

Homburg, Stefan

Research Report

Stellungnahme zur Anhörung der Bundesstaatskommission

Suggested Citation: Homburg, Stefan (2005) : Stellungnahme zur Anhörung der Bundesstaatskommission, In: Deutscher Bundestag und Deutscher Bundesrat (Ed.): Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, CD-ROM-Sammlung, Deutscher Bundestag und Deutscher Bundesrat, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/157233>

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.

Stellungnahme zur Anhörung der Bundesstaatskommission

Stefan Homburg

11 April 2005

School of Economics and Management, Leibniz University
Hannover, Germany. Phone: +49 511 762-5633. Email:
homburg@fiwi.uni-hannover.de.

Abstract: The paper is an expert opinion, prepared for a hearing of Germany's Federal Commission I (*Bundesstaatskommission I*), which proposed constitutional changes regarding fiscal federalism and taxes.

JEL-Classification: H70; H77

INHALTSÜBERSICHT

A. VORBEMERKUNGEN	3
1. Einleitung	3
2. Ein Zwei-Minuten-Kurs in Föderalismustheorie	3
3. Sinn und Chancen einer Reform	4
4. Zur Lage der ärmeren Länder	5
5. Resümee	6
B. KONKRETE REFORMVORSCHLÄGE	6
1. Gemeinschaftsaufgaben	7
2. Kostenfolgen bei Bundesgesetzen	8
3. Bundesauftragsverwaltung	9
4. Geldleistungsgesetze	9
5. Finanzhilfen	10
6. Zusammenfassender Vorschlag zu Art. 104a GG	11
7. Steuergesetzgebungs- und Ertragshoheit	12
8. Finanzausgleich	18
9. Steuerverwaltung	19
10. Nationaler Stabilitätspakt	20
C. KOMPENSATION	21
D. SCHLUßBEMERKUNG	25

A. VORBEMERKUNGEN

„Welch Geistes Kind ein Volk ist, auf welcher Kulturstufe es steht, wie seine soziale Struktur aussieht, was seine Politik für Unternehmungen vorbereiten mag – das und viel anderes steht phrasenbefreit in der Finanzgeschichte. Wer ihre Botschaft zu hören versteht, der hört da deutlicher als irgendwo den Donner der Weltgeschichte.“

J. A. Schumpeter (1918) Die Krise des Steuerstaats. Graz: Leuschner & Lubensky

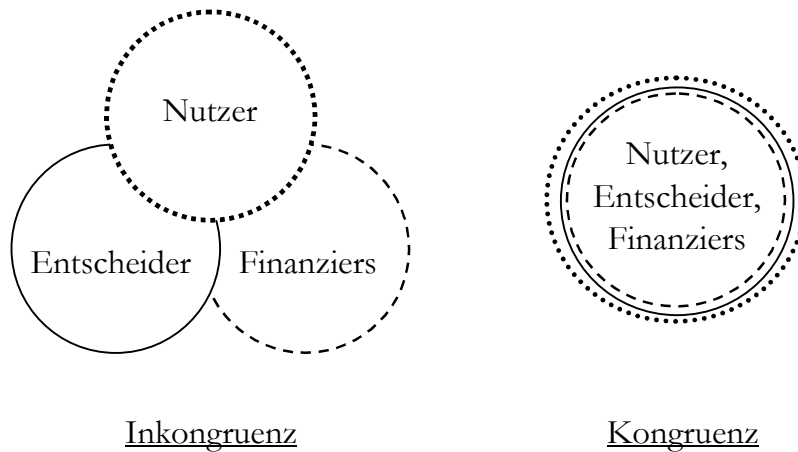
1. EINLEITUNG

Verschiedene Sachverständige haben die Finanzverfassung in ihren Stellungnahmen als Annexverfassung bezeichnet. Formal trifft es sicher zu, daß die Finanzströme der Aufgabenverteilung folgen, doch legt das obige Zitat des großen Schumpeter eine umgekehrte Sichtweise nahe: Begreift man Macht als Essenz des Politischen und bedenkt man, daß es die Finanzen sind, die Macht verleihen und Gestaltungsspielräume eröffnen, dann erweist sich die Aufgabenverteilung als akzessorisch gegenüber der Finanzverfassung. In diesem Sinne trifft die in den Beratungen mehrfach zu hörende Äußerung „Letztlich kommt es auf's Geld an“ den Kern des Problems, und es kann nicht verwundern, daß die Erörterungen der anstehenden Reform der Finanzverfassung von allen Beteiligten mit einer besonderen Lupe betrachtet werden. Umgekehrt ergibt sich hieraus, daß die Bundesstaatskommission ihre Aufgabe verfehlen würde, wenn sie von einer durchgreifenden Reform der Finanzverfassung zurückscheute.

2. EIN ZWEI-MINUTEN-KURS IN FÖDERALISMUSTHEORIE

In einer marktwirtschaftlichen Ordnung hat der Staat die Funktion, öffentliche Güter bereitzustellen. Diese unterscheiden sich durch ihren Nutzerkreis: Manche öffentlichen Güter nutzen allen Bürgern (Landesverteidigung), andere haben einen regionalen Nutzerkreis (Hochschulen), wieder andere haben einen lokalen Nutzerkreis (Straßenbahnen). Im gestuften Staatsaufbau sollte der Bund nationale öffentliche Güter bereitstellen, die Länder regionale öffentliche Güter und die Gemeinden lokale öffentliche Güter.

Der tiefere Sinn eines solches Arrangements ist die damit bezweckte Kongruenz von Nutzern, Entscheidern und Zahlern: Es sollte stets jene staatliche Einheit zur Entscheidung befugt und zur Finanzierung einer Maßnahme verpflichtet sein, die auch den Nutzen davon hat. Institutionelle Kongruenz ist Voraussetzung für gesundes Wirtschaften.



Demgegenüber führt Inkongruenz – oder umgangssprachlich: Wirtschaften aus fremden Taschen – zwangsläufig zu Verschwendung: Einerseits schöpft der Staat seine Steuerquellen ungenügend aus, und andererseits erreicht er mit dem verfügbaren Geld nicht den möglichen Erfolg, sondern verwendet Teile davon ineffizient. Jeder Stammtisch, der das Zahlen der Zeche nicht als „Gemeinschaftsaufgabe“ fingiert, sondern tunlichst jeden für seinen eigenen Verzehr aufkommen läßt, weiß das. Die geplanten Änderungen der Finanzverfassung müssen daher auf eine möglichst weitgehende Wiederherstellung der Kongruenz gerichtet sein.

3. SINN UND CHANCEN EINER REFORM

Ökonomisch gesehen trägt die bekannte Verflechtungsfalle alle Züge eines sogenannten Gefangenendilemmas. Darunter versteht man eine Situation, die für alle Beteiligten unerwünscht und schädlich ist, und der sie gleichwohl nicht ohne weiteres zu enttrinnen vermögen, weil die Überwindung des Dilemmas Kooperation erfordert. Von einer hohen Warte aus betrachtet wurde mit der Einrichtung der Bundesstaatskommission eine Kooperations-Plattform geschaffen. Diese Idee ist durchaus erfolgversprechend, weil im Begriff des Gefangenendilemmas bereits die Möglichkeit einer Reform angelegt ist, welche alle Beteiligten besser stellt und daher breiteste Zustimmung findet.

Es fragt sich allerdings, wie eine derartige Reform aussehen mag. Um dies zu skizzieren, sei eine ökonomische Grundeinsicht vorausgeschickt, die leider einen sperrigen Namen trägt, aber von so fundamentaler Bedeutung für unsere Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung ist, daß sie an dieser Stelle unmöglich ausgeklammert werden kann: nämlich die Trennung von Allokation und Distribution. Bildlich gesprochen handelt es sich um das Bestreben, jeden Kuchen zunächst zu vergrößern (Allokation) und ihn erst hernach zu verteilen (Distribution). Auf dieser Idee beruht die Soziale Marktwirtschaft, die darauf abzielt, das Inlandsprodukt durch den Preismechanismus zu maximieren und anschließend die Einkommensverteilung durch Steuern und Transfers zu korrigieren. Der Gegenentwurf zu diesem Konzept – nämlich die Beeinflussung der Einkommensverteilung durch direkten Eingriff in den Preismechanismus – ist historisch gescheitert.

Eine Trennung von Allokation und Distribution ist aber nicht nur tragendes Element unserer privatrechtlichen Wirtschaftsverfassung, sondern sollte ebenso der anstehenden

Reform der Finanzverfassung zugrunde gelegt werden. Dies verlangt, einzelne Reformelemente zunächst ohne distributive Hintergedanken zu würdigen – also ohne den berühmten Taschenrechner unter dem Tisch. Durch Inkrafttreten aller Reformteile, die nach diesem Kriterium vorteilhaft sind, wird der verteilbare Kuchen größer. Es kann dann nicht schwierig sein, durch kompensatorische Verteilungsnormen alle Beteiligten besser zu stellen.

Fallbeispiel: Die Gemeinschaftsaufgabe Küstenschutz nach Art. 91a Abs. 1 Nr. 3 GG umfaßt Maßnahmen zur Erhaltung des Festlands gegenüber dem Meer, etwa durch Bau örtlicher Deiche. Aufgrund seines begrenzten Wirkungsbereichs ist ein Deich ein lokales oder bestenfalls ein regionales öffentliches Gut. Nur in seltenen Ausnahmefällen, wenn Gemeinden mehrerer Länder betroffen sind, könnte Kooperation zwischen diesen Ländern erforderlich sein. Unter keinem Gesichtspunkt ist es sinnvoll, die Maßnahmen im Rahmen einer Gemeinschaftsaufgabe zu finanzieren, wobei nicht nur der Bund als unpassende Staatsebene hineinredet, sondern – wichtiger noch – jene Länder, die mangels eigener Küste weder Interesse an noch Expertise für solche Fragen haben. Aus guten Gründen gibt es keine „GA Lawinenschutz“, die ebenfalls Maßnahmen lokaler Bedeutung umfassen würde. Die somit zwingend gebotene Abschaffung der GA Küstenschutz hat für die Küstenländer zunächst eine negative Verteilungswirkung. Werden die Küstenländer aber finanziell entschädigt, sollte sich Einstimmigkeit hierüber herstellen lassen.

4. ZUR LAGE DER ÄRMEREN LÄNDER

Im Vorfeld der anstehenden Verhandlungen wurde gelegentlich die Auffassung vertreten, eine Finanzreform entlang der oben skizzierten Linie sei zwar fraglos vorteilhaft für den Gesamtstaat, doch könne es sein, daß hierbei nur der Bund und die reicheren Länder gewinnen, während die ärmeren verlieren. Denkt man den obigen Gedankengang aber konsequent zu Ende, dann erweist sich diese Sorge als unbegründet: Es stimmt zwar, daß die ärmeren Länder im Rahmen einiger – jedoch nicht aller – Mischfinanzierungen überproportional begünstigt werden, doch bedeutet dies nur, daß sie bei Wegfall der Mischfinanzierung auch eine entsprechend überproportionale Kompensation erhalten. Folglich wird umgekehrt ein Schuh aus dem Argument: Die aus der Entflechtung resultierenden Vorteile dürften nach der üblichen Logik des abnehmenden Grenznutzens für ärmere Länder wertvoller sein als für reichere, und daher müßten gerade die ärmeren Ländern ein Interesse an gesamtstaatlichen Verbesserungen haben.

Freilich wird gelegentlich ein weiteres Argument geäußert, das hiermit nicht ausgeräumt ist: Sofern sich kleinere Länder schlechterdings außerstande sehen, Aufgaben wie Hochschulplanung, regionale Wirtschaftsförderung und dergleichen zu erfüllen, stellt sich nicht die Frage nach einer finanziellen Kompensation, sondern die Frage nach der Berechtigung der Staatlichkeit derartiger Länder. Dieser Gesichtspunkt wird hier nicht vertieft, weil er den Auftrag der Bundesstaatskommission transzendiert, doch sei der Hinweis gestattet, daß schweizerische Kantone im Durchschnitt nur 500.000 Einwohner haben und selbst die *US-States* mit durchschnittlich 5 Millionen Einwohnern nicht übermäßig groß sind. Sowohl die Kantone als auch die *States* haben Aufgaben – genannt seien das Steuerrecht

oder das Strafrecht – an deren völlige Übertragung auf die Länder in Deutschland niemand zu wagen denkt. Darüber hinaus zeigen vielfältige bestehende Kooperationen, etwa der gemeinsame Betrieb von Gerichten oder Rundfunkanstalten, daß kleine Länder punktuelle Probleme sehr wohl selbst lösen können, ohne daß es hierzu einer bundesweiten Verflechtung bedarf. Sollte die Verständigung an diesem Punkt scheitern, so müßte man anders beginnen und zunächst das Bundesgebiet im Anschluß an eine Novellierung des Art. 29 GG neu gliedern.

5. RESÜMEE

Eine Entflechtung ist ökonomisch kein Nullsummenspiel. Zwar bleibt die zu verteilende Finanzmasse bei gegebenem Steueraufkommen unverändert, doch werden die Gelder sinnvoller ausgegeben, was zu Wachstum und Beschäftigungsaufbau führt. Die entstehende Wachstumsdividende kann grundsätzlich in der Weise verteilt werden, daß sowohl der Bund als auch jedes einzelne Land etwas davon hat.

Vor allem drei Schwierigkeiten stehen einer solchen Reform entgegen: Erstens versperrt das Hantieren mit Finanztableaus den Blick auf die Wachstumsdividende, weil es die Tatsache verdeckt, daß sich mit gegebenen Budgets durchaus mehr bewirken läßt, wenn institutionelle Kongruenz besteht und die Mittel effizient verwendet werden. Zweitens lassen sich jeder noch so vorteilhaften Änderung kleinmütige Bedenken entgeghalten: Selbst der Übergang von der Dampf- zur Elektrolok hatte einige Nachteile, etwa den, daß keine Heizer mehr benötigt wurden. Analog sich läßt sich gegen eine Regionalisierung des Jagdrechts die notorische „grenzüberschreitende Kugel“ anführen oder bei der angestrebten Entflechtung des Hochschulbaus der Hinweis anbringen, daß die Mischfinanzierung gegen Kürzungen schütze – auch wenn diese These gegenwärtig empirisch widerlegt wird. Drittens überlagern verteilungspolitische Fragen das Anliegen der Modernisierung unseres Bundesstaats. Diese werden im folgenden zunächst vernachlässigt und zusammenfassend in Abschnitt C. behandelt. Alle genannten Hindernisse sind wohl nur durch hartnäckige Überzeugungs- und Öffentlichkeitsarbeit zu überwinden.

B. KONKRETE REFORMVORSCHLÄGE

Ausgehend von den vorigen theoretischen Überlegungen skizziert dieser Teil konkrete Maßnahmen im Bereich der Finanzverfassung. Vorweg sei betont, daß die Vorschläge nicht durchweg der reinen Lehre oder eigener wissenschaftlicher Überzeugung entspringen. Vielmehr wurden sie auf Grundlage der Wertung formuliert, daß eine kleine Reform, die tatsächlich umgesetzt wird, besser sei als der ganz große Wurf, der erfahrungsgemäß niemals kommt. Bestehende Verfassungsbestimmungen sind *kursiv* gesetzt und Änderungsvorschläge **halbfett**.

1. GEMEINSCHAFTSAUFGABEN

Der Begriff „Verflechtung“ ist mehrdeutig. Er bezeichnet einerseits das Zusammenwirken von Bund und Ländern in ihrer Gesamtheit, andererseits die Zusammenarbeit des Bundes mit einem einzelnen Land. Hinsichtlich der Handlungsmöglichkeiten eines Landes lassen sich daher drei Stufen unterscheiden:

- Eigene Kompetenz des Landes (höchste Autonomie),
- Zusammenwirken mit dem Bund, etwa bei Finanzhilfen (geringere Autonomie),
- Zusammenwirken mit dem Bund und den anderen Ländern, etwa bei Gemeinschaftsaufgaben (geringste Autonomie).

Daher bilden die Gemeinschaftsaufgaben den stärksten Gegensatz zu einem Gestaltungs-föderalismus, bei dem die Länder nicht universell mitreden, sondern punktuell selbst entscheiden. Das Ziel der Bundesstaatskommission erfordert daher, die Gemeinschaftsaufgaben als solche vollständig abzuschaffen. Damit stellt sich die Frage, welchen Ebenen die bisherigen Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und 91b GG zugeordnet werden sollten. Die Antwort hängt davon ab, ob die bereitgestellten öffentlichen Güter von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung sind:

a) Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken: Hochschulen sind klassische regionale Güter, weshalb diese Aufgabe den Ländern zugeordnet werden sollte.

b) Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur: Die Lösung ist bereits in der Bezeichnung dieser Gemeinschaftsaufgabe enthalten. Regionale Maßnahmen sind Sache der Länder.

c) Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes: Auch diese Aufgaben sollten künftig Ländersache sein.

d) Bildungsplanung: Folgt man der in der Bundesstaatskommission formulierten Initiative, den Lebensbereich „Bildung“ ganz den Ländern zu überantworten, dann ist die Lösung klar. Sie ist auch sachgerecht, weil das Bildungswesen zu den Kernkompetenzen der Länder gehört.

e) Forschungsförderung: Hier ist das Bild uneinheitlich: Manche der Maßnahmen haben entgegen dem Wortlaut des Art. 91b GG regionale Bedeutung (Fraunhofer-Institute), während beispielsweise die DFG klar eine nationale Aufgabe wahrnimmt. Für letztgenannte Maßnahmen könnte die Arbeitsgruppe 1 eine ausschließliche Kompetenz des Bundes normieren, während die erstgenannten Maßnahmen über Art. 30 und 70 GG nach Aufhebung der Gemeinschaftsaufgabe automatisch der Länderkompetenz unterfallen.

Weil in den bisherigen Beratungen vor allem der Bereich „Forschungsförderung“ noch umstritten war, sind hierzu zwei Ergänzungen angebracht. Erstens bedeutet ein Wegfall der Mischfinanzierung keineswegs, daß die nunmehr zuständige Ebene direkt in diesen Bereich hineinregiert. Vielmehr werden sich Bund bzw. Länder weiterhin objektivierender Verfahren und Instrumente wie des Wissenschaftsrates bedienen. Zweitens können die

Vertreter von Bund und Ländern natürlich weiterhin informell kooperieren, sofern sie dies wünschen; man könnte augenzwinkernd anfügen, daß Art. 8 GG unberührt bleibt.

Niemand, der den jüngsten (32.) Rahmenplan Hochschulbau studiert hat, wird begreifen, wie Deutschland mit solch schwerfälligen atavistischen Instrumenten – die jeder Vorstellung von Innovation hohnsprechen – im internationalen Wettbewerb vorankommen will, während sich alle übrigen Staaten der Dynamik von Hochschule und Forschung stellen. Damit ergibt sich zusammengefaßt als Formulierungsvorschlag:

Art. 91a und 91b GG werden ersatzlos gestrichen.

2. KOSTENFOLGEN BEI BUNDESGESETZEN

Art. 104a Abs. 1 GG normiert das traditionelle Konnexitätsprinzip, wonach die Finanzierungsverpflichtung der Aufgabenverteilung folgt. Diese Festlegung ist zunächst selbstverständlich und unumstritten. Sofern Gesetzgebungs- und Verwaltungshoheit aber bei verschiedenen Ebenen angesiedelt sind, kann Konnexität zweierlei bedeuten, nämlich

- Bindung der Finanzierungsverpflichtung an die Verwaltungshoheit (Verwaltungskonnexität) oder
- Bindung der Finanzierungsverpflichtung an die Gesetzgebungshoheit (Gesetzgebungskonnexität oder auch Gesetzeskausalität).

Aus der Erwägung heraus, daß vor allem diejenige Staatsebene, die eine bestimmte Aufgabe durchführt, auf Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit hinwirken kann, hat sich der Verfassungsgeber zugunsten der Verwaltungskonnexität entschieden. Diese Festlegung ist ökonomisch richtig.

Fallbeispiel: Vor einigen Jahren erwog die Stadt Hannover die Einstellung von Außendienstmitarbeitern, die Sozialhilfeempfänger bei geltend gemachten Sonderbedarfen (z. B. defektem Kühlschranks) aufsuchen. Bei der Ratsmehrheit stieß die Vorstellung, daß Sozialhilfeempfänger wie Steuerpflichtige einer Außenprüfung unterzogen werden, auf starke politische Vorbehalte. Letztlich wurden die Außendienstler aber eingestellt, und zwar allein aus dem Argument heraus, daß Braunschweig dasselbe gemacht und damit beträchtliche Einsparungen zugunsten der Gemeindekasse erzielt habe.

Es steht außer Frage, daß ein Ersatz der Verwaltungskonnexität durch die Gesetzgebungskonnexität die bisherigen Länder- bzw. Kommunalverwaltungen schleichend in Bundesverwaltungen transformieren würde. Denn der Bund könnte diesem Schritt nur zustimmen, wenn er im Gegenzug weitgehende Ingerenzrechte erhielte, die über die heutigen noch hinausgehen. Dergleichen würde dem Auftrag der Bundesstaatskommission zuwiderlaufen und die Verflechtung intensivieren.

Auf der anderen Seite befriedigt die Verwaltungskausalität ebenfalls nicht, weil sie aus Sicht der Länder und Gemeinden die Gefahr beinhaltet, durch Bundesgesetzgebung mit finanziellen Lasten befrachtet zu werden. Der Bund kann – entgegen dem eingängigen Motto, daß zahlt, wer anschafft – wählerwirksame Wohltaten beschließen, ohne hierfür einen finanziellen Ausgleich bereitzustellen. Der (m. E. falsch positionierte) Sonderlasten-

ausgleich nach Art. 106 Abs. 8 GG mindert dieses Problem zwar, greift aber nur unter engen Voraussetzungen.

Insofern scheint die Wahl zwischen Verwaltungs- und Gesetzgebungskonnexität einer Entscheidung zwischen Scylla und Charybdis gleichzukommen, was aber nicht stimmt. Um das Problem zu lösen, muß man es lediglich an der Wurzel packen, statt an den Symptomen zu kurieren, und das Auseinanderfallen von Verwaltungs- und Gesetzgebungshoheit beseitigen. Sofern es gelingt, diese beiden im Rahmen der Kompetenzverteilung weitgehend zur Deckung zu bringen, stellt sich die Frage einer Änderung des Art. 104a Abs. 1 GG nicht mehr in bisheriger Dringlichkeit. Die folgenden Abschnitte enthalten mehrere Vorschläge zu einer derartigen Entflechtung.

3. BUNDESAUFTRAGSVERWALTUNG

Art. 104a Abs. 2 GG bestimmt, daß der Bund die Zweckausgaben trägt, wenn die Länder in seinem Auftrag handeln, während die Verwaltungsausgaben der Länder nach Art. 104a Abs. 5 GG in keinem Fall übernommen werden. Damit wird die Verwaltungskonnexität im Bereich der Bundesauftragsverwaltung durch eine besonders innige Vermischung der Finanzierungszuständigkeit verdrängt. Bedenkt man, daß nicht nur die Privatwirtschaft, sondern auch die öffentliche Hand Güter durch Zusammenwirken von Arbeit und Kapital produziert, kann ein solches Arrangement ökonomisch nicht befriedigen: Für die Länder besteht der Anreiz, Arbeit durch Kapital zu substituieren, um die Kosten auf den Bund zu verlagern, so daß der Bund allein schon aus diesem Grund detailliert Einfluß nehmen muß. Wirtschaftliche Ergebnisse können hierbei nicht erwartet werden.

Deshalb sollte der Typus „Bundesauftragsverwaltung“ so weit wie möglich zurückgeführt werden. Ein Beispiel wäre die komplette Übertragung der Bundesfernstraßen mit Ausnahme der Bundesautobahnen an die Länder. Die Bundesautobahnen sind als nationale öffentliche Güter beim Bund richtig aufgehoben, während die übrigen Bundesfernstraßen heute ganz überwiegend regionale Bedeutung haben und daher den Ländern zugewiesen werden sollten.

4. GELDLEISTUNGSGESETZE

Die Geldleistungsgesetze nach Art. 104a Abs. 3 GG bilden einen besonders erfolgversprechenden Ansatzpunkt für die angestrebte Entflechtung: Bei ihnen stellt sich das Problem der Konnexität in aller Schärfe; sie machen einen Teil der Bundesauftragsverwaltung aus; der finanzielle Gesamtumfang ist erheblich; und in allen Fällen geht es um Maßnahmen, die ohne große Umstände vollständig den Ländern übertragen werden können.

Angesprochen sind neben der Sozialhilfe das Wohngeldgesetz, das Unterhaltsvorschußgesetz, das Bundesausbildungsförderungsgesetz, das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz, das Opferentschädigungsgesetz, das Strafrechtliche Rehabilitierungsgesetz, das Verwaltungsrechtliche Rehabilitierungsgesetz, das Berufliche Rehabilitierungsgesetz und das Anti-D-Hilfegesetz. Bei all diesen Materien, die quantitativ sehr unterschiedliches Gewicht

haben, gibt es keinen Grund für bundeseinheitliche Regelungen und spricht vieles für eine Übertragung auf die Länder, die damit zugleich in ihren Entscheidungsrechten und in ihrer fiskalischen Beweglichkeit gestärkt werden. Auch sozialpolitisch erscheint eine verstärkte Regionalisierung sinnvoll, weil Lebensbedingungen und -haltungskosten stark differieren.

Fallbeispiel: Die Ausbildungsförderung nach dem BAföG wird zu 65 v. H. vom Bund und im übrigen von den Ländern finanziert. Das Gesetz ist ein zustimmungspflichtiges Bundesgesetz. Es wird überwiegend von Länderbehörden (Studentenwerken) im Auftrage des Bundes ausgeführt, teilweise aber vom Bundesverwaltungsamt, das die Staatsdarlehen verwaltet und einzieht. Insgesamt hat die Verflechtung hier ihren theoretischen Höhepunkt erreicht. Eine bundeseinheitliche Förderung ist spätestens dann nicht mehr zweckmäßig, wenn die Länder – was zu erwarten steht – differenzierte Studiengebühren einführen werden. Bei einer Übertragung der Kompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG auf die Länder lägen Gesetzgebung und Verwaltung der Ausbildungsbeihilfen und der Studiengebühren jeweils in einer Hand.

Auch bei der Sozialhilfe ist eine Übertragung der Gesetzgebungshoheit (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) angeraten. Das oben erörterte Konnexitätsproblem würde hierdurch gelöst, weil fast alle Länderverfassungen bestimmen, daß der Landesgesetzgeber die Gemeinden bei ausgabewirksamen Beschlüssen zu entschädigen hat.

5. FINANZHILFEN

Gemäß Art. 104a Abs. 4 GG kann der Bund den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder oder ihrer Gemeinden gewähren. Wie oben in Abschnitt B.1 erwähnt, haben die Länder bei diesem Förderinstrument einen höheren Autonomiegrad als bei den Gemeinschaftsaufgaben, jedoch einen geringeren im Vergleich zu Steuereinnahmen oder Bundesergänzungszuweisungen (BEZ), weil Finanzhilfen zweckgebunden sind und unter Mitwirkung des Bundes verwaltet werden.

Die Tatsache, daß Finanzhilfen den Ländern einen größeren Entscheidungsspielraum gewähren als Gemeinschaftsaufgaben, darf somit nicht darüber hinwegtäuschen, daß auch in diesem Instrument eine institutionelle Inkongruenz angelegt ist: Bei allen Spielarten der Finanzhilfen wirkt der Bund an der Bereitstellung regionaler oder lokaler Güter mit, also an der Wahrnehmung genuiner Länder- und Gemeindeaufgaben. Eine verfassungsrechtliche Bremse für solche Aktivitäten gibt es nicht, weil die tatbestandlichen Voraussetzungen in Art. 104a Abs. 4 GG so unscharf gefaßt sind, daß selbst das Bundesverfassungsgericht sie für nicht justitiabel hält (BVerfGE 39, 96/115). Betrachtet man öffentliche Ausgaben partiell – also ohne Rücksicht auf die Schäden der Steuererhebung oder auf die Vorteile alternativer Verwendungsmöglichkeiten – bewirken sie stets eine punktuelle „Förderung des wirtschaftlichen Wachstums“ im Sinne des Art. 104a Abs. 4 Satz 1 GG.

Auf diese Weise ist der Bund legitimiert, sich um die Stärkung von Innenstädten und Ortszentren zu kümmern, um örtlichen Denkmalschutz, die Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf, um Wohnraumförderung sowie Maßnahmen im

Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes. Diese Aktionen sind sicher gut gemeint, stehen aber in diametralem Gegensatz zur Idee des Föderalismus. Die Finanzhilfen widersprechen der verbreiteten Forderung, daß lokale Probleme vor Ort gelöst werden sollten und nicht in Berlin. Bei einer Übertragung der Aufgaben und Mittel auf die Länder wären diese gut beraten, ihrerseits einen Teil an die Gemeinden durchzureichen, weil es hauptsächlich um Maßnahmen mit kommunalem Wirkungsbereich geht.

Fallbeispiel: Überall in Deutschland entstehen Hochbahnsteige für Straßenbahnen, obwohl diese von den betroffenen Bewohnern oft für städtebaulich fragwürdig gehalten werden. Das Argument für den Hochbahnsteig ist stets dasselbe: er wird vom Bund kofinanziert, ein normaler Flachbahnsteig aber nicht.

Die Abschaffung der Finanzhilfen bisheriger Art wird erhebliche Effizienzgewinne mit sich bringen. Gleichwohl könnte es sein, daß Bund und Länder eine beschränkte Möglichkeit zur Kofinanzierung für Fälle wünschen, in denen lokale oder regionale Maßnahmen überregionale Seiteneffekte haben. Dies könnte – nach Wegfall der Gemeinschaftsaufgaben – in Teilbereichen der Forschungsförderung gegeben sein. In Betracht kämen hierbei Finanzhilfen neuer Art, die anders als die Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG ausdrücklich auf den Tatbestand „überregionale Wirkung“ konditioniert sind und damit eine ungehemmte Lokalpolitik durch den Bund ausschließen.

6. ZUSAMMENFASSENDE VORSCHLAG ZU ART. 104A GG

Die Überlegungen der Abschnitte B.2 bis B.5 lassen sich wie folgt zusammenfassen. Bei der Verwaltungskonnexität sollte es bleiben, die Bundesauftragsverwaltung sollte so weit wie möglich zurückgeführt werden, und die Mischfinanzierung bei Geldleistungsgesetzen sollte völlig entfallen. Weiterhin sollten die tatbestandlichen Voraussetzungen für Finanzhilfen enger gefaßt werden. Gestaltet man darüber hinaus das Prinzip von Ausnahmen und Rückausnahmen des bisherigen Art. 104a GG etwas übersichtlicher, und nimmt man die Sonderbelastungen des Art. 106 Abs. 8 GG hinzu, die systematisch hierher gehören, weil sie die Ausgabenseite betreffen, dann ergibt sich folgender Formulierungsvorschlag:

Artikel 104a GG-E

- (1) Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Bund und Länder tragen stets die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben und haften im Verhältnis zueinander für eine ordnungsmäßige Verwaltung. Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.
- (2) Handeln die Länder im Auftrage des Bundes, trägt der Bund die sich daraus ergebenden Zweckausgaben.
- (3) Veranlaßt der Bund in einzelnen Ländern oder Gemeinden besondere Einrichtungen, die diesen Ländern oder Gemeinden unmittelbar Mehrausgaben oder Mindereinnahmen (Sonderbelastungen) verursachen, gewährt der Bund den erforderlichen Ausgleich, wenn und soweit den Ländern oder Gemeinden nicht zugemutet werden kann, die Sonderbelastungen zu tragen. Entschädigungsleistungen Dritter und finanzielle Vor-

teile, die diesen Ländern oder Gemeinden als Folge der Einrichtungen erwachsen, werden bei dem Ausgleich berücksichtigt.

(4) Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen gewähren, sofern die jeweilige Investition eine über das Land hinaus reichende Bedeutung hat.

7. STEUERGESETZGEBUNGS- UND ERTRAGSHOHEIT

Die vorstehend skizzierte ausgabenseitige Entflechtung würde bereits einen großen Fortschritt bringen: Einerseits hätten die Länder ungleich höhere Gestaltungsmöglichkeiten als bisher, andererseits würde der Bund – der aufgrund der ihm historisch zugewachsenen Aufgabenvielfalt zunehmend überfordert scheint – entlastet. Der gewonnene finanzpolitische Handlungsspielraum der Länder, insbesondere bei Geldleistungsgesetzen, ist darüber hinaus Voraussetzung für deren dauerhafte finanzielle Eigenständigkeit oder, wenn man so will: für ihr Überleben.

Es fragt sich nun, inwieweit diese Flexibilisierung durch Stärkung der Länderautonomie auch bei den Einnahmen ergänzt werden kann. Vorausgeschickt sei, daß Lösungen in diesem Bereich weit weniger auf der Hand liegen als bei den Ausgaben. Ein Trennsystem bei den Steuern bietet zwar dieselben Vorteile wie Entflechtungen der Ausgaben, stößt aber auf zwei Bedenken, von denen eines unberechtigt ist, das zweite aber nicht ohne weiteres von der Hand gewiesen werden kann.

Das erste Bedenken hält jedweden Wettbewerb auf dem Gebiet der Steuern für schädlich, weil Wettbewerb als eine Art „Wettlauf nach unten“ mißverstanden wird, während es in Wahrheit um ein zur Marktpreisbildung analoges Problem geht, nämlich um verständiges Abwägen der Vorteile und Nachteile hoher Steuern. Eine solch naive Sicht würde beim Wettbewerb der Autohersteller prognostizieren, daß letztere in einer kumulativen Abwärtsspirale immer schlechtere und billigere Autos bauen. Zudem ist dies sehr provinziell gedacht, weil verkannt wird, daß wir uns nicht aussuchen können, ob wir im Steuerwettbewerb leben wollen oder nicht. Tschechien und die Niederlande sind von manchem Punkt Deutschlands aus nicht weiter entfernt als andere Bundesländer, und der bestehende Steuerwettbewerb kann nicht juristisch wegdiskutiert werden.

Der zweite Einwand ist nie in folgender Art auf den Punkt gebracht worden, doch scheint er in vielen Köpfen zu stecken: Im Vergleich zum Trennsystem hat der Verbund – bei dem mehrere Ebenen das Aufkommen mehrerer Steuer untereinander aufteilen – eine Versicherungsfunktion. Die Teilhabe an mehreren Steuern mindert aus Sicht jeder staatlichen Ebene das Risiko, eine Verlierer-Steuer zu erhalten und damit auf Dauer schlecht zu fahren. Manche Sachverständige haben in ihren Stellungnahmen dargelegt, daß die Einkommensteuer eine solche Verlierer-Steuer sei, andere behaupten dasselbe für die Umsatzsteuer. Beide Sichtweisen sind nicht gut begründet, denn es gibt keinen intrinsischen Grund, warum sich das Verhältnis von direkten zu indirekten Steuern in Zukunft in die eine oder andere Richtung bewegen sollte. Richtig ist aber, daß die gemeinschaftliche Teilhabe an beiden Steuerarten für jede Gebietskörperschaft risikomindernd wirkt; gleich

so wie bei einem Kapitalanleger, der im allgemeinen sein Risiko durch Diversifikation senken wird.

Nach dem bisherigen Debattenverlauf besteht kein Zweifel, daß alle Ebenen der Versicherungsfunktion des Steuerverbundes sehr große Bedeutung zumessen und nicht bereit sind, den Verbund zugunsten eines Trennsystems aufzugeben. Dies vorausgesetzt wird im folgenden kein Trennsystem angeregt.

Andererseits bedeutet das Fortbestehen des Steuerverbundes in keiner Weise, daß auch sonst alles zum besten stünde und die Steuerverfassung unverändert bleiben könnte. Das Gegenteil ist der Fall: Die Steuerverfassung gibt den Ländern weniger Spielraum als der Verbund der großen Steuern erfordert, und sie ist durch punktuelle – verhandlungstechnisch durchaus verständliche – Eingriffe in einem Maße intransparent geworden, das jeder Beschreibung spottet. Zum Beleg sind die drei zentralen Vorschriften, nämlich die Art. 105, 106 und 106a GG, nachstehend wiedergegeben:

Artikel 105 GG

- (1) Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über die Zölle und Finanzmonopole.*
- (2) Der Bund hat die konkurrierende Gesetzgebung über die übrigen Steuern, wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil zusteht oder die Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 vorliegen.*
- (2a) Die Länder haben die Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind.*
- (3) Bundesgesetze über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder den Gemeinden (Gemeindeverbänden) ganz oder zum Teil zufließt, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.*

Artikel 106 GG

- (1) Der Ertrag der Finanzmonopole und das Aufkommen der folgenden Steuern stehen dem Bund zu:*
 - 1. die Zölle,*
 - 2. die Verbrauchsteuern, soweit sie nicht nach Absatz 2 den Ländern, nach Absatz 3 Bund und Ländern gemeinsam oder nach Absatz 6 den Gemeinden zustehen,*
 - 3. die Straßengüterverkehrssteuer,*
 - 4. die Kapitalverkehrssteuern, die Versicherungsteuer und die Wechselsteuer,*
 - 5. die einmaligen Vermögensabgaben und die zur Durchführung des Lastenausgleichs erhobenen Ausgleichsabgaben,*
 - 6. die Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer,*
 - 7. Abgaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften.*

(2) Das Aufkommen der folgenden Steuern steht den Ländern zu:

1. die Vermögensteuer,
2. die Erbschaftsteuer,
3. die Kraftfahrzeugsteuer,
4. die Verkehrsteuern, soweit sie nicht nach Absatz 1 dem Bund oder nach Absatz 3 Bund und Ländern gemeinsam zustehen,
5. die Biersteuer,
6. die Abgabe von Spielbanken.

(3) Das Aufkommen der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer steht dem Bund und den Ländern gemeinsam zu (Gemeinschaftsteuern), soweit das Aufkommen der Einkommensteuer nicht nach Absatz 5 und das Aufkommen der Umsatzsteuer nicht nach Absatz 5a den Gemeinden zugewiesen wird. Am Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer sind der Bund und die Länder je zur Hälfte beteiligt. Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer werden durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, festgesetzt. Bei der Festsetzung ist von folgenden Grundsätzen auszugehen:

1. Im Rahmen der laufenden Einnahmen haben der Bund und die Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben. Dabei ist der Umfang der Ausgaben unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung zu ermitteln.
2. Die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder sind so aufeinander abzustimmen, daß ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird.

Zusätzlich werden in die Festsetzung der Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer Steuermindereinnahmen einbezogen, die den Ländern ab 1. Januar 1996 aus der Berücksichtigung von Kindern im Einkommensteuerrecht entstehen. Das Nähere bestimmt das Bundesgesetz nach Satz 3.

(4) Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer sind neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt. Werden den Ländern durch Bundesgesetz zusätzliche Ausgaben auferlegt oder Einnahmen entzogen, so kann die Mehrbelastung durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, auch mit Finanzzuweisungen des Bundes ausgeglichen werden, wenn sie auf einen kurzen Zeitraum begrenzt ist. In dem Gesetz sind die Grundsätze für die Bemessung dieser Finanzzuweisungen und für ihre Verteilung auf die Länder zu bestimmen.

(5) Die Gemeinden erhalten einen Anteil an dem Aufkommen der Einkommensteuer, der von den Ländern an ihre Gemeinden auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner weiterzuleiten ist. Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Es kann bestimmen, daß die Gemeinden Hebesätze für den Gemeindeanteil festsetzen.

(5a) Die Gemeinden erhalten ab dem 1. Januar 1998 einen Anteil an dem Aufkommen der Umsatzsteuer. Er wird von den Ländern auf der Grundlage eines orts- und wirtschaftsbezogenen Schlüssels an ihre Gemeinden weitergeleitet. Das Nähere wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmt.

(6) Das Aufkommen der Grundsteuer und Gewerbesteuer steht den Gemeinden, das Aufkommen der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern steht den Gemeinden oder nach Maßgabe der Landesgesetzgebung den Gemeindeverbänden zu. Den Gemeinden ist das Recht einzuräumen, die Hebesätze der Grundsteuer und Gewerbesteuer im Rahmen der Gesetze festzusetzen. Bestehen in einem Land keine Gemeinden, so steht das Aufkommen der Grundsteuer und Gewerbesteuer und der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern dem Land zu. Bund und Länder können durch eine Umlage an dem Aufkommen der Gewerbesteuer beteiligt werden. Das Nähere über die Umlage bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Nach Maßgabe der Landesgesetzgebung können die Grundsteuer und Gewerbesteuer sowie der Gemeindeanteil vom Aufkommen der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer als Bemessungsgrundlagen für Umlagen zugrunde gelegt werden.

(7) Von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern fließt den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz zu. Im Übrigen bestimmt die Landesgesetzgebung, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufließt.

(8) Veranlaßt der Bund in einzelnen Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) besondere Einrichtungen, die diesen Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) unmittelbar Mehrausgaben oder Mindereinnahmen (Sonderbelastungen) verursachen, gewährt der Bund den erforderlichen Ausgleich, wenn und soweit den Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) nicht zugemutet werden kann, die Sonderbelastungen zu tragen. Entschädigungsleistungen Dritter und finanzielle Vorteile, die diesen Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) als Folge der Einrichtungen erwachsen, werden bei dem Ausgleich berücksichtigt.

(9) Als Einnahmen und Ausgaben der Länder im Sinne dieses Artikels gelten auch die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (Gemeindeverbände).

Art. 106a GG

Den Ländern steht ab 1. Januar 1996 für den öffentlichen Personennahverkehr ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Der Betrag nach Satz 1 bleibt bei der Bemessung der Finanzkraft nach Artikel 107 Abs. 2 unberücksichtigt.

Zunächst erweckt Art. 105 GG Abs. 1 den unzutreffenden Eindruck, daß der Bund auf steuerlichem Gebiet kaum Einfluß habe, zumal es seit rund 20 Jahren nur noch ein einziges Finanzmonopol gibt (der Plural ist falsch) und die Zollhoheit de facto bei der Euro-

päischen Union liegt. Somit ist scheinbar nur das Branntweinmonopol verblieben. In Wirklichkeit hat der Bund den gesamten Bereich der konkurrierenden Steuergesetzgebung ausgeschöpft, und zwar auch bei Steuern auf immobile Faktoren (Grundsteuer und Grunderwerbsteuer), bei denen es – weil die Bemessungsgrundlagen nicht weglaufen können – schlicht unerfindlich ist, warum hier ein Bedürfnis für bundeseinheitliche Regelungen gesehen wurde. Die beiden Artikel 106 und 106a GG zeigen einen bemerkenswerten Hang zur „Töpfchenbildung“. Diese Kasuistik und die Tatsache, daß viele der darin aufgeführten Steuern seit langem nicht mehr existieren, haben ein undurchschaubares Dickicht geschaffen, das unabhängig von politischen Einzelwertungen dringend der Überarbeitung bedarf. Begonnen sei mit einem Formulierungsvorschlag zu Art. 105 GG.

Artikel 105 GG-E

(1) Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über das Branntweinmonopol und die Steuern, deren Aufkommen ihm ganz oder zum Teil zusteht.

(2) Bundesgesetze über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder den Gemeinden ganz oder zum Teil zusteht, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.

Ein- und Ausfuhrabgaben fallen nach § 3 Abs. 3 AO ohnehin unter den Steuerbegriff, deshalb werden die bisher aufgeführten „Zölle“ nicht separat genannt. Darüber hinaus hat der Bund nach Abs. 1 die ausschließliche Gesetzgebung über Steuern, deren Aufkommen ihm ganz oder zum Teil zusteht, weil eine konkurrierende Gesetzgebung in diesem Bereich keinen Sinn hat. Abs. 2 entspricht dem bisherigen Abs. 3. Somit verbleiben zwei wesentliche Unterschiede gegenüber dem bestehenden Rechtsstand:

- Erstens unterfällt die gesamte Steuergesetzgebung mit Ausnahme der in Abs. 1 genannten Gesetze qua Art. 70 GG den Ländern.
- Zweitens wurde Abs. 2a gestrichen, der die Gesetzgebungshoheit der Länder in der Weise beschränkte, daß örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern den bundesgesetzlich geregelten Steuern nicht gleichartig sein durften. Weil die Gleichartigkeit tatbestandlich nicht definierbar ist, wird Abs. 2a von der Rechtsprechung dahingehend interpretiert, daß er nur die am 1. Januar 1970 eingeführten örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern zulasse.

Beide Änderungen erhöhen den Handlungsspielraum der Länder. Umgekehrt wäre es wünschenswert, auch den Handlungsspielraum des Bundes zu erhöhen, und zwar durch Wegfall des Zustimmungserfordernisses nach Abs. 2. Eine solche Forderung ist jedoch weder realistisch noch sachgerecht, weil Gesetze über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder Gemeinden (teilweise) zufließen, virulente Länderinteressen berühren. Das Zustimmungserfordernis ist gewissermaßen der Preis für den Steuerverbund. Wer es beseitigen will, muß den Verbund mitsamt seiner Versicherungsfunktion beseitigen.

Der folgende Formulierungsvorschlag für Art. 106 GG ersetzt den oben zitierten Wirrwarr durch wenige verständliche Regeln. Dabei werden nicht existente Steuern (Wechselsteuer), unpraktikable Regelungen (Deckungsquotenverfahren) und die Unzahl wechselseitiger Vorabs gemeinsam entsorgt.

Artikel 106 GG-E

- (1) Das Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer steht dem Bund und den Ländern je zur Hälfte zu. Die Anteile des Bundes und der Länder am Aufkommen der Umsatzsteuer werden durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, festgesetzt. Sie sind neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt.
- (2) Die Einfuhr- und Ausfuhrabgaben, der Ertrag des Branntweinmonopols sowie das Aufkommen der Verbrauchsteuern einschließlich der Versicherungssteuer stehen dem Bund zu.
- (3) Das Aufkommen der Realsteuern sowie weiterer Steuern, die das Landesrecht bestimmen kann, steht den Gemeinden zu.
- (4) Das Aufkommen der übrigen Steuern steht den Ländern zu.

Art. 106a GG wird ersatzlos gestrichen.

Der Kommentierung dieses Vorschlags sei noch einmal der Hinweis vorangestellt, daß das Gesamtpaket keine Änderung der Finanzverteilung zwischen und innerhalb der staatlichen Ebenen bewirken soll; es wird also niemand finanziell schlechter gestellt. Dies geschieht, indem zunächst die Aufgaben (siehe oben) und jetzt auch die Einnahmen neu verteilt werden und hernach eine Kompensation (siehe unten) erfolgt. Daher sollte auch der Formulierungsvorschlag zu Art. 106 und 106a GG zunächst unter Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten und ohne fiskalische Hintergedanken gewürdigt werden. Nun zu den einzelnen Vorschriften:

Abs. 1 beläßt es im Hinblick auf die drei großen Steuern beim Steuerverbund. Allerdings wird die Gewerbesteuer aus dem Verbund herausgenommen, weil sie als lokale Steuer hierfür ungeeignet ist; im Gegenzug entfällt der Einkommensteueranteil der Gemeinden. Weiterhin sind die Anteile an der Einkommen- und Körperschaftsteuer wie bisher verfassungsrechtlich festgeschrieben, während die Umsatzsteuerverteilung weiterhin als variables Element oder Scharnier fungiert. Satz 3 bewahrt die traditionelle „*clausula rebus sic stantibus*“ des bisherigen Abs. 4. Auf das nicht definierbare Deckungsquotenverfahren wird verzichtet.

Abs. 2 verändert die primäre Steuerverteilung geringfügig, indem er das Aufkommen der Biersteuer dem Bund zuweist. Dies ist zweckmäßig, weil der Bund die Biersteuer wie auch alle übrigen Verbrauchsteuern selbst verwaltet.

Abs. 3 enthält die Realsteuergarantie zugunsten der Gemeinden. Man könnte erwägen, im Rahmen der Finanzverfassungsreform zugleich die Gewerbesteuer zu beseitigen und sie durch einen Zuschlag der Gemeinden zur Einkommen- und Körperschaftsteuer zu ersetzen. Eine solche Änderung hätte jedoch so weitreichende Konsequenzen, daß sie die übrigen Reformschritte gefährden würde. Daher ist es aus pragmatischen Gründen besser, die Kommunalfinanzen in einem späteren Schritt zu reformieren. Dasselbe gilt für den gut

begründeten Vorschlag, die Länder mittels autonom zu wählender Zuschlagsätze an den direkten Steuern zu beteiligen. Auch diese Maßnahme sollte zunächst zurückgestellt werden.

Abs. 4 ändert die Systematik der Steuerverteilung wesentlich und ist in Zusammenhang mit der Tatsache zu sehen, daß Art. 105-E GG in Verbindung mit Art. 70 GG den Ländern ein allgemeines Steuerfindungsrecht gibt. Deshalb werden die den Ländern zustehenden Steuern nicht mehr durch enumerative Aufzählung bestimmt, sondern durch eine dem Art. 70 GG nachgeahmte Auffangnorm.

8. FINANZAUSGLEICH

Bis zu dieser Stelle sind zahlreiche explizite (Biersteuer) und implizite (Finanzhilfen) Verschiebungen der Finanzkraft beschrieben worden, und zwar ohne Rücksicht auf ihre Verteilungswirkungen. Die Bundesstaatskommission strebt eine weitgehend verteilungsneutrale Gesamtreform an. Sofern überhaupt etwas geschehen soll, ist dieses Ziel nicht durch Festhalten am bisherigen Finanzausgleich zu erreichen, sondern es bedarf einer kompensatorischen Änderung desselben, wie in Teil C. beschrieben. An dieser Stelle sei zunächst ein Formulierungsvorschlag für Art. 107 GG skizziert.

Art. 107 GG-E

- (1) Das **Aufkommen der Landes- und der Gemeindesteuern** steht den einzelnen Ländern bzw. Gemeinden insoweit zu, als die Steuern in ihrem Gebiet vereinnahmt werden (örtliches Aufkommen). Der Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer steht den einzelnen Ländern nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl zu.
- (2) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können nähere Bestimmungen über die Abgrenzung und die Zerlegung der Steueraufkommen getroffen werden.
- (3) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, ist sicherzustellen, daß die unterschiedliche Finanzkraft der Länder einschließlich ihrer Gemeinden angemessen ausgeglichen wird; hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden zu berücksichtigen. Die Maßstäbe für die Ausgleichsleistungen sind in dem Gesetz zu bestimmen.
- (4) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, kann der Bund den Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen) gewähren.

Im Vergleich zur bestehenden Norm weist der Vorschlag nur einen substantiellen Unterschied auf, während er ansonsten mehr auf sprachliche und systematische Verbesserung abzielt. Während die Absätze des bisherigen Art. 107 GG verschiedene Sachverhalte miteinander vermengen, liegt dem Vorschlag eine klare Systematik zugrunde: Abs. 1 regelt die primäre horizontale Steuerverteilung, Abs. 2 die Zerlegung, Abs. 3 die sekundäre hori-

zontale Steuerverteilung und Abs. 4 den „vertikalen Finanzausgleich mit horizontalem Effekt“. Die bisherigen Ergänzungsanteile bei der Umsatzsteuerverteilung entfallen als überflüssiges Element, weil sich jeder Finanzausgleich mit Ergänzungsanteilen mathematisch in einen äquivalenten Finanzausgleich ohne Ergänzungsanteile umrechnen läßt und die Ergänzungsanteile den Unterschied zwischen primärer und sekundärer Steuerverteilung nur verwischen.

Die angesprochene substantielle Änderung betrifft allein Abs. 4, der den Adressatenkreis der Ergänzungszuweisungen von „leistungsschwachen Ländern“ (ohne ein unpassender Begriff) auf alle Länder erweitert. Der Grund hierfür liegt in folgendem: Nach Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben und anderer Formen der Mischfinanzierung sollen jene Gebietskörperschaften, die hierdurch verlieren, entschädigt werden. Im Verhältnis von Bund und Ländern kann dies durch Änderung der vertikalen Steuerverteilung, und zwar vor allem der Umsatzsteueranteile, geschehen. Eine Änderung der vertikalen Steuerverteilung wird aber aller Voraussicht nach nicht ausreichen, weil die Länder in unterschiedlichem Ausmaß von der Entflechtung betroffen sind. Folglich muß ein ergänzender Kompensationsmechanismus geschaffen werden, damit die Gesamtreform die notwendige breite Zustimmung erlangt.

Als ergänzender Kompensationsmechanismus kommen prinzipiell Finanzhilfen oder Ergänzungszuweisungen in Betracht. Finanzhilfen sollten aber auf Ausnahmefälle (siehe B.5) beschränkt sein, weil sie ihrerseits einen Mischfinanzierungstatbestand darstellen und den Autonomiegrad der Länder über Gebühr beschränken. Ungebundene Ergänzungszuweisungen, die aus Sicht der empfangenden Länder einer Steuereinnahme gleichwertig sind, passen besser zum Ziel des Gestaltungsföderalismus als Finanzhilfen.

9. STEUERVERWALTUNG

Eine völlige Entflechtung der Steuerverteilung würde auch im Bereich der Steuerverwaltung Verbesserungen zulassen. Stünde etwa die Umsatzsteuer allein dem Bund zu und die Einkommen- und Körperschaftsteuer allein den Ländern, dann wäre es zweckmäßig, die Verwaltung der Umsatzsteuer den Bundesfinanzbehörden zu überantworten und die Verwaltung der direkten Steuern ausschließlich bei den Ländern anzusiedeln.

Aus den in Abschnitt B.7 genannten Erwägungen wird ein solches Trennsystem jedoch nicht vorgeschlagen, weil es politisch ohne Chance wäre. Der Preis für den Verbund besteht darin, daß im Hinblick auf die Steuerverwaltung nur geringfügige Verbesserungen möglich sind. Bei den großen Verbundsteuern müssen Bund und Länder auch in Zukunft zusammenwirken, wobei die Gefahr von Ineffizienzen unabhängig davon besteht, welche Ebene diese Steuern verwaltet. Eine Übertragung der Verwaltung der Verbundsteuern von den Ländern auf den Bund wäre keine Verbesserung und sollte daher nach dem von R. Scholz genannten „Evidenzmaßstab“, wonach sich die Reform auf evident vorteilhafte Maßnahmen zu beschränken hat, unterbleiben. Als geringfügiger Fortschritt verbleibt damit nur eine Umformulierung von

Art. 108 Abs. 1 Satz 1 GG: Die dem Bund zustehenden Steuern und die Einfuhrumsatzsteuer werden durch Bundesfinanzbehörden verwaltet.

Diese Formulierung ist einfacher als die bisherige, deren Umständlichkeit hauptsächlich der Biersteuer geschuldet war. Darüber hinaus bewirkt sie, daß die bisher von den Ländern zugunsten des Bundes erhobene Versicherungssteuer künftig von Bundesfinanzbehörden verwaltet wird. Damit besteht Kongruenz in den Grenzen des Möglichen, wobei die Möglichkeiten durch Festhalten am Verbund sehr eng begrenzt sind.

10. NATIONALER STABILITÄTSPAKT

Der Europäische Stabilitätspakt verpflichtet Deutschland zur Vermeidung übermäßiger Defizite. Dabei umfassen die Defizite (Finanzierungssalden des Sektors Staat in Abgrenzung der VGR) sowohl die Defizite des Bundes einschließlich seiner Sondervermögen als auch die Defizite der Länder einschließlich ihrer Gemeinden. Der Bund allein kann somit nicht für die Einhaltung des bekannten „Maastricht-Kriteriums“ sorgen, wonach das gesamtstaatliche Defizit in jedem Jahr unterhalb des Schwellenwerts von 3 v. H. des Bruttoinlandsprodukts liegen muß. Eine grundsätzliche Verpflichtung der Länder, an der Einhaltung des Europäischen Stabilitätspakts mitzuwirken, ist unbestritten, doch fragt es sich, wie diese Verpflichtung normiert werden kann und wie etwaige Sanktionen auf Bund und Länder zu verteilen sind. Es wäre freilich eine verkürzende Sicht, wollte man den Nationalen Stabilitätspakt allein mit europarechtlichen Vorgaben motivieren. Vielmehr sprechen drei weitere gewichtige Argumente für die Notwendigkeit eines solchen Instruments:

Erstens hat die deutsche Politik in den vergangenen Jahren zunehmend den Stellenwert finanzpolitischer Nachhaltigkeit erkannt. Nicht zuletzt aufgrund des Altersaufbaus der Bevölkerung – der derzeit recht günstig ist, in absehbarer Zeit jedoch zunehmend problematischer werden wird – ist es wichtig, künftige Generationen nicht durch Vererbung exzessiver Schuldenstände zu überfordern.

Zweitens stellen institutionelle Verschuldungsschranken nicht ein unliebsames Korsett dar, sondern eher eine Art Selbstschutz. Die jüngere Vergangenheit hat gezeigt, daß die Einnahmenminister (Finanzminister) von Bund und Ländern, die sich jeweils einer Mehrheit von Ausgabenministern gegenüber sehen, deren Ansprüchen zuwenig entgegenzusetzen haben. Der Hinweis auf äußere Zwänge stärkt die Finanzminister und erleichtert Konsolidierungen.

Drittens legt die Föderalismusreform selbst nahe, neue Verschuldungsgrenzen einzuführen, weil eine erhöhte Autonomie der Länder andernfalls die Gefahr vorsätzlicher Bankrottstrategien heraufbeschwören würde.

Bereits jetzt enthält die Verfassung in Art. 115 GG eine Verschuldungsgrenze, die nach Maßgabe der Landesverfassungen analog in den Ländern gilt. Diese Grenze hat sich jedoch als wirkungslos erwiesen, weil sie nur bei Vorliegen eines „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ gilt. Ein derartiges Gleichgewicht im Sinne des bekannten magischen Vierecks hat spätestens seit 1974 nicht mehr bestanden, weshalb die Norm in der Praxis leerläuft. Überdies beruht Art. 115 GG auf einer überholten ökonomischen Vorstellung

und widerspricht der Forderung, daß Konsolidierungsanstrengungen bei anhaltender Wachstumsschwäche verschärft statt fallen gelassen werden sollten.

Aufgrund der oben genannten Argumente, vor allem des dritten, erscheint es angebracht, in die Verfassung eine Verschuldungsgrenze aufzunehmen, die unmittelbar für Bund und Länder gilt. Eine wirksame und einfache Regelung, die dem Bund und jedem Land einen ausreichend starken Anreiz zur Konsolidierung gibt, könnte wie folgt formuliert werden:

Art. 109 Abs. 4 GG-E

Der Bund (einschließlich seiner Sondervermögen) und die Länder (einschließlich ihrer Gemeinden) vermeiden Defizite, die 1,5 vom Hundert des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts übersteigen. Bei Zuwiderhandlung zahlt die betreffende Gebietskörperschaft zehn vom Hundert des übersteigenden Betrags an die übrigen Gebietskörperschaften. Die Aufteilung des Betrags nach Satz 2 auf die Empfänger regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrats bedarf.

Art. 115 GG Abs. 1 Sätze 2 und 3 werden aufgehoben.

Nach Satz 1 beträgt die Verschuldungsgrenze für den Bund 1,5 vom Hundert des deutschen Bruttoinlandsprodukts, während die Verschuldungsgrenze eines Landes bei 1,5 vom Hundert seines Bruttoinlandsprodukts liegt. Damit ist sichergestellt, daß die gesamtstaatliche Verschuldung höchstens 3 vom Hundert des Bruttoinlandsprodukts ausmacht, wie vom Europäischen Stabilitätspakt gefordert. Wegen der schlechten Erfahrungen mit dessen diskretionärer Mechanik – wobei potentielle Sünder über die Sanktionen für aktuelle Sünder befinden – enthält Satz 2 eine automatisch wirkende Sanktion. Diese liefert den Finanzministern des Bundes und der Länder ein ausreichend starkes Argument für finanzpolitische Disziplin in ihrem jeweiligen Einflußbereich. Es ist damit zu rechnen, daß sich alle Gebietskörperschaften nach Inkrafttreten dieser Regelung von der 1,5-Grenze fernhalten werden. Eine schwächere Sanktion als die hier vorgeschlagene würde weitgehend unwirksam sein und das Problem nicht lösen.

Die Verschuldungsgrenze knüpft an das jeweilige Bruttoinlandsprodukt an, weil dieses einen ökonomisch sachgerechten Indikator für die Fähigkeit zur Bedienung der Schulden darstellt. Es wäre widersinnig, ärmeren Ländern eine höhere Verschuldung zuzubilligen, weil damit die Gefahr künftiger Notlagen heraufbeschworen würde. Nach historischer Erfahrung müssen sich staatliche Einheiten ebenso nach der finanziellen Decke strecken wie Privatpersonen, wenn sie Konkurse vermeiden wollen.

C. KOMPENSATION

Bis zu dieser Stelle wurde eine maßvolle finanzpolitische Entflechtung beschrieben, die – obschon sie nicht an den Steuerverbund rührt – wesentliche Effizienzgewinne erwarten

läßt, die dem Bundesstaat in Form einer Wachstumsdividende zugute kommen. Jede einzelne Maßnahme ändert jedoch die Einnahmen- oder Ausgabenverteilung, und mit einer Durchsetzung der Reform wäre nicht zu rechnen, wenn sich herausstellte, daß entweder der Bund oder mehrere Länder dabei finanziell verlieren würden. Daher muß das Gesamtpaket durch eine Kompensation ergänzt werden. Weil man keinem Landesvater noch dem Bund verdenken mag, die Reform abzulehnen, wenn sich hierdurch eine Schlechterstellung ergibt, bildet die Kompensation den Schlüssel zum Erfolg. Sie ist weit einfacher, als man zunächst denken mag, und umfaßt drei Elemente:

- Einigung auf ein Basisjahr,
- tabellarischer Vergleich der Einnahmen und Ausgaben nach altem und neuem Recht, jeweils bezogen auf das Basisjahr,
- Festschreibung der Kompensationsbeträge.

Als Basisjahr wird das Jahr 2004 vorgeschlagen. Ein späteres Jahr wäre auch dann weniger geeignet, wenn die Reform z. B. erst 2006 in Kraft tritt, weil die Beteiligten versucht sein könnten, ihre Ausgangsposition durch strategische Züge zu verbessern. Nach Einigung auf das Basisjahr lassen sich die unmittelbaren finanziellen Wirkungen der Reform anhand einer Tabelle folgender Art darstellen, wobei die Gemeinden als finanzwirtschaftlicher Teil der Länder ausgeklammert bleiben:

Maßnahme	Land 1	...	Land 16	Bund	Summe
Abschaffung GA xy					0
Abschaffung Finanzhilfe xy					0
Biersteuer					0
Art. 106a GG					0
Finanzausgleich alter Art					0
...					0
Zwischensumme	x		y	z	0
Umsatzsteuerverteilung					0
BIP-Finanzausgleich					0
Besitzstands-BEZ					0
Summe	0	0	0	0	0

Jede Zeile der Tabelle stellt die finanziellen Verteilungswirkungen der betreffenden Maßnahme dar. Weil es um reine Verteilungswirkungen geht, sind die rechts dargestellten Zeilensummen definitorisch gleich Null. Je nach Art der Maßnahme gewinnen bzw. verlieren der Bund bzw. die Länder, wobei berücksichtigt wird, daß die Länder meist in unterschiedlichem Ausmaß betroffen sind.

Fallbeispiel: Durch Übertragung der „Zahlungen an Hepatitis-C-Opfer der ehemaligen DDR“ auf die Länder ergibt sich eine Entlastung von rund 2,5 Mio. Euro für den Bund, der Mehrbelastungen in gleicher Höhe für sechs der sechzehn Länder gegenüberstehen. Die übrigen zehn Länder sind nicht von der Maßnahme betroffen.

Die mit „Zwischensumme“ betitelte Zeile stellt das vorläufige Ergebnis der Gesamtreform dar. Sie zeigt, welche Be- und Entlastungen sich ohne Kompensation ergeben würden. Die Kompensation nun umfaßt drei Stufen, die in ihrer Gesamtheit bewirken, daß schließlich auch die unten dargestellten Spaltensummen verschwinden. Folglich verfügt jede Gebietskörperschaft nach Durchführung der Reform über denselben finanziellen Spielraum wie vorher.

Erste Kompensationsstufe: Umsatzsteuerverteilung. Ausgehend von der Einsicht, daß eigene Einnahmen sicherer und auch unter Anreizgesichtspunkten besser sind als Zuweisungen und Umverteilungen, wird die vertikale Umsatzsteuerverteilung in der ersten Stufe so geändert, daß die Spaltensummen für Länder mittlerer Wirtschaftskraft verschwinden.

Zweite Kompensationsstufe: BIP-Finanzausgleich. Der Finanzausgleich alter Art knüpft an die Finanzkraft (Steuerkraft) der Länder einschließlich ihrer Gemeinden an, wobei die Gemeindesteuern nur teilweise angesetzt werden (bisher zur Hälfte, neuerdings zu zwei Dritteln). Das Ziel einer Schaffung vergleichbarer Lebensverhältnisse läßt sich aber besser durch einen Finanzausgleich erreichen, der am Bruttoinlandsprodukt pro Kopf ansetzt; dieses sei vereinfachend als Pro-Kopf-Einkommen bezeichnet. Hiernach sind Länder mit unterdurchschnittlichem Pro-Kopf-Einkommen ausgleichsberechtigt und die übrigen Länder ausgleichsverpflichtet. Ein Finanzausgleich, der sich am Pro-Kopf-Steueraufkommen orientiert, wäre mit der angestrebten begrenzten Steuerautonomie der Länder nicht vereinbar, weil er einen starken Anreiz zu ungenügender Ausschöpfung eigener Steuerquellen geben würde. Demgegenüber ist ein wirtschaftskraftbezogener Finanzausgleich anreizkompatibel, weil jede Landesregierung stets bestrebt sein wird, die Wirtschaftskraft in ihrem Einflußbereich zu steigern. Ein an das Inlandsprodukt anknüpfender Finanzausgleich wirkt wie die Steuer auf eine Zielgröße.

Dritte Kompensationstufe: Besitzstands-BEZ. Das entscheidende Kompensationselement sind die in der vorletzten Zeile dargestellten Besitzstands-BEZ. Sie werden als Residualgrößen so berechnet, daß die Spaltensummen verschwinden. Die Besitzstands-BEZ haben keine sachliche oder ökonomische Rechtfertigung, sondern sie dienen allein dem übergeordneten Ziel, die Gesamtreform zustimmungsfähig zu machen. Auf diese Weise können die zahlreichen Lebenslügen, die dem heutigen Finanzausgleich als vorgebliche „Maßstäbe“ unterliegen, ohne schlechtes Gewissen ersetzt werden.

Die gesamte Kompensation läßt sich in einem Finanzausgleichsgesetz (FAG) neuer Art regeln, das lediglich aus drei Vorschriften besteht. Auch hierfür sei ein Formulierungsvorschlag angeboten:

FAG-E

§ 1 Umsatzsteuerverteilung

Das Aufkommen der Umsatzsteuer steht zu ... vom Hundert dem Bund und im übrigen den Ländern zu.

§ 2 Horizontaler Finanzausgleich

Länder mit überdurchschnittlicher Wirtschaftskraft zahlen Ausgleichsbeträge, Länder mit unterdurchschnittlicher Wirtschaftskraft erhalten Ausgleichszuweisungen. Der Ausgleichsbetrag oder, bei negativem Vorzeichen, die Ausgleichszuweisung eines Landes i beträgt

$$0,06 \cdot \left(BIP_i - N_i \frac{\sum_{i=1}^{16} BIP_i}{\sum_{i=1}^{16} N_i} \right),$$

wobei BIP_i das Bruttoinlandsprodukt und N_i die Bevölkerung des Landes bezeichnen. Bei der Berechnung der Bevölkerung eines Stadtstaates sind die Einwohner mit 135 vom Hundert anzusetzen.

§ 3 Bundesergänzungszuweisungen

Der Bund zahlt den Ländern aus seinen Mitteln Ergänzungszuweisungen in folgender Höhe: Baden-Württemberg x Mio. Euro, Bayern y Mio. Euro ...

Der § 1 bedarf keiner Erklärung. Das in § 2 vorgeschlagene Schema bewirkt automatisch, daß sich die Ausgleichszuweisungen und Ausgleichsbeträge zu Null addieren. Der Multiplikand ist bei überdurchschnittlicher Wirtschaftskraft positiv und im umgekehrten Fall negativ. Die Ausgleichsintensität wird durch den Multiplikator bestimmt, der beispielhaft mit 0,06 angesetzt wurde. Betragen die Steuereinnahmen der Länder durchschnittlich 10 vom Hundert des Bruttoinlandsprodukts, so würde überdurchschnittliche Finanzkraft zu 60 vom Hundert abgeschöpft und unterdurchschnittliche Finanzkraft mit demselben Satz aufgefüllt. Die Stadtstaateneinwohnerveredelung wurde ohne eigene Überzeugung belassen, weil sonst wohl zehn Gegenstimmen im Bundesrat garantiert wären. § 3 fixiert die als Residuum ermittelten Besitzstands-BEZ mit der Wirkung, daß niemand finanziell gewinnt oder verliert. Insgesamt leitet die Kompensation Finanzströme aus Hunderten kleiner und kleinster Schläuche in drei große Schläuche um und ermöglicht damit die Rekonstruktion einer Finanzverfassung, die ihren Namen verdient.

Nachfolgend sei diese Mechanik am Beispiel eines wirtschaftsschwachen Landes dargestellt. Dieses Land wird durch den Wegfall von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen belastet. Auch die Streichung von Art. 106a GG und die Übertragung der Biersteuer auf den Bund wirken als belastende Faktoren. Darüber hinaus implizieren die Entflechtung der Aufgaben und der Wegfall zahlreicher Vorabs bei der Finanzverteilung sowohl belastende als auch entlastende Elemente. Die in der Tabelle dargestellte Zwischensumme wird für ein solches Land vermutlich negativ sein. Nach anschließender Kompensation durch die Umsatzsteuerneuverteilung, den BIP-Finanzausgleich und die Besitzstands-BEZ steht das Land finanziell genau so da wie vor der Reform. Dasselbe gilt mutatis mutandis für wirtschaftsstarke Länder und für den Bund.

Eine wichtige Frage, die sich unmittelbar an diese Überlegungen anschließt, betrifft Dauer und Dynamik der Kompensation. Es erscheint sachgerecht, die drei Kompensationsmaßnahmen dauerhaft und nicht dynamisiert festzuschreiben. Hierdurch werden sich zwar, wie in Deutschland üblich, alle Seiten benachteiligt fühlen, doch zeigt eine nüchterne Überlegung folgendes: Wirtschaftsschwache Länder sind durch dauerhafte, nicht dynamisierte Kompensationen zunächst in Vorteil gesetzt, weil sie die Besitzstands-BEZ in vollem Umfang behalten, wenn sich ihr Pro-Kopf-Einkommen im Zeitablauf dem Durchschnittswert annähert. Hierdurch ergeben sich für diese Länder erhebliche Wachstumsanreize, während die heutigen Bestimmungen eher ein Verharren in der Armut begünstigen und die Spaltung Deutschlands zementieren. Andererseits dürften sowohl wirtschaftsstarke Länder als auch der Bund ein hohes Interesse an dieser Konvergenz haben. Schließlich bewirkt die nominale Festschreibung der Besitzstands-BEZ, daß diese bei sehr langfristiger Betrachtung allmählich an Bedeutung verlieren. Zusammengefaßt sollten die Kompensationen weder dynamisiert werden – weil dies für den Bund unannehmbar wäre – noch befristet – weil dann die wirtschaftsschwachen Länder ihre Zustimmung verweigern würden.

D. SCHLUßBEMERKUNG

Abschließend sei die wichtigste Eingangsbemerkung dieser Stellungnahme wiederholt: Entflechtung und Kompensation sind finanziell zwar ein Nullsummenspiel, doch realwirtschaftlich dürften die beschriebenen Maßnahmen sehr vorteilhafte Wirkungen haben und eine Wachstumsdividende abwerfen, die ganz Deutschland zugute kommt. Freilich läßt sich die Wachstumsdividende kaum quantifizieren, weil man die Wirkungen von Freiheitsrechten und Anreizeffekten nicht einfach im Computer abbilden kann.

Insofern verhält es sich hier wie in manchen Bereichen der Medizin: Man muß auch ein wenig dran glauben. Wer schon immer meinte, Planwirtschaft sei besser als Marktwirtschaft, wird den Vorhaben der Bundesstaatskommission wenig abgewinnen – und wer dies umgekehrt sieht, wird große Hoffnung in sie setzen.

* * *

Abgedruckt in: Deutscher Bundestag und Deutscher Bundesrat (Hrsg.) *Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung*, 2005, CD-ROM-Sammlung.