

Kebschull, Dietrich

Article — Digitized Version

Die gebremste Finanzreform

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Kebschull, Dietrich (1969) : Die gebremste Finanzreform, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 49, Iss. 2, pp. 63-64

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133935>

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.

Die gebremste Finanzreform

Die Interessen von Bund und Ländern gehen in der Frage der Finanzreform weit auseinander. Besonders den reichen Ländern ist wenig an einer Stärkung des Bundes gelegen. Aufgrund ihrer Gegenstimmen muß jetzt der Vermittlungsausschuß angerufen werden. Droht damit eines der wichtigsten Reformwerke der Großen Koalition zu scheitern?

Dr. Dietrich Kebschull, Hamburg

Die deutsche Öffentlichkeit nahm am 7. Februar kaum Notiz davon, daß die Große Koalition an einer ihrer Kernaufgaben zu scheitern droht. Während sich das allgemeine Interesse nämlich auf die Diskussion um den Atomsperrvertrag, die Hochschulreform und die Querelen um die geplante Präsidentenwahl in Berlin konzentrierte, errangen die fünf reichsten Bundesländer Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Hessen, kräftig unterstützt von den Vertretern des „Freistaates Bayern“ im Bundesrat einen wichtigen Teilerfolg. Die vom Bundestag bereits am 11. Dezember vergangenen Jahres gebilligte Finanzreform wird vorläufig verschoben. Die Ja-Stimmen von 354 Abgeordneten – eine Zwei-Drittel-Mehrheit, auf die man in Deutschland fast 20 Jahre warten mußte – genügten nicht gegen die „Hüter des Föderalismus“ im Bundesrat.

Starke Länderposition

Das seit Gründung der Bundesrepublik eingeführte föderalistische Prinzip brachte eine Finanzverfassung, die schon von den Vätern des Grundgesetzes nicht als der Weisheit letzter Schluß angesehen wurde. Wenn Finanzminister Strauß heute erklärt, daß dieses System, das unter dem Einfluß der damaligen Besatzungsmächte entstand, nicht als Dogma einer bundesstaatlichen Finanzverfassung hinzunehmen ist, so gibt er damit die Einstellung fast aller seiner Vorgänger wieder. Denn sowohl die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern als auch die Aufteilung der Steuern

auf die verschiedenen Ebenen förderten bisher eher den provinziellen Partikularismus und die Eigenbrötelei als eine am Gesamtwohl ausgerichtete Finanzpolitik. Die starke Position der Länder macht es dem Bund unmöglich, die im Grundgesetz vorgesehene Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zu sichern, und sie erschwert eine einheitliche Politik vor allem auf dem Gebiet der Kultur-, Bildungs- und Gesundheitspolitik.

Der Bund selbst ist im vertikalen Finanzausgleich auf die Beteiligung an den – mit dem Wirtschaftswachstum schneller steigenden – Einkommen- und Körperschaftsteuern der Länder angewiesen, um seine Aufgaben erfüllen zu können. Und die steuerschwachen „armen“ Bundesländer Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Saarland und Berlin sind in der Realisierung ihrer politischen Ziele weitgehend von den Almosen abhängig, die von der „Reichen“ Tische fallen. Als Kostgänger der bessergestellten Brüder im horizontalen Finanzausgleich – einer Form der Steuer-Verteilung, die es sonst in keinem modernen Bundesstaat gibt – standen sie einer Finanzreform immer aufgeschlossen gegenüber, ohne damit sogleich den Bundesstaat in seinen Grundfesten erschüttert zu sehen. Doch diese Reform ist bis heute nicht zustande gekommen.

Fritz Schäffers erster Schritt bestand 1955 darin, das jährliche Ringen um die Festlegung des Bundesanteils an Einkommen- und Körperschaftsteuer im Grundgesetz zu regeln. Neben dem „Normal-satz“ von 35 %, der seit 1962 des öfteren variiert

wurde, konnte der Bund außerdem eine Ergänzungsabgabe erheben. Von dieser Möglichkeit wurde 1968 erstmalig Gebrauch gemacht. 6 Jahre nach Schäffer versuchte die SPD, den immer deutlicher werdenden Unterschied zwischen den reichen und armen Ländern durch eine Reform zu überwinden. Aber es dauerte noch 3 weitere Jahre — bis 1964 —, ehe Minister Rolf Dahlgrün mit Kanzler Erhard und den Länderministern eine unabhängige Kommission für die Vorbereitung dieser Finanzreform einsetzen konnte. Vor 3 Jahren, im Februar 1966, legte die sog. Troeger-Kommission dann das Gutachten vor, das die Grundlage des heutigen Reformprogramms bildet.

In den vielfältigen Diskussionen, die der Vorlage des Reformvorschlages vorausgingen, entstand in der breiten Öffentlichkeit der Eindruck, daß es bei allen diesen Bestrebungen weniger um eine lebenswichtige Frage für die Bundesrepublik gehe als viel eher um einen belanglosen Kompetenzstreit zwischen Bund und Ländern. Denn die große Linie des Reformkonzepts trat hinter den zusammenhanglosen — auf Einzelpunkte zugeschnittenen — Diskussionen der verschiedenen Interessengruppen völlig zurück. So ist es leicht erklärlich, daß der Staatsbürger — zu dessen Nutzen die gesamte Reform überhaupt erst durchgeführt werden soll — die Bedeutung des Konzepts bisher kaum erfassen konnte.

Die Reformvorschläge

Das liegt nicht zuletzt daran, daß der Bundestag zugleich mit der Finanzreform im engeren Sinne eine Reihe weiterer Grundgesetzänderungen durchzusetzen suchte (Omnibusgesetze). Im wesentlichen geht es dabei um folgende Punkte:

In dem sog. Großen Steuerverbund sollen in Zukunft neben der Einkommen- und Körperschaftsteuer auch die Umsatzsteuern Bund und Ländern gemeinsam zustehen. Die Verteilung soll jeweils durch Bundesgesetz — also unter Mitwirkung des Bundesrates — entsprechend den Aufgaben geregelt werden.

Der horizontale Finanzausgleich zwischen den Ländern wird beseitigt.

Der Bund wird ermächtigt, Ländern und Gemeinden Investitionszuschüsse zu zahlen (Investitionskompetenz), die der Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und der Sicherung gegen Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts dienen sollen.

Bund und Länder planen und finanzieren als sog. Gemeinschaftsaufgaben — den Ausbau und Neubau wissenschaftlicher Hochschulen, die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstrukturen sowie die Verbesserung der Agrarstruktur und den Küstenschutz — in Zukunft gemeinsam.

Damit gekoppelt beansprucht der Bund die konkurrierende Gesetzgebung für die Ausbildungsförderung, für die wirtschaftliche Sicherung

der Krankenhäuser und die Regelung der dortigen Pflegesätze sowie für den Wasserhaushalt, die Luftreinhaltung, die Lärmbekämpfung und die Straßennutzungsgebühr; außerdem fordert er die Rahmenkompetenz für die Bildungsplanung, das Hochschulwesen und die Beamtenbesoldung.

Die Gemeinden sollen in Zukunft ca. 2 Mrd. DM mehr an Einnahmen erhalten. Dafür müssen sie einen Teil der Gewerbesteuer an den Bund abführen; gleichzeitig werden sie an der Einkommensteuer und an der Mineralölsteuer beteiligt.

Ablehnung durch die Länder

Diese Pläne wurden vom Club der reichen Bundesländer weitgehend abgelehnt. Übereinstimmung gibt es lediglich in der Frage der Gemeinschaftsaufgaben (bei Einbeziehung des Baus von Universitätskliniken) und bei der Regelung der Investitionskompetenz, soweit sie der Verhinderung von Störungen des wirtschaftlichen Gleichgewichts dient. Mit geringen Variationen konnte man sich auch über die Fragen der Güterverkehrsgebühren einigen.

In allen anderen Punkten jedoch beharren die sechs Länder auf ihren überkommenen Besitzständen. Die starke Hand des Bundes wird nicht als Allheilmittel angesehen — im Gegenteil. Bayerns Minister Heubl wies auf die Gefahr der Gleichschaltung, der Einförmigkeit des Lebensstandards und der Uniformität der Ausbildung hin! Und Hamburgs Senator Heinsen sah mit der Bundeskompetenz zur Schaffung einheitlicher Lebensbedingungen den Rest der Dispositionsfreiheit und der selbständigen Haushaltspolitik der Länder entschwinden.

Wenn das auch nicht recht überzeugend ist, so mag man sich heute damit trösten, daß die Länder zunächst nur eine Maximalposition aufgebaut haben und im Endeffekt vielleicht kompromißbereiter sein werden, als es gegenwärtig scheint. Aber der Kompromiß darf nicht zu einer völligen Verwässerung des Programms führen. Denn mit der Finanzreform werden die Weichen für das kommende Jahrzehnt gestellt. Sie entscheidet mit darüber, ob Deutschland seine Position in der Weltwirtschaft halten kann. Für alle gilt jetzt die Aufforderung des Finanzministers: „Wir sollten nicht bei vorgefaßten Meinungen bleiben, sondern prüfen, was im Interesse aller die beste Lösung ist.“ Bleibt diese Prüfung aus, so könnte der perfektionistisch gehandhabte Föderalismus die gesamte Volkswirtschaft erdrosseln.

Ausführlich behandelt wurde die Frage der Finanzreform u. a. in folgenden WIRTSCHAFTSDIENST-Artikeln:
Eberhard Thiel: „Kooperativer Föderalismus“ — nur ein Finanzproblem? Heft III/1966, S. 144 ff.
Fritz Neumark: Der dornige Weg zur Finanzreform — Politische Aktivität dringend vonnöten! Heft VII/1966, S. 355 ff.

Werner Bockelmann: Den Gemeinden muß geholfen werden. Heft VII/1966, S. 361 ff.
Adolf Hüttl: Gemeinschaftsaufgaben — eine schwere Hürde der Finanzreform. Heft XI/1967, S. 567 ff.

Herbert Fischer-Menshausen: Einige Bemerkungen zur Diskussion über die Finanzreform. Heft IX/1968, S. 498 ff.
Julius Seeger: Der Große Steuerverbund. Heft I/1969, S. 23 ff.