

Sarrazin, Thilo

**Article**

## Einfach, transparent und nachvollziehbar: zur Reform der Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern

ifo Dresden berichtet

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Sarrazin, Thilo (2007) : Einfach, transparent und nachvollziehbar: zur Reform der Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 14, Iss. 6, pp. 23-29

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/169830>

**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.*

# Einfach, transparent und nachvollziehbar: Zur Reform der Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern<sup>1</sup>

Thilo Sarrazin\*

## Der Status quo

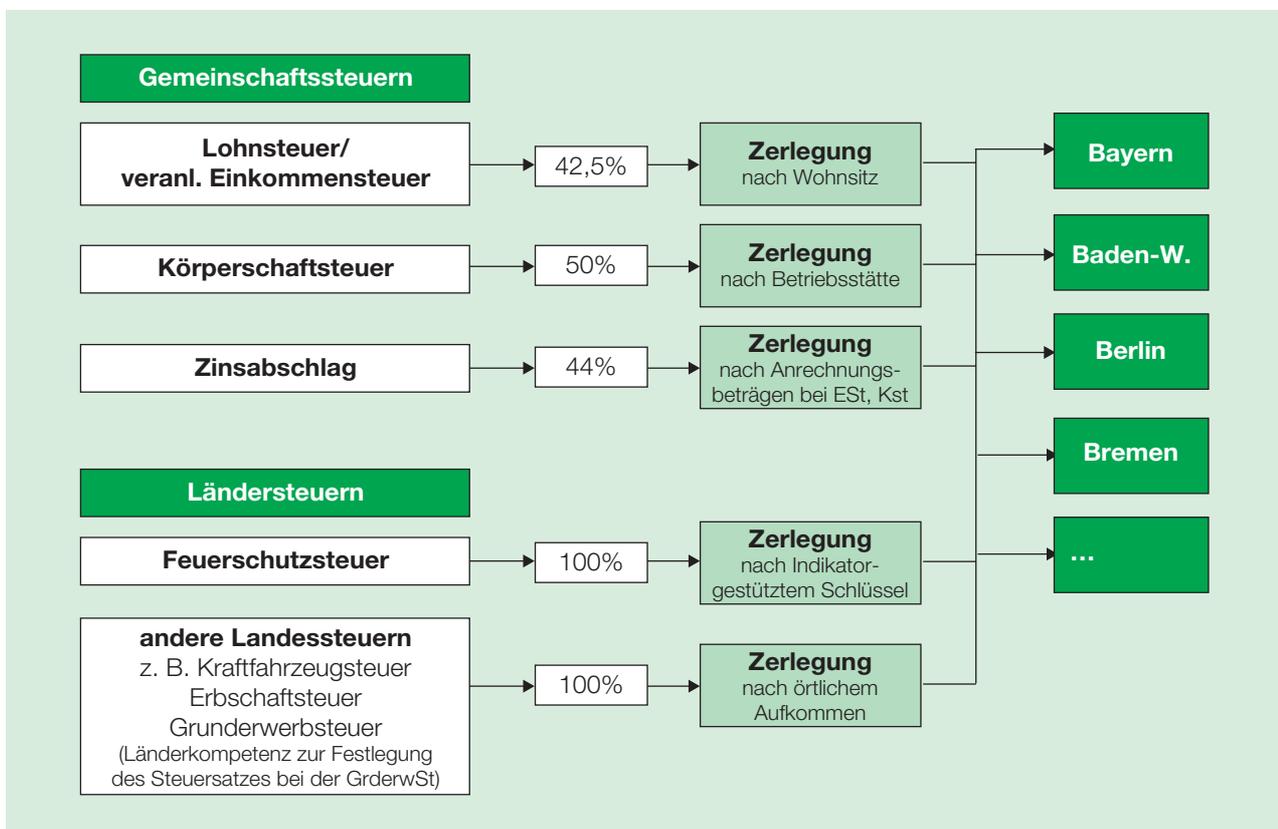
Wenn zu entscheiden ist, ob eine Struktur des politischen Handelns noch sachgerecht ist oder reformbedürftig, ob sie eher kleine Korrekturen im Sinne einer Feinststeuerung benötigt oder eine grundlegende Neuausrichtung, dann gibt es dazu meiner Ansicht nach einen recht einfachen Test: Man beantworte sich die Frage, ob man sich als in und mit dieser Struktur handelnde Person in der Lage fühlt, deren Logik und Funktionsweise einem interessierten und verständigen Außenstehenden innerhalb vertretbarer Zeit zutreffend und plausibel zu erläutern. Diesen Test wende ich natürlich auch auf die Finanzbeziehungen von Bund und Ländern an.

Selbst wenn man hierzu allein die primäre Steuerverteilung für die Zwecke eines halbwegs anschaulichen Schaubildes stark vereinfacht darstellt, ist das Ergebnis

nicht eben ein klares Bild. Die beste und einfachste Grafik, die meine Mitarbeiter zur Illustration der Umsatzsteuerverteilung erdacht haben, ist ebenfalls schon eine recht harte Nuss. Beide Abbildungen erspare ich den Lesern dieses Beitrags. Wenn man die horizontale Verteilung der Steuern unter den einzelnen Ländern visualisiert, so ist das Ergebnis zwar nachvollziehbar, macht aber auch eines überdeutlich: Es überlagern sich die unterschiedlichsten Zerlegungs- und Verteilungsmodi (vgl. Abb. 1). Was herauskommt, wenn man die Regelungen des anschließenden Finanzausgleichs graphisch darstellen oder mündlich erklären möchte, davon sei hier geschwiegen.

\* Dr. Thilo Sarrazin ist Volkswirt und Senator für Finanzen des Landes Berlin.

Abbildung 1: Sekundäre Steuerverteilung unter den Ländern



Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen Berlin.

Die heutige Finanzverfassung Deutschlands, fast 40 Jahre nach ihrer letzten großen Reform, besteht also den geschilderten Test nicht. Sie besteht ihn nicht bei der Frage, warum welches Steueraufkommen wie auf die einzelnen staatlichen Ebenen verteilt wird, nicht bei der Logik des Ausgleichs zwischen den Bundesländern, nicht bei der Verteilung der Zuständigkeiten für die Steuergesetzgebung und für die Erhebung und Verwaltung der Steuern.

Dieser Test ist zugegebenermaßen oberflächlich – aber auch ein vertiefter Blick aus Expertensicht kommt zu keinem anderen Schluss: Es besteht grundlegender Reformbedarf. So wird etwa die Anknüpfung der Primärsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer an das örtliche Aufkommen den Strukturunterschieden zwischen den Ländern, der zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung und der jeweiligen Wirtschafts- und Finanzkraft der Länder seit langem nicht mehr gerecht. Das daher entstandene Ausgleichssystem ist außerordentlich komplex und streitanfällig. Das Steueraufkommen (mit Ausnahme der Grundsteuer, der Gewerbesteuer sowie der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern) spiegelt eben nicht die Wirtschaftskraft der einzelnen Glieder, sondern jene des Gesamtstaates wider – der Vergleich zwischen örtlichem Aufkommen und regionaler Wirtschaftskraft belegt dies überdeutlich. Die derzeit fast vollständige Loslösung der Einnahmen der Länder von ihrer Wirtschaftskraft und damit das Fehlen eines Anreizelementes, das die Anstrengungen der Länder honoriert, ihre Wirtschafts- und Finanzkraft zu stärken, wird in der wissenschaftlichen Debatte seit langem als Problem benannt.

Die gemischte Zuständigkeit für die Steuergesetzgebung und die Steuerverwaltung führt – dezent formuliert – zu Inkonsistenzen im Steuerrecht und bei seiner Anwendung. In insgesamt 32 Jahren als Bundes- und Landesbeamter, als Staatssekretär und Senator konnte ich es immer wieder beobachten: Die Tatsache, dass die Steuergesetze im Bundesrat zustimmungspflichtig sind, führt dazu, dass eine Bundesregierung im Bereich des Steuerrechtes nicht einmal in der Lage ist, das Falsche richtig durchzuführen. Zu jedem Änderungsvorhaben gesellt sich eine Gegenposition. Bevor es Gesetz wird, wird es bis zur Unkenntlichkeit abgeschliffen oder in ihr Gegenteil verkehrt, sodass sich die resultierenden Regularien am Ende widersprechen und in der Summe zu ganz anderen Effekten führen, als jemals beabsichtigt war. Soll z. B. die Grenzbelastung gesenkt werden, kommt als Gegenposition eine Reichensteuer. Soll es mehr internationale Vergleichbarkeit bei der Unternehmensbesteuerung geben, wird als Gegenposition eine Mittelstandskomponente mit entgegen gesetzter Wirkung ins Spiel gebracht. Völlig unabhängig von richtig oder falsch: So kann keine, wie

auch immer ausgerichtete Regierung rationales und konsistentes Steuerrecht schaffen.

Nicht selten ist die Auffassung zu hören, dies sei ja alles richtig diagnostiziert – das Problem aber in unserem föderal aufgebauten Staat nun einmal unausweichlich und letztlich nicht abstellbar. Zu solchem Fatalismus besteht allerdings kein Anlass: Weder zwingt uns das Bundesstaatsprinzip zu einem bestimmten Mechanismus der Steuerverteilung, noch zu einer bestimmten Form der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung. Verfassungsrechtlich gefordert ist die aufgabengerechte Finanzausstattung aller Glieder des Bundes, also des Bundes wie der Länder, und die Wirksamkeit der grundsätzlichen Mitwirkung der Länder auch an der Steuergesetzgebung. Die Beachtung der Ziele der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse bzw. der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse dabei ist unbestritten.

Dies ist der Rahmen, innerhalb dessen die Artikel 105 bis 108 unseres Grundgesetzes die Zuständigkeiten und Finanzströme regeln. Man kann und man sollte sie meiner Ansicht nach neu ordnen – und den Ländern so ermöglichen, ihre Aufgaben in jeweils klar abgegrenzter und damit zugleich gestärkter Verantwortung zu erfüllen.

Der richtige Zeitpunkt für ein Inkrafttreten der im Folgenden skizzierten Neuordnung wäre 2020, wenn die bestehenden Regelungen zum Finanzausgleich ohnehin auslaufen. Der Fokus meines Vorschlags ist also mittel- und langfristig. Ich halte es für wichtig, dass bei den derzeitigen Beratungen der Föderalismusreformkommission II und in der parallelen Diskussion der interessierten Fachöffentlichkeit auch solche grundsätzlichen und langfristigen Alternativüberlegungen eine Rolle spielen – auch wenn sie vielleicht noch nicht jedem heute vorstellbar und umsetzungsreif erscheinen mögen. Möglicherweise wird ja aber auch die aktuelle Reformrunde zum Thema der Bund-Länder-Finanzbeziehungen nicht die letzte bleiben.

### Vereinfachung der Steuerverteilung

Ausgangspunkt meines Vorschlags zu einer einfachen und sachgerechten Reform der Verteilung des Steueraufkommens ist eine empirische Beobachtung: Der den Ländern insgesamt zur Verfügung stehende Finanzrahmen ist ein relativ konstanter Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP). Für das Land Rheinland-Pfalz hatte ich als dortiger Staatssekretär einmal eine entsprechende Berechnung für die Zeit von 1948 bis 1996 durchgeführt, es ergab sich ein relativ stabiler Anteil um die 9%. Betrachtet man die Zahlen für alle Länder für die Jahre 1995 bis 2006, so ergibt sich ein ähnliches Bild (vgl. Tab. 1). Man könnte also sicherstellen, dass den Ländern das ihnen

**Tabelle 1: Finanzvolumen der Ländergesamtheit**

| Jahr | Finanzvolumen gesamt (in Mrd. €) | Anteil am BIP |
|------|----------------------------------|---------------|
| 1995 | 175.851                          | 9,51 %        |
| 1996 | 176.185                          | 9,39 %        |
| 1997 | 173.624                          | 9,06 %        |
| 1998 | 181.893                          | 9,25 %        |
| 1999 | 194.564                          | 9,67 %        |
| 2000 | 200.292                          | 9,71 %        |
| 2001 | 188.524                          | 8,92 %        |
| 2002 | 185.642                          | 8,66 %        |
| 2003 | 183.944                          | 8,51 %        |
| 2004 | 184.740                          | 8,37 %        |
| 2005 | 182.938                          | 8,16 %        |
| 2006 | 199.223                          | 8,63 %        |

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen Berlin.

nach geltendem Recht insgesamt zur Verfügung stehende Finanzvolumen<sup>2</sup> auch nach der Systemumstellung erhalten bleibt, indem man ihnen einen Anteil von 9 % am nominalen BIP verfassungsrechtlich garantiert.

Damit wäre ein System geschaffen, in dem der Bund alle Steuern außer den Kommunalsteuern im engsten Sinne einnimmt, und den Ländern insgesamt die zur Deckung ihres Bedarfs notwendigen Mittel garantiert. Durch die Definition als Anteil am nominalen BIP würde die Einnahmehasis der Länder gegenüber dem Status quo deutlich verstetigt und von den konjunkturellen Schwankungen der Steuereinnahmen entkoppelt – ein enormer Gewinn an Planungssicherheit.

In einem zweiten Schritt ist der garantierte Länderanteil auf die einzelnen Länder aufzuteilen. An dieser Stelle ist das Modell auf vielfältige Weise gestaltbar, da diese Verteilung natürlich nach verschiedenen Indikatorsystemen erfolgen kann. Dabei kann man durch Anzahl, Auswahl und Gewichtung der relevanten Kennzahlen zu stark verschiedenen Ergebnissen kommen – beispielsweise zu einer mehr oder weniger starken Orientierung an der Einwohnerzahl oder an wirtschaftlichen Kriterien.

Der letztlich sich ergebende Verteilungsmodus muss vor allem den Anforderungen genügen, logisch nachvollziehbar und praktisch handhabbar zu sein – und dabei richtige, zumindest aber nicht falsche Anreizstrukturen schaffen. Eine weitere Anforderung ergibt sich daraus, dass es zunächst für alle Beteiligten soweit akzeptabel sein muss, dass seine Einführung auch politisch durchsetzbar ist. Dies bedeutet praktisch: Das

Verteilungsergebnis sollte zumindest in der „Startaufstellung“ so nah an der heutigen Einnahmeverteilung sein, dass es nicht zu Verwerfungen kommt. Die gute Nachricht ist: dies lässt sich relativ einfach erreichen. Eine erste Setzung hierzu ist, dass der strukturelle Unterschied zwischen Stadtstaaten und Flächenländern berücksichtigt werden muss. Auch hier gilt, dass der Blick in die Zahlen der jüngeren Vergangenheit eine große Konstanz zeigt, was den Anteil der Stadtstaaten am gesamten Einnahmehvolumen der Länder betrifft (vgl. Tab. 2). Es liegt nahe, diese Relation weitgehend festzuschreiben.

Die Verteilung könnte im Übrigen überwiegend einwohnerbezogen erfolgen – dies entspricht dem Gebot der Gleichartigkeit der Lebensverhältnisse – und durch einen leistungsbezogenen Anteil ergänzt werden (regionales BIP und ggf. Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten).

Einen denkbaren Verteilungsmodus zeigt das folgende Beispiel: Die Einwohnerzahl wird mit 75 % gewichtet und das regionale BIP mit 25 %. Die für die Finanzkraft von Ländern und Gemeinden insgesamt sehr bedeutenden Unterschiede in der Steuerkraft bei den Realsteuern werden durch einen Ausgleichsfaktor berücksichtigt, die auslaufenden Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (Solidarpaktmittel) bleiben unberücksichtigt. Das Ergebnis (vgl. Abb. 2 und 3) ist in seinen Abweichungen vom Status Quo sehr überschaubar.

Das Wesentliche an solchen einfachen Schlüsseln ist, dass alle heutigen komplizierten Verteilungskomponenten (Zuordnung nach örtlichem Aufkommen einschließlich

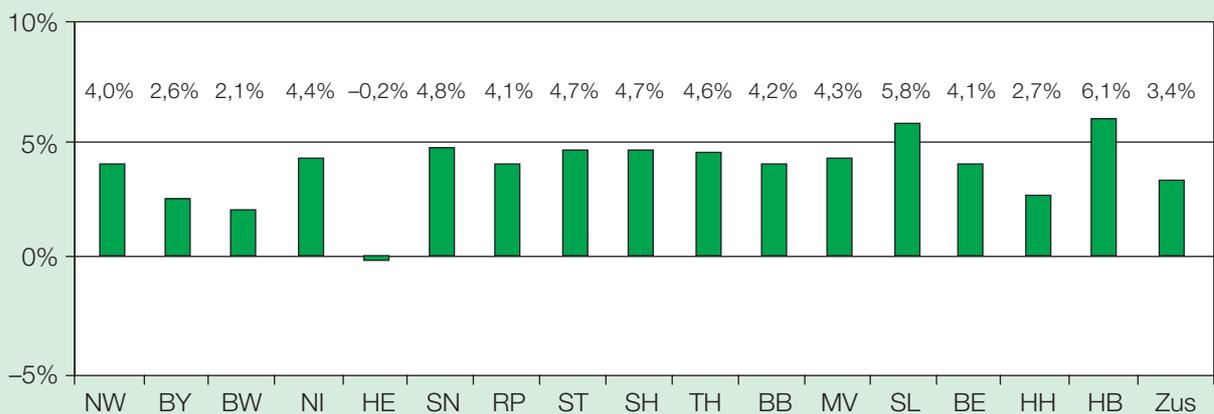
Tabelle 2: Finanzvolumen Flächenländer und Stadtstaaten

| Jahr | Finanzvolumen Flächenländer (in Mrd. €) | Anteil  | Finanzvolumen Stadtstaaten (in Mrd. €) | Anteil |
|------|---|---------|--|--------|
| 1995 | 163.017                                 | 92,70 % | 12.834                                 | 7,30 % |
| 1996 | 160.109                                 | 90,88 % | 16.076                                 | 9,12 % |
| 1997 | 157.659                                 | 90,80 % | 15.966                                 | 9,20 % |
| 1998 | 165.221                                 | 90,83 % | 16.672                                 | 9,17 % |
| 1999 | 176.853                                 | 90,90 % | 17.711                                 | 9,10 % |
| 2000 | 182.050                                 | 90,89 % | 18.242                                 | 9,11 % |
| 2001 | 171.367                                 | 90,90 % | 17.157                                 | 9,10 % |
| 2002 | 168.811                                 | 90,93 % | 16.830                                 | 9,07 % |
| 2003 | 167.150                                 | 90,87 % | 16.794                                 | 9,13 % |
| 2004 | 167.869                                 | 90,87 % | 16.871                                 | 9,13 % |
| 2005 | 166.007                                 | 90,74 % | 16.931                                 | 9,26 % |
| 2006 | 180.681                                 | 90,69 % | 18.542                                 | 9,31 % |

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen Berlin.

Abbildung 2: Rechenbeispiel: Vergleich der tatsächlichen Finanzausstattung

- Veränderungen<sup>a</sup> gegenüber dem Status quo (ohne SoBEZ) in v. H. auf der Basis des BIP 2006 (Länderanteil 9% vom BIP entsprechend dem Durchschnitt der letzten 12 Jahre)
- Horizontale Verteilung: 75% EW, 25% BIP mit Ausgleichsfaktor
- Mehreinnahmen für die Ländergesamtheit ergeben sich im Berechnungsbeispiel aus der negativen Abweichung des BIP-Anteils der Länder 2006 vom langjährigen Durchschnitt.



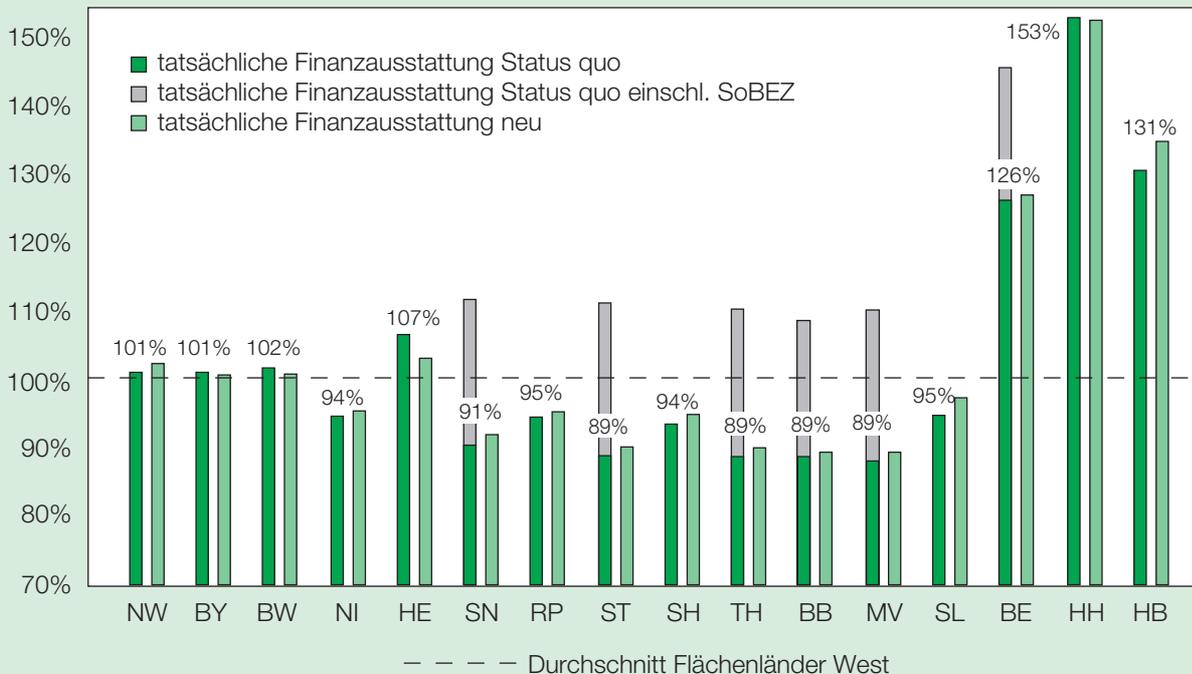
Stand: November 2007.

a) Die dargestellten Veränderungen in der Finanzausstattung enthalten wegen der Einbeziehung eines Ausgleichsfaktors auch die Realsteuern.

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen Berlin.

Abbildung 3: Rechenbeispiel: Vergleich der tatsächlichen Finanzausstattung<sup>a</sup>

- Veränderungen<sup>b</sup> gegenüber dem Status quo (ohne SoBEZ)<sup>c</sup> in v. H. auf der Basis des BIP 2006 (Länderanteil 9% vom BIP entsprechend dem Durchschnitt der letzten 12 Jahre)
- Horizontale Verteilung: 75% EW, 25% BIP mit Ausgleichsfaktor



Stand: November 2007.

- Tatsächliche Finanzausstattung zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer.
- Die Vergleichswerte enthalten wegen der Einbeziehung eines Ausgleichsfaktors auch die Realsteuern.
- Für die ostdeutschen Länder ist nachrichtlich auch der Wert einschl. SoBEZ ausgewiesen.

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen Berlin.

Steuererlegung, Umsatzsteuerverteilung, Länderfinanzausgleich, Bundesergänzungszuweisungen) nicht mehr benötigt würden – ein dauerhaft wirksamer Beitrag zur Vereinfachung. Durch den Einbezug leistungsbezogener Komponenten wird die Eigenverantwortlichkeit der Länder gestärkt. Das Prinzip des örtlichen Aufkommens, das die Wirtschaftskraft eines Landes nicht abbildet, wird durchbrochen.

### Exkurs: Zur Eignung des regionalisierten BIP als Maßstab für eine Finanzverteilung

Gegen die Verwendung des regionalisierten BIP als Maßstab sind verschiedentlich Einwände erhoben worden. So wird argumentiert, diese Werte seien ungeeignet, da sie sich ständig änderten. Gemeint ist der Umstand, dass bei der Feststellung des BIP in mehreren

Berechnungsphasen sukzessive immer weitere vorliegende Daten einbezogen werden. Begegnen ließe sich diesem Problem leicht durch eine Vereinbarung, sich bei der Berechnung z. B. auf einen zwei Jahre zurückliegenden Zeitraum zu beziehen, sodass die Finanzverteilung auf belastbarer Grundlage erfolgt. Für im Ergebnis unstrittige Werte sorgt die Tatsache, dass die Werte von den Statistischen Ämtern gemeinsam im Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder erarbeitet werden.

Dafür, dass BIP-Daten grundsätzlich als Indikatoren für Systeme der Finanzverteilung geeignet sind, spricht auch die schlichte Tatsache, dass sie diesem Zweck auch schon heute an verschiedener Stelle dienen. So ist das (nationale) BIP zentraler Maßstab bei den so genannten Maastricht-Kriterien, das regionale BIP bestimmt maßgeblich über die Verteilung von Geldern der EU-Strukturfonds (BIP je Einwohner der Regierungsbezirke).

### Steuerpolitik aus einer Hand: Entkoppelung der Finanzausstattung der Länder von der Gestaltung des Steuerrechts

Weil im skizzierten Modell die Finanzausstattung der Länder nicht mehr von der Gestaltung des Steuerrechts abhängt, sondern diese als fester Anteil am Sozialprodukt garantiert ist, entfällt auch der Grund für die heutige Mischzuständigkeit für die Steuergesetzgebung und die Steuerverwaltung mit ihren beschriebenen Folgen.

Steuerpolitik kann und sollte dann, auch wegen ihrer internationalen und europapolitischen Relevanz für den Standort Deutschland, allein Sache des Bundes werden, er sollte die alleinige Gesetzgebungskompetenz für das gesamte Steuerrecht erhalten. Die einzige Ausnahme wären die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern). Auch für die Verwaltung der (nicht-kommunalen) Steuern kann und sollte der Bund nach meiner festen Überzeugung allein zuständig sein. Dies wäre ein wesentlicher Beitrag zur Aufgabenentflechtung, darüber hinaus bestünde die Chance für ein wesentlich einfacheres und konsistenteres Steuerrecht und für eine einheitlichere Steuererhebungspraxis.

Das Aufkommen der Steuern mit Ausnahme der Grundsteuer, der Gewerbesteuer sowie der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern steht nach diesem Modell dann Bund und Ländern gemeinsam zu – der Länderanteil daran bemisst sich, wie dargestellt, als Prozentanteil des gesamtstaatlichen nominalen Bruttoinlandsprodukts.

### Kein Ende des Föderalismus, sondern Stärkung der Handlungsfähigkeit von Bund und Ländern und damit der Eigenstaatlichkeit der Länder

Seit ich mit den ersten Überlegungen dieser Art an die Öffentlichkeit getreten bin, wurden in der Diskussion einige Gegenargumente genannt, die sich aber aus meiner Sicht leicht widerlegen lassen.

So halte ich Befürchtungen für unbegründet, das skizzierte System verstoße gegen das bundesstaatliche Prinzip und untergrabe die Eigenstaatlichkeit der Länder. Als Sachverständiger hat sich Prof. Joachim Wieland vor der Föderalismuskommission dazu geäußert:<sup>3</sup> Der Ansatz sei konform mit dem bundesstaatlichen Prinzip. Jeder Bundesstaat ist demnach ein Unikat, und aufgabenorientierte Verteilungssysteme passen zweifellos zum bündischen Prinzip. Die Zustimmungsbedürftigkeit von Steuergesetzen ist kein Wesensmerkmal von Bundesstaaten. Es ergibt sich daraus auch kein Verlust an Eigenstaatlichkeit, im Gegenteil: Dadurch, dass die Einnahmen verfassungsrechtlich garantiert sind, können die Länder mit

wesentlich besserer Planungssicherheit wirtschaften. Auch Prof. Stefan Koriath hebt in seiner Stellungnahme für die Kommission hervor, dass ein Finanzverteilungssystem, bei dem die Länder „unentziehbare Zuweisungsansprüche“ haben, mit dem Bundesstaatsprinzip vereinbar ist.<sup>4</sup>

Die Behauptung, die Länder würden im Ergebnis einer solchen Neuordnung finanziell am Tropf des Bundes hängen, trifft eben gerade nicht zu: Die Länder erhalten verfassungsunmittelbar abgesicherte Einnahmen. Diese richten sich nach dem nationalen BIP und sind damit keine irgendwie manipulierbaren Zuweisungen des Bundes, sondern verbindlich definierter Anteil am Nationalprodukt. Der Maßstab, nach dem sich dieser Anteil bemisst, ist im Grundgesetz eindeutig zu formulieren. Die Umsetzung müsste in bewährter Weise durch gleichzeitige Verabschiedung von maßstabgebender Grundgesetzänderung und Ausführungsgesetz, mit dem der Länderanteil konkret festgelegt wird, erfolgen. Änderungen dieses Anteils (d. h. des Ausführungsgesetzes) dürften nur mit Zustimmung des Bundesrates möglich sein, Änderungen des grundgesetzlichen Maßstabes bedürften einer Zweidrittelmehrheit von Bundestag und Bundesrat.

Der Vorwurf, der Wegfall der Zustimmungspflicht des Bundesrates bei Steuergesetzen mindere die Einflussmöglichkeiten in einem der wichtigsten Politikfelder, scheint allenfalls auf den ersten Blick berechtigt: Zum einen ist durch die Entkoppelung der Finanzausstattung der Länder von der Gestaltung des Steuerrechts sichergestellt, dass ihre Einnahmen von der Ausgestaltung des Steuerrechts nicht tangiert werden. Im Übrigen fällt nicht etwa die Mitwirkung des Bundesrates bei der Steuergesetzgebung weg. Auch derzeit besteht bei den Steuern, deren Aufkommen dem Bund allein zusteht, kein Zustimmungsrecht des Bundesrates (z. B. Mineralölsteuer). Der finanzpolitische, steuer- und wirtschaftspolitische Sachverstand und die diesbezüglichen Interessen der Länder fließen im Bundesratsverfahren weiterhin ein. Die Möglichkeit des Einspruchs (Art. 77 Abs. 3 GG) bleibt unberührt. Abschließend verhindern könnte der Bundesrat allerdings einen Gesetzesbeschluss im Bereich der bisherigen Gemeinschaftsteuern nicht mehr, wenn sich im Bundestag eine ausreichende Mehrheit für die Zurückweisung des Einspruchs findet. Dafür erhalten die Länder im Gegenzug aber einen adäquaten Ausgleich durch den beschriebenen verfassungsunmittelbaren Anteil am gesamtstaatlichen Steueraufkommen.

### Änderung der Artikel 105 bis 108 GG

Eine Umsetzung dieses Modells wäre meines Erachtens sinnvoll möglich zum Jahr 2020, in dem die derzeitigen

Regelungen des Länderfinanzausgleiches ohnehin auslaufen. Erforderlich wäre dazu eine Verfassungsänderung durch eine Modifikation der Grundgesetzartikel 105 bis 108 zur Finanzverfassung. So müsste es in Artikel 105, Abs. 1 heißen: „Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über die Zölle, die Finanzmonopole **und die übrigen Steuern mit Ausnahme der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern.**“ Der Anspruch der Länder auf einen festen Anteil am Inlandsprodukt würde in Artikel 106 (2) festgeschrieben. Insgesamt wären die notwendigen Verfassungsänderungen überschaubar.<sup>5</sup>

### Fazit: Einfach, transparent, nachvollziehbar

Es ist inzwischen ein Allgemeinplatz in der wissenschaftlichen Analyse und der politischen Diskussion, dass die Zurechnung politischer Entscheidungen zu den diese Entscheidungen treffenden Akteuren bzw. staatlichen Handlungsebenen im deutschen Föderalismus dem einzelnen Bürger nur eingeschränkt möglich ist. Im Bereich der Finanzpolitik kann konstatiert werden, dass im allgemeinen Bewusstsein die Verantwortung für die Steuerpolitik praktisch vollständig bei der Bundesebene gesehen wird. Die Finanzverteilung im Bundesstaat ist in ihrer heutigen Ausgestaltung und Funktionsweise schon aufgrund ihrer hohen Komplexität weder transparent noch nachvollziehbar. Die Bürger haben einen Anspruch darauf, dass sich dieses ändert. Sie dürfen von ihrem Staat ein konsistentes Steuer- und Abgabensystem erwarten, eine aufgabenadäquate Finanzausstattung aller staatlichen Ebenen und ein funktionsfähiges politisches Entscheidungssystem.

Der größte Vorteil des vorgeschlagenen Modells ist, das es extrem einfach ist: Es gibt klare Kompetenzen des Bundes und der Länder, Resultate können besser zugeordnet werden. Die Länder haben eine verlässliche Finanzordnung. Das vorgestellte System beseitigt nahezu alle komplizierten und streitanfälligen Abläufe, die mit den heutigen Regelungen verbunden sind:

- die komplexe und aus dem Gesetzestext (GG, FAG) praktisch nicht mehr nachvollziehbare Umsatzsteuerverteilung,
- die gesonderte Verteilung der Einfuhrumsatzsteuer (einschließlich der Gegenrechnung des Bundes für Erstattungen aus den Veranlagungssteuern),
- die Zerlegung<sup>6</sup> von Lohnsteuer, Zinsabschlag, Körperschaftsteuer sowie Feuerschutzsteuer; die Verteilung der Biersteuer,
- den Länderfinanzausgleich und die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen.

Das System bündelt die Kompetenzen zum Ertrag, zur Gesetzgebung und zur Verwaltung aller wesentlichen Steuern. Damit können Steuerpolitik, -verwaltung und -erhebung aus einer Hand erfolgen, gleichzeitig wird die Chance eröffnet, vielfach durch Kompromisse im Vermittlungsausschuss entstandene komplizierte Vorschriften künftig zu vermeiden und so die Rahmenbedingungen für die Schaffung eines einfacheren Steuerrechts zu verbessern.

Die Einnahmen der Länder werden wesentlich stetiger und damit besser planbar; gleichzeitig bietet sich den Ländern die Möglichkeit, mit Hilfe der Wettbewerbselemente in den Schlüsselgrößen einen größeren Einfluss auf ihre Einnahmen auszuüben als bisher.

Neben und über diese technischen und sachlichen Vorteile einer so ausgerichteten Neuordnung tritt für mich ein wesentlicher grundsätzlicher Aspekt: Wenn in einer derart zentralen Frage wie den Bund-Länder-Finanzbeziehungen keine klar zurechenbare politische Verantwortung besteht, so ist dies ein Beitrag zur Intransparenz staatlichen Handelns und tendenziell zur Politikverdrossenheit. Umgekehrt gilt: Ein Reformschritt hin zu einer deutlich vereinfachten Struktur mit klar definierten Verantwortungsbereichen wäre geeignet, diesen Tendenzen wirksam zu begegnen.

Die vorgeschlagene Reform ist einfach, transparent und nachvollziehbar. Bund und Länder könnten ihre jeweiligen Aufgaben in abschließender politischer und administrativer Verantwortung selbst regeln. Ihre Handlungsfähigkeit würde gestärkt. Darin läge ein erheblicher Fortschritt für das effiziente Funktionieren des demokratischen Bundesstaats und damit für die politische Kultur.

<sup>1</sup> Bei diesem Beitrag handelt es sich um die überarbeitete und ausgeführte Fassung einer Vorlage für die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Kommissionsdrucksache 046).

<sup>2</sup> *Steuereinnahmen und Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen, ohne Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen.*

<sup>3</sup> *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Protokoll der öffentlichen Anhörung am 22. Juni 2007 (Kommissionsprotokoll 4), insb. S. 106f.*

<sup>4</sup> *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Kommissionsdrucksache 017, S. 16.*

<sup>5</sup> Ausführlich siehe Kommissionsdrucksache 046 (a. a. O.), Anlage 4.

<sup>6</sup> Die Zerlegung soll Verzerrungen bei der Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen korrigieren. Die Zerlegungsverfahren sind sehr aufwändig und kompliziert, zum Teil nicht zeitnah, ungenau oder unvollständig (Kapitalertragsteuer).