verfassungsrechtlicher Sicht nichts gewonnen, wenn man das Anteilsverhältnis von Bund und Ländern am Gesamtsteueraufkommen stabilisiert, ohne auf die Bedarfsentwicklung Rücksicht zu nehmen. Das Stabilitätsdogma hat keine Geltung.

Der Bundesrat wäre schlecht beraten, wenn er nicht erkannt hätte, daß der Große Steuerverbund den Ländern die Vorteile ihrer Verhandlungsposition entziehen und dem Bund durch die Umkehrung des Quotenzuschnitts die bessere Verhandlungsposition verschaffen würde. Diese bessere Verhandlungsposition ist es, die stabilisiert werden soll.

### Der Finanzausgleich durch Einigung

Der gewaltenteilende Bundesstaat findet seine politische Rechtfertigung in der Freiheitssicherung durch Machtverteilung. Diesem Prinzip entspricht es, daß über den Finanzausgleich eine Einigung gesucht und gefunden werden muß. Die Länder sind dem Bund gegenüber der politisch schwächere Partner; sie konnten bisher in den Verhandlungen diese Schwäche dadurch ausgleichen, daß sie sich in einer günstigeren rechtlichen Position befanden. Der Bund blieb gleichwohl aufgrund seiner politischen Überlegenheit in den Verhandlungen erfolgreich. Er vermochte im Jahre 1962 die Länder sogar zur Gewährung eines frei-

willigen Länderbeitrages zu bewegen; in den folgenden Jahren erreichte er eine Beteiligung an der Steuerverbundmasse, die bis zu 4% über dem Regelsatz des Grundgesetzes lag.

Die Verhandlungen über das Beteiligungsverhältnis endeten stets mit einem Kompromiß, also mit einer Einigung. Das auf Einigung abgestellte Verfahren hat seine Funktion, zwischen den beiderseitigen öffentlichen Interessen eine vertretbare mittlere Linie zu finden, durchaus erfüllt. Verlieren die Länder aber ihre bisherige Position, so erlangt der dann politisch und rechtlich stärkere Bund die Möglichkeit, allein über den Finanzausgleich zu befinden. Da diese Entscheidung das Rangverhältnis und die Prioritäten der öffentlichen Aufgaben von Bund und Ländern betrifft, handelt es sich um eine Frage von entscheidender Bedeutung für die Zukunft unseres föderativen Systems.

Die politische Seite des Problems wird von allen übergangen, deren Betrachtungsweise sich nur auf die Finanzwirtschaft, die Finanzausgleichstechnik und deren Rationalisierung richtet. Die Argumentation läuft bei solcher Betrachtung darauf hinaus, daß eine „Versachlichung“ der Auseinandersetzungen geboten sei, die durch umfassende Finanzplanung herbeigeführt werden soll. Es wird dann als ein „Vorteil“ angesehen, wenn der Bund das gesamte Finanzausgleichsgeschäft in seine Entscheidungsgewalt übernehmen würde.

### Gefährdeter Kompromiß

Der Finanzausgleich ist aber eine Aufgabe, die nur in begrenztem Maße einer solchen Versachlichung fähig ist. Für die Frage, ob eine öffentliche Aufgabe Vorrang vor einer anderen öffentlichen Aufgabe habe und gegebenenfalls in welchem Umfang, gibt es keine objektiven Kriterien. Es handelt sich dabei vielmehr um eine Frage der politischen Wertung<sup>16)</sup>. Die Organe des Bundes und die Organe der Länder werden dazu neigen, die ihnen anvertrauten öffentlichen Interessen, für die sie die politische Verantwortung tragen, höher zu werten, als die öffentlichen Interessen, deren Wahrung ihnen nicht obliegt. Die öffentlichen Interessen aber sind den politischen Leidenschaften nicht entzogen, sie sind vielmehr gerade der Gegenstand der politischen Leidenschaften. Finanzausgleichsfragen können deshalb von den politischen Machtverhältnissen bestimmt werden.

Soll daher mangels objektiver Bedarfsmaßstäbe und bei Anerkennung der prinzipiellen Gleichwertigkeit von Bundesaufgaben und Landesaufgaben von den gleichberechtigten Partnern des Steuerverbundes eine politische Entscheidung

<sup>15)</sup> Br-Drucksache a. a. O. Tz. 331 S. 54.

<sup>16)</sup> Studie zur Finanzreform a. a. O., S. 65, 130-132.

über das Beteiligungsverhältnis getroffen werden, dann läßt sich — nachdem man alle sachlichen Argumente und Gegenargumente in die Verhandlung eingeführt hat — die abschließende Entscheidung nur im Wege des Kompromisses finden. Der Zwang zum Kompromiß aber wäre durch die einseitige Entscheidung des Bundes abgelöst, wenn der Große Steuerverbund ihm zu seinem politischen Übergewicht auch die bessere Verhandlungsposition bringen würde. Kann der Bund im praktischen Ergebnis allein bestimmen, dann wäre in der Tat eine „Befriedung“ der Finanzbeziehungen erreicht<sup>17)</sup>, weil die Länder seine Entscheidung hinzunehmen hätten.

### Das Verteilungsprinzip des örtlichen Aufkommens

Der Große Steuerverbund ist nicht nur für die erste Teilungsoperation wichtig, bei der das Gesamtsteueraufkommen zwischen dem Bund und der Gesamtheit der Länder aufgeteilt wird. Es ist ebenso bedeutsam für die zweite Teilungsoperation, bei der der gesamte Länderanteil auf die einzelnen Länder verteilt wird.

Das geltende System ist von dem Gedanken bestimmt, daß die Landessteuern und der Landesanteil an der Steuerverbundmasse grundsätzlich „aus Steuerquellen des Landes“ geschöpft werden sollen. Die Bundesregierung selbst hatte in der Regierungsvorlage zur Finanzverfassung 1955 gefordert, daß dem Land Steuern zugewiesen werden sollen, die „aus der Wirtschaft des Landes fließen und seiner Wirtschaftsstruktur entsprechen<sup>18)</sup>“. Diese Forderung hat in dem verfassungsrechtlichen Prinzip der Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen ihren Ausdruck gefunden. Das Grundgesetz bestimmt demgemäß, daß das Aufkommen der Landessteuern den einzelnen Ländern insoweit zusteht, als die Steuern von den Finanzbehörden in ihrem Gebiet vereinnahmt werden (Art. 107 Abs. 1 GG).

Der Bundesgesetzgeber kann den Anspruch auf das örtliche Aufkommen in gewissen Beziehungen definieren, indem er über die Abgrenzung und Zerlegung des örtlichen Aufkommens einzelner Steuern nähere Bestimmungen trifft. Der Bundesgesetzgeber regelt auch den horizontalen Finanzausgleich. Jedoch steht der Grundsatz der Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen als Verfassungsgrundsatz im einfachen Gesetzgebungsverfahren nicht zu seiner Disposition<sup>19)</sup>.

Auf diesem verfassungsrechtlichen Grundsatz beruht die geltende Finanzverfassung, indem sie

<sup>17)</sup> Regierungsentwurf des Finanzreformgesetzes, Tz. 135.

<sup>18)</sup> Bundestags-Drucksache 11/480, S. 69.

<sup>19)</sup> Fischer-Menshausen will im Gegensatz zum Bundesrat Folgerungen daraus herleiten, daß der „Anspruch“ nach Art. 107 GG zur Disposition des Bundesgesetzgebers stehe (WIRTSCHAFTSDIENST 1968/IX, S. 12).

die Verteilung des Gesamtsteueraufkommens über einen vertikalen und einen horizontalen Finanzausgleich vollzieht. Die Länder haben in ihrer Gesamtheit dem Bunde gegenüber einen Anspruch auf „Steuern aus dem Land“. Unterschiede der Finanzkraft und des Finanzbedarfs unter den Ländern werden bundesgesetzlich ausgeglichen, wenn auch nicht nivelliert.

### „Väterlicher“ oder „brüderlicher“ Finanzausgleich

Das Grundgesetz garantiert deshalb den Ländern die Steuerertragshoheit für die Landessteuern und den Landesanteil an den Verbundsteuern. Die Steuerertragshoheit aber ist finanzverfassungsrechtlich die Grundlage für die gleichgewichtige Stellung der Länder gegenüber dem Bund. In den Verhandlungen über die Aufteilung der Verbundsteuern stehen die Länder mit gleichgerichteten Interessen als eine notwendige Einheit dem Bund gegenüber. Erst beim horizontalen Finanzausgleich kommen ihre differenzierten Interessen zur Geltung. Die Natur des horizontalen Finanzausgleichs bringt es mit sich, daß der Bund den Ländern die Gelegenheit zur Einigung gibt und sich auf die Rolle des ehrlichen Maklers zu beschränken versucht, um ein Bundesgesetz zustande zu bringen, das die Zustimmung des Bundesrates findet.

Zwischen den Bundesländern entstehen dabei unvermeidliche Auseinandersetzungen, da die finanzschwachen Länder eine Intensivierung des horizontalen Finanzausgleichs anstreben, die finanzstarken dagegen zur Erhaltung ihrer Finanzkraft ihren größeren Bedarf geltend machen. Bei den finanzschwachen Ländern kann dadurch der Eindruck aufkommen, es sei besser, der Bund allein würde das Gesamtsteueraufkommen in einem einheitlichen Verfahren verteilen; ein „väterlicher“ Finanzausgleich sei einem „brüderlichen“ vorzuziehen. Es wird dabei aber übersehen, daß die Gesamtheit der Länder ihre bisherige Stellung einbüßt, daß die Auseinandersetzungen nicht vermieden, sondern nur verlagert und vor der Finanzbürokratie des Bundes ausgetragen werden und daß der „väterlich“ entscheidende Bund an dem dann einheitlichen Verfahren als Beteiligter interessiert ist. Im Prinzip der Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen und — damit verbunden — in der Trennung des vertikalen und des horizontalen Finanzausgleichs liegt die finanzverfassungsrechtliche Stärke der Länder und die Garantie für das bundesstaatliche Gleichgewicht.

### Die regionale Radizierbarkeit . . .

Eine Steuer ist geeignet, nach dem örtlichen Aufkommen verteilt zu werden, wenn der Steuer-

gegenstand dies zuläßt. Man nennt die Steuer dann „regional radizierbar“. Es ist ohne weiteres einleuchtend, daß zum Beispiel den Zöllen die regionale Radizierbarkeit fehlt, so daß sie sich nur als Bundessteuern eignen.

Die Einkommen- und Körperschaftsteuer, die auf der Wirtschaftskraft der Einwohner und der Gesellschaften des Landes beruht, ist regional radizierbar, unbeschadet gewisser Verzerrungen, die durch Vorgänge der wirtschaftlichen Konzentration und Mechanisierung hervorgerufen werden. Andererseits gehört es zu den herrschenden Lehrmeinungen der Finanzwissenschaft, daß die Umsatzsteuer nicht regional radizierbar ist. Popitz hat diese Ansicht bereits 1928 vertreten<sup>20)</sup>. Er hat ausgeführt, die Quelle der Umsatzsteuer sei der Verbrauch, der Ort des Verbrauchs aber sei überhaupt nicht feststellbar. Der Umsatzsteuer sei daher kein Maßstab zu einer wirtschaftlichen Verteilung zu entnehmen. Werde sie gleichwohl den Ländern überwiesen, dann trügen diese Überweisungen im wesentlichen den Charakter einer Dotation.

Bei der Erörterung der Gesetzentwürfe zur Finanzverfassung 1955 war die Auffassung von Popitz allgemein anerkannt. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister der Finanzen und die Studienkommission vertraten sie. Die Bundesregierung selbst schlug damals die Einbeziehung der Umsatzsteuer in den Steuerverbund nicht vor, weil dann die Einnahmen aus dieser Steuer nicht nach dem örtlichen Aufkommen, sondern nach der Bevölkerungszahl oder nach anderen Bedarfsmerkmalen zu verteilen wären<sup>21)</sup>.

#### ... fehlt bei der Umsatzsteuer

Die Troeger-Kommission ist über die Frage mit wenigen Worten hinweggegangen. Sie hat jedoch ausdrücklich bestätigt, daß die Inkongruenz von Umsatzsteueraufkommen und wirtschaftlicher Tätigkeit in dem einzelnen Land in verstärktem Maße für die künftige Nettoumsatzsteuer (d. h. Mehrwertsteuer) gelte, „deren örtliches Aufkommen wegen vielfältiger systembedingter Besonderheiten der regionalen Wertschöpfung nicht entspricht<sup>22)</sup>“.

Die Mehrwertsteuer als eine grundsätzlich auf den Verbraucher abwälzbare Umsatzsteuer ist daher nicht regional radizierbar. Es hätte deshalb nahegelegen, von dem Vorschlag abzusehen, sie gleichwohl in den Steuerverbund einzubeziehen, zumal der geltende, auf die Einkommen- und

Körperschaftsteuer beschränkte Verbund seine Funktion erfüllt. Die Troeger-Kommission hat das auf ihm beruhende, erst 1955 eingeführte Verteilungssystem als einen erheblichen Fortschritt bezeichnet und immerhin festgestellt, es habe schon „zu einer Befriedung in den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern geführt und eine Anpassung der Steuerverteilung an die geänderten Verhältnisse ermöglicht<sup>23)</sup>“. Die Umsatzsteuer läßt sich in das geltende Verteilungssystem nur schlecht einbauen. Jedenfalls kann man feststellen: Die Aufnahme der Umsatzsteuer in den Steuerverbund enthält die Tendenz, das Prinzip der Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen zu sprengen.

#### Die Verteilung nach Bedarfsgesichtspunkten

Popitz hatte den Gedanken ausgesprochen, daß man das Umsatzsteueraufkommen – wenn man es verteilen wolle – nur nach Bedarfsgesichtspunkten verteilen könne. Übereinstimmend mit ihm sah sich die Troeger-Kommission genötigt, eine Verteilung nach Bedarfsgesichtspunkten wenigstens zu ermöglichen. Sie schlug vor, in den Artikel 107 GG eine Bestimmung einzufügen, daß „durch Bundesgesetz... für einen Teil des gemeinsamen Steueraufkommens eine Verteilung nach anderen Maßstäben vorgesehen werden kann“. Sie dachte dabei an eine Verteilung „z. B. nach der Bevölkerungszahl<sup>24)</sup>“.

Die Bundesregierung übernahm diesen Vorschlag in ihr erstes Finanzreformprogramm vom 19. Juli 1967, ließ ihn aber im Regierungsentwurf des Finanzreformgesetzes wieder fallen und schlug statt dessen die Einbeziehung der Umsatzsteuer ohne die Einfuhrumsatzsteuer vor; sie erwähnte, daß „sich die Länder gegen eine Steuerverteilung nach anderen Maßstäben ausgesprochen haben, weil sie darin eine Beeinträchtigung ihrer Finanzhoheit sehen<sup>25)</sup>“. Überraschenderweise verließ sie die bisher allgemein – auch von ihr selbst – vertretene Auffassung, daß die Umsatzsteuer nicht regional radizierbar sei. Sie vertrat jetzt die Ansicht, daß sich zwar nicht die Einfuhrumsatzsteuer, wohl aber die allgemeine Umsatzsteuer regional radizieren lasse, und fügte zur Begründung eine nicht sehr überzeugende Berechnung nach dem Steueraufkommen nur eines Jahres, und zwar des Jahres 1967, bei<sup>26)</sup>. Den Ausgleich der eintretenden Verzerrungen wollte sie im Wege des horizontalen Finanzausgleichs herbeiführen.

<sup>23)</sup> Gutachten a. a. O., Tz. 225.

<sup>24)</sup> Gutachten a. a. O., Tz. 286 und 295, auch Vorschlag zu Art. 107, S. 175/6.

<sup>25)</sup> Regierungsentwurf des Finanzreformgesetzes, Tz. 149.

<sup>26)</sup> Ebenda Tz. 152, Übersicht 4, S. 65. Die Beweiskraft der Zahlen krankt zudem weiter daran, daß 1967 die Erwartung der ab 1968 eingeführten Mehrwertsteuer das Aufkommen beeinflusst hat.

<sup>20)</sup> Popitz, Kommentar zum Umsatzsteuergesetz, 1928, Einl. Nr. 3, S. 68-72.

<sup>21)</sup> Bundestags-Drucksache II/480, S. 71

<sup>22)</sup> Gutachten a. a. O., Tz. 291.

Dieser Versuch kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Tendenz bleibt, das Aufkommen dieser Steuer nach anderen Maßstäben, das heißt nach Bedarfsmaßstäben, zu verteilen. Wenn aber der Bund einen Teil der Steuerverbundmasse nach Bedarfsmaßstäben verteilt, dann beginnt er, im vertikalen Finanzausgleich den horizontalen Finanzausgleich zu unterlaufen. Darüber hinaus erstreckt sich die Tendenz folgerichtig darauf, schließlich die ganze Verbundmasse ebenso zu behandeln wie das Umsatzsteueraufkommen. Wird aber der Bedarf der einzelnen Länder bereits im vertikalen Finanzausgleich berücksichtigt, dann wird der horizontale Finanzausgleich überflüssig.

### **Beeinträchtigung des bundesstaatlichen Gleichgewichts**

Für die Länder bedeutet dies den Verlust der verfassungsrechtlichen Garantie, die ihnen „Steuern aus dem eigenen Lande“ sichert. Sie bedeutet also den Verlust der Steuerertragshoheit und der finanziellen Selbständigkeit. Im Ergebnis führt die Entwicklung dann zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des bundesstaatlichen Gleichgewichts, auf das es gerade bei der Entscheidung über das Rangverhältnis der öffentlichen Aufgaben ankommt.

Diese Tendenz hat sich im bisherigen Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens alsbald realisiert. Schon bei der Einbringung des Finanzreformgesetzes im Bundestag am 8. Mai 1968 stellte der Bundesminister der Finanzen – auf den Vorschlag eines finanzschwachen Landes eingehend – die Frage, ob nicht der Grundsatz der Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen ein „Anachronismus“ sei. Er regte an, der Bundestag möge dieser Frage bei seinen Beratungen nachgehen<sup>27)</sup>. Der Finanzausschuß des Bundestages erörtere demgemäß die Verteilung der Umsatzsteuer „nach dem Bedarf“. Er schlug mit späterer Zustimmung des Rechtsausschusses vor, daß der horizontale Finanzausgleich entfallen, die Umsatzsteuer ganz in den Steuerverbund einbezogen und die Verteilung der gesamten Steuerverbundmasse durch einfaches Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, „geregelt“ werden solle. Diese Gesamtverteilung muß zwangsläufig eine Verteilung nach Bedarfsmaßstäben werden.

Das Plenum des Bundestages beschloß am 11. Dezember 1968 in 2. und 3. Lesung nach diesen Vorschlägen. Die Entscheidung liegt jetzt beim Bundesrat, in dem sich eine Zweidrittelmehrheit finden müßte, um die Grundgesetzänderung durchzusetzen.

<sup>27)</sup> Bundestags-Drucksache V, S. 9153.

### **Variationen des Großen Steuerverbundes**

Die gegenwärtige Situation bringt es mit sich, daß Kompromisse erwogen werden, um die Standpunkte von Bundestag und Bundesrat einander anzugleichen. In diesen Erörterungen ist der Gedanke aufgetaucht, den Großen Steuerverbund durch Einbeziehung der Umsatzsteuer zwar zu bilden, die Steuerverbundmasse aber nicht einheitlich aufzuteilen. Vorgeschlagen wird eine Aufteilung des Aufkommens der Einkommen- und Körperschaftsteuer mit fixierten Quoten von je 50 % auf Bund und Länder, während die Umsatzsteuer mit variablen Quoten von etwa 75 % dem Bund und etwa 25 % den Ländern zufallen soll.

Bei diesem Vorschlag spielt eine Täuschung mit: Man sagt, weder der Bund noch die Länder hätten dann bei den Verhandlungen über den Finanzausgleich eine bessere Verhandlungsposition, weil sie an der wachstumsträchtigen Einkommensteuer je zur Hälfte beteiligt würden; der Mehrzuwachs dieser Steuer falle ihnen ja zu gleichen Teilen zu.

Diese Überlegung wäre richtig, wenn die Steuerverbundmasse auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer beschränkt bliebe und in Zukunft mit unabänderbaren Quoten von je 50 % auf den Bund und die Länder verteilt werden könnte. Das aber wäre finanzwirtschaftlich nicht möglich. Die Länder, die jetzt 65 % des Aufkommens der Einkommen- und Körperschaftsteuer erhalten, müssen für die Entziehung von 15 % dieses Aufkommens einen Ersatz erlangen. Er soll ihnen aus dem Umsatzsteueraufkommen zufließen.

Fixiert man bei diesem Modell die Quoten am Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer, dann muß man mit dem Aufkommen der Umsatzsteuer manövrieren. Dadurch aber ändert man das ganze Finanzausgleichssystem. Steuerverbundmasse und Manövriermasse fallen auseinander. Das Trennsystem greift in den Steuerverbund hinein; durch die Fixierung der Quoten erfaßt es auch die Einkommen- und Körperschaftsteuer. Das Aufkommen dieser Steuern erhält dadurch dieselbe verfassungsrechtliche und finanzwirtschaftliche Bedeutung wie die reinen Landessteuern. Es bleibt zwar Bestandteil der Steuerverbundmasse, scheidet aber aus der Manöviermasse aus. Zur Manöviermasse wird dann die Umsatzsteuer allein.

### **Verringerung der Manöviermasse**

In einem solchen System erhalten die Länder aus dem Aufkommen der reinen Landessteuern und der Hälfte des Aufkommens der Einkommen- und Körperschaftsteuer nur einen Sockelbetrag, der zur Deckung ihres Finanzbedarfs nie ausreichen

kann. Dieser Sockelbetrag wird damit eine bloße Rechnungsgröße, auf der die Korrektur aufbauen muß, die durch Auffüllung aus dem Umsatzsteuerertrag vorzunehmen ist.

Der Vorschlag, der auf einen Vertreter der Bundesregierung zurückgeht, hat die Fragwürdigkeit der Argumente erkennen lassen, die für den Großen Steuerverbund vorgebracht werden. Während man sich bemüht, die angeblichen finanzwirtschaftlichen und finanztechnischen Vorzüge einer Vergrößerung der Manövriermasse und ihres „kompensatorischen Effekts“ darzutun, schlägt man als Kompromiß eine Verkleinerung der Manövriermasse auf etwa die Hälfte ihres gegenwärtigen Umfanges vor.

Die Frage, ob der Modellvorschlag eine geeignete Verhandlungsgrundlage sei, hängt davon ab, wie sich Bund und Länder gegenüberstehen, wenn allein das Umsatzsteuerertrag die Manövriermasse bildet. Wie wird diese Manövriermasse verteilt?

Die Gesamtheit der Länder gerät dann dem Bund gegenüber in eine wesentlich schlechtere Position. Sie kommt nicht mehr in die Lage, zur Deckung des Länderbedarfs einen Mehrzuwachs zu verteidigen zu können, wie er ihr bisher aus der wachstumsträchtigen Einkommensteuer zugefallen ist. Steigt daher der Länderbedarf relativ stärker als der Bedarf des Bundes, so sind die Länder stets die Fordernden; sie müssen um eine Verbesserung ihres Anteils an der nur linear wachsenden Umsatzsteuer kämpfen, wobei der Bund mit dem Argument antworten kann, daß ihm kein überproportionaler Steuerzuwachs zugefallen sei. In dieser Auseinandersetzung würde der Bund in jedem Falle politisch und rechtlich stärker sein.

#### **Länder als Kostgänger des Bundes**

Die Verschlechterung der Länderposition zeigt sich vor allem auch bei der horizontalen Verteilung des gesamten Länderanteils an der Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer. Da die Umsatzsteuer nicht regional radizierbar ist, kann die in der Sache liegende Tendenz nicht eliminiert werden, sie nach Bedarfsmaßstäben zu verteilen. Eine Verteilung nach dem örtlichen Einkommen, die von der Bundesregierung nur für möglich erachtet wird, wenn man die Einfuhrumsatzsteuer nicht einbezieht, wäre gewaltsam. Eine Verteilung nach der wirklichen Einwohnerzahl wäre schon ein Bedarfsmaßstab, allerdings ein unzulänglicher, da alle Einwohner ohne Rücksicht auf ihren Wohnort als Träger des gleichen öffentlichen Bedarfs behandelt werden. Der öffentliche Finanzbedarf für den Großstadtbürger ist aber höher als der Finanzbedarf für den Bewohner des flachen Lan-

des. Ist jedoch das Bedarfsprinzip erst einmal anerkannt, dann ist damit der zweite Schritt einer technisch besseren Ausgestaltung durch eine Wertung oder „Veredelung“ der Einwohnerzahlen oder durch andere Bedarfsmaßstäbe bereits eingeleitet.

Wird der gesamte Länderanteil am Umsatzsteuerertrag nach dem Bedarf verteilt, dann liegt auch hier die Frage nahe, aus welchem Grunde man mit der Einkommen- und Körperschaftsteuer nicht ebenso verfährt. Für die Verteilung des gesamten Länderanteils an diesen Steuern auf die einzelnen Länder bleibt zwar das örtliche Einkommen der geeignete Maßstab. Es ist aber mit dem Einwand zu rechnen, daß man das Verteilungsverfahren verbessern könne, wenn man die Ausgleichsmasse, die bei einer Beschränkung auf den Umsatzsteueranteil nur etwa 6 Mrd. DM ausmacht, vergrößere. Daraus folgt dann zwangsläufig, daß auch der Länderanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer nicht nach dem örtlichen Einkommen zu verteilen sei, sondern ebenfalls nach Bedarfsmaßstäben. Es ist aufgefallen, daß diese Frage bei den Kompromißverhandlungen von den Vertretern des Bundes nicht angesprochen worden ist.

Daß es sich dabei nicht nur um eine bloße Befürchtung der Länder handelt, beweist schon der Umstand, daß der Bundestag — über die Regierungsvorlage hinausgehend — beschlossen hat, das Prinzip der Verteilung nach dem örtlichen Einkommen im Grundgesetz zu streichen und vorzusehen, daß die Verteilung in einem einheitlichen Verfahren durch Bundesgesetz „geregelt“ wird.

Das Kompromißmodell bedeutet daher den Verlust der Länderposition. Wenn der Bund über die Auffüllung der Finanzausstattung jedes einzelnen Landes entscheidet, dann besteht praktisch kein Unterschied mehr gegenüber einer Finanzverfassung, in der die Länder als Kostgänger des Bundes von seinen Finanzzuweisungen leben.

#### **Die Tendenzen der Bedarfsentwicklung**

Durch die Bedarfsentwicklung der kommenden Jahre werden die Länder voraussichtlich stärker belastet werden als der Bund. In dieser Frage stimmen die Prognosen überein<sup>28)</sup>. Die dynamischen öffentlichen Aufgaben der Zukunft liegen auf den Gebieten des Bildungs-, Gesundheits- und Straßenwesens, für die zum größten Teil die Länder und Gemeinden zuständig sind.

Die Bundesregierung selbst hat diese Tendenz der Bedarfsentwicklung anerkannt und in ihrer „Mittelfristigen Finanzplanung 1967 bis 1971“<sup>29)</sup>

<sup>28)</sup> Studie zur Finanzreform a. a. O., S. 65 ff. und S. 191.

<sup>29)</sup> Bundesrats-Drucksache 442/67, S. 2 unter Nr. 3.

ausgeführt: „Da die Ausgaben der Länder und Gemeinden (insbesondere wegen verstärkter Infrastruktur- und Sozialinvestitionen) sowie der Sozialversicherungsträger in den kommenden Jahren voraussichtlich etwas stärker als 6 % steigen dürften, wurde für den Bundeshaushalt ein durchschnittlicher jährlicher Zuwachs des Ausgabenvolumens von etwas unter 6 % im Jahresdurchschnitt angestrebt.“

Bei dieser Sachlage können die Länder ihre Finanzpolitik nicht darauf abstellen, nur ihren finanzwirtschaftlichen Besitzstand zu sichern. Sie werden darauf angewiesen sein, den größeren Teil des Mehrzuwachses gerade der Einkommensteuer zu erhalten, um den ihnen anvertrauten öffentlichen Aufgaben gerecht zu werden. Wird daher das Steuerverbundsystem nach den Absichten von Bundesregierung und Bundestag geändert, dann müssen die Länder sich in Zukunft mit der Finanzausstattung begnügen, die ihnen der Bund gewährt. Können sie damit ihre Aufgaben nicht wirksam erfüllen, dann wird die politische Forderung verstärkt erhoben werden, diese Aufgaben dem Bund zuzuweisen und die Kompetenzverteilung zu ändern.

#### **Zusammenfassung**

Die Verhandlungen über den Großen Steuerverbund berühren den Bundesstaat in seiner Struktur. Sie haben die Frage zum Gegenstand, wie in Zukunft über die Prioritäten bei der Finanzierung der öffentlichen Aufgaben von Bund und Ländern entschieden werden soll.

Das geltende Grundgesetz sichert in dieser Frage ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen Bund und Ländern. Die aus dem Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer gebildete Steuerverbundmasse ist zugleich die Manövriermasse; sie wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, im Turnus von zwei Jahren gemäß der Bedarfsentwicklung auf Bund und Länder aufgeteilt. Das Beteiligungsverhältnis schwankt um den Regelsatz, der auf 35 % für den Bund und 65 % für die Länder bestimmt ist.

In Zeiten der ansteigenden Konjunktur gibt dieser Regelsatz den Ländern eine bessere rechtliche Verhandlungsposition, durch die sie das politische Übergewicht des Bundes ausgleichen können. Der größere Teil des Mehrzuwachses an der wachstumsträchtigen Einkommensteuer fällt zunächst ihnen zu. Der Bund, der daran beteiligt werden will, befindet sich dann in der Rolle des Fordernden; er muß eine Einigung mit den Ländern suchen, um die Zustimmung des Bundesrates zur Änderung des Beteiligungsverhältnisses zu erreichen.

Die Verhandlungen haben bisher stets zu einem angemessenen Kompromiß geführt; das System hat seine Funktion erfüllt, die Finanzierung der Bundesaufgaben und der Länderaufgaben zu sichern und den erforderlichen Ausgleich zwischen den beiderseitigen Ansprüchen herbeizuführen.

Der Große Steuerverbund, der durch Einbeziehung der Umsatzsteuer gebildet werden soll, zielt darauf ab, den Ländern ihre bisherige Position im Finanzausgleich zu entziehen und das bundesstaatliche Gleichgewicht aufzuheben. Beim Großen Steuerverbund wird der Regelsatz etwa 60 % für den Bund und 40 % für die Länder betragen. In demselben Verhältnis wird der Mehrzuwachs an der wachstumsträchtigen Einkommensteuer auf sie verteilt werden; der Bund wird den größeren Anteil erhalten. Die Länder, die daran beteiligt werden müssen, wenn sie ihre wachsenden Aufgaben erfüllen sollen, werden dadurch in die Rolle des Fordernden gebracht; sie werden auf den Versuch beschränkt sein, den Erlaß eines Bundesgesetzes zu erreichen, das ihre Quote an der Steuerverbundmasse erhöht.

Die finanzpolitische Stellung der Länder beruht außerdem auf ihrer Steuerertragshoheit. Nach einem verfassungsrechtlichen Grundsatz erhalten sie die reinen Landessteuern und den Anteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer „aus dem eigenen Lande“, das heißt nach dem örtlichen Steueraufkommen. Bei diesen Steuern läßt der Steuergegenstand eine solche Verteilung zu, weil sie „regional radizierbar“ sind. Die Umsatzsteuer dagegen, deren Quelle im Verbrauch liegt, ist nicht regional radizierbar. Wird sie in den Steuerverbund einbezogen, dann ist damit die Tendenz eingeleitet, sie „nach anderen Maßstäben“, das heißt nach Bedarfsmaßstäben, auf die Länder zu verteilen. Diese Tendenz erstreckt sich darauf, schließlich den gesamten Länderanteil an der Steuerverbundmasse nach dem Bedarf zu verteilen, den horizontalen Finanzausgleich in Fortfall zu bringen und ihn durch ein einheitliches – vertikales und horizontales – Verteilungssystem zu ersetzen, dessen Ausgestaltung durch Bundesgesetz geregelt wird. Wird aber das Gesamtsteueraufkommen nach Bedarfsmaßstäben auf den Bund und die einzelnen Länder verteilt, dann verlieren die Länder – ohne daß es dabei auf die gewählte rechtliche Konstruktion ankäme – im Ergebnis ihre Steuerertragshoheit, ihre finanzielle Selbständigkeit und ihre gleichgewichtige Stellung im Bundesstaat.

Der Große Steuerverbund wäre daher weder verfassungsrechtlich noch finanzwirtschaftlich noch finanztechnisch ein Fortschritt. Er würde nur die Machtverhältnisse im Bundesstaat zugunsten der Zentralgewalt verschieben.