

Matthöfer, Hans; Nölling, Wilhelm

Article — Digitized Version

Streit um die Umsatzsteuer

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Matthöfer, Hans; Nölling, Wilhelm (1979) : Streit um die Umsatzsteuer, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 59, Iss. 3, pp. 108-114

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135291>

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.

Streit um die Umsatzsteuer

Alle zwei Jahre wiederholt sich das Spiel: Neuregelung des Beteiligungsverhältnisses von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer. Im Vorfeld der konkreten Verhandlungen werden die Forderungen aufgestellt und die Begründungen ausgetauscht. Für den Bund schildert Finanzminister Hans Matthöfer die Lage, aus Ländersicht nimmt Hamburgs Finanzsenator Wilhelm Nölling Stellung.

Hans Matthöfer

Entwicklungstendenzen im bundesstaatlichen Finanzsystem

In Artikel 106, Abs. 3 Grundgesetz heißt es u. a.: „Im Rahmen der laufenden Einnahmen haben der Bund und die Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben ...“ Das Grundgesetz geht also davon aus, daß der Bund auf Dauer seine Ausgaben in gleichem Maße mit laufenden Einnahmen finanziert wie die Länder und ihre Gemeinden. Er soll also nicht in höherem Maße

auf eine Kreditfinanzierung angewiesen sein als die anderen Gebietskörperschaften im Bundesstaat. Eine solche aufgabengerechte Verteilung der Finanzmassen kann nicht zu einem ein für allemal festzulegenden, statischen System der Verteilung der Steuerquellen führen. Mit der wirtschaftlichen Entwicklung und sich verändernden Schwerpunkten der Aufgabenstellung der öffentlichen Hand tritt eine stetige Veränderung in der relativen finanziellen Ausstattung der Gebietskörperschaften ein.

Das Grundgesetz weist die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben jeweils unterschiedlich den einzelnen Gebietskörperschaften zu. Verstärkt oder vermindert sich der Ausgabenbedarf oder die Dringlichkeit bestimmter öffentlicher Aufgaben, dann hat dies unterschiedliche Rückwirkungen auf die finanzielle Position der einzelnen Gebietskörperschaften. Auch das Aufkommen der einzelnen Steuerarten entwickelt sich im Zuge der wirtschaftlichen und konjunkturellen

Abläufe unterschiedlich. Da die Gebietskörperschaften an den einzelnen Steuern in unterschiedlichem Ausmaß beteiligt sind, führt auch dies zu einer relativen Veränderung des Verhältnisses der Finanzausstattung der Gebietskörperschaften.

Zahlungen des Bundes

Der finanzielle Ausgleich zwischen den Gebietskörperschaften wird mit Hilfe des Steuerverbunds, des horizontalen und des vertikalen Finanzausgleichs durchgeführt. Ferner werden Maßnahmen der Länder und Gemeinden in erheblichem Umfang durch Zuweisungen des Bundes mitfinanziert; bei einer Reihe von Geldleistungsgesetzen findet eine gemeinschaftliche Finanzierung durch Bund und Länder nach unterschiedlichen Beteiligungssätzen statt (Beispiele sind Wohngeld, Wohnungsbauprämien, Bafög-Leistungen, Gemeinschaftsaufgaben wie der Hochschulbau oder die regionale Wirtschaftsförderung). So entfällt ein gewichtiger Teil der Aus-

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Hans Matthöfer, 53, ist Bundesfinanzminister und Mitglied des Parteivorstandes der SPD.

Dr. Wilhelm Nölling, 45, SPD, ist Senator der Freien und Hansestadt Hamburg und Präses der Finanzbehörde.

gaben des Bundes auf Finanzzuweisungen an andere Gebietskörperschaften (vgl. Tabelle 1).

Die bei unterschiedlichen Finanzierungsaufgaben jeweils festgelegten Finanzierungsanteile und die Festlegung bestimmter Anteile im Steuerverbund reichen jedoch nicht aus, um divergierende Entwicklungen in der finanziellen Situation von Bund und Ländern auszugleichen.

Neufestsetzung der Steueranteile

Eine Neuregelung und Anpassung von Steueranteilen an veränderte Verhältnisse ist deshalb in der Bundesrepublik zur ständigen Übung geworden. Bis zur Finanzreform von 1969 diente die Festsetzung von Anteilen an der Einkommensteuer als Ausgleichsinstrument. Diese Anteile mußten insgesamt zehnmal neu festgesetzt werden. Nach der Finanzreform haben die Umsatzsteueranteile die Rolle des va-

riablen Faktors übernommen. Sie sind bisher insgesamt fünfmal neu festgesetzt worden.

Die Neufestsetzung erfolgt durch ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Es wäre eine gefährliche Entwicklung, wenn diese regelmäßig notwendige Neufestsetzung der Steueranteile einseitig als eine Art Interessenkonflikt, den die Finanzminister untereinander auszufechten haben, angesehen wird. Es darf bei der Neufestsetzung von Steueranteilen nicht darum gehen, unterschiedliche parteipolitische Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat zur Geltung zu bringen. Bundestag und Bundesrat – der ja ebenfalls ein Bundesorgan ist – haben mit ihrer „gemeinsamen“ Entscheidung über die Neufestsetzung von Steueranteilen vielmehr auch eine Entscheidung darüber zu treffen, welche öffentlichen Aufgaben in welchem Umfang finanziert werden können.

Die Verteilung der Finanzmasse im Bundesstaat entscheidet mit darüber, inwieweit zum Beispiel Aufgaben wie die soziale Sicherung, das Verkehrswesen oder die Förderung der Forschung (Schwerpunkt der staatlichen Finanzleistungen beim Bund), die Maßnahmen der öffentlichen Sicherheit, die Finanzierung der Hochschulen (Schwerpunkt bei den Ländern) oder Aufgaben auf dem Gebiet der Stadtplanung und der kommunalen Gemeinschaftseinrichtungen sowie im Gesundheitswesen (Schwerpunkt bei den Gemeinden) durchgeführt werden können. Die Finanzausstattung des Bundes ist ferner maßgebend dafür, in welchem Ausmaß er zum Beispiel bei regional konzentrierten Krisenerscheinungen, die für einzelne Regionen oder Bundesländer besondere Probleme aufwerfen, ausgleichend und stützend eingreifen kann (vgl. Tabelle 2).

Entscheidungen über die finanzielle Ausstattung der Gebietskörperschaften unseres Bundesstaates dürfen daher nicht als kleinliches Hick-hack der Finanzminister untereinander gewertet werden. Es handelt sich hier vielmehr um Entscheidungen von weittragender staatspolitischer Bedeutung. Sie müssen im Geiste eines kooperativen Föderalismus getroffen werden, wobei nicht das finanzielle Eigeninteresse einer bestimmten Gruppe öffentlicher Haushalte den Ausschlag geben darf. Es geht um die sachgerechte Bewältigung der öffentlichen Aufgaben des Gesamtstaates, die Berücksichtigung der internationalen Verpflichtungen unseres Landes ebenso wie um die Notwendigkeit, uns den Herausforderungen der Zukunft zu stellen.

Neue Dringlichkeiten

Zu Beginn der 70er Jahre stellten sich für alle Gebietskörperschaften Finanzierungsaufgaben von erheblichem Gewicht

Tabelle 1
Zahlungen des Bundes an Länder und Gemeinden

| | 1969 | 1973 | 1977 | 1978 |
|---------------------------------------------------------|------|------|------|------|
| An Länder | | | | |
| – in Mrd. DM | 9,7 | 19,6 | 23,2 | 25,4 |
| – in % der Gesamtausgaben des Bundes | 11,8 | 16,1 | 13,6 | 13,4 |
| An Gemeinden | | | | |
| – in Mrd. DM | 1,9 | 1,6 | 2,2 | 2,6 |
| – in % der Gesamtausgaben des Bundes | 2,4 | 1,4 | 1,3 | 1,4 |
| darunter: Investitionszuschüsse an Länder und Gemeinden | | | | |
| – in Mrd. DM | 3,7 | 7,6 | 7,4 | 8,5 |
| – in % der Gesamtausgaben des Bundes | 4,6 | 6,2 | 4,3 | 4,5 |

Tabelle 2
Finanzierungsanteile der Gebietskörperschaften an öffentlichen Aufgaben 1975
(in %)

| | Bund | Länder | Gemeinden |
|--------------------------------------------------|-------|--------|-----------|
| Soziale Sicherung | 67,8 | 15,0 | 16,0 |
| Gesundheit, Sport und Erholung | 5,9 | 27,3 | 66,0 |
| Schulen | 0,3 | 70,2 | 29,3 |
| Hochschulen | 9,8 | 90,2 | – |
| Forschung | 75,0 | 22,1 | 2,8 |
| Verkehr | 49,4 | 29,0 | 21,3 |
| Wohnungswesen und Raumordnung, kommunale Dienste | 7,7 | 29,1 | 64,0 |
| Wirtschaftsförderung | 44,8 | 39,4 | 7,1 |
| Öffentliche Sicherheit und Rechtsschutz | 7,2 | 76,7 | 16,1 |
| Verteidigung | 100,0 | – | – |

vor allem aufgrund eines hohen Nachholbedarfs im Bildungs- und im Gesundheitswesen, aber auch in zunehmendem Maße bei der Förderung der Wirtschaftskonjunktur und des wirtschaftlichen Wachstums. Große Teile dieser Aufgaben fielen vor allem in den Zuständigkeitsbereich der Länder und Gemeinden, die damit vor beachtliche Finanzierungsprobleme gestellt wurden. Die Neuverteilung der Finanzmassen im Zuge der Finanzreform, die Einrichtung der Gemeinschaftsaufgaben, verstärkte Finanzierungsbeiträge des Bundes und die Neufestsetzung der Anteile am Umsatzsteueraufkommen haben dazu beigetragen, daß wichtige Aufgaben unseres Gemeinwesens finanziert und mit einer gewissen Bundeseinheitlichkeit geregelt werden konnten.

Heute haben wir eine erneute Verlagerung der Ausgabendynamik innerhalb unseres bundesstaatlichen Finanzierungsmechanismus zu verzeichnen. Bei manchen öffentlichen Aufgaben sind gewisse Sättigungsgrenzen erreicht worden, eine Entwicklung, zu der nicht nur die in bestimmten Aufgabenbereichen erbrachten Leistungen beigetragen haben, sondern auch die Veränderung unserer Bevölkerungsstruktur, die z. B. zu einem teil-

weisen Nachlassen der quantitativen Anforderungen an unser Bildungssystem geführt haben bzw. noch führen werden. Andere Aufgaben haben an finanzieller Bedeutung zugenommen. Wichtige Bereiche dieser „neuen“ Dringlichkeiten liegen mit ihrem finanziellen Schwerpunkt im Aufgabenbereich des Bundes (vgl. Tabelle 3).

Steigende Belastung des Bundeshaushalts

Der Gesamtbereich der internationalen Verpflichtungen des Bundes schlägt sich dabei nicht nur auf der Ausgabenseite des Haushalts nieder, sondern mehr noch in der Abtretung wachsender Teile der Steuereinnahmen des Bundes an die Europäischen Gemeinschaften. Im Rahmen der Durchführung der Konjunkturprogramme und der Maßnahmen zur Sicherung von Beschäftigung und zur Stützung der Nachfrage hat der Bund in besonders hohem Maße finanzielle Mittel eingesetzt. Von den ausgabewirksamen Sondermaßnahmen seit 1974 von rund 35 Mrd. DM belasten rund 21 Mrd. DM den Bundeshaushalt. Auch die steigende Zinsbelastung steht nicht zuletzt im Zusammenhang mit dem überproportionalen Finanzierungsanteil, den der Bund im Zusammenhang mit Maßnahmen

der Konjunkturstützung und Beschäftigungssicherung getragen hat.

Hinzu kommen erhebliche finanzielle Lasten, die im Bereich der sozialen Sicherung zu tragen sind und die nicht zuletzt wegen der ungünstigen Beschäftigungslage letztlich auch zur verstärkten Inanspruchnahme des Bundes geführt haben. Wichtige Faktoren sind die Dynamisierung der Sozialleistungen (Zuschüsse zur Sozialversicherung, Kriegsopferversorgung) sowie die Finanzierungsanforderungen in der Knappschaftsversicherung und der Bundesanstalt für Arbeit. Der Ausbau des sozialen Netzes und die Verlagerung von Lasten auf den Bund, z. B. bei Kindergeld, Mutterschutz, flexibler Altersgrenze für Schwerbehinderte, tragen erheblich zur steigenden Belastung des Bundeshaushalts bei.

Zusätzliche Anforderungen

Die künftigen Aufgaben, die sich im Rahmen einer zukunftsorientierten Politik der Verbesserung der Wachstumschancen unserer Wirtschaft stellen, werden weitere, zusätzliche Anforderungen an den Bundeshaushalt zur Folge haben. Die Förderung und Finanzierung der technologischen Entwicklung, die Schaffung verbesserter und wettbewerbsfähiger Produktionsstrukturen sind Aufgaben, die im wirtschaftlichen Gesamtinteresse Vorrang erhalten müssen. Auch künftig wird der Bund bei wirtschaftlichen Strukturproblemen einzelner Regionen und Wirtschaftszweige Beiträge zur strukturellen Anpassung und zur Beseitigung von Wachstumshemmnissen leisten müssen.

Die Verteilung des Steueraufkommens ist der Veränderung in der Dynamik des öffentlichen Ausgabenbedarfs nicht angepaßt. Bei unveränderten Anteilen der Ebenen des Bundesstaates an den Gemeinschaftssteuern würde der Anteil des Bun-

Tabelle 3
Anteile ausgewählter Aufgabenbereiche an den Bundesausgaben
(in %)

| | 1968 | 1973 | 1978 |
|-------------------------------------------------|------|------|------|
| Soziale Sicherung | 32,2 | 26,4 | 35,6 |
| darunter: Sozialversicherung | 14,5 | 12,1 | 17,0 |
| Familien-, Sozial- und Jugendhilfe (Kindergeld) | 4,5 | 3,3 | 8,8 |
| soziale Kriegsfolgeleistungen | 10,7 | 8,7 | 7,5 |
| Bildung | 3,2 | 5,6 | 5,4 |
| darunter: Hochschulen | 0,9 | 1,2 | 0,5 |
| Forschung | 2,0 | 3,1 | 3,3 |
| Gesundheit | 0,2 | 1,0 | 0,8 |
| Verteidigung | 22,6 | 22,4 | 19,5 |
| Verkehr | 7,5 | 8,3 | 6,9 |
| Bundesbahn | 4,4 | 7,6 | 6,9 |
| Zinsen | 2,5 | 2,7 | 5,3 |
| Politische Führung und zentrale Verwaltung | 2,6 | 2,7 | 2,6 |

des am Steueraufkommen weiter abnehmen. Einen Überblick über die zu Lasten des Bundes gehende Entwicklung der Anteile am Steueraufkommen gibt Tabelle 4.

Tabelle 4
Anteile der Gebietskörperschaften am Steueraufkommen
(in %)

| | 1967 | 1972 | 1977 |
|----------------------------|------|------|------|
| Bund | 54,8 | 51,6 | 48,4 |
| Länder | 32,8 | 35,2 | 35,7 |
| Gemeinden | 11,0 | 11,7 | 12,8 |
| LAF | 1,4 | 0,7 | 0,4 |
| Europäische Gemeinschaften | — | 0,8 | 2,6 |

Verteilung der Steuerquellen

Unser Steuersystem ist dadurch gekennzeichnet, daß die direkten Steuern, hier vor allem

die Lohnsteuer, überproportional zunehmen, während die indirekten Steuern in ihrer Gesamtheit abnehmende Aufkommensanteile verzeichnen. Bundesstaatlicher Steuerverbund und Aufkommensverteilung sind aber so geregelt, daß dem Bund geringere Anteile an den dynamisch wachsenden Steuern zustehen, während Länder und Gemeinden verstärkt von diesen Einnahmequellen profitieren. 1978 stammten z.B. 36% der Steuereinnahmen des Bundes aus der Einkommensteuer, die Länder bezogen 48,6% ihrer gesamten Steuereinnahmen, die Gemeinden 45,9% aus der Einkommensteuer. Die Umsatzsteuer erbrachte dagegen 1978 28,4% der Steuereinnahmen des Bundes, die Länder waren nur zu 20,8% ihres Steuerauf-

Tabelle 5
Anteile von Bund, Ländern und Gemeinden an der gesamten Nettokreditaufnahme

| | (in %) | | |
|-----------|--------|------|------|
| | 1974 | 1976 | 1978 |
| Bund | 41,4 | 54,6 | 64,7 |
| Länder | 33,8 | 33,6 | 31,8 |
| Gemeinden | 24,8 | 11,8 | 3,5 |

kommens auf die Umsatzsteuer angewiesen, die Gemeinden sind an der Umsatzsteuer nicht unmittelbar beteiligt. Die Verteilung der Steuerquellen im Bundesstaat führt daher tendenziell zu einer stetigen relativen Schmälerung der Finanzmasse des Bundes.

Die gegenläufige Entwicklung des Steueraufkommens der Ebenen und der zu bewältigenden

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Demnächst erscheint:

Klaus Bolz (Hrsg.)

**DIE WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG IN OSTEUROPA
ZUR JAHRESWENDE 1978/79**

In der vorliegenden Untersuchung wird nunmehr zum siebenten Mal eine nach Ländern getrennte Übersicht über die wirtschaftlichen Ergebnisse des vorangegangenen Jahres sowie über die Entwicklungstendenzen des laufenden Jahres in den Ländern des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) gegeben. Der inhaltliche Aufbau der einzelnen Länderberichte (Bulgarien, DDR, Polen, Rumänien, Sowjetunion, Tschechoslowakei und Ungarn) sowie der beigelegten Statistiken ist einheitlich gestaltet. Dabei wurden Materialien berücksichtigt, die bis Mitte März 1979 vorlagen. Umfang und Aktualität des analysierten Datenmaterials stellen somit Orientierungs- und Entscheidungshilfen dar, die in dieser geschlossenen Form kaum an anderer Stelle zu erhalten sind.

Oktav, ca. 280 Seiten, 1979, Preis broch. DM 18,50

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G

Finanzierungsaufgaben hat in den letzten Jahren dazu geführt, daß sich die gesamtstaatliche Neuverschuldung zunehmend auf den Bund verlagert hat (vgl. Tabelle 5). Das stand auch im Zusammenhang mit der konjunkturpolitischen Aufgabenstellung der öffentlichen Haushalte und der hohen Verantwortung, die der Bund als zentraler Haushalt faktisch für die gesamtstaatliche Entwicklung getragen hat.

Auf die Dauer kann jedoch das derzeit konjunkturpolitisch gebotene hohe Ausmaß der Kreditfinanzierung von Bundesausgaben nicht aufrechterhalten werden. In dem Maße, in dem kürzerfristige und zeitlich begrenzte Notwendigkeiten durch eine Verstetigung der wachstumspolitischen Impulse abgelöst werden können, stellen sich demgemäß die Anforderungen nach einer längerfristigen Sicherung

der Einnahmequellen in erster Linie beim Bund. Eine Neuregelung der Verteilungsverhältnisse der Umsatzsteuer muß im Interesse einer ausgewogenen Verteilung der Finanzmassen im Bundesstaat sowohl die unterschiedliche Dynamik der Steuerquellen von Bund, Ländern und Gemeinden als auch die Verlagerung des Ausgabendrucks von einer bundesstaatlichen Ebene zur anderen berücksichtigen.

Wilhelm Nölling

Streit um leere Taschen

Der Bund und die Länder kommen mir im Vorfeld konkreter Verhandlungen über eine Neuregelung des Beteiligungsverhältnisses an der Umsatzsteuer vor wie Schauspieler, die zum wiederholten Male ihre Rollen vor dem großen Auftritt einstudieren. Für die Akteure liegt der Reiz darin, Dauer und Ausgang der Aufführung selbst bestimmen zu können. Allerdings steht zu befürchten, daß trotz rühriger Werbung das Interesse des Publikums, nämlich der Bevölkerung, nur mäßig sein wird; das Stück wird nahezu en suite gespielt.

Der Zeitpunkt der letzten Einigung über die Umsatzsteuerverteilung liegt erst 18 Monate zurück, und es müßte eigentlich im Interesse aller Beteiligten sein, längerfristige Regelungen zu erreichen. Die bisherigen, jeweils auf zwei Jahre begrenzten Vereinbarungen führen nicht nur zu einer permanenten Belastung des Bund-Länder-Verhältnisses. Sie binden auch politische

Kräfte, deren Einsatz an anderer Stelle sicher nützlicher wäre.

Längerfristige Regelungen, die von Bestand sein sollen, setzen allerdings voraus, daß sich die zukünftige Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden einigermaßen zutreffend voraussehen ließe. Hieran mangelt es jedoch. Es gibt weder gemeinsam abgesteckte politische Schwerpunkte bei der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben, noch läßt sich absehen, welche gesellschafts- oder wirtschaftspolitisch motivierten Forderungen mittelfristig an den Staat gestellt werden. Das Instrument der Finanzpläne kann hierfür nur sehr begrenzt als Hilfe dienen. Ein Vergleich der Vorausschau mit der in einer Referenzperiode tatsächlich eingetretenen Entwicklung zeigt deutliche Abweichungen und reduziert den Wert der Finanzpläne auf eine Momentaufnahme, die starken Veränderungen unterworfen ist. Solange diese Unsicherheitsfaktoren be-

stehen, dürften einer längerfristigen Regelung des Beteiligungsverhältnisses von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer keine großen Chancen einzuräumen sein.

Begründete Revision?

Für die Jahre 1977 und 1978 sind die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer durch Bundesgesetz vom 17. März 1978 festgelegt worden. Die gegebene Aufteilung ist nach Art. 106 Abs. 4 Grundgesetz nur dann zu ändern, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder *wesentlich anders entwickelt*. Für eine Neufestsetzung sind die in Art. 106 Abs. 3 GG genannten Grundsätze maßgebend. Danach haben Bund und Länder im Rahmen der laufenden Einnahmen gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben. Ihre Deckungsbedürfnisse sind so aufeinander abzu-

stimmen, daß ein billiger Ausgleich erzielt wird.

Es ist davon auszugehen, daß die letzte Festlegung des Beteiligungsverhältnisses aus damaliger Sicht richtig war. Die Forderung des Bundes, seinen Umsatzsteueranteil zu erhöhen, wäre nur dann gerechtfertigt, wenn sich für ihn in der Zwischenzeit die Verhältnisse wesentlich verschlechtert hätten. Der Nachweis hierfür steht bisher aus.

Das bevorzugte Argument des Bundes, er habe seit 1974 einen überproportionalen Anteil an den konjunkturpolitischen Finanzierungsaufgaben getragen, ist schon deshalb nicht stichhaltig, weil es bei den anstehenden Verhandlungen nicht um eine Regelung für zurückliegende Zeiträume geht. Eine „Wiedergutmachung“ zugunsten des Bundes (oder auch der Länder) kann nicht verlangt werden. Darüber hinaus aber kommt gerade die Stabilisierungsaufgabe, auf deren Erfüllung sich der Bund beruft, nach einhelliger Auffassung der Finanzwissenschaft ohnehin vorrangig der zentralen Gebietskörperschaft zu. Gleichwohl ist es keineswegs so, daß die Länder den Bund weitgehend allein gelassen hätten — sie haben ihn vielmehr im Rahmen ihrer Möglichkeiten nach Kräften unterstützt.

Unsichere „Grundsätze“

Die bei der Festsetzung der Umsatzsteueranteile nach Artikel 106 Abs. 3 GG zu beachtenden Grundsätze bieten erheblichen Beurteilungsspielraum. In der Enquête-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages ist darüber diskutiert worden, diese Richtlinien rechtlich schärfer zu fassen. Die Kommission hat sich m. E. zu Recht dafür ausgesprochen, die derzeitigen Vorschriften beizubehalten, da es sich bei der Aufteilung des Umsatzsteueraufkommens letztlich um eine poli-

tische Entscheidung handelt, die nicht in ihrem Ergebnis vorwegbestimmt sein darf. Ein Versuch, objektive Kriterien zur Anwendung des Art. 106 GG zu gewinnen, könnte zwar möglicherweise in Teilbereichen zu einer Verdeutlichung und Versachlichung beitragen. Letztlich können und dürfen aber nicht wissenschaftliche Gutachten an die Stelle politischer Entscheidungen treten.

Die Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern entzünden sich regelmäßig an der Frage, wie die Begriffe „laufende Einnahmen“ und „notwendige Ausgaben“ auszulegen sind. So besteht weder Einvernehmen darüber, welche Einnahmearten heranzuziehen sind, noch liegen — außer bei den Steuereinnahmen — einvernehmliche Schätzungen darüber vor, wie sich das Aufkommen entwickeln wird. Strittig ist zudem, inwieweit bestimmte Einnahmen überhaupt zu realisieren sind.

Das Problem, welche Ausgaben als „notwendig“ anzusehen sind, stellt sich insbesondere bei Ansätzen, die nicht auf rechtlicher Verpflichtung beruhen. Zwar entspricht es dem Prinzip der Eigenständigkeit von Bund und Ländern, daß jede Ebene über ihre Ausgaben selbst entscheidet. Dieser Grundsatz kann jedoch der anderen Seite nicht die Möglichkeit nehmen, die Notwendigkeit bestimmter Ausgaben nach Art und Umfang in Frage zu stellen.

Der Bund untermauert seinen Anspruch auf einen höheren Umsatzsteueranteil u. a. mit Hinweisen auf

- den überproportionalen Anstieg seiner Verschuldung;
- seinen rückläufigen Anteil am Gesamtsteueraufkommen;
- seine steigenden internationalen Verpflichtungen;
- das tendenziell stärkere Wachstum seiner Ausgaben.

Bei näherer Betrachtung zeigt sich, daß die Länder jeder These mit gleichwertigen Argumenten begegnen können.

Nicht nur der Bund, sondern auch Länder und Gemeinden haben sich in den letzten Jahren aus konjunkturellen Gründen stark verschuldet. Der Schuldenstand des Bundes aus Kreditmarktmitteln liegt mit rd. 160 Mrd. DM Ende 1978 immer noch deutlich unter dem der Länder und Gemeinden mit zusammen fast 175 Mrd. DM. Auch gemessen am Volumen der Ausgaben ist der Verschuldungsgrad der Länder und Gemeinden merklich höher als beim Bund.

Zweifelhafte Argumente

Der Bund hat zudem im Jahreswirtschaftsbericht 1979 gefordert, die öffentlichen Investitionen auf dem hohen Niveau der expansiven Konjunkturhaushalte zu verstetigen. Diese Aufgabe fielen vor allem den Ländern und Gemeinden als Hauptträgern öffentlicher Investitionen zu. Während somit, wenn sich die Konjunktur weiter belebt, für den Bundeshaushalt Entlastungen eintreten, sollen Länder und Gemeinden ihre Investitionen auf dem jetzigen Stand halten, was ja einschließt, daß sie auch deren Folgekosten auf sich nehmen. Es erscheint als unvereinbar, daß der Bund von den Ländern einen Beitrag zum Abbau seines Finanzierungsdefizits fordert, gleichzeitig aber hohe wachstumspolitische Erwartungen in die Haushaltspolitik der Länder und Gemeinden setzt.

Der Hinweis, daß die Quote des Bundes am Gesamtsteueraufkommen stetig rückläufig ist, trifft nicht zu. Wird der Anteil der Europäischen Gemeinschaften, der finanzwirtschaftlich dem Bund zuzurechnen ist, eingeschlossen, so lag der Bundesanteil am Steueraufkommen 1978 über dem des Vorjahres, obwohl die Länder einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer erhalten

haben. In den Jahren 1979 und 1980 wird sich die Situation für den Bund weiter verbessern. Zu dieser Entwicklung trägt maßgeblich das Steueränderungsgesetz 1979 bei, dessen Auswirkungen überwiegend von Ländern und Gemeinden zu tragen sind. Weiter ist darauf hinzuweisen, daß der Bund im Vergleich zu Ländern und Gemeinden einen größeren und ständig zunehmenden Teil seiner Ausgaben durch Steuereinnahmen decken kann; der ohnehin schon niedrigere Deckungsgrad bei Ländern und Gemeinden sinkt dagegen noch weiter ab.

Zuzugeben ist, daß die Leistungen des Bundes an internationale und supranationale Einrichtungen einschließlich der Entwicklungshilfe zum Teil überdurchschnittliche Zuwachsraten aufweisen. Im Verhältnis zu den Gesamtausgaben dürfen diese Verpflichtungen aber nicht überbewertet werden; sie machen 1979 nur etwa 7 % des Haushaltsvolumens aus. Im übrigen sollte sich der Bund verpflichtet fühlen, nicht vertretbaren Ausgaben zuwachsen, wie sie sich

z. B. bei den Europäischen Gemeinschaften abzeichnen, entgegenzuwirken.

Widerspruch der Länder

Wenn schließlich der Bund geltend macht, daß seine Ausgaben schneller steigen als die der Länder und Gemeinden, so beansprucht er damit für die Erfüllung seiner Aufgaben die erste Priorität. Eine derartige Verschiebung des Kräfteverhältnisses zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten muß auf den Widerspruch der Länder stoßen. Die zunehmende Dynamik der Bundesausgaben kann ihnen nicht vorgehalten werden, denn die Verpflichtungen des Bundes haben sich nicht ohne dessen Zutun ergeben. Härter ausgedrückt: Der Bund engagiert sich ohne die erforderliche Rücksicht auf seine nach eigener Einschätzung schlechte Haushaltssituation und verlangt anschließend, daß die Länder dafür zahlen. Am Ende dieses Weges wären die Länder finanziell handlungsunfähig und nicht länger imstande, ihre für die Bürger unmittelbar bedeutsamen Aufgaben zu erfüllen. Die

Bedarfe des Bundes und der Länder dürfen nicht von vornherein qualitativ unterschiedlich gewichtet werden. Den Mehrausgaben des Bundes, z. B. im Sozialbereich, stehen gleichwertige Mehraufwendungen der Länder, z. B. für die öffentliche Sicherheit, gegenüber.

Bei allem Verständnis für die Position des Bundesfinanzministers und ohne den Ergebnissen einer sorgfältigen Prüfung des noch aufzubereitenden Zahlenmaterials abschließend vorzugreifen, scheint doch aus Ländersicht der Ausgang weitgehend bestimmt. Bund und Länder haben bei der Veranschlagung der Umsatzsteuereinnahmen unterstellt, daß das bisherige Beteiligungsverhältnis fortgilt. Der Hamburger Haushalt für das Jahr 1979, der eine Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt von rd. 550 Mill. DM und daneben einen Fehlbedarf von über 700 Mill. DM bei den laufenden Einnahmen und Ausgaben ausweist, und die sich mittelfristig abzeichnende Entwicklung lassen keine Möglichkeit, dem Bund weiter entgegenzukommen.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Klaus Boeck

DIE WÄHRUNGSPOLITISCHEN FORDERUNGEN DER ENTWICKLUNGSLÄNDER ZUR SCHAFFUNG EINER NEUEN WELTWIRTSCHAFTSORDNUNG

Die Diskussion um die von den Entwicklungsländern angestrebte neue Weltwirtschaftsordnung kreist meistens um Forderungen in bezug auf Rohstoffe, Handelsliberalisierung, Verschuldung und Entwicklungshilfe. Häufig wird jedoch übersehen, daß diese Länder schon seit langem auch konkrete Vorstellungen über Änderungen im internationalen Währungssystem entwickelt haben. In der vorliegenden Studie werden die wichtigsten währungspolitischen Forderungen der Entwicklungsländer systematisch dargestellt und bewertet.

Großoktav, 176 Seiten, 1978, Preis brosch. DM 34,—

ISBN 3 87895 170 1

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G