

Schmidt, Kurt; Renzsch, Wolfgang; Homburg, Stefan; Korioth, Stefan

Article — Digitized Version

Reformbedürftige Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schmidt, Kurt; Renzsch, Wolfgang; Homburg, Stefan; Korioth, Stefan (1996) : Reformbedürftige Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 76, Iss. 7, pp. 327-344

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/137369>

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.

Reformbedürftige Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Die Finanzverfassung des Grundgesetzes und das darauf aufbauende System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sind ebenso wie die ungleichmäßig verteilte Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der Steuern zwischen Bund und Ländern erneut in die Kritik geraten. Wie könnte eine Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen aussehen?

Kurt Schmidt

Mehr Klarheit im Finanzgefüge zwischen Bund und Ländern

Die öffentlichen Finanzen befinden sich bei uns in einem beklagenswerten Zustand: Der Anteil des Staates am wirtschaftlichen Geschehen ist groß, die Steuern sind zu hoch und die öffentliche Hand macht zu viel Schulden. Dazu praktizieren wir einen Föderalismus, der schon einmal als sehr teure Folklore bezeichnet worden ist. Tatsächlich steht es auch um unsere Finanzverfassung schlecht. Ein Indiz dafür sind die immer wieder auflebenden Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern um die Anteile an den öffentlichen Einnahmen. Dieser Verteilungsstreit, so der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen in einem Gutachten von 1995, „irritiert die Bürger, schwächt ihr Vertrauen in die Staatsführung und bürdet ihnen unnötig hohe Lasten auf“.

Ein anderes Indiz ist die Schieflage, in die die Verteilung der öffentlichen Einnahmen bei der Finanzierung der Wiedervereinigung geraten ist: Den weitaus

größten Teil der Finanzierungslasten trägt der Bund, und dies hat, wie der Beirat zeigt, zu folgenden Konsequenzen geführt: „Die nicht vereinigungsbedingten Bundesausgaben sind relativ und zum Teil sogar absolut eingeschränkt worden, während die nicht vereinigungsbedingten Länderausgaben kräftig zugenommen haben. Der Bund hat sich teilweise beim Bürger refinanziert; die Steuerquote und die Staatsquote sind stärker angestiegen, als es bei angemessener Verteilung der Finanzierungslasten hätte sein müssen. Die Staatsverschuldung ist über Gebühr angewachsen.“

Finanzielle Schieflagen zwischen Gebietskörperschaften sind aber auch noch aus einem anderen Grund höchst bedenklich. Sie führen nämlich dazu, daß öffentliche Aufgaben nicht nach ihrer relativen Dringlichkeit erfüllt werden. „Während hier noch Wünschenswertes, aber nicht gerade Unverzichtbares finanzierbar ist, muß dort Wichtiges zurückgestellt werden“ (Wissenschaftlicher Bei-

rat beim Bundesministerium der Finanzen). Wenn zudem das Ausgleichssystem nachlässiges oder gar leichtfertiges Ausgabenverhalten von Gebietskörperschaften honoriert und wenn die Schieflagen unter Zeitdruck und ohne feste Regeln beseitigt werden müssen, darf man sich nicht wundern, wenn Ausgaben bewußt im Hinblick auf solche Ausbeutungschancen manipuliert werden. Ob man in bezug auf die unausgewogene Verteilung der öffentlichen Einnahmen von „automatischen Destabilisatoren“ sprechen kann, soll hier nicht näher erörtert werden. Sicher ist jedoch, daß unser Finanzausgleichssystem keine hinreichenden Vorkehrungen enthält, um solche Schieflagen zu verhindern oder doch wenigstens auf rationale Art und Weise zu beheben.

Vorzüge des Bundesstaates

Angesichts dieser Mängel mag man sich fragen, ob es nicht besser wäre, den Föderalismus aufzugeben und so die Probleme der finanziellen Beziehungen zwischen

Bund und Ländern loszuwerden. Das wäre jedoch ein voreiliger Schluß; denn es gibt gute Gründe für eine bundesstaatliche Ordnung. Zu der (horizontalen) Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative kommt in einer Föderation eine weitere (vertikale) Form der Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern (sowie Gemeinden). Überdies ist mehr Bürgernähe möglich als im Zentralstaat, und die öffentlichen Leistungen können den regional unterschiedlichen Wünschen der Bürger besser angepaßt werden.

Nicht zuletzt hat ein Bundesstaat den Vorteil, daß Störungen „vor Ort“ (lokal und regional) bewältigt werden können, also ohne daß der Staat im übrigen davon berührt wird. Damit dies gelingen kann, müssen freilich Gesamtstaat wie Gliedstaaten die Befugnis haben, ihre Angelegenheiten selbständig zu regeln, und dazu gehört ohne Zweifel die Möglichkeit, über Ausgaben und Einnahmen eigenverantwortlich zu entscheiden. Und gerade da gibt es bei uns gravierende Schwächen. Diese Mängel werden deutlich, wenn man die Regelung der Zuständigkeiten für die Gesetzgebung und für die Einnahmen und Ausgaben in den Blick nimmt.

Ungleichgewichtige Gesetzgebungskompetenz

Bei der Gesetzgebungskompetenz sind die Länder schlecht gestellt; denn sie können ihre Steuereinnahmen via Gesetzgebung nicht nach eigenen Vorstellungen verändern. Zwar wirken sie über den Bundesrat bei der Steuergesetzgebung mit; aber das einzelne Land kann auf die Höhe seiner Steuereinnahmen nicht direkt Einfluß nehmen. Der weitaus größte Teil der Gesetzgebungskompetenz

liegt beim Bund. Er kann bei seinen Steuern (zum Beispiel bei der Mineralölsteuer) die Steuersätze ohne Zustimmung des Bundesrates ändern. Bei den Gemeinschaftsteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer), an denen die Länder und (an der Einkommensteuer) auch die Gemeinden partizipieren, ist er hingegen auf die Zustimmung des Bundesrates angewiesen. Er kann jedoch auf die Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer als eigene Steuer eine Ergänzungsabgabe erheben.

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:

Prof. Dr. Kurt Schmidt, 70, ist emeritierter Ordinarius der Universität Mainz und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. Er war von 1974 bis 1984 Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Prof. Dr. Wolfgang Renzsch, 46, ist Inhaber des Lehrstuhls für Innenpolitik, Institut für Politikwissenschaft, an der Otto-von-Guericke-Universität in Magdeburg.

Prof. Dr. Stefan Homburg ist Inhaber des Lehrstuhls Volkswirtschaftslehre I, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Otto-von-Guericke-Universität in Magdeburg.

Prof. Dr. Stefan Koriath, 36, ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht (Staatsrecht, Verfassungsgeschichte, Staatslehre) an der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald.

Die geringe Gesetzgebungszuständigkeit der Länder hat in letzter Zeit zunehmend Kritik hervorgerufen, weil die Ausgabenkompetenz der Länder durch die sogenannte Mischfinanzierung ebenfalls eingeschränkt ist; daran ist nämlich auch der Bund beteiligt. Zur Mischfinanzierung gehören die Gemeinschaftsaufgaben (zum Beispiel die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur), Geldleistungen (zum Beispiel das Wohngeld) und Finanzhilfen für Investitionen (zum Beispiel die Zuschüsse zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden). Insgesamt beläuft sich die Mitfinanzierung des Bundes bei diesen Aufgaben im Jahr 1996 auf über 40 Mrd. DM.

Von der Mischfinanzierung hatte man sich erhofft, daß die Ressourcen von Bund und Ländern besser gebündelt und koordiniert und so effizienter verwendet würden. Die großen Erwartungen, die man daran geknüpft hatte, sind freilich nicht in Erfüllung gegangen. Die Mitfinanzierung des Bundes hat wohl auch, jedenfalls nach Ansicht der Länder, zu einer Zunahme seines Einflusses geführt. (Der Finanzierung folgt fast immer die Direktion.) Überdies leidet die Finanzautonomie der Länder, weil die einzelnen Länderparlamente die Beschlüsse der gemeinsamen Fachgremien der Regierungen von Bund und Ländern ungerne zurückweisen. Dies alles spricht dafür, die Mischfinanzierung in den alten Bundesländern weitgehend abzubauen; diese würden dadurch merklich an Ausgabenautonomie zurückgewinnen. Zur Lösung gravierender Strukturprobleme, zum Beispiel für den Aufbau der Infrastruktur in den neuen Bundesländern, sollte die Mischfinanzierung dagegen vorerst beibehalten werden; denn dafür ist sie ein geeignetes Mittel.

Mehr Steuerautonomie für die Länder

Auch mehr Steuerautonomie würde den Ländern einen Zuwachs an Unabhängigkeit verschaffen. Ausgaben und Einnahmen könnten besser auf die Wünsche der Bürger abgestimmt werden. Kritisch wird gegen die Steuerautonomie angeführt, daß finanzschwache Länder vermutlich hohe Steuersätze und finanzstarke Länder relativ niedrige Steuersätze festlegen würden. Vor allem in den neuen Bundesländern wäre mit höheren Sätzen zu rechnen. Das könnte zu unerwünschten Verlagerungen von Betriebsstätten und Wohnsitzen in Niedrig-Steuerländer führen.

Durch Zahlungen zwischen den Ländern und vom Bund zugunsten von finanzschwachen Ländern kann man jedoch dafür sorgen, daß die Unterschiede der länderweise autonom festgelegten Steuersätze in einem Rahmen bleiben, der räumliche Verlagerungen wenig wahrscheinlich macht. Im übrigen gibt es Beispiele (so in der Schweiz), daß „arme“ Gliedstaaten (Kantone) ihre Bürger und die ansässigen Betriebe durchaus höher besteuern können, ohne daß es zu nennenswerten Ausweichreaktionen kommt, wenn die Steuerpflichtigen dabei in den Genuß von öffentlichen Leistungen kommen, die sie wollen. Herausfinden läßt sich dies, jedenfalls tendenziell, über fiskalische Referenden, also Abstimmungen der Bürger über die Bereitstellung von öffentlichen Leistungen sowie (gleichzeitig) über deren Finanzierung, und auch über das Erfordernis qualifizierter Mehrheiten in den Parlamenten bei Beschlüssen dieser Art.

Technisch ließe sich mehr Steuerautonomie für die Länder auf verschiedene Weise durchführen. Am einfachsten wäre es wohl,

wenn den Ländern und dem Bund die Möglichkeit eingeräumt würde, auf ihren Anteil an der Einkommensteuer Zuschläge und Abschläge vorzunehmen. Die Variationsbreite könnte begrenzt und für Zuschläge und Abschläge gleich groß sein. Für die Steuerpflichtigen würde dies im Hinblick auf die Steuerautonomie der Länder folgendes bedeuten: Von der Einkommensteuer steht derzeit den Ländern ein Anteil von 42,5% zu. Auf die individuelle Steuerschuld, die diesem Prozentsatz entspricht, könnten die einzelnen Bundesländer Zuschläge und Abschläge vornehmen.

Problematische Ertragskompetenz

Noch größere Probleme als bei der Zuständigkeit für die Gesetzgebung bestehen (und dies nicht nur hierzulande) bei der Ertragskompetenz. Die Mittel, über die eine Gebietskörperschaft verfügen kann, ergeben sich aufgrund einer Stufenfolge von komplizierten Ausgleichsmaßnahmen. Zunächst muß es eine Vorschrift über die Zuweisung der Steuerquellen an die staatlichen Ebenen geben. Beim Trennsystem schöpfen die Gebietskörperschaften die Steuern für sich aus. Das sind Steuern wie die Mineralölsteuer beim Bund und die Kraftfahrzeugsteuer bei den Ländern. Beim Verbundsystem wird das Steueraufkommen quotall auf mehrere staatliche Ebenen aufgeteilt. Verbundsteuern sind bei uns die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer, die Umsatzsteuer und auch die Gewerbesteuer.

Außer der Regel über die vertikale Zuweisung von Steuerquellen sind beim Verbundsystem Vorschriften über die horizontale Aufteilung der Steueranteile auf Länder und Gemeinden nötig. Das kann entweder nach dem örtlichen

bzw. regionalen Aufkommen oder nach der Einwohnerzahl geschehen. Bei beiden Kriterien gibt es freilich Modifikationen. Die Einwohnerzahl kann „veredelt“, d.h. gewichtet werden; das geschieht bei uns zugunsten von Berlin, Bremen und Hamburg. Das örtliche bzw. regionale Aufkommen kann „zerlegt“, d.h. zwischen den Gebietskörperschaften der gleichen staatlichen Ebene nach anderen Kriterien umverteilt werden; dies ist beispielsweise bei der Lohnsteuer der Fall, wenn Wohnsitz und Arbeitsplatz räumlich auseinanderfallen.

Was aufgrund dieses schon nicht einfachen Regelwerks Bund, Ländern und Gemeinden zufließt, ist allerdings keineswegs das, über was sie schließlich verfügen können. Die sogenannte Primärverteilung wird nämlich durch weitere horizontale und vertikale Umverteilungsmaßnahmen verändert und so in die endgültige Steuerverteilung überführt. Horizontal gibt es einen Ausgleich zwischen den Ländern (Länderfinanzausgleich). Bei den vertikalen Ausgleichsmaßnahmen handelt es sich um Zuweisungen des Bundes an die Länder (Bundesergänzungszuweisungen).

Fragwürdige politische Kompromisse

Die Regelungen des Länderfinanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen sind so kompliziert, daß sie nur noch von einem kleinen Kreis von Fachleuten verstanden werden; von Transparenz für eine breitere Öffentlichkeit kann jedenfalls keine Rede sein. (Die Lektüre beispielsweise des § 10 FAG mag ähnlich wie die des § 6 b EStG je nach Temperament des Lesers als Schlaf- oder Aufputzmittel dienen.) Noch bedenklicher ist ein anderer Umstand: Da über den

Finanzausgleich in einem hochkomplizierten politischen Kräftefeld mit ganz unterschiedlichen Interessen entschieden wird, sind die Chancen für rationale Lösungen offenbar gering.

Ein Beispiel für die Fragwürdigkeit der Ergebnisse dieser politischen Kompromisse ist die Übertragung von Teilen des Umsatzsteueraufkommens vom Bund auf die Länder mit dem Ziel, durch eine Intensivierung des Länderfinanzausgleichs die Lücke in der Finanzkraft der besonders finanzschwachen Länder zu schließen. Zweckmäßig wäre hingegen gewesen, die Finanzkraft der besonders finanzschwachen Länder auf eine Mindestausstattung zu heben und danach diese Länder in den Länderfinanzausgleich einzubeziehen.

Im Hinblick auf die Finanzierung der Mindestausstattung wäre es besser gewesen, dem Vorschlag des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu folgen, wonach der Bund die Sicherung der Mindestausstattung übernehmen sollte (Garantiesatz). Hiergegen kann angeführt werden, daß damit dem Bund angesonnen wurde, bei einer Aufgabe, die doch eigentlich Ländersache ist, ein erhebliches finanzielles Engagement einzugehen. Das will jedoch nicht recht überzeugen, weil in erster Linie diese Leistungen des Bundes abgenommen haben würden, wenn die besonders finanzschwachen Länder bei der Finanzkraft aufholen. Der Bund hätte also zwar die „Auffüllungskosten“ tragen müssen, wäre aber nach Maßgabe des Aufholprozesses in den besonders finanzschwachen Ländern entlastet worden. Da es sich hier um ein zeitlich begrenztes Problem handelt, war es nicht sachgemäß, Teile des Umsatzsteueraufkommens – vermutlich

auf Dauer – auf die Länder zu übertragen.

Ein anderes Beispiel für eine gänzlich unplausible Lösung ist die Regelung über die Art der Umverteilung zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern (Umverteilungssatz). Hier ist auch bei der letzten Änderung ein „gebrochener Tarif“ herausgekommen. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hatte mit überzeugenden Gründen einen linearen Tarif empfohlen. Für einen gebrochenen (durch Beschränkungen der Umverteilungswirkung bei den ausgleichspflichtigen Ländern noch weiter deformierten) Tarif spricht eigentlich nur, daß es bisher schon so war. Das ist allerdings kein guter „Unterbau“ für Reformen.

Gefahren eines zu hohen Nivellierungsgrades

Über das Problem, wie weit die Unterschiede der Länder in der Pro-Kopf-Finanzkraft vermindert werden sollen, muß politisch entschieden werden. Als Entscheidungshilfe darf jedoch darauf hingewiesen werden, daß eine zu weit gehende Nivellierung falsche Anreize mit sich bringt: Die finanzstarken Länder müssen dann „zu viel“ abgeben, die finanzschwachen Länder bekommen „zu viel“. In beiden Fällen kann darunter die Erhebungsintensität leiden. Man mag zweifeln, ob Verhaltenskategorien wie Anreize auf öffentliche Institutionen angewendet werden können. Da sie aber in der öffentlichen Diskussion eine Rolle spielen, muß man sie wohl ernst nehmen.

Der Nivellierungsgrad ist im übrigen mit der Umverteilung im Rahmen des Länderfinanzausgleichs noch nicht endgültig festgelegt. Es treten noch Bundesergänzungszuweisungen, also vertikale Zahlungen mit horizontalem Ausgleichseffekt, hinzu. Hierbei

handelt es sich um Zuweisungen, die wegen ihrer Vielgestaltigkeit von Rolf Peffekoven einmal als „Mädchen für alles“ charakterisiert worden sind. Tatsächlich kann der Bund unter diesem Rubrum vielerlei zugunsten der Länder tun, wenn er will oder muß. Daß es sich bei den Bundesergänzungszuweisungen kaum mehr um „Ergänzungen“ handelt, zeigt sich an ihrem Umfang: Sie belaufen sich im Jahr 1996 auf rund 25 Mrd. DM; das ist fast doppelt so viel wie das Umverteilungsvolumen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs. Wegen ihres Umfangs und ihrer partikularen Zwecksetzung führen Bundesergänzungszuweisungen wahrscheinlich auch zu Verletzungen des Monotoniegebots, wonach die Reihenfolge der Bundesländer in der Finanzkraft durch Finanzausgleichsmaßnahmen nicht verändert werden soll.

Eine besonders aparte Form der Bundesergänzungszuweisungen sind die Zahlungen für Sonderbedarfe „wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung und der zentralen Verwaltung“ (§ 11 Abs. 3 FAG). Man darf vermuten, daß sich angesichts dieser Regelung mancher fragt, wie es um die Existenzberechtigung eines Staates steht, der sein Parlament, seine Regierung und seine zentrale Verwaltung nicht aus eigenen Mitteln bezahlen kann. Diese kritischen Anmerkungen bedeuten nicht, daß Bundesergänzungszuweisungen gänzlich abzulehnen sind; der Zweck muß jedoch begrenzt sein. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat zu ihrer Anwendung bei der Finanzierung von öffentlichen Investitionen geraten, die zu kleineren Teilen vom Bund und von den Ländern und zum weitaus größeren Teil von den Gemeinden getätigt werden.

Unklare Vorschriften des Grundgesetzes

Schließlich sei noch auf einen anderen mißlichen Mangel unseres Finanzausgleichs aufmerksam gemacht. Der nahezu ständige Streit zwischen Bund und Ländern um die Einnahmenverteilung wird durch unklare Vorschriften des Grundgesetzes gleichsam munitioniert. Gerade die Vorschriften, die (falls ein finanzielles Ungleichgewicht zwischen den beiden Ebenen entstanden ist) die Neuverteilung der Umsatzsteuer regeln sollen, sind auslegungsfähig und auslegungsbedürftig; objektive Verteilungsmaßstäbe lassen sich daraus kaum ableiten. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hat in dem oben zitierten Gutachten für die Berechnung der sogenannten Deckungsquoten, an denen sich gegebenenfalls die Neuverteilung der Umsatzsteuer orientieren soll, Prinzipien entwickelt, die – würden sie befolgt – den Verteilungsstreit zwischen Bund und Ländern entschärfen könnten. Bei der Zurechnung der Ausgaben hat er beispielsweise empfohlen, sich nach der tatsächlichen Dispositionskraft (ersatzweise nach der Belastung) zu richten.

Als unlösbar hat sich allerdings die Kennzeichnung jener Ausgaben erwiesen, die im Sinne der

Verfassung als „notwendig“ zu erachten sind. Aus diesem Grunde befürwortet der Beirat einen weitgehenden Lösungsversuch: „Die von der Verfassung vorgesehene Umsatzsteuerneuverteilung soll nur als ultima ratio für ein anders nicht überwindbares Ungleichgewicht fungieren. Ungleichgewichte unter dieser Schwelle sollen dagegen von den beteiligten Gebietskörperschaften eigenverantwortlich behoben werden.“ Daher schlägt der Beirat vor, über eine Änderung des Grundgesetzes eine begrenzte Steuerautonomie der Länder einzuführen.

Mehr Steuerautonomie für die Länder würde also nicht nur deren finanzielle Eigenverantwortung stärken (und damit – wie oben gezeigt – die finanzielle Basis für unsere bundesstaatliche Ordnung verbessern), sondern hätte auch den Vorteil, daß der Verteilungsstreit zwischen Bund und Ländern in vielen Fällen vermieden werden könnte. Zur Entspannung des Verteilungskonflikts hat der Beirat in einem früheren Gutachten zum Länderfinanzausgleich (1992) außerdem die Einrichtung eines Schlichtungsverfahrens vorgeschlagen. Dies wäre von Vorteil, weil der Verteilungsstreit dann nicht mehr in praeter legem operierenden „Runden“, sondern in einem geordneten Verfahren beigelegt werden könnte. Man sollte

sich freilich keine übertriebenen Hoffnungen machen: Zu perfekten Lösungen würden diese Änderungen nicht führen. Dafür sind die Probleme des Finanzausgleichs zu kompliziert. Sicher würden aber Lösungen zustande kommen, die weitaus besser sind als das, was gegenwärtig praktiziert wird.

Eine Mißdeutung der Politikberatung

Beim Finanzausgleich ist es also wie bei den Steuern: Auch er ist dringend reformbedürftig. Für bessere Lösungen gibt es zahlreiche Vorschläge. Aber (und hier besteht abermals Ähnlichkeit mit den Steuern) politisch scheint damit nicht durchzukommen zu sein. Der gelegentlich geäußerten Meinung, dies sei darauf zurückzuführen, daß die Wissenschaftler zwar theoretisch schöne, aber politisch undurchführbare Ideen präsentierten, liegt ein Mißverständnis zugrunde. Wozu wir raten, mag vielen nicht schmecken, weil es gegen ihre Interessen verstößt oder lieb gewordenen Ideen widerspricht. Die Betonung von Rationalität steht – auch beim Finanzausgleich – für mehr Beachtung von Effizienz bei der Nutzung der Ressourcen und von Fairneß bei der Verteilung. Wer diese Orientierung an gesamtwirtschaftlichen Zielen den Wissenschaftlern zum Vorwurf macht, decouviert sich als Agent minderer Zwecke.

Wolfgang Rensch

Finanzreform – ein politisches Problem

Johannes Popitz, der Nestor der deutschen Finanzwissenschaft, wies bereits 1927 darauf hin, daß die wissenschaftliche Betrachtung des Finanzausgleichs Aufgabe der Finanzwissenschaft und des

Staats- und Verwaltungsrechts sei, daß es sich aber „in weitem Umfang ... auch um politische Probleme“ handele. Um diese geht es im folgenden.

Das im Bundesstaat angelegte

Spannungsverhältnis zwischen Einheit und Vielfalt spiegelt sich im Finanzausgleich in den Leitbildern der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ im Sinne eines Ausgleichs regionaler Disparitäten ei-

nerseits und des „Wettbewerbs der Regionen“ mit dem Ziel eines effizienten Einsatzes öffentlicher Mittel andererseits wider. Diese Spannung zwischen Verteilungs- und Leistungsgerechtigkeit bleibt im Bundesstaat unaufhebbar; es ist Aufgabe der Politik, diese Prinzipien zueinander in ein „angemessenes“ Verhältnis zu setzen.

Die Schwierigkeit dieser Aufgabe wird schon daran erkennbar, daß der verfassungsrechtliche Maßstab auf den unbestimmten Rechtsbegriff des „angemessenen Ausgleichs“ zurückgreift. Dieser Begriff bedarf einer politischen Interpretation, denn es geht um das Gewicht der konkurrierenden Grundsätze von Sozial- und Bundestaatlichkeit im „sozialen Bundesstaat“ (Art. 20 GG). Justierungen dieses Spannungsverhältnisses werden dabei immer temporär bleiben und je nach Problemlage unterschiedlich ausfallen. Derzeit scheint es angezeigt, die Balance in Richtung von mehr Leistungsgerechtigkeit, Vielfalt und Wettbewerb zu verschieben, allerdings ohne auf den interregionalen Ausgleich gänzlich zu verzichten.

Die Finanzverfassung des Grundgesetzes und das darauf aufbauende System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sind seit etlichen Jahren in die Kritik geraten. Es gilt als

wirtschaftlich ineffizient, denn in ihm sind zahlreiche Anreize zur Verschwendung öffentlicher Mittel angelegt;

verfassungspolitisch bedenklich, denn es höhlt die föderale Substanz aus und drängt die Parlamente an den Rand des Entscheidungsprozesses; und schließlich als

in seiner Konstruktion fragwürdig, denn die Entscheidungsverfahren führen systematisch zu suboptimalen Ergebnissen.

Angesichts ubiquitärer Kritik stellt sich nun die Frage, warum man das Problem einer Finanzreform seit Jahren vor sich herschiebt. Der jüngste Anlauf zu einer Reform im Zusammenhang mit der Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich zum 1. 1. 1995 löste zwar einige akute Probleme, aber verfehlte das eigentliche Ziel, nämlich die „Finanzreform 1995“. Es gibt zahlreiche Gründe, die erklären, warum keine Reform zustande kam, und die zugleich verdeutlichen, welche Schwierigkeiten auch in Zukunft bestehen.

Die Struktur des föderalen Systems

Der deutsche Föderalismus ist in seiner spezifischen Grundstruktur weniger durch eine Trennung von Politikbereichen, sondern vielmehr durch eine funktionale Aufgabenteilung gekennzeichnet. Die Gesetzgebung ist im wesentlichen beim Bund konzentriert (Art. 73-75 GG), der Vollzug der Bundesgesetzgebung hingegen obliegt im Grundsatz den Ländern (Art. 83-85 GG). Mit dem Vollzug geht die Finanzverantwortung einher, d.h., die Länder haben – abgesehen von bestimmten Ausnahmen – die Kosten für die von ihnen ausgeführten Bundesgesetze zu tragen. Die Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 3 Abs. 1 GG) gebietet, Bundesgesetze in gleicher Weise zu vollziehen. Durch Bundesgesetzgebung werden damit das Handeln und die Ausgaben der Länder in weitem Umfang, die steuerlichen Einnahmen wegen des Gesetzgebungsmonopols des Bundes (Art. 105 GG) ausschließlich bundesgesetzlich festgelegt. Weil die originäre Einnahmeverteilung unter den Ländern ungleichmäßig und nicht aufgabengerecht ist, wird ein Finanzausgleich benötigt, um die Länder in die Lage zu versetzen,

ihre Aufgaben adäquat und entsprechend der bundesgesetzlichen Vorgaben wahrzunehmen.

Eine Finanzreform, wenn sie mehr sein will als eine bloße Korrektur der Steuerverteilung, muß daher die Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern thematisieren, sie wäre notwendigerweise eine Reform des Bundesstaates. Es ginge darum, neu zu definieren, welche Aufgaben – unabhängig davon, wer sie ausführt – bundeseinheitlich wahrgenommen und finanziert werden müssen und welche Aufgaben Unterschiedlichkeit in Wahrnehmung und Finanzierung erlauben.

Der politische Wille als Reformvoraussetzung

Es klingt banal, aber unter gegebenen Umständen muß es erwähnt werden: Die erste Voraussetzung für eine Reform ist, daß die entscheidenden politischen Akteure sie wollen. Solange diese nicht bereit sind, sich zu engagieren und persönliches Prestige in den Erfolg einer Reform zu investieren, besteht keine Aussicht auf Erfolg.

Zwar haben sich mittlerweile zahlreiche Politiker für eine Reform der föderalen Finanzbeziehungen ausgesprochen; so haben die Ministerpräsidenten 1990 „Eckpunkte“ für eine Reform der bundesstaatlichen Ordnung formuliert und die Landtagspräsidenten 1991 eine umfassende Finanzreform gefordert. Jedoch haben sich dem weder die Bundesregierung noch der Bundesfinanzminister, weder die Finanzminister der Länder noch die großen Parteien angeschlossen. Solange die Akteure der politischen Machtzentren sich nicht einer Reform annehmen, bleibt die Debatte – wie bisher – im buchstäblichen Sinn akademisch.

Offensichtlich funktioniert das System trotz aller Kritik bisher insoweit, als daß es den entschei-

denden Akteuren noch nicht notwendig erscheint, eine Reform ernsthaft in Angriff zu nehmen. Aber das kann sich ändern. Der nordrhein-westfälische Finanzminister Heinz Schluëßer drängte 1994 bereits auf eine Reform mit dem Ziel größerer Autonomie der Länder. Im Zusammenhang mit den laufenden Bund-Länder-Auseinandersetzungen deutete Bundesfinanzminister Theo Waigel Ende 1995 die Möglichkeit der Einführung von Steuergesetzgebungskompetenzen der Länder an. Die Richtung ist also ähnlich. Ein erster Schritt könnte sein, daß der Bund nach dem Wegfall der Vermögensteuer Ende 1996 von seinem konkurrierenden Gesetzgebungsrecht keinen weiteren Gebrauch macht und somit den Ländern die Möglichkeit zu landesgesetzlichen Regelungen läßt.

Die weiteren anstehenden Schritte der europäischen Integration werden ein erneutes Nachdenken über die Finanzverfassung erfordern: In einer europäischen Währungsunion sind der Verschuldung der Teilnehmerstaaten europarechtlich Grenzen gesetzt. Dann steht die Frage zur Entscheidung an, wie die Kreditspielräume der Bundesrepublik Deutschland auf Bund und Länder verteilt werden. Der Vorschlag von Bundesfinanzminister Waigel einer hälftigen Teilung zwischen Bund und Sozialversicherungsträgern einerseits, Ländern und Gemeinden andererseits und einer Verteilung unter den Ländern nach Einwohnern dürfte kaum konsensfähig sein. Aus einigen Ländern war bereits zu vernehmen, daß diejenigen, die bereits hoch verschuldet sind, höhere Anteile bräuchten. Aber das widerspräche wohl den Intentionen der Maastricht-Kriterien.

Möglicherweise befördert die europäische Integration eine inner-

staatliche Finanzreform. Im Grunde ist es unabweisbar, die weichen Grenzen der öffentlichen Verschuldung (Art. 115 GG) innerstaatlich durch die härteren des Maastrichter Vertrages zu ergänzen. Mit einer Limitierung der Verschuldung würde aber den Ländern die gegenwärtig wichtigste Möglichkeit zur selbständigen Einnahmebeschaffung, nämlich der Weg auf den Kapitalmarkt, beschränkt. Dann stellt sich mit neuer Intensität die Frage, ob den Ländern ein anderer Weg zur autonomen Beschaffung von Einnahmen durch ein eigenes Steuergesetzgebungsrecht eröffnet werden sollte.

Die Politik braucht einen konzeptionellen Entwurf

In der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland ist die Finanzverfassung zweimal reformiert worden, 1955 und 1969. Beide Male lagen dem politischen Entscheidungsprozeß umfangreiche Gutachten zugrunde, 1955 die noch heute lesenswerte Bundestags-Drucksache 2/480, von der die Presse meinte, sie gliche eher einer Habilitationsschrift als einer Parlamentsdrucksache, und 1969 das Troeger-Gutachten. Der politische Beratungs- und Entscheidungsprozeß konnte beide Male auf eine inhaltliche Grundlage zurückgreifen. Im Unterschied dazu wurde der Auftrag des Einigungsvertrages an die gesetzgebenden Körperschaften (Art. 5 EV), sich mit dem „Verhältnis zwischen Bund und Ländern entsprechend dem Gemeinsamen Beschluß der Ministerpräsidenten vom 5. Juli 1990“ zu befassen – zumindest soweit es um das finanzielle Bund-Länder-Verhältnis ging –, ohne jede übergreifende Reformperspektive angegangen. Er wurde quasi mit der linken Hand im Anschluß an die Sitzungen des Finanzausschusses des Bundesrates mit erledigt. Auf

eine Diskussion der Grundsätze oder Expertenanhörungen wurde verzichtet, die wissenschaftlichen Beiträge der letzten Jahre wurden souverän ignoriert.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen zweierlei: Der politische Beratungs- und Entscheidungsprozeß bedarf einer konzeptionellen Grundlage. „Die Politik“ ist weder in der Lage noch ist es ihre Aufgabe, die fachliche Vorbereitung der politischen Entscheidung zu leisten. Erforderlich ist außerdem – auch das zeigten die Verhandlungen zur Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich – eine Trennung von Reformvorhaben und laufenden tagespolitischen Auseinandersetzungen, andernfalls werden die Optionen einer Reform an den Interessen des Tages gemessen. Erfolgsorientiertes tagespolitisches Agieren im System und reformorientiertes Infragestellen desselben Systems sind gleichzeitig kaum miteinander zu vereinbaren. Oder spieltheoretisch formuliert: Man kann von einem Fußballspieler nicht erwarten, daß er den Ball in das Tor schießt und gleichzeitig über eine Änderung der Abseitsregeln diskutiert.

Parteiendemokratie und Bundesstaat

Finanzverfassungs- und Finanzausgleichsfragen sind nicht parteipolitisch besetzt: es gibt keinen christ- oder sozialdemokratischen Finanzausgleich. Die Konfliktlinien zwischen Bund und Ländern sowie zwischen armen und reichen Ländern liegen nicht parallel zu denen des Parteienwettbewerbs, sondern quer zu ihnen. Aus diesem Grunde nehmen sich die Parteien nur ungern dieser Probleme an. Eine inhaltliche Festlegung würde angesichts der Gegensätze bestimmte Interessen zwangsläufig ausgrenzen und damit zu innerparteilichen Kontroversen führen.

Unter den Bedingungen des Parteienwettbewerbs, unter denen der „Schulterschuß“ als Tugend gilt und vom Wähler eher belohnt wird als „Zerrissenheit“, haben die Parteien wenig Anreize, sich zu engagieren. Wählerwirksam ist das Thema ohnehin kaum. Zumindest im Hinblick auf die Lösung von quer zu den Parteiideologien liegenden föderativen Problemlagen wie dem Finanzausgleich wirkt der Parteienwettbewerb innovationshemmend.

Die Parteien und damit „die Politik“ werden sich dieses Themas nur dann annehmen, wenn über die Notwendigkeit einer Reform Einigkeit besteht und inhaltliche Fragen kein Gegenstand parteipolitischer Kontroversen sind oder werden. Gleichwohl ist die Mitwirkung der Parteien bei der Gestaltung des Verfahrens, insbesondere bei der Vermittlung zwischen gegensätzlichen Positionen, unverzichtbar, denn sie versäulen die Ebenen des Bundesstaates. Sie sind diejenigen Institutionen, in denen zugleich Bundes- und Länderinteressen vertreten sind. Da die Parteien bestrebt sind, sich als handlungsfähig darzustellen, sind sie bemüht, eine innerparteiliche Verständigung zwischen den finanzpolitischen Interessengegensätzen zu erreichen: Der Appell an die jeweiligen im Konflikt stehenden Parteifreunde, ihre Interessen zum Zweck des Erhalts der parteipolitischen Handlungsfähigkeit zu moderieren und die Verständigung zu suchen, fördert die Kompromißfähigkeit der Beteiligten. Deshalb haben die Parteien zwar kein Interesse an bestimmten Lösungen, wohl aber an der Formulierung eines tragfähigen Kompromisses. Die großen Konflikte um die Finanzverfassung wurden in den Führungskreisen von CDU/CSU oder SPD gelöst, dort bezeichnen-

derweise so, daß die Verständigung zwischen den Parteien dann vergleichsweise unproblematisch war.

Begrenzte, schrittweise Reform oder „großer Wurf“?

Es ist unstrittig, daß politische Entscheidungsprozesse in der Bundesrepublik, in denen sich parlamentarische und föderale Elemente gegenseitig durchdringen, vergleichsweise aufwendig sind. Die Notwendigkeit von übereinstimmenden Mehrheiten von Bundestag und Bundesrat für weite Bereiche der Bundesgesetzgebung erzwingt vielfach den Konsens zwischen den großen Parteien. Dadurch wird nicht nur der Entscheidungsprozeß aufwendig und schwierig, sondern die Lösungen orientieren sich in der Tendenz am kleinsten gemeinsamen Nenner.

Zwei weitere Gesichtspunkte beeinflussen die Ergebnisse:

Die politischen Akteure sind angesichts leerer Kassen und eher pessimistischen finanzpolitischen Aussichten an einer Begrenzung der Risiken und an der Berechenbarkeit von Entscheidungen interessiert. Mit steigender Komplexität der Veränderungen nehmen Überschaubarkeit und Berechenbarkeit der Folgen ab. Entscheidungen mit hohen Risiken sind jedoch schwer zu legitimieren. Daher ist der politische „Grenznutzen“ des zusätzlichen Aufwandes für Lösungen, die mehr Veränderungen als nötig mit sich bringen, aus ihrer Sicht zweifelhaft.

Zentral für die Legitimation von Veränderungen ist für jeden der an der Entscheidung Beteiligten das Verhältnis von Gewinn und Verlust. Daher dürfen die Verhandlungen nicht mit „Gewinnern“ und „Verlierern“ enden, sondern für alle muß „Geben“ und „Nehmen“ in einem für alle vertretbaren Verhältnis stehen.

Jede politische Lösung, die der Zustimmung der Betroffenen bedarf, die auf Risikominimierung und Interessenausgleich hin angelegt ist, beschränkt sich im Regelfall auf schrittweise, „inkrementalistische“ Veränderung. Unter den Bedingungen hohen Konsensbedarfs hat der von einer breiten Mehrheit getragene politische Kompromiß letztlich Vorrang vor der optimalen Lösung. Deshalb ist mit kaum mehr als „zweitbesten“ Problemlösungen zu rechnen, die jedoch aufgrund hoher politischer Akzeptanz recht stabil sein können: Eine Verständigung darüber, welches die zweitbeste Lösung ist, ist meist leichter als die über die beste.

Eckpunkte einer politisch „machbaren“ Finanzreform

Konsensfähige Lösungen tendieren eher zu einer Weiterentwicklung des Systems als zu einer echten Alternative. Sie vollziehen oftmals nur nach, sie systematisieren und verstetigen, was sich zuvor informell an neuen Verfahren durch Dehnung der institutionellen Strukturen entwickelt hat. Reformen sind daher Entscheidungen für höchstens einen begrenzten Kurswechsel, dessen Tendenzen zuvor zu erkennen waren. Anders formuliert, ein Reformkonzept sollte sinnvollerweise an das bestehende System und zumindest an einige seiner Entwicklungstendenzen steuernd anknüpfen.

Zwei Merkmale kennzeichnen die Entwicklung des Finanzausgleichs seit der Finanzreform von 1969:

Die kontinuierliche Intensivierung der Ausgleichsintensität bis sehr nahe an das Nivellierungsverbot und

eine deutliche Verstärkung der vertikalen gegenüber den horizontalen Ausgleichsleistungen: Die Leistungen des Bundes zugunsten

der finanzschwachen Länder in Form von Bundesergänzungszuweisungen haben erheblich gegenüber den Zahlungen im Länderfinanzausgleich an Gewicht gewonnen, zuletzt anlässlich der Einbeziehung der neuen Länder in das Finanzausgleichssystem.

Eine Reform könnte an der Inkongruenz von föderaler Aufgaben- und Finanzstruktur ansetzen: Die Aufgaben der Länder sind zwar zum überwiegenden Teil, aber eben nur zum Teil durch Bundesgesetzgebung festgelegt. Der andere Teil unterliegt der Landesgesetzgebung. Die steuerlichen Einnahmen der Länder sind hingegen vollständig durch die Bundesgesetzgebung definiert. Es wäre denkbar, die Finanzstrukturen denen der Aufgaben anzupassen. Für den Teil der Aufgaben der Länder, die durch Bundesgesetzgebung bestimmt werden, obläge dann dem Bund die Pflicht, durch Steuergesetzgebung und vertikalen Finanzausgleich für eine aufgabengerechte Finanzausstattung zu sorgen. Für den Teil der Wahrnehmung von Landesaufgaben, der der Jurisdiktion des Landesgesetzgebers unterliegt, fiel diesem auch die Verantwortung für die Einnahmehbeschaffung in Form einer autonomen Steuergesetzgebung zu.

Grundsätze einer Umsetzung der Reform

Folgende Grundsätze ergeben sich für die Umsetzung:

□ Bundesgesetzlich veranlaßte Aufgaben, die von den Ländern wahrgenommen und einheitlich vollzogen werden, werden von den Ländern aus bundesgesetzlich geregelten Steuern finanziert. Länder, die nachweislich überlastet sind oder deren Aufkommen aus den bundesgesetzlich geregelten Steuern unzureichend ist,

erhalten aufgabenorientierte Zuweisungen des Bundes.

□ Die übrigen Aufgaben, die keiner bundeseinheitlichen Ausführung bedürfen, finanzieren die Länder aus Landessteuern oder aus Erträgen eines Steuerverbundes. Für diese Steuerquellen erhalten die Länder die Steuergesetzgebungskompetenz oder – im Fall von Verbundsteuern – ein Hebesatzrecht für die Landesanteile dieser Steuern.

□ Der einnahmeorientierte Länderfinanzausgleich wird abgeschafft oder zumindest reduziert auf einen Ausgleich zur Finanzierung bundeseinheitlich wahrzunehmender Landesaufgaben (z.B. innere Sicherheit).

Eine Finanzreform, die diese Eckpunkte berücksichtigte, würde zwar die Bund-Länder-Verflechtung nicht grundsätzlich abbauen (was ohne eine Zentralisierung des Vollzugs von bundeseinheitlich wahrzunehmenden Aufgabe kaum möglich wäre), könnte aber einige Nachteile mildern. Für die Wahrnehmung von bundesgesetzlich geregelten Aufgaben erhalten die Länder eine aufgabengerechte Finanzausstattung, die sich nicht an der örtlichen Steuerkraft, sondern an den Finanzlasten orientiert. Für diesen Bereich entfielen die Notwendigkeit eines einnahmeorientierten (Länder-)Finanzausgleichs. Eine Trennung von bundesgesetzlich veranlaßten Ausgaben und ihrer Finanzierung von denen, die von den Landesgesetzgebern verantwortet werden, wäre transparenter als das gegenwärtige Verfahren und reduzierte die Möglichkeiten, Entscheidungen zu Lasten der anderen Ebene zu treffen. Eine solche Regelung der Zuständigkeiten würde die Mischfinanzierungen – abgesehen von wenigen Ausnahmen, z.B. die For-

schungsförderung – überflüssig werden lassen.

Die durch Landesgesetzgebung definierten Aufgaben würden aus den Erträgen der Landessteuern und aus den Landesanteilen von Verbundsteuern finanziert. Durch eine eigene Steuergesetzgebung bzw. autonome Festlegung von Hebesätzen bei Verbundsteuern (z.B. Einkommensteuer) könnten die Länder in eigener Verantwortung festlegen, in welchem Umfang sie staatliche Leistungen erbringen und dafür ihre Steuerzahler belasten möchten. Ob in einem solchen System weiterhin ein Finanzausgleich unter den Länder nötig sein würde, muß hier dahingestellt bleiben. Zumindest wäre er deutlich geringer zu veranschlagen als das gegenwärtige Modell, er ließe sich wieder auf eine subsidiäre Funktion beschränken.

Wenn beide Ebenen des Bundesstaates über ein eigenes Steuergesetzgebungsrecht verfügen, ist damit zu rechnen, daß bei Auseinandersetzungen um die vertikale Steuerverteilung die Ansprüche der jeweils anderen Seite mit dem Hinweis auf die Möglichkeiten des Ausschöpfens ihrer Steuerquellen abgewiesen werden. Der Anreiz, durch eine expansive Ausgabenpolitik den eigenen Steueranspruch im Deckungsquotenverfahren gegenüber der „anderen Seite“ zu erhöhen, würde dann deutlich reduziert. Im Grundsatz gilt dieselbe Überlegung auch für Verteilungskonflikte unter den Ländern. Eine Länderautonomie bei der Bestimmung der Einnahmen dämpft tendenziell den horizontalen Ausgleich. Außerdem würde es für die Länder attraktiver, ihre eigenen Steuerquellen möglichst vollständig auszuschöpfen, wenn sie nicht davon ausgehen müßten, daß Mehreinnahmen oh-

nehin im Länderfinanzausgleich verlorengingen.

Unabhängig davon sind für die neuen Länder noch auf längere

Zeit Sonderregelungen notwendig. Die besonderen Zuweisungen sollten aus dem Umsatzsteueraufkommen vor dessen Aufteilung zwischen Bund und Ländern finan-

ziert werden, damit beide Seiten, Bund und alte Länder, in vergleichbarer Weise durch die Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost und West entlastet werden.

Stefan Homburg

Notwendigkeit einer Finanzreform

Seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland gehört die Finanzverfassung zu den umstrittensten Elementen des Grundgesetzes, und wenn nicht alles täuscht, sind Rufe nach einer Finanzreform in fast jedem Jahr vernehmbar gewesen. Demgegenüber sind nur drei grundlegende Finanzreformen durchgeführt worden, nämlich in den Jahren 1955, 1969 und 1993. Es sollte daher klar sein, daß nicht jedes angebliche Problem, nach dessen Lösung gerufen wird, für bare Münze genommen werden kann. Vielmehr sind etliche Probleme intrinsisch, so die Spannung zwischen den Finanzbedarfen des Bundes und der Länder oder die Konkurrenz armer und reicher Länder um die Verteilung der auf die Länder entfallenden Steuereinnahmen.

Gleichwohl soll im folgenden dargelegt werden, daß die derzeitigen Probleme des Finanzausgleichs im weiteren Sinn (also einschließlich der Bund-Länder-Finanzbeziehungen) erheblich über das „intrinsische“ Maß hinausgehen. Der Finanzausgleich hat sich immer weiter vom föderalen Grundgedanken entfernt und dabei mehr und mehr Fehlanreize aufgenommen, die der wirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands insgesamt abträglich sind. Es bestehen folglich Verbesserungsmöglichkeiten, die zwar nicht un-

bedingt im laufenden Kassenjahr, wohl aber langfristig im Interesse aller Beteiligten liegen.

Ursachen der Probleme

Bevor man ein Problem näher analysieren und Möglichkeiten zu seiner Beseitigung aufzeigen will, ist es notwendig, sich über die Ursachen des Problems Klarheit zu verschaffen. Ordnungstheoretisch ausgedrückt besteht die Crux des Finanzausgleichs darin, daß die Adressaten dieses Regelwerks, also Bund und Länder, identisch mit jenen sind, die die Regeln setzen. Hierdurch unterscheidet sich die Gestaltung des Finanzausgleichs erheblich von anderen Ordnungsproblemen: Während der Staat als Regelsetzer etwa ein Kartellgesetz verabschieden kann, dem die Marktteilnehmer als Adressaten unterworfen sind, geben im Finanzausgleich genau jene Akteure den Ordnungsrahmen vor, die nachher von dessen Wirkungen profitieren oder darunter leiden. Und sie entscheiden beileibe nicht unter dem „veil of ignorance“, sondern in Kenntnis wohldefinierter Eigeninteressen.

Auf diese Weise haben Auseinandersetzungen um den Finanzausgleich stets starke Züge eines „Kuhhandels“ getragen, eines komplizierten Spiels, bei dem sich alle Beteiligten strategisch verhalten und durch Bildung wechselnder Koalitionen ihre Ziele verfol-

gen¹. Ein gutes Beispiel für diese Gemengelage ist der erste Vorschlag für einen bundesdeutschen Finanzausgleich überhaupt, den 1950 das Land Niedersachsen unterbreitete²: Hiernach sollten die finanzstarken Länder die Hälfte ihrer über dem Bundesdurchschnitt liegenden Einnahmen zugunsten der finanzschwachen Länder abführen. Als Folge wären sechs Länder (Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern) ausgleichspflichtig und vier Länder (Baden, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein) ausgleichsberechtigt gewesen. Man erkannte recht bald, daß ein solches Modell im Bundesrat nicht mehrheitsfähig sein konnte, und Niedersachsen erwog den Vorschlag, jene Länder, deren Finanzkraft unter 105% des Bundesdurchschnitts lag (das waren Hessen und Württemberg-Hohenzollern), von Ausgleichszahlungen freizustellen, um damit die Opposition gegen den Finanzausgleich zu schwächen. Die Geschichte der Entwicklung des

¹ Siehe hierzu auch St. Homburg: Ursachen und Wirkungen eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichs, in: A. Oberhauser (Hrsg.): Fiskalföderalismus in Europa, Schriftenreihe des Vereins für Socialpolitik, N.F., Berlin 1996 (erscheint demnächst).

² Vgl. hierzu W. Rensch: Finanzverfassung und Finanzausgleich, Bonn 1991, S. 101.

deutschen Finanzausgleichs seit 1950 ist die Geschichte einer Abfolge derartiger Verhandlungen, die folgende gemeinsame Merkmale aufweisen:

□ Um seine Vorstellungen zur vertikalen Einnahmenverteilung durchzusetzen, hat sich der Bund häufig mit einer Ländergruppe verbündet, und zwar entweder mit den reichen oder mit den armen Ländern. Im Zuge dieser „Divide-et-impera“-Strategie fiel es dem Bund stets leichter, kleinen Ländern Zusagen zu machen als großen.

□ Ähnlich hat im Bundesrat häufig eine Koalitionsbildung stattgefunden, bei der kleine Länder mit der Aussicht auf besondere Vergünstigungen angelockt wurden. Die Ratio dieser Strategie besteht darin, daß ein kleines Land aufgrund der Stimmengewichtung billiger für eine Koalition zu haben ist als ein großes Land.

Die folgende Tabelle zeigt die originäre Finanzkraft der Bundesländer im Jahre 1994. In der ersten Spalte sind zusätzlich die Bundesratsstimmen jedes Landes angegeben. Die letzte Spalte zeigt den

„Schattenpreis“ eines Landes, das ist der Kehrwert der Bundesratsstimmen pro eine Million Einwohner. Der Schattenpreis mißt die Attraktivität eines Bundeslandes als Koalitionspartner. Ein Land mit einem hohen Schattenpreis wie Nordrhein-Westfalen (2,9) ist ein „teurer“ Partner, weil für dieses Land ein hoher Geldbetrag vorgehalten werden muß. Eine Vergünstigung in Höhe von 100 DM pro Einwohner kostet rund 1,759 Mrd. DM und erbringt sechs Bundesratsstimmen, wenn Nordrhein-Westfalen hierdurch gewonnen werden kann. Dieselbe Vergünstigung für Hamburg und Bremen kostet rund 236 Mill. DM und erbringt unter derselben Annahme ebenfalls sechs Bundesratsstimmen. Es bedarf daher keiner Phantasie zu vermuten, daß kleine Bundesländer in den Verhandlungen eine günstigere Position haben als große Bundesländer.

Diese theoretische Aussage findet in der Praxis des Finanzausgleichs mannigfaltige Bestätigung. Als erstes Beispiel sei das Bundesland Bremen betrachtet, das einesteils das Land mit dem ge-

ringsten Schattenpreis ist, andererseits seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland bis heute durchgängig die zweithöchste Finanzkraft aller Bundesländer hatte³. Im Sinne eines egalitaristischen Denkansatzes, der die Umverteilung von reichen zu armen Bundesländern nahelegt, würde man Bremen kaum auf der Empfängerseite vermuten. Tatsächlich gehört Bremen seit jeher zu den größten Empfängern im Finanzausgleich – und die obigen theoretischen Überlegungen erklären, warum. Die finanziellen Schwierigkeiten Bremens resultieren nicht aus einer zu geringen Steuerkraft, sondern eher aus einem Firmen-Monopoly (Klößner, Vulkan etc.), das sich kein anderes Bundesland hätte leisten können.

Um Ratio und Wirkungen des Finanzausgleichs einschätzen zu können, muß man sich deshalb zunächst von der Vorstellung frei machen, daß der Finanzausgleich eine sachgerechte Antwort auf ökonomische Probleme bilde. So lange man Hafencosten, Stadtstaatenlasten und alle nur denkbaren erfundenen Sonderbedarfe für wirklich vorhanden hält und nicht für das zufällige Ergebnis von Verhandlungsprozessen, ist der Weg zu einer fundierten Finanzreform allein schon intellektuell versperrt.

Die Probleme im einzelnen

Die derzeitigen Probleme des Finanzausgleichs sind unmittelbare Folge des oben beschriebenen „Kuhhandels“. Das Regelwerk des Finanzausgleichs setzt, indem es Sonderinteressen zwecks Mehrheitsfähigkeit berücksichtigt, systematisch falsche Anreize für die

³ Bezüglich der Stadtstaaten wird oft eine Benachteiligung durch die Zerlegung insbesondere der Lohnsteuer behauptet. Man beachte, daß die obigen Zahlen diese Benachteiligung bereits beinhalten, die Stadtstaaten aber gleichwohl an der Spitze der Bundesländer liegen.

Finanzkraft der Länder im Jahre 1994

Rang	Bundesland (Stimmen im Bundesrat)	Finanzkraft in 1000 DM pro Einwohner	Schattenpreis
1	Hamburg (3)	6,732	0,6
2	Bremen (3)	5,488	0,2
3	Hessen (4)	5,476	1,5
4	Bayern (6)	5,016	1,9
5	Baden-Württemberg (6)	4,969	1,7
6	Nordrhein-Westfalen (6)	4,888	2,9
7	Berlin (4)	4,836	0,9
8	Schleswig-Holstein (4)	4,654	0,7
9	Niedersachsen (6)	4,432	1,3
10	Rheinland-Pfalz (4)	4,367	1,0
11	Saarland (3)	4,154	0,4
12	Brandenburg (4)	2,595	0,6
13	Sachsen (4)	2,579	1,2
14	Sachsen-Anhalt (4)	2,447	0,7
15	Meckl.-Vorpommern (3)	2,424	0,6
16	Thüringen (4)	2,392	0,6
	Gesamt (68)	4,489	1,2

Quellen: Steuereinnahmen einschließlich Kommunalsteuern laut Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1995/96, Bundestags-Drucksache 13/3016, S. 407. Bevölkerung (von 1992) laut Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1994, S. 51.

Länder. Indem sich diese Anreize nach und nach auswirken, entsteht ein „Gefangenendilemma“, das letztlich dem Bund und allen Ländern zum Nachteil gereicht. Am einfachsten könnte diese Dilemmasituation durch eine gemeinwohlorientierte Verfassungsrechtsprechung vermieden werden; aber gerade das Bundesverfassungsgericht hat in den meisten seiner Urteile unter Beweis gestellt, daß es die Anreizprobleme des Finanzausgleichs nicht versteht, und es hat deshalb den Bund zu mancher der folgenden haarsträubenden Regeln geradezu verurteilt⁴:

□ Kleine Bundesländer (das sind Länder mit weniger als 4 Mill. Einwohnern, wobei Hamburg eine sachlich nicht begründete, verhandlungstechnisch aber leicht nachvollziehbare Ausnahme darstellt) erhalten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die „Kosten politischer Führung“. Die Wirkung dieser Zahlungen besteht darin, daß freiwillige, kostensenkende Zusammenschlüsse solcher Länder nicht zustande kommen. Das Beispiel der gescheiterten Fusion Berlin-Brandenburg hat dies geradezu lehrbuchmäßig gezeigt. Die Protagonisten konnten den Bürgern zwar die mit der Fusion verbundenen Kostensenkungen verdeutlichen, nicht aber, welche Vorteile sich hieraus für die Bürger ergäben. Denn aufgrund der Abwälzung dieser Kosten auf den Bund hätten die Vorteile bei anderen als den Abstimmungsbefugten gelegen. Bei dem gegebenen irrationalen Regelsystem war die ablehnende Entscheidung der Bürger deshalb durchaus rational. Hätte man ihnen z.B. zusätzliche Schulen

(oder weniger Schulschließungen) als Folge der Fusion anbieten können, hätten sie wohl anders entschieden.

□ Die Einwohner der drei Stadtstaaten werden nicht mit 100, sondern mit 135% gewogen (Einwohnerveredelung) mit der Folge, daß diese Bundesländer erst dann eine durchschnittliche Steuerkraft erreichen, wenn sie bei 135% des Bundesdurchschnitts liegen. Das hierfür vorgebrachte Argument, die Stadtstaaten hätten auch kommunale Aufgaben, verkennt, daß sie hierfür auch Anspruch auf die Kommunalsteuern haben, also in keiner Weise schlechter gestellt sind. Das weitere Argument, die Stadtstaaten würden durch die Zuweisung von Teilen des Lohnsteueraufkommens an das umgebende Flächenland (Wohnsitzland) benachteiligt, steht zunächst in eigentümlichem Gegensatz zur Tatsache, daß die Stadtstaaten gleichwohl die höchste Finanzkraft besitzen, legt aber andererseits wiederum eine Fusion mit dem umgebenden Flächenland nahe. Und wiederum ist klar, daß eine Fusion bei gegebener Einwohnerveredelung nicht erwartet werden kann.

□ Die gefährlichste Entwicklung – und zwar nicht nur in Deutschland, sondern auch in der sich abzeichnenden Europäischen Union – liegt in der Unterstützung notleidender Länder. Bremen und das Saarland erhalten Sonder-Bundesergänzungszuweisungen in Höhe eines runden Drittels ihrer eigenen Steuereinnahmen, da sie sonst am Rande der Zahlungsunfähigkeit stünden. Dies ist sicher gut gemeint, in seiner Wirkung aber fatal. Unter der Spielregel, daß Länder, die ihre Finanzen durch übermäßige Ausgaben ruinieren, Zugriff auf zusätzliche Mittel erhalten, entsteht für viele Länder ein Anreiz,

diese Situation herbeizuführen. Das „soft budget constraint“ lockt. Am Beispiel Bremens und des Saarlandes sieht man zugleich, daß die Landesregierung nicht von den eigenen Bürgern für dieses Verhalten gerügt wird – die Erteilung einer solchen Rüge wäre für die Bürger auch nicht rational, da Zuweisungen, die nur im Bankrottfall fließen, die Ausdehnung des regionalen Angebotes öffentlicher Leistungen erlauben. Allerdings besteht auch hier eine Asymmetrie zwischen großen und kleinen Ländern, weil z.B. Nordrhein-Westfalen nicht ernstlich damit rechnen könnte, im Bankrottfall Sonder-BEZ in Höhe eines Drittels seiner eigenen Steuereinnahmen zu erhalten. Die Gefahr fahrlässigen oder vorsätzlichen Bankrotts droht daher vor allem seitens kleiner Länder. Im Deutschland der Gegenwart gilt dies ebenso wie im Europa der Zukunft.

□ Schließlich ist der Nivellierungsgrad im Finanzausgleich derart hoch, daß kaum ein Land einen Anreiz zur Pflege seiner Steuerquellen hat. Durch die Ergänzungsanteile der Umsatzsteuer und durch den horizontalen Länderfinanzausgleich wird jedem Bundesland eine Mindestausstattung in Höhe von 95% des Bundesdurchschnitts garantiert. Damit aber nicht genug: Im Anschluß an den horizontalen Länderfinanzausgleich greifen die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen, mit denen 90% des verbleibenden Fehlbetrags aufgefüllt werden. Damit erhält im Ergebnis jedes Land mindestens 99,5% des durchschnittlichen Finanzausstattungs. Es verbleibt ein halbes Prozent ökonomische Vernunft.

Eine große Lösung?

Das oben nur skizzierte Regelwerk des Finanzausgleichs hat mit einem föderalistischen Grundver-

⁴ Zum folgenden St. Homburg: Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, in: Finanzarchiv, N.F., 51 (1994), S. 312 ff.

ständnis wenig zu tun. Es läuft im Kern auf eine weitestgehende Nivellierung und die wechselseitige Abwälzung tatsächlicher oder eingebildeter Sonderlasten hinaus. Hinzu kommt die geringe Autonomie der Länder auf dem Gebiet der Gesetzgebung, insbesondere der Steuergesetzgebung. Von verschiedenen Seiten ist deshalb eine fundamentale Reform gefordert worden, bei der ein geringerer Nivellierungsgrad Hand in Hand geht mit einem Steuerfindungsrecht der Länder oder zumindest mit einem Hebesatzrecht bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer⁵.

Eine derartige „große Lösung“ will wohlüberlegt sein. Die Vorteile einer größeren Entflechtung von Bundes- und Länderfinanzen und einer größeren Steuerautonomie der Länder liegen zwar auf der Hand; jedoch müssen mögliche Nachteile gegengerechnet werden. Zunächst sind regional differierende Effektivsteuersätze bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer nicht unproblematisch. Die Steuertheorie lehrt, daß Steuersätze bei hohen Elastizitäten der Bemessungsgrundlage harmonisiert werden sollten, wenn es nicht zu wirtschaftlichen Verzerrungen kommen soll. Auch Ausweichreaktionen der Zensiten wollen bedacht sein. Steuerstrategische Wohnsitzwahl auf seiten der Haushalte oder Gewinnverlagerungen durch „transfer pricing“ auf seiten der Unternehmen sind unvermeidliche Nebeneffekte einer

Steuersatzdifferenzierung im Inland.

Gewichtiger aber erscheint der Umstand, daß jede Differenzierung auf der Einnahmenseite eine korrespondierende Differenzierung auf der Ausgabenseite erfordert. Die Rechnung unterschiedlicher Steuersätze geht bei bundeseinheitlichen Leistungsgesetzen und bundeseinheitlicher Besoldung nicht auf, denn in diesem Fall könnte eine Niedrigsteuerpolitik nur durch Kürzungen bei den Investitionen finanziert werden und wäre damit langfristig kaum durchhaltbar. Ob aber Deutschland bereit ist, seine Wohngeldempfänger oder Beamten unterschiedlich auszustatten, erscheint höchst fraglich.

Plädoyer für eine kleine Lösung

Während die im vorigen Abschnitt skizzierte „große Lösung“ politisch illusorisch erscheint, so ist die Vorstellung, es laufe alles weiter wie bisher, noch schwerer erträglich. Nach dem hier vertretenen Standpunkt sind die gravierendsten Fehlkonstruktionen im Finanzausgleich jedoch auch mit einer gradualistischen Politik behebbar. Kurz gesagt würde der Wegfall möglichst aller Bundesergänzungszuweisungen auch dann einen großen Fortschritt bedeuten, wenn die übrigen Spielregeln der Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern sowie der horizontale Finanzausgleich beibehalten würden. Entfallen sollten also

die Sonderzahlungen für kleine Bundesländer, arme alte Bundesländer, neue Bundesländer und bankrotte Bundesländer sowie die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen. Die wichtige Aufgabe des „Aufbau Ost“ wäre anstelle (ungebundener) Bundesergänzungszuweisungen zielgerechter mit gebundenen Investitionshilfen erfüllbar, denn damit würde sichergestellt, daß die gezahlten Gelder nicht konsumtiv verwendet werden.

Die perspektivische Rückführung der Bundesergänzungszuweisungen wäre zugleich ein geeignetes Mittel zur Korrektur der vertikalen Steuerverteilung, die seit der Wiedervereinigung zu Lasten des Bundes in Schiefelage geraten ist⁶. Die Rückführung der Bundesergänzungszuweisungen, die im Nebeneffekt zahlreiche Fehlanreize beseitigt, ist einer Korrektur der Umsatzsteuerverteilung insofern überlegen. Langfristig ist diese Maßnahme auch im wohlverstandenen Interesse jener Bundesländer, die aufgrund der unmittelbaren Wirkung zunächst verlieren. Denn eine dauerhafte Subventionierung bundes-unfreundlichen Verhaltens schadet allen.

⁵ Vgl. etwa Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Nr. 56, Bonn 1995.

⁶ Siehe hierzu Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, a.a.O.

Stefan Koriath

Die bundesstaatliche Finanzverfassung ist besser als ihr Ruf

Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes steht in der Kritik. Das allerdings ist nichts

Neues. Seit 1949 ist keine Ausgestaltung und Entwicklungsphase des deutschen Bundes-

staates als wirklich befriedigend angesehen worden. Es ist wichtig, sich dies zu vergegenwärtigen,

wenn man die aktuelle Schelte und die Reformvorschläge verstehen und bewerten will, die insbesondere die Finanzbeziehungen von Bund und Ländern betreffen. Mehr noch: Ständige Reformbedürftigkeit kennzeichnet nicht nur den grundgesetzlichen Bundesstaat; sie ist ein Wesensmerkmal des Bundesstaates überhaupt. Das erklärt sich aus einem fundamentalen Unterschied zwischen der Staatsstruktur des Föderalismus einerseits und den verfassungsgesetzlichen Normierungen von Grundrechten, Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung und Volkssouveränität andererseits. Letztere sind fester Bestandteil westlicher Verfassungsstaaten und neuzeitlichen Verfassungsdenkens. Für den Bundesstaat dagegen gibt es kein allgemein gültiges Leitbild, das der Verfassungsgeber nur noch aufnehmen und ausformen müßte. Jeder Bundesstaat kann nur „auf seine eigene, nationale Weise Bundesstaat sein“ (J. Isensee); der Bundesstaat ist konkrete, bewegliche, damit aber auch immer unfertige und entwicklungsbedürftige Form staatlicher Organisation.

Auf dem Prüfstand

Diese Feststellung soll die aktuelle Kritik der Bund-Länder-Kompetenzverteilung nicht relativieren. Im Gegenteil: Jede Diagnose bundesstaatlicher Fehlentwicklungen bedarf gerade wegen der ständigen Weiterentwicklung des Bundesstaates besonderer Beachtung. Für aktuelle Feststellungen der Reformbedürftigkeit gilt dies in besonderem Maße: In der politischen und wissenschaftlichen Diskussion des grundgesetzlichen Bundesstaates stehen seit etwa 15 Jahren und vor allem seit der deutschen Einheit nicht nur Marginalien auf dem Prüfstand. Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern insgesamt er-

hält vielfach ein niederschmetterndes Zeugnis.

Die Bewertungen, zunächst von ökonomischer Seite entwickelt, inzwischen auch bei Verfassungsjuristen verbreitet, lauten grob zusammengefaßt so: Die Bund-Länder-Beziehungen, insbesondere im Finanzwesen, verletzen grundlegende Anforderungen der Effizienz im öffentlichen Sektor. Die Verflechtung beider staatlichen Ebenen streut die Verantwortung für politische Entscheidungen bis zur beiderseitigen Unverantwortlichkeit oder Unbeweglichkeit. Die grundgesetzliche Finanzordnung zerreißt den Zusammenhang von politischer Entscheidung, finanzieller Verantwortung und Partizipation an Chancen und Risiken der Entscheidung. Die Verknüpfung der Kompetenzbereiche begünstigt strategisches Verhalten anstelle sachorientierter Entscheidungen. Die unglückliche gegenseitige Abhängigkeit von Bund und Ländern auf gesamtstaatlicher Ebene beschränkt die Finanzautonomie der Länder auf ein Minimum. Was ihnen an Eigenmacht verblieben sei, ersticke im Verhältnis der Länder untereinander die weitgehende finanzielle Nivellierung durch den Länderfinanzausgleich. Es fehle der Anreiz, durch eigene Anstrengungen die eigene finanzielle Situation zu verbessern. Dem grundgesetzlichen Bundesstaat fehle das Lebenselixier des Wettbewerbs und der Konkurrenz.

Grundgesetzlicher Föderalismus in Stichworten

Welche Prinzipien und Normen des grundgesetzlichen Bundesstaates und der darauf sich entfaltenden politischen Praxis führen zu dieser Einschätzung? Zunächst: Jeder Bundesstaat kennt bei der Zusammenordnung von

Gesamtstaat und Gliedstaaten Bereiche des autonomen Neben- und Gegeneinanders, des kooperativen Miteinanders und des solidarischen Füreinanders beider Ebenen. Die Gewichtsverteilung zwischen den Elementen kann sehr unterschiedlich sein. Das Grundgesetz betont Kooperation und Solidarität. Einheit und Einheitlichkeit gehen autonomer Vielfalt vor. Angelegt ist dies bereits in einem traditionellen Bauprinzip des deutschen Bundesstaates, das ihn etwa von der Schweiz oder den USA unterscheidet: Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern orientiert sich nicht an den Sachbereichen der Politik, sondern an den drei Staatsfunktionen.

Die Gesetzgebung einschließlich der Steuergesetzgebung dominiert der Bund. Seine Regelungsbefugnisse nach den Art. 70 ff., 105 GG sind praktisch umfassend. Das bedeutet zwar eine Marginalisierung der Länderparlamente, nicht aber der Einflußmöglichkeiten der Länder. Die Länderexekutiven bestimmen ca. 70% der Bundesgesetze über den Bundesrat mit, die dessen Zustimmung bedürfen. Der Beteiligungsföderalismus des Miteinanders hat den Kompetenzföderalismus des Nebeneinanders selbständiger Kompetenzen abgelöst. Die Rechte des Bundesrates bringen Bund und Länder in gegenseitige Abhängigkeit. Das ist bei Steuergesetzen des Bundes besonders deutlich. Sie bedürfen nach Art. 105 III GG der Zustimmung des Bundesrates, wenn das Steueraufkommen ganz oder zum Teil den Ländern zufließt; dies ist nach Art. 106 III GG bei den ergiebigsten Steuern (Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer) der Fall, die Gemeinschaftsteuern sind.

Im Bereich der Exekutive dominieren zwar die Zuständigkeiten der Länder (Art. 83 ff., 108 GG); da aber zumeist Bundesgesetze auszuführen sind, schafft auch dies keine nennenswerten selbständigen Entscheidungssphären der Länder; verschieden intensiv ausgestaltete Aufsichtsrechte des Bundes (Art. 84 ff. GG) schränken die Möglichkeiten zur Vielfalt weiterhin ein. Das Grundgesetz kennt zudem in den Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a, b GG) die Mitwirkung des Bundes an Landesaufgaben. Die Staatspraxis schließlich hat weitere praeterkonstitutionelle Bereiche der Zusammenarbeit von Bund und Ländern und der Länder untereinander geschaffen. Auch die Exekutive beherrschen also Verflechtung und gegenseitige Abhängigkeit anstelle von Trennung und Selbständigkeit.

Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Die Finanzverfassung erstreckt diesen Befund in die Bund-Länder-Finanzbeziehungen: Bei der Ausgabenverantwortung geht Art. 104 a I GG zwar von dem Grundsatz aus, daß Bund und Länder gesondert die Ausgaben zu tragen haben, die aus der Wahrnehmung ihrer Verwaltungsaufgaben entstehen; daneben gibt es aber zahlreiche Bereiche der Mischfinanzierung, vor allem bei den Gemeinschaftsaufgaben und aufgrund der Bundeskompetenz, besonders bedeutsame Investitionen der Länder durch zweckgebundene Finanzzuweisungen zu unterstützen (Art. 104 a IV GG). Die vertikale Steuerverteilung wird durch den großen Steuerverbund zwischen Bund und Ländern geprägt (Art. 106 III GG), unter den 80% der Steuereinnahmen fallen, wobei die Verteilungsquote entweder verfassungsrechtlich festgelegt ist oder – bei der Umsatzsteuer – durch zustim-

mungsbedürftiges Bundesgesetz geregelt wird.

Für die Länder bedeutet die vertikale Verteilung von Steuergesetzgebungskompetenzen, Ausgabenlasten und Steuerertragsverteilung, daß sie nur noch marginale selbständige Bestimmungsmöglichkeiten über ihre Ausgaben und Einnahmen haben. Aber auch der Bund ist wegen der starken Stellung des Bundesrates von den Ländern abhängig. Will er seine Einnahmen erhöhen, bedarf er dessen Zustimmung oder muß ohne Rücksicht auf steuerpolitische Erwägungen auf solche Steuern ausweichen, deren Ertrag ihm allein zusteht, z. B. der Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer nach Art. 106 I Nr. 6 GG.

Die Vereinheitlichung der Länder komplettiert der horizontale Finanzausgleich: Die horizontale Umsatzsteuerverteilung erfolgt weitgehend nach der Bevölkerungszahl und damit bedarfsbezogen (Art. 107 I S. 4 GG). Der Länderfinanzausgleich hebt die Pro-Kopf-Einnahmen der finanzschwachen Länder aus Mitteln der finanzstarken Länder auf mindestens 95% des Bundesdurchschnitts; was hier noch an unterschiedlicher Finanzkraft verblieben ist, nivelliert der Bund schließlich durch zweckgebundene Bundesergänzungszuweisungen gemäß Art. 107 II S. 3 GG auf 99,5% des Bundesdurchschnitts.

Die Reformvorschläge

Welche Elemente dieses Systems sind reformbedürftig? Für die Antwort gibt es aus der Sicht des Verfassungsjuristen eine Prämisse: Die Bund-Länder-Finanzbeziehungen sind kein selbständiger, in sich ruhender Teil des Bundesstaatsrechts. Sie sind vielmehr „Folgeverfassung“ (F. Kirchhof) zur

materiellen bundesstaatlichen Aufgabenverteilung. Zu dieser stehen die vertikale und horizontale Ausgaben- und Einnahmenverteilung in einem dienenden Verhältnis. Das heißt: Die Bund-Länder-Finanzbeziehungen dürfen nicht als Experimentierfeld und primärer Ansatzpunkt zur Reform des Bundesstaates verstanden werden. Sie müssen in strukturellem Einklang mit den übrigen Teilen des Bundesstaatsrechts stehen. Die Finanzverfassung hat den Bundesstaat zu effektivieren, sie darf ihn nicht steuern. Das bedeutet: Reformvorschläge müssen nicht nur die Auswirkungen auf die gesamte Finanzordnung beachten, sondern den Einklang zum grundgesetzlichen Bundesstaat überhaupt wahren.

Steuergesetzgebungshoheit

Ein erster Reformvorschlag bezieht sich auf die *Steuergesetzgebungshoheit* der Länder. Nachdem 1994 durch Änderung des Art. 72 II GG die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis des Bundes im Steuerrecht (Art. 105 II GG i.V.m. Art. 72 II GG) verschärft worden sind – die Stärkung der Länderkompetenzen dürfte freilich gering sein –, steht im Mittelpunkt der Diskussion, den Ländern im Wege der Verfassungsänderung ein Hebesatz- oder Zuschlagsrecht bei der Einkommen- oder Körperschaftsteuer einzuräumen. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat vorgeschlagen, den Einkommensteuertarif linear um 4,75% abzusenken; zum Ausgleich seiner Steuerausfälle soll der Bund eine Ergänzungsabgabe erheben, den Ländern soll ermöglicht werden, eine landesrechtliche Ergänzungsabgabe einzuführen, deren Tarif sie im Rahmen einer Höchstgrenze

von etwa 5% selbst bestimmen können¹. Die Länder könnten so Erfolge ihrer Wirtschafts- und Finanzpolitik auch durch Steuerentlastung an die Bevölkerung weitergeben und den Zusammenhang zwischen öffentlichen Leistungen und Steuerbelastung transparenter machen; schließlich erhielten sie ein zusätzliches Lenkungsinstrument der Struktur- und Regionalpolitik. Zumindest in Ansätzen könnte das Dogma bundesstaatlicher Einheit und Einheitlichkeit zugunsten autonomer Vielfalt aufgebrochen werden.

Dennoch sollte der verfassungsändernde Gesetzgeber diesem Vorschlag nicht folgen. Differierende Steuersätze müßten den Standortwettbewerb zu Lasten der finanzschwachen Länder verschärfen, die gezwungen wären, die Zuschlagsrechte auszuschöpfen, bevor sie Finanztransfers der reichen Länder und des Bundes in Anspruch nehmen könnten. Außerdem: Die angespannte Haushaltslage aller Länder dürfte es kaum erlauben, Steuerpolitik als Mittel der Strukturpolitik einzusetzen. Schließlich: In der EU ist eine weitere Steuerharmonisierung geplant, die Globalisierung der Wirtschaft schreitet voran – kann da eine kleinräumige Steuerpolitik wirklich die Lösung sein?

Ausgabenverteilung

Bei der *Ausgabenverteilung* sollte an dem Grundsatz festgehalten werden, die Kostentragungspflicht der Verwaltungszu-

ständigkeit folgen zu lassen (Art. 104 a I GG). Mißliche Folgen kann dieses grundgesetzliche Konnexitätsprinzip jedoch bei Leistungsgesetzen des Bundes haben. Hier verleitet es den Bund dazu, Leistungen auf Kosten der Länder vorzusehen. Dies betrifft derzeit vor allem Aufgaben und Kosten der Sozialhilfe. Art. 104 a III GG, der eine Mitfinanzierung des Bundes ermöglicht, löst das Problem nicht, weil der Anwendungsbeereich der Norm auf Geldleistungsgesetze beschränkt ist und die Kostenbeteiligung des Bundes im Ermessen des Gesetzgebers steht. Eine Lösung des Problems könnte darin bestehen, dem „Veranlassungsprinzip“ bei Leistungsgesetzen konsequent Geltung zu verschaffen, den Bund also als den Urheber kostenträchtiger Gesetze zwingend zur Mitfinanzierung zu verpflichten². Allerdings schüfe diese Lösung neue Bereiche der Mischfinanzierung und würde die Verklammerung beider staatlichen Ebenen mit der Problematik der Verantwortungsstreuung verstärken. Besser wäre es, die Finanzierungsverantwortung für Leistungsgesetze einer Ebene zuzuweisen, dann aber auch im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs die entsprechende Einnahmenverteilung vorzusehen.

Verteilung der Steuereinnahmen

Bei der *vertikalen Verteilung der Steuereinnahmen* (Art. 106 GG) steht die starke Betonung des Steuerverbundes zwischen Bund

und Ländern (Art. 106 III u. IV GG) in der Kritik. Auch hier lautet die Forderung, mehr Selbständigkeit und Wettbewerb durch Entflechtung und Dezentralisierung der Kompetenzen zu schaffen. „Bei einem Trennsystem mit seiner klaren Verteilung einzelner Steuerarten auf Bund und Länder [...] könnte mehr fiskalische Äquivalenz und ein Anreiz zur Pflege und Ausschöpfung eigener Steuerquellen herbeigeführt werden. Die Regelungen bei der Aufteilung der Verbundsteuern [...] führen [...] zu aufwendigen und intransparenten ‚Zerlegungen‘ des Aufkommens [...]. Eine Umgewichtung des einnahmeseitigen Finanzausgleichs zugunsten des Trennsystems vergrößert die Flexibilität und Finanzautonomie der Länder und vermeidet den politischen Streit um die Anteile aus Aufkommen der Gemeinschaftsteuern.“³

Dieser Vorschlag, der vor allem auf eine selbständige Länder-Einkommensteuer zielt, sollte jedoch vom Verfassungsgesetzgeber – bei dem freilich kein politischer Wille erkennbar ist, nach der mühevollen Einrichtung des gesamtdeutschen Finanzausgleichs durch die Solidarpaktgesetzgebung des Jahres 1993 den grundgesetzlichen Finanzausgleich umzubauen – nicht aufgegriffen werden. Ein Finanzausgleich, der ausschließlich Selbständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und allokativer Effizienz betont, wäre kaum geeignet, die Probleme zu bewältigen, die mit der deutschen Einheit aufgeworfen sind. Derzeit ist bundesstaatliches Miteinander und Solidarität gefordert. Eine Ersetzung

¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1990/91, Tz. 438 ff.; siehe auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern, Bonn 1995, S. 40 ff.; R. Hender: Finanzverfassungsreform und Steuergesetzgebungshoheit der Länder, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 1993, S. 292 ff., 298.

² So hatte die Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages bereits 1976 vorgeschlagen, dem Bund regelmäßig 80% der durch Bundesgesetze begründeten Geldleistungen aufzuerlegen und für solche Gesetze die Bundesauftragsverwaltung vorzusehen; für die Änderung des Art. 104 a III GG vor allem auch J. Wieland: Einen und Teilen. Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, in: *Deutsches Verwaltungsblatt* 1992, S. 1181 ff., 1185.

³ K.-D. Henke: Maßnahmen zur Stärkung der Eigenständigkeit der Länder und Finanzierung der Deutschen Einheit, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 4 (1993), S. 10 ff., 11 f.

des großen Steuerverbundes durch ein Trennsystem bedeutete eine partielle Aufkündigung der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft. Autonomie auf der Einnahmenseite gewährt den neuen, aber auch den finanzschwachen der alten Länder eine nur formale Freiheit, die sie angesichts mangelnder Leistungskraft der in ihrem Territorium besteuerten Wirtschaftssubjekte nicht nutzen könnten. Eine weitere Folge der Entlassung der ungleichen Länder in einen Steuerwettbewerb wäre, daß Chancengleichheit zwischen ihnen zwar durch Finanzzuweisungen des Bundes geschaffen werden könnte, dann aber eine enge Bindung oder gar Abhängigkeit einer Ländergruppe vom Bund entstünde. Darin läge eine viel größere Gefahr für das bundesstaatliche System als in den derzeit einheitlich verbundenen vertikalen Finanzbeziehungen. Es droht ein Zweiklassen-Bundesstaat, in dem die eine Klasse der Länder das Wettbewerbsmodell praktizieren kann, die andere auf Subventionen des übergeordneten Etats angewiesen ist.

Schließlich: Das Konkurrenzmodell des vertikalen Finanzausgleichs verträgt sich nicht mit der dienenden Funktion der Finanzverfassung. Wettbewerb um Finanzen kann nicht einer bundesstaatlichen Ordnung gleichsam angehängt werden, die außerhalb des Finanzbereichs weiterhin auf kooperative Verflechtung und starke Zentralisierung setzt, ja sie sogar verstärkt wie in dem neuen „Europa-Artikel“ 23 GG. Eine Auflösung des Steuerverbundes setzt eine Bundesstaatsreform im ganzen voraus.

Reformbedürftig innerhalb des Steuerverbundes ist freilich der Modus der vertikalen Umsatzsteuerverteilung nach Art. 106 III S. 4, IV GG. Die danach geforderte

rationale Verteilungsentscheidung in Gesetzesform, basierend auf – ökonomisch allerdings zweifelhaften – Deckungsquotenberechnungen, hat im Grunde nie funktioniert und ist zuletzt, bei der Solidarpaktgesetzgebung und beim Jahressteuergesetz 1996, zum Ansatzpunkt strategischen Verhaltens und unsachlicher Kompromisse verkommen. Von einer präziseren oder anderen Fassung der Verteilungskriterien dürfte keine Verbesserung dieser Situation zu erwarten sein. Statt dessen ist an den bislang unerfüllten verfahrensrechtlichen Auftrag in Art. 106 III S. 4 Nr. 1 GG zu erinnern, die Umsatzsteuer „unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung“ seitens der Exekutive gesetzlich zu verteilen. Wenig glücklich ist dagegen die Empfehlung, ein „Schlichtungsverfahren“ durch ein unabhängiges Sachverständigen-gremium einzuführen⁴: Eine (teilweise) Flucht aus der Verantwortung sollte den Gesetzgebungsorganen nicht ermöglicht werden, Rationalitätsdefizite müssen gerade innerhalb ihrer Verfahren korrigiert werden.

Länderfinanzausgleich

Auch der international einzigartige *Länderfinanzausgleich* (Art. 107 II S. 1 u. 2 GG) mit seiner hohen Intensität der Finanzkraftangleichung (§ 10 I FAG) sollte beibehalten werden⁵. Zwar lautet die Kritik, hier finde gleichsam eine Übertragung sozialstaatlichen Versorgungsdenkens mit negativen Anreizwirkungen auf die Länderfinanzbeziehungen statt; da den schwachen Ländern die Mindest-

auffüllung auf 95% des Bundesdurchschnitts gesichert ist, die reichen Länder hingegen erhebliche Finanzabschöpfungen zu gewärtigen haben, lohnten für beide Gruppen autonome finanzpolitische Anstrengungen nicht. Aber ein Blick auf die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen entkräftet dieses Argument. Der Bund gibt die wichtigsten Vorgaben für die Finanzpolitik der Länder. Diese haben wenig Spielraum zur Gestaltung von Einnahmen und Ausgaben. Die Anzeizeffekte, die der Länderfinanzausgleich entfalten oder vermindern kann, sind daher von vornherein begrenzt. Wer für eine Senkung des Ausgleichsgrades finanzieller Umverteilung plädiert, verlangt im Grunde einen Umbau der Art. 105-107 GG überhaupt. Die starke Verklammerung und Verbindung der finanziellen Kompetenzen sollte aber derzeit, gerade wegen der unerwartet langfristigen Aufgabe, die neuen Länder in Finanzkraft und Leistungsniveau zu heben, nicht aufgegeben werden. Zu einer Finanzverfassung, die die Herstellung einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung eben nicht der Verantwortung und dem Wettbewerb der Länder überläßt, gehört als systemkonforme Ergänzung ein Länderfinanzausgleich, der die nach der Steuerverteilung verbliebenen Disparitäten weitgehend angleicht.

Klarer als bislang sollte freilich die Umverteilung zwischen den

⁴ So aber der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1992, S. 64; ders.: Einnahmeverteilung zwischen Bund und Ländern, a. a. O., S. 36 f.

⁵ Für eine Absenkung der Ausgleichsintensität und/oder eine Ergänzung durch vertikale Finanzzuweisungen dagegen z. B. K.-D. Henke, G. F. Schuppert: Rechtliche und finanzwissenschaftliche Probleme der Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern im vereinten Deutschland, Baden-Baden 1993, S. 111; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, a. a. O., S. 66, 75 ff.

Ländern als reiner Finanzkraftausgleich gestaltet sein und Aspekte des Finanzbedarfs ausschließen. Sie sind streitanfällig und überspannen die Ländersolidarität. Trotz der Billigung durch das Bundesverfassungsgericht⁶ sollten deshalb die Abgeltung von Seehafenlasten (§ 7 III FAG) und die Einwohnergewichtung (§ 9 II und III FAG) im Länderfinanzausgleich überdacht werden.

Bundesergänzungszuweisungen

Dringend reformbedürftig ist der Schlußstein des Finanzausgleichs, die *Bundesergänzungszuweisungen* nach Art. 107 II S. 3 GG. Dies betrifft nicht die verfassungsrechtliche Ermächtigung des Bundes an sich, den Ländern ungebundene Finanzzuweisungen zu gewähren, sondern die derzeitige Staatspraxis. Ursprünglich als subsidiäres, nachrangiges Element der Finanzverteilung konzipiert, sind die Ergänzungszuweisungen zum Sammelbecken verschiedenster Ausgleichsziele geworden. Indiz der Hypertrophie ist, daß ihr Volumen (1995 ca. 26,7 Mrd. DM) das des Länderfinanzausgleichs (1995 ca. 12,5 Mrd. DM) inzwischen bei weitem übersteigt.

Wegfallen sollten zunächst die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen (§ 11 II FAG), mit denen der Bund die nach Länderfinanzausgleich unterdurchschnittlichen Länder auf 99,5% der bundesdurchschnittlichen Finanzkraft anhebt. Solange es den Länderfinanzausgleich gibt, sollte ausschließlich dort über den Grad der Finanzkraftangleichung entschieden werden. Eine Kombination horizontaler und vertikaler Zuweisungen mit demselben Ziel ist wenig sinnvoll.

⁶ BVerfGE 72, 330 (413 ff.); 86, 148 (233 ff.).

Aber auch die übrigen Fallgruppen der Ergänzungszuweisungen, mit denen der Bund die Kompensation besonderer Ausgabenlasten einzelner Länder(-gruppen) bezweckt, bedürfen der Entrümpelung. Die Zahlungen zum Ausgleich sogenannte „Kosten der Kleinheit“ (§ 11 III FAG) sind fragwürdig, weil nicht erwiesen ist, daß es für jedes Land unabhängig von seiner Größe fixe Administrativkosten gibt. Auch die „Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen“ (§ 11 V FAG) an finanzschwache westliche Länder, mit denen der „Ausgleich überproportionaler Belastungen“ bezweckt wird, haben keine Rechtfertigung. Der Solidaritätsgesetzgeber hat für sie nicht einmal eine halbwegs plausible Begründung angeben können. Allein die Zahlungen an die neuen Länder zum Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten (§ 11 IV FAG) sollten bis zum Wegfall ihres Zweckes aufrechterhalten werden.

Haushaltsnotlagen

Durch übermäßige Staatsverschuldung sind Bremen und das Saarland in extreme *Haushaltsnotlagen* geraten, aus denen sie sich aus eigener Kraft nicht befreien können. Weitere Länder – unter Umständen sogar der Bund – könnten folgen, falls Konsolidierungsanstrengungen mißlingen. Das Bundesverfassungsgericht hat im Fall der Haushaltsnotlagen die Pflicht zur solidarischen Hilfe durch die bundesstaatliche Gemeinschaft betont⁷. Seit 1994 versucht der Bund, Bremen und das Saarland durch zusätzliche Bundesergänzungszuweisungen zu sanieren. Der Erfolg ist bislang gering. Das überrascht nicht: Der geltenden Finanzverfassung fehlt es an geeigneten Instrumentarien

⁷ BVerfGE 86, 148 (258 ff.).

zur Bekämpfung von Haushaltsnotlagen. Eine wünschenswerte Verfassungsänderung müßte den Tatbestand der Haushaltsnotlage⁸ festlegen und Grundzüge der Prävention und Behebung regeln. Dies umfaßte zum einen über Art. 115 I GG hinausgehende Grenzen der Kreditaufnahme. Zum anderen könnten mögliche Sanierungsmaßnahmen, -ziele und -zeiträume benannt, Verpflichtungen zur Aufstellung eines Sanierungsprogrammes und Sanktionen im Falle der Nichteinhaltung statuiert werden. Vor allem aber könnten spezielle zweckgebundene Bundeszuweisungen geschaffen werden, die auch eine finanzielle Eigenbeteiligung der Länder vorsehen sollten. Ein supranationales Vorbild gibt jetzt das Recht der EU zur Überwachung der Entwicklung der Haushaltslage und des öffentlichen Schuldenstandes der Mitgliedstaaten auf der 2. und 3. Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion.

Fazit

Die bundesstaatliche Finanzverfassung ist besser als ihr Ruf. Zu einer Totalreform besteht – derzeit – kein Anlaß. Die aktuellen finanzpolitischen Herausforderungen sind auf der Grundlage des geltenden Verbundmodelles durchaus zu bewältigen. Wer statt dessen den föderalen Kurswechsel hin zu einem konsequenten Wettbewerbsmodell will, sollte beachten, daß eine ökonomisch optimierte Gestaltung der föderalen Finanzbeziehungen die Mehrdimensionalität des Gemeinwohlauftrages nicht erschöpft.

⁸ Mögliche Indikatoren für die zur Haushaltsnotlage führende überhöhte Zinsvorbelastung sind die Kreditfinanzierungsquote und die Zins-Steuer-Quote; zur umstrittenen Aussagekraft dieser Bemessungsmaßstäbe siehe aber Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1993/94, Tz. 297.