

Hinnendahl, Jürgen

Article — Digitized Version

Zum Steuerstreit zwischen Bund und Ländern: Ein Vorschlag zur erneuten Reform der Finanzverfassung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hinnendahl, Jürgen (1975) : Zum Steuerstreit zwischen Bund und Ländern: Ein Vorschlag zur erneuten Reform der Finanzverfassung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 55, Iss. 3, pp. 153-160

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134798>

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.

Zum Steuerstreit zwischen Bund und Ländern

Ein Vorschlag zur erneuten Reform der Finanzverfassung

Jürgen Hinnendahl, Moers*

Der jüngste Streit um die Neuverteilung des Aufkommens der Umsatzsteuer macht – zum wiederholten Male – deutlich, daß die Finanzreform von 1969 ein wichtiges Ziel nicht erreicht hat: die Befriedung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern. Diese Auseinandersetzungen und weitere Schwächen der geltenden Regelung lassen eine erneute Revision der Steuerverteilung als gerechtfertigt erscheinen.

Die periodisch wiederkehrenden Auseinandersetzungen um den Anteil an der Verbundmasse sind nicht der einzige Mangel der geltenden Steuerverteilungsregelung. Ein weiterer wird verursacht durch die Beteiligung der Länder und der Gemeinden am Aufkommen von Steuern, die eine relativ große Aufkommenselastizität aufweisen. Da die Länder und die Gemeinden – u. a. bedingt durch ihre spezifische Konkurrenzsituation – zu parallelpolitischem Verhalten neigen (sie passen ihre Ausgaben den schwankenden Einnahmen an), wirkt ihre Finanzpolitik wegen des großen Anteils stark aufkommenselastischer Steuern an ihrem Steueraufkommen in aller Regel so, daß die Konjunkturzyklen verstärkt werden¹⁾. Angesichts des umfangreichen Anteils der Länder und Gemeinden an den Gesamtausgaben der öffentlichen Hand muß dieser Mangel der heutigen Ver-

teilungslösung als außerordentlich schwerwiegend angesehen werden.

Erscheint schon hiernach die Forderung nach einer erneuten Revision der Steuerverteilung gerechtfertigt, so ist sie es um so mehr, als weitere Schwächen der geltenden Regelung nicht zu übersehen sind²⁾. Die Frage nach einer Lösung des Steuerverteilungsproblems, die die Mängel der heutigen vermeidet, ist letztlich die Frage nach der optimalen Steuerverteilung, d. h. der bestmöglichen Verteilung der Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Ertragshoheit über ganze Steuern oder Teile davon, zwischen Bund und Ländern.

Optimal wird hier diejenige – in der Verfassung festzulegende – Steuerverteilung genannt, die den größten Beitrag leistet zur Erreichung der großen gesellschaftlichen Ziele – Frieden, Freiheit, Gerechtigkeit, Sicherheit, Wohlstand – und der aus ihnen ableitbaren staatspolitischen und wirtschaftlichen Unterziele – Demokratie und Föderalismus bzw. Preisniveaustabilität, Vollbeschäftigung, Wachstum, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und Verteilungsgerechtigkeit³⁾. Die Steuerverteilung ist so lange nicht optimal, wie durch ihre Änderung die Voraussetzungen für die Erfüllung eines der genannten Ziele verbessert werden können, ohne daß die Voraussetzungen für die Verwirklichung eines anderen verschlechtert werden. Sie ist auch dann noch nicht optimal, wenn die durch eine Neuverteilung erzielbare Verbesserung der Voraussetzungen für die Verwirklichung eines

*) Der Verfasser dankt der NOMOS-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, für die Erlaubnis, bei der Abfassung dieses Beitrages auf sein Buch: Die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland – Die Notwendigkeit einer erneuten Reform (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Hrsg. P. Eichhorn und P. Friedrich, Bd. 3), Baden-Baden 1974, zurückgreifen zu dürfen.

1) Vgl. H. Timm: Gemeindefinanzpolitik in den Wachstumszyklen – zugleich eine Analyse der sogenannten Parallelpolitik, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 28 (1969), S. 441 ff.; J. Hinnendahl: Die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland – Die Notwendigkeit einer erneuten Reform (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Hrsg. P. Eichhorn und P. Friedrich, Bd. 3), Baden-Baden 1974, S. 57 ff.

2) Vgl. J. Hinnendahl, a.a.O., S. 141 ff.

3) Vgl. H. Giersch: Allgemeine Wirtschaftspolitik, 1. Bd.: Grundlagen (Die Wirtschaftswissenschaften, Hrsg. E. Gutenberg), Wiesbaden 1961, S. 59 ff.

Dr. Jürgen Hinnendahl, 31, ist seit Ende 1973 wissenschaftlicher Mitarbeiter des Stadtkämmerers von Duisburg. Zuvor war er Assistent am Institut für Finanzwissenschaft der Universität Münster.

der Ziele stärker gewichtet werden kann als die damit einhergehende Verschlechterung der Voraussetzungen für die Erfüllung eines anderen⁴⁾.

Grundsätze einer optimalen Steuerverteilung

Den größten Beitrag zur Erreichung der genannten Ziele leistet eine Steuerverteilungslösung, die den folgenden, teilweise widersprüchlichen Grundsätzen⁵⁾ genügt.

Die Gesetzgebungshoheit über Steuern, die zum Zwecke der Realisierung des *außenwirtschaftlichen Gleichgewichts* eingesetzt werden, muß ausschließlich dem Bund zugewiesen werden. Eine Beteiligung der Länder bringt die Gefahr mit sich, daß die Entscheidungen über Art und Ausmaß der Besteuerung nicht mit der insbesondere in außenwirtschaftlichen „Alarmfällen“ erforderlichen Schnelligkeit getroffen werden können.

Auch die Ertragshoheit gehört allein zum Bund. Wird sie ganz oder teilweise den Ländern zugestanden, so wird deren Zustimmung insbesondere zu solchen Maßnahmen erforderlich, die zu Aufkommensminderungen führen; die aktuelle Haushaltslage der Länder darf jedoch nicht Kriterium für steuerliche Maßnahmen im Dienste des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts sein.

Wird die These akzeptiert, daß die Verantwortung für die staatliche *Stabilisierungspolitik*, d. h. für die gleichzeitige Realisierung der Ziele Preisniveaustabilität und Vollbeschäftigung, ausschließlich der Zentralinstanz zugewiesen werden muß, weil diese Lösung gegenüber einer zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geteilten stabilisierungspolitischen Verantwortung schnelleres Handeln ermöglicht, entschlosseneres Handeln erzwingt und besser dosiertes Handeln erwarten läßt, dann muß der Bund die Gesetzgebungshoheit über die wichtigste Steuer diskretionärer Stabilisierungspolitik erhalten: die Einkommen- und Körperschaftsteuer.

Er muß auch die alleinige Ertragshoheit über die Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie über alle Steuern erhalten, deren kurzfristige Aufkommenselastizität (Konjunkturreakibilität) die Größe 1 erheblich übersteigt. Denn die Nutzung der built-in flexibility (BIF) dieser Steuern im Rahmen *automatischer* Stabilisierungspolitik erscheint nur dann bestmöglich gewährleistet, wenn sich die Wirkungen der BIF allein im Haushalt des Bundes niederschlagen. Darüber hinaus wirken im Rahmen *diskretionärer* Stabilisierungspolitik die erforderlichen Maßnahmen bei einer solchen Verteilung

der Ertragshoheit über die aufkommenselastischsten Steuern nicht im Boom „zum Nachteil“ und in der Rezession „zum Vorteil“ (d. h. zu Lasten bzw. zugunsten der Budgets) der Länder und Gemeinden, und der Zwang zu zeitraubender und häufig sogar erfolgloser Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften entfällt.

Länder und Gemeinden müssen die Ertragshoheit über Steuern erhalten, deren Konjunktur- und Wachstumsreakibilität nahe 1 liegt; ihnen dürfen keine Steuern zugewiesen werden, deren Konjunkturreakibilität deutlich größer als 1 ist. Eine solche Regelung hat – vorausgesetzt die Stabilisierungspolitik des Bundes ist erfolgreich – zur Folge, daß die Einnahmen der Länder und Gemeinden verstetigt werden und von daher einer prozyklischen Ausgabenpolitik dieser Gebietskörperschaften vorgebeugt ist. Selbst bei teilweisem Mißlingen der Stabilisierungspolitik des Bundes kann ein Erfolg verzeichnet werden: Die Einnahmen der Länder und Gemeinden sind geringeren Schwankungen unterworfen als in dem Falle, daß ihnen stark aufkommenselastische Steuern zufließen. Die Forderung nach einer langfristigen Aufkommenselastizität (Wachstumsreakibilität) von ca. 1 ist sinnvoll, weil die Erfüllung der Länderaufgaben im Wachstum nachhaltig gesichert bleiben muß.

Steht die staatliche Wachstumspolitik im Dienste der *Verstetigung des Wirtschaftswachstums* – und nur dieses Wachstumsziel ist in der Bundesrepublik Deutschland erkennbar –, so gelten die gleichen Forderungen, wie sie im vorhergehenden Punkt genannt wurden. Denn die im Rahmen dieser Politik erforderliche Verstetigung der öffentlichen Investitionen wird außerordentlich gefährdet, wenn die Länder und Gemeinden als Träger der Hauptlast dieser Investitionen mit stark aufkommenselastischen Steuern ausgerüstet werden und – was zu erwarten ist – Parallelpolitik treiben, d. h. ihre Ausgaben – und zwar insbesondere ihre Investitionsausgaben – den schwankenden Einnahmen anpassen: Die Finanzpolitik der Länder und Gemeinden ist dann sowohl prozyklisch als auch wachstumshemmend.

Im Rahmen der staatlichen *Verteilungspolitik*, die die gerechte Verteilung einer gegebenen Steuerlast, der Einkommen und Vermögen sowie der öffentlichen Leistungen verfolgt, müssen die Gesetzgebungs- und die Verwaltungshoheit über alle Steuern dem Bund zugewiesen werden. Nur dann ist gewährleistet, daß die Besteuerung im gesamten Bundesgebiet nach den Grundsätzen der Allgemeinheit, Gleichmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit erfolgt, eine einheitliche Redistributivpolitik betrieben wird und ungerechtfertigte regionale Steuerbelastungsunterschiede vermieden werden. Im Interesse rationaler Redistribu-

⁴⁾ In diesem Falle hängt das Urteil natürlich von einer vorgegebenen Präferenzordnung der gesellschaftlichen Ziele oder von derjenigen des jeweiligen Betrachters ab.

⁵⁾ Vgl. J. H i n n e n d a h l, a.a.O., S. 19 ff.; dort erfolgt eine ausführliche Ableitung dieser Grundsätze mit zahlreichen Literaturhinweisen.

tionspolitik dürfen die Länder (und die Gemeinden) auch die vollständige oder anteilige Ertragshoheit über die Einkommen-, Vermögen- und Erbschaftsteuer nicht erhalten. Die andernfalls erforderliche Zustimmung dieser Gebietskörperschaften zu verteilungspolitischen Maßnahmen des Bundes im Rahmen der genannten Steuern ist nämlich insbesondere dann kaum zu erhalten, wenn mit (erheblichen) Aufkommensausfällen gerechnet werden muß.

Zur Gewährleistung einer annähernd gleichmäßigen Pro-Kopf-Versorgung der Bevölkerung mit einem bestimmten Standard an öffentlichen (Länder-)Leistungen muß den Ländern die Ertragshoheit über solche Steuern zugewiesen werden, deren Steueraufkommen pro Kopf bei einheitlichen Sätzen und Bemessungsgrundlagen gar nicht oder nur geringfügig zwischen den Ländern streut. Je weniger dies gelingt, d. h. je mehr nennenswerte regionale Unterschiede im Ländersteueraufkommen pro Kopf bestehen bleiben, um so notwendiger wird ein horizontaler Finanzausgleich in Form einer Umverteilung der Steuererträge zwischen den Ländern.

Je besser es gelingt, den Ländern (und Gemeinden) die Ertragshoheit nur über solche Steuern zuzuweisen, deren Aufkommen pro Kopf bei gleichen Steuersätzen regional nur geringfügig oder sogar überhaupt nicht streut, desto stärker kann – allerdings nur unter dem Gesichtspunkt gerechter regionaler Verteilung öffentlicher Leistungen – von dem zuerst genannten Grundsatz abgewichen und diesen Gebietskörperschaften ein eigenes Gesetzgebungsrecht bei der Besteuerung eingeräumt werden, sei es in Form von Zuschlagsrechten zu Bundessteuern, sei es in Form von Hebesatzvariationen oder sogar eines eigenen (begrenzten) Steuererfindungsrechts. Und in gleichem Maße kann auch auf einen horizontalen Finanzausgleich verzichtet werden; denn es ist zu erwarten, daß unter den genannten Voraussetzungen regionale Belastungsunterschiede bei der Besteuerung mit regionalen Unterschieden in der Versorgung mit öffentlichen Leistungen der Länder (oder der Gemeinden) – und zwar oberhalb des geforderten Minimumstandards – positiv korreliert sind.

□ Im Interesse eines lebendigen *Föderalismus* müssen Bund und Länder eine nennenswerte Steuergesetzgebungshoheit und die Ertragshoheit über ganze Steuern haben. Beides folgt auch aus der verfassungsrechtlichen Stellung der Länder als Staaten mit eigener, nicht vom Bund abgeleiteter Hoheitsmacht und dem daraus abzuleitenden Unabhängigkeitsanspruch⁴⁾; letzterer führt darüber hinaus zur Forderung nach dem Verzicht auf jeglichen Steuerverbund.

Aus der verfassungsmäßig garantierten Gleichberechtigung der Länder untereinander folgen die Forderung nach einem Verzicht auf jeglichen horizontalen Finanzausgleich und die Forderung, Ländern (und Gemeinden) die Ertragshoheit über solche Steuern zuzuweisen, deren Aufkommen pro Kopf der Bevölkerung bei gleichen Steuersätzen und Bemessungsgrundlagen nur geringfügig zwischen den Ländern (bzw. den Gemeinden) streut.

Elemente einer optimalen Steuerverteilung

Die Konstruktion einer Finanzverfassung, die nach den soeben aufgeführten Grundsätzen der Steuerverteilung optimal genannt werden könnte, müßte folgende tragenden Elemente aufweisen:

□ die Verteilung der Steuerertragshoheit zwischen Bund und Ländern (und Gemeinden) nach dem gebundenen Trennsystem⁷⁾, d. h. unter anderem den Verzicht auf jeglichen vertikalen Finanzausgleich,

□ eine abgestufte Steuergesetzgebungshoheit für Bund und Länder (und Gemeinden) unter Beachtung des Prinzips der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland,

□ die völlige Gleichberechtigung der Länder mit den Konsequenzen einer gleichmäßigen finanziellen Grundausstattung für alle und des Verzichts auf zwar nicht jeglichen horizontalen Finanzausgleich, aber doch einen solchen in Form von Ausgleichszahlungen zwischen den Ländern.

In der Literatur wird zum Ausdruck gebracht, daß die genannten Elemente einer Finanzverfassungskonstruktion zwar grundsätzlich wünschbar, die dagegen anzuführenden Argumente jedoch so schwerwiegend seien, daß diese Elemente ganz oder teilweise nicht verwendet werden könnten⁸⁾. Eine an anderer Stelle durchgeführte sorgfältige Überprüfung dieser Argumente auf ihr Gewicht, die hier wegen des begrenzten Raumes nicht nachvollzogen werden kann und auf die deshalb ausdrücklich verwiesen wird⁹⁾, führt jedoch zu entgegengesetzten Ergebnissen:

Keines der gegen das gebundene Trennsystem ins Feld geführten Argumente ist hinreichend schwerwiegend, es als Steuerverteilungssystem

⁴⁾ Vgl. BVerfGE 1,34 und BVerfGE 1,315.

⁷⁾ Zur Definition der Finanzausgleichssysteme vgl.: Art. Finanzausgleich (III) Deutschland (W. A l b e r s), in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Stuttgart, Tübingen, Göttingen, Bd. 3 (1951), S. 560; W. B i c k e l: Der Finanzausgleich, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Hrsg. W. G e r l o f f u. F. N e u m a r k, 2., völlig neub. Aufl., 2. Bd., Tübingen 1956, S. 743.

⁸⁾ Vgl. z. B. H. R i t s c h l: Eine Neuregelung des Finanzausgleichs in Beziehung zu Art. 107 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 13 (1951/52), S. 369 ff.; Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Bericht der Studienkommission an den Bundesminister der Finanzen, BT-Drucksache II 480, S. 146; Kommission für die Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Stuttgart, Köln, Berlin, Mainz 1966, Tz. 304.

⁹⁾ Vgl. J. H i n n e n d a h l, a.a.O., S. 160 ff.

im Bundesstaate grundsätzlich auszuschließen. Etliche zugunsten des sogenannten Steuerverbundes¹⁰⁾ – und zwar insbesondere eines solchen, der neben der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer mindestens noch die Umsatzsteuer umfaßt – vorgebrachten Argumente sind nicht stichhaltig. Und die restlichen sprechen nicht so überzeugend für den Steuerverbund, daß er allein als Steuerverteilungssystem in Frage kommen könnte. Deshalb besteht kein Anlaß, die Vorteile des gebundenen Trennsystems nicht tatsächlich zu nutzen¹¹⁾:

Das gebundene Trennsystem entspricht dem föderalistischen Staatsaufbau besser als der Steuerverbund;

es schafft klare und eindeutige Haushaltsverantwortlichkeiten und entspricht deshalb auch demokratischen Prinzipien besser als der Steuerverbund;

es gewährleistet, daß eine nach ökonomischen Gesichtspunkten rationale Ausgangsverteilung unabhängig von konjunkturellen Aufkommenschwankungen der einzelnen Steuern auch tatsächlich aufrechterhalten bleibt;

es eröffnet die umfassendsten Möglichkeiten rationaler nichtfiskalischer Besteuerung durch die Zentralinstanz.

Konsequenzen für die Gesetzgebungshoheit

Die Entscheidung für das gebundene Trennsystem hat Konsequenzen für die Verteilung der Gesetzgebungshoheit. Geht man davon aus, daß der Bund grundsätzlich die Gesetzgebungshoheit über alle Steuern in dem Umfange erhalten muß, der erforderlich ist, um eine regional einheitliche Besteuerung gleicher Steuertatbestände zu gewährleisten, so muß darüber hinaus den Ländern ein Steuergesetzgebungsspielraum eröffnet werden, der sie in die Lage versetzt, marginalen Aufgabenverschiebungen zwischen Bund und Ländern durch entsprechende Variation der ihnen zufließenden Steuern gerecht werden zu können¹²⁾. Zusätzlich könnte ihnen zugestanden werden, höhere (geringere) Ansprüche ihrer Bürger auf Länderleistungen im Vergleich zu anderen Ländern durch entsprechende Steuererhöhungen (Steuersenkungen) finanzieren (honorieren) zu können. Beim erstgenannten Steuergesetzgebungsbereich sollte und könnte durch institutionelle Vorkehrungen sichergestellt werden, daß ihn die Länder nur gemeinsam und in gleichem Umfange nutzen. Das

¹⁰⁾ Mit „Steuerverbund“ wird hier der deutsche Finanzausgleich von 1955 bis heute bezeichnet. Sein wesentliches Kennzeichen ist die zwischen Bund und Ländern (und – seit 1969 – Gemeinden) geteilte Ertragshoheit über eine (mehrere) große Steuer(n).

¹¹⁾ Vgl. J. H i n n e n d a h l, a.a.O., S. 160 ff.

¹²⁾ Verglichen mit den Gesamthaushalten von Bund und Ländern wurde zwischen diesen beiden Ebenen stets nur um marginale Beträge gestritten.

gegen eine Ländergesetzgebungshoheit vorgebrachte Argument, die Einheitlichkeit der Besteuerung im gesamten Bundesgebiet sei nicht gewährleistet, träfe in diesem Falle nicht zu.

Was den zweiten Bereich, das „individuelle“ Steuergesetzgebungsrecht der Länder, betrifft, so wird der hiergegen genannte Vorbehalt geteilt, an ein solches Recht könne nur gedacht werden, wenn vorher ein intensiver, die Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern weitgehend nivellierender horizontaler Finanzausgleich eingerichtet sei¹³⁾. Nicht geteilt wird jedoch die Ansicht, ein solcher Ausgleich sei nicht zu erreichen; allerdings erscheint hierfür ein System von Ausgleichszahlungen zwischen den Ländern wegen der damit verbundenen Abhängigkeit der „Nehmenden“ von den „Gebenden“ unter föderalistischen Gesichtspunkten ungeeignet und ist daher abzulehnen. Stattdessen wird eine – auf wenige Steuern oder sogar nur eine Steuer beschränkte – Abweichung vom Prinzip des sogenannten örtlichen Aufkommens bei der Verteilung der Ländersteuern unter den Ländern befürwortet. Daß eine solche Lösung verfassungsrechtlich zulässig und auch politisch durchsetzbar ist, zeigt die Regelung des Art. 107 GG n. F. hinsichtlich der Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer zwischen den Ländern. Kann aber ein Ausgleich der unterschiedlichen Steuerkraft der Länder gewährleistet werden, so ist sichergestellt, daß regional unterschiedliche Steuerlasten bei anderen Ländersteuern tatsächlich mit entsprechend unterschiedlichen Ansprüchen der Bürger an Länderleistungen korrespondieren – eine Erscheinung, die föderalistischem Staatsdenken vollkommen entspricht¹⁴⁾.

Unter Berufung auf die verfassungsmäßig garantierte Gleichberechtigung der Länder und die vom Grundgesetz verlangte Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland (in dieser Forderung findet u. a. der Gedanke der gerechten interregionalen Verteilung öffentlicher Leistungen seinen Ausdruck) kann die Auffassung vertreten werden, daß die Beweislast beim Steuerkraftausgleich zwischen den Ländern umgekehrt werden muß: Der Finanzbedarf je Einwohner für Länderleistungen muß grundsätzlich in allen Ländern als gleich groß angesehen werden; eine gegenteilige Behauptung seitens einzelner Länder ist zulässig, bedarf aber des Beweises – und zwar insbesondere hinsichtlich des Ausmaßes der Abweichung – und der Anerkennung durch die anderen Länder.

¹³⁾ Vgl. BT-Drucksache II/480, Tz. 86.

¹⁴⁾ "The very purpose of fiscal federalism is to permit different groups living in various states to express different preferences for public services; and this, inevitably, leads to differences in the levels of taxation and public services" (R. A. M u s g r a v e : The Theory of Public Finance – a Study in Public Economy, New York, Toronto, London 1959, S. 179 f.).

Da zwar nicht nachgewiesen, aber auch nicht auszuschließen ist, daß – bedingt durch Unterschiede in der geographischen Lage, der räumlichen Verteilung der Bevölkerung u. ä. m. – der Finanzbedarf je Einwohner für gleichwertige Länderleistungen von Land zu Land nicht vollkommen gleich ist, bleibt auch diese Grundsatzannahme für die Regelung des Steuerkraftausgleichs ökonomisch unbefriedigend. Da andererseits gar nichts für die Annahme spricht, der Finanzbedarf je Einwohner variere zwischen den Ländern gerade so wie ihre Steuerkraft, und auch keine begründete Aussicht besteht, daß in absehbarer Zeit eventuell tatsächlich vorhandene Finanzbedarfsunterschiede zwischen den Ländern bei gleichwertigen Länderleistungen anhand objektiver Kriterien exakt festgestellt werden könnten, spricht für die vorgeschlagene Vermutung ein schwerwiegendes verfassungsrechtliches Argument: Sie schafft die Voraussetzung dafür, daß der finanzielle Status aller Länder mit ihrer verfassungsrechtlich gewollten gleichrangigen Stellung in Einklang kommt.

Muß das Finanzausgleichsziel dementsprechend in erster Linie in der Gewährleistung eines gleichen Ländersteueraufkommens je Einwohner in allen Bundesländern gesehen werden, so ist das zieladäquate und auch verfassungsrechtlich zulässige Ausgleichsverfahren die Verteilung des gesamten Ländersteueraufkommens unter die Länder nach dem Kriterium der Einwohnerzahl¹⁵⁾.

Widersprüche bei den Grundsätzen

Bevor eine konkrete Reformlösung des Steuerverteilungsproblems vorgestellt werden kann, müssen die Widersprüche der oben aufgeführten Grundsätze der Steuerverteilung aufgehoben oder zumindest entschärft werden.

Unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten wurde oben eine alle Steuern umfassende, ausschließliche *Gesetzgebungshoheit* des Bundes verlangt, unter föderalistischen der völlige Ausschluß der

Länder von jeglicher Steuergesetzgebungshoheit abgelehnt; beide Grundsätze sind in dieser Formulierung nicht miteinander zu vereinbaren.

Der erste kann jedoch zugunsten des zweiten abgeschwächt und den Ländern ohne Gefahr für das Ziel der Verteilungsgerechtigkeit ein begrenztes Steuergesetzgebungsrecht eingeräumt werden, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt sind:

- Es muß gewährleistet werden, daß die Länder ein der gesamten Länderebene zugestandenes Gesetzgebungsrecht zur Beeinflussung der Länderfinanzmasse insgesamt nur einheitlich, d. h. im gesamten Bundesgebiet gleichzeitig und gleichmäßig, ausüben können.
- Es muß sichergestellt werden, daß im Falle der Gewährung eines „individuellen“ Steuergesetzgebungsrechts an die einzelnen Länder die hiervon nicht betroffenen Ländersteuern gleichmäßig zwischen den Ländern verteilt werden.

Die Einschränkungen für ein Steuergesetzgebungsrecht der Länder sind damit keineswegs erschöpft: Es soll sich auf Steuern beziehen, bei denen die Länder die Ertragshoheit besitzen und die einen nennenswerten Aufkommensumfang haben, jedoch nicht auf solche, die wichtige Instrumente nichtfiskalischer Besteuerung sind und als solche auch eingesetzt werden.

Steuern mit im Hinblick auf eine Steuergesetzgebungshoheit der Länder nennenswertem Aufkommen sind die Einkommen- und Körperschaftsteuer, die Umsatzsteuer, die Mineralölsteuer, die Gewerbesteuer und die Tabaksteuer¹⁶⁾. Hiervon scheidet die Einkommen- und Körperschaftsteuer als das bei weitem wichtigste Instrument nichtfiskalischer Besteuerung aus. Darüber hinaus erscheint auch die Gewerbesteuer ungeeignet: zum einen, weil sie sich als Instrument der Stabilisie-

¹⁵⁾ Zur näheren Begründung vgl. J. Hinnendahl, a.a.O., S. 184 ff. sowie die dort angegebene Literatur.

¹⁶⁾ Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1975, S. 170 f.

UFR 2/73

**Die
junge Rama.
Der Geschmack.
Und die Gesundheit.**



rungspolitik eignet, zum anderen, weil längerfristig ihre Abschaffung geplant wird und dabei eine Beteiligung der Länder an der Gesetzgebungs- und Ertragshoheit über diese Steuer ein zusätzliches Hemmnis bedeuten würde.

Einer Verwertung der Umsatzsteuer steht deren Eignung als Instrument zur Gewährleistung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts entgegen. Dennoch wird sie aus dem Kreis der für eine Steuergesetzgebungshoheit der Länder in Frage kommenden Steuern nicht ausgeschlossen, weil ihre Bedeutung als außenwirtschaftspolitisches Instrument in der Bundesrepublik Deutschland mit einer Ausnahme stets gering war und darüber hinaus im System flexibler Wechselkurse völlig wegfällt.

Da die Mineralölsteuer und die Tabaksteuer zwar für nichtfiskalische Besteuerung geeignet sind, jedoch fast ausschließlich zu fiskalischen Zwecken genutzt werden, kommen auch sie als Steuern in Betracht, deren Gesetzgebungshoheit teilweise den Ländern zugewiesen werden könnte.

Die hier getroffene Auswahl kann nur eine vorläufige sein; denn das endgültige Urteil hängt entscheidend von den Grundsätzen zur Verteilung der Ertragshoheit sowie den dafür entscheidenden Eigenschaften der einzelnen Steuern ab.

Hinsichtlich der Verteilung der *Steuerverwaltungshoheit* weisen die Grundsätze der Steuerverteilung keine Widersprüche auf: Der aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit erhobenen Forderung nach bundeseinheitlicher Finanzverwaltung steht keine anders lautende Forderung entgegen.

Auch bei den im Rahmen der Verteilung der *Steuerertragshoheit* genannten Grundsätzen liegen zumindest logische Widersprüche nicht vor; ob welche tatsächlicher Art auftreten, kann nur eine konkrete Steuerverteilungslösung zeigen; eine solche wird im folgenden Abschnitt entwickelt.

Vorschläge zur Neugestaltung

Auf der Basis der bisherigen Überlegungen wird nunmehr vorgeschlagen, die Verteilung der Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Ertragshoheit über die Steuern in der Bundesrepublik Deutschland wie folgt neuzugestalten:

Sowohl aus stabilisierungspolitischen als auch aus verteilungspolitischen und föderalistischen Gründen muß der Bund die *Ertragshoheit* über die Einkommen- und Körperschaftsteuer, die Mineralölsteuer und die Gewerbesteuer erhalten; denn alle drei Steuern haben eine relativ große Aufkommenselastizität und weisen eine erhebliche regionale Streuung auf¹⁷⁾. Darüber hinaus muß dem Bund unter außenwirtschaftspolitischen Gesicht-

punkten die Ertragshoheit über die Zölle zugewiesen werden. Wird der Grundsatz der Besitzstandswahrung beachtet, so wäre bei der bisher vorgeschlagenen Lösung der Bedarf des Bundes hinreichend erfüllt. Deshalb kommt die Zuweisung der *Ertragshoheit über weitere Steuern* an den Bund nicht in Frage, obwohl die genannten Kriterien dies bei etlichen Steuern zuließen.

Neben den Grundsätzen der Steuerverteilung sprechen folgende Gründe für die Ertragshoheit des Bundes über die genannten Steuern. Wird die Gewerbesteuer – wie geplant – abgeschafft, so wird der Bund den Steueraufkommensausfall bei der vorgeschlagenen Verteilung der Ertragshoheit im wesentlichen durch eine entsprechende Vergrößerung des Aufkommens der Einkommen- und Körperschaftsteuer mittels Anhebung der Steuersätze kompensieren müssen. Diese Lösung könnte als die unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten beste angesehen werden; sie hätte darüber hinaus den Vorzug, daß das Gewicht der Einkommen- und Körperschaftsteuer im Rahmen der Gesamtbesteuerung und damit auch ihre Bedeutung als Instrument der nichtfiskalischen Besteuerung erhöht würden. Bei vollständiger Substitution der Gewerbesteuer durch die Einkommen- und Körperschaftsteuer flössen rund 50% des gesamten Steueraufkommens aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer.

Sämtliche nicht dem Bund zugewiesenen Steuern stehen für die Länder- und Gemeindeebene zur Verfügung. Aber mit Ausnahme der Kraftfahrzeugsteuer, die sowohl hinsichtlich ihrer Aufkommenselastizität als auch hinsichtlich ihrer regionalen Streuung den Anforderungen, die an eine „Ländersteuer“ zu stellen sind, sehr nahe kommt¹⁸⁾, müssen bei zahlreichen Steuern Bedenken gegen die Zuweisung ihrer Ertragshoheit an die einzelnen Länder geltend gemacht werden, wenn auf die verteilungspolitischen und föderalistischen Grundsätze der Steuerverteilung geachtet wird. Denn sowohl die Mehrwertsteuer und die speziellen Verbrauchssteuern als auch die Vermögensteuer und die Erbschaftsteuer weisen ungünstige Werte hinsichtlich ihrer regionalen Streuung auf¹⁹⁾.

Dementsprechend wird vorgeschlagen, das Aufkommen sämtlicher für die Länder zur Verfügung stehender Steuern – mit Ausnahme des Aufkommens der für die Gemeinden vorzusehenden Steuern – in eine Länderfinanzausgleichsmasse fließen zu lassen. Diese Ausgleichsmasse sollte anschließend nach dem Kriterium der Einwohner-

¹⁷⁾ Vgl. G. Hagemann: Aufkommenselastizitäten ausgewählter Steuern in der Bundesrepublik Deutschland 1950–1963. Tübingen 1968, passim; J. Hinne Dahl, a.a.O., S. 148.

¹⁸⁾ Vgl. ebenda, S. 148 und S. 152.

¹⁹⁾ Vgl. ebenda, S. 148.

zahl unter die Länder verteilt werden. Hierbei müßte ein zwischen den Ländern (erheblich) streuendes Gemeindesteueraufkommen durch einen Vorwegausgleich im Rahmen dieser Ausgleichsmasse berücksichtigt werden.

Die Länder sollten daneben die Ertragshoheit über das örtliche Aufkommen eines Landeszuschlags zur Einkommen- und Körperschaftsteuer mit proportionalem Tarif erhalten.

Was die Steuerertragshoheit der Gemeindeebene und der einzelnen Gemeinden betrifft, so kann ohne nähere Untersuchung der einzelnen Steuern anhand der für „Gemeindesteuern“ entwickelten Kriterien kein abschließender Vorschlag unterbreitet werden; deshalb wird in diesem Zusammenhang auf die Ergebnisse anderer Autoren verwiesen²⁰⁾. Soviel kann allerdings gesagt werden: Unter den für den Bund vorgesehenen Steuern befindet sich keine adäquate Gemeindesteuer²¹⁾.

Aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit muß der Bund grundsätzlich die *Gesetzgebungshoheit* über alle im Bundesgebiet erhobenen Steuern erhalten. Von diesem Grundsatz sollte und kann wie folgt abgewichen werden:

Um den Umfang der Länderfinanzausgleichsmasse den Änderungen des Finanzbedarfs der Länderebene anpassen zu können, erhalten die Länder das Recht, den vom Bund im Rahmen seiner Gesetzgebungshoheit mit Zustimmung des Bundesrates festgelegten Steuersatz bei der Mehrwertsteuer um $\pm 2\%$ in Stufen von $0,5\%$ ohne Zustimmung des Bundestages variieren zu können. Im Rahmen der Kraftfahrzeugbesteuerung erhalten sie ein Hebesatzrecht mit Hebesätzen, die zwischen 80% und 120% liegen könnten. Im Interesse bundeseinheitlicher Besteuerung müssen allerdings rechtliche Vorkehrungen getroffen werden, die vorzusehen haben, daß die Länder das soeben vorgeschlagene Steuergesetzgebungsrecht nur einheitlich ausüben.

Um regional unterschiedlichen Wünschen der Bevölkerung nach Länderleistungen entsprechen zu können, wird den einzelnen Ländern das Recht eingeräumt, auf der Basis des im Rahmen der Bundeseinkommen- und -körperschaftsteuer zu versteuernden Einkommens einen Landeszuschlag mit proportionalem Tarif zwischen 0% und 5% zu erheben. Dieser Landeszuschlag darf allerdings kein Zustimmungsrecht des Bundesrates zu Steuerrechtsänderungen des Bundes bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer begründen.

Ob und inwieweit es möglich und sinnvoll ist, auch den Gemeinden eine begrenzte Steuergesetzgebungsbefugnis einzuräumen — z. B. in Form eines Hebesatzrechtes — kann hier ohne weiteres nicht entschieden werden; wesentliche Voraussetzung hierfür ist jedoch, daß unter den zur Ver-

fügung stehenden Steuern adäquate — und das heißt u. a. für ein solches Hebesatzrecht geeignete — Gemeindesteuern gefunden werden können.

Die aus verteilungspolitischen Gründen wünschenswerte Zuweisung der *Steuerverwaltungshoheit* über alle Steuern zum Bund, d. h. eine Bundesfinanzverwaltung, wird u. a. deshalb nicht vorgeschlagen, weil die wichtigsten Bedenken gegen die Länderfinanzverwaltung seit der Neuformulierung des Art. 108 GG im Rahmen der Finanzreform von 1969 als behoben angesehen werden können.

Vorzüge einer Neugestaltung

Die hier vorgeschlagene Lösung des Problems der Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern kann nicht gewährleisten, daß die Länder ihr gegenüber der heutigen Lösung erweitertes Steuer-gesetzgebungsrecht nicht prozyklisch „nutzen“ — unter Umständen sogar entgegen ausdrücklicher gesetzlicher Verpflichtung²²⁾. Sie mutet darüber hinaus sowohl einzelnen Ländern als auch den Ländern insgesamt Einbußen an Finanzautonomie zu, soweit diese auf dem Umfang der zur Verfügung stehenden Finanzmasse beruht. Denn mit der Einrichtung der Länderfinanzausgleichsmasse und deren Verteilung nach der Einwohnerzahl engt sie den finanziellen Spielraum derjenigen Länder ein, die heute ein Steueraufkommen pro Kopf erzielen, das über dem Länderdurchschnitt liegt²³⁾. Und mit dem Ausschluß der Länderebene von den aufkommenselastischen Steuern beschränkt sie das Wachstumspotential des gesamten Ländersteueraufkommens.

Diesen Nachteilen stehen jedoch beachtliche Vorzüge im anfangs definierten Sinne gegenüber²⁴⁾.

Die neue Lösung verbessert die Erfolgsaussichten der staatlichen Stabilisierungs- und Wachstumspolitik. Denn sie weist dem Bund als derjenigen staatlichen Ebene, von der noch am ehesten antizyklische Finanzpolitik erwartet werden kann, die hierfür wichtigsten Instrumente zu: die alleinige Gesetzgebungs- und Ertragshoheit über die Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie ein insgesamt stark konjunktur reagibles Steueraufkommen. Sie gewährleistet darüber hinaus, daß eine antizyklische Finanzpolitik des Bundes von

²⁰⁾ Vgl. z. B. Art. Gemeindefinanzen (H. T i m m), Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Stuttgart, Tübingen, Göttingen, Bd. 4 (1965), S. 304 f.; G. Z e i t e l: Die zweckmäßige Struktur des kommunalen Steuersystems, in: Kommunale Finanzen und Finanzausgleich, Hrsg. H. T i m m und H. J e c h t (Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F. Bd. 32), Berlin 1964, S. 184 ff.

²¹⁾ Vgl. Art. Gemeindefinanzen (H. T i m m), a.a.O., S. 304.

²²⁾ Vgl. J. H i n n e n d a h l, a.a.O., S. 60.

²³⁾ Soweit die Finanzautonomie allerdings hierauf beruht, ist sie erstens teilweise zufällig bedingt und wird zweitens „auf Kosten“ der „armen“ Länder ausgeübt.

²⁴⁾ Vgl. Ziffer 3.

den Ländern (und Gemeinden) nicht in dem bisherigen Maße durch prozyklische Verausgabung eines deutlich konjunktur reagiblen Steueraufkommens konterkariert werden kann. Denn sie verringert die Konjunktur reagibilität des Länder-(und Gemeinden)Steueraufkommens. Die bei weitem aufkommenstärkste Ländersteuer, die Mehrwertsteuer, hat eine Aufkommenselastizität von ca. 1, und der Einfluß der einzigen stark aufkommenselastischen Steuer (1,2), der Vermögensteuer, wird aufgehoben durch die weniger aufkommenselastische (0,8), aber doppelt so umfangreiche Tabaksteuer²⁵⁾. Angesichts dieser Tatsachen kann in dem Landeszuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer keine echte Gefahr für die Stabilisierungspolitik des Bundes gesehen werden.

Die vorgeschlagene Lösung verbessert auch die Erfolgsaussichten der staatlichen Verteilungspolitik. Denn sie gewährleistet mit der gewollten Ausnahme des Länderzuschlags zur Einkommen- und Körperschaftsteuer eine bundeseinheitliche Steuergesetzgebung und -verwaltung, und sie weist dem Bund als dem Hauptverantwortlichen für die Realisierung einer gerechten Einkommens- und Vermögensverteilung die Gesetzgebungshoheit über die wichtigsten Instrumente zu: die Einkommen- und Körperschaftsteuer, die Vermögensteuer und die Erbschaftsteuer; dabei wird die Gesetzgebungshoheit über die Einkommen- und Körperschaftsteuer nicht mehr durch das Zustimmungserfordernis des Bundesrates beeinträchtigt. Der Reformvorschlag schafft darüber hinaus die Voraussetzungen für eine regional gleichmäßige Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Leistungen.

Schließlich stellt die empfohlene Lösung auch unter föderalistischen Gesichtspunkten gegenüber der heutigen eine Verbesserung dar. Sie vermeidet die ständigen Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern um den Anteil an der Verbundmasse, stärkt die Unabhängigkeit sowohl der Länderebene als auch des einzelnen Landes durch eine – wenn auch begrenzte – Steuergesetz-

gebungshoheit und beendet die unwürdige und mit dem Grundgesetz nicht zu vereinbarende Teilung in „arme“ und „reiche“ oder in „leistungsschwache“ und „leistungsfähige“ Länder.

Positive Nebenwirkungen

Eine Reform der Finanzverfassung, wie sie hier entwickelt wurde, hätte im Falle ihrer Verwirklichung über die genannten Vorzüge hinaus positive Nebenwirkungen für die Lösung des Problems der Neugliederung des Bundesgebietes, das infolge der Ergebnisse der jüngsten Volksabstimmungen in Teilen Niedersachsens wieder einmal besonders aktuell ist. Die Sammlung des gesamten Ländersteueraufkommens in der Länderfinanzausgleichsmasse und seine Verteilung unter die Länder nach dem grundsätzlich anzuwendenden Kriterium der Einwohnerzahl müßten zu einer Angleichung der finanziellen Leistungsfähigkeit sowohl der im Augenblick bestehenden Länder als auch der wichtigsten in der bisherigen Neugliederungsdiskussion genannten „Modell-Länder“ führen. Einerseits könnte dieses Ergebnis der Reform wesentlich dazu beitragen, den Weg für Neugliederungslösungen freizumachen, die bisher daran scheitern mußten, daß sie Länder vorsahen, deren finanzielle Leistungsfähigkeit sich bei der bestehenden Finanzverfassung zu stark unterschied. Andererseits könnte es aber auch den Verzicht auf jegliche Neugliederung des Bundesgebietes erleichtern – eine Lösung des Problems, die nahe liegt angesichts der enormen Schwierigkeiten auch nichtökonomischer Art, auf die bisher noch jeder Neugliederungsvorschlag gestoßen ist und mit denen auch in Zukunft gerechnet werden müßte. Nach der Verwirklichung der vorgeschlagenen Reform der Finanzverfassung entfielen jedenfalls das schwerwiegendste Argument für die Forderung des Art. 29 Abs. 1 GG nach einer Neugliederung des Bundesgebietes: die unterschiedliche finanzielle Leistungskraft der einzelnen Länder.

²⁵⁾ Vgl. G. Hagemann, a.a.O.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Prof. Dr. Wolfgang Michalski, Prof. Dr. Heinz-Dietrich Ortlieb, Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmahl)

REDAKTION:
Dr. Otto G. Mayer (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Klaus Kwasiński, Dipl.-Vw. Hubert Höping (Stellvertreter), Dipl.-Vw. Claus Hamann, Dipl.-Vw. Albrecht Iwersen, Helga Lange, Renate Schletz, Dipl.-Vw. Klauspeter Zanzig

Anschrift der Redaktion: 2 Hamburg 36, Neuer Jungfernstieg 21, Tel.: (0 40) 35 62 306 307

HERSTELLUNG UND VERTRIEB:
Verlag Weltarchiv GmbH, Hamburg

Anzeigen: Generalvertretung Dr. Hans Klemen

Anzeigenpreisliste: Nr. 12 vom 1. 1. 1971

Bezugspreise: Einzelheft: DM 6,50, Jahresabonnement: DM 72,- (Studenten: DM 30,-)

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: Otto Schwitzke, Hamburg

Anschrift des Verlages: 2 Hamburg 36, Neuer Jungfernstieg 21, Tel.: (0 40) 35 62 500

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es nicht gestattet, die Zeitschrift oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf andere Art zu vervielfältigen. Copyright bei Verlag Weltarchiv GmbH.