

Boss, Alfred

Book Part — Digitized Version

Finanzverfassung

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Boss, Alfred (1986) : Finanzverfassung, In: Vaubel, Roland Barbier, Hans Dietmar (Ed.): Handbuch Marktwirtschaft, ISBN 3-7885-0290-8, Neske, Pfullingen, pp. 218-230

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1821>

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.

Alfred Boss

Finanzverfassung

Grundsätzliche Überlegungen zur Ausgestaltung der Finanzverfassung

Vorteile des Föderalismus

Die Väter des Grundgesetzes haben sich prinzipiell für das föderalistische Prinzip entschieden. Gute Gründe sprechen für Föderalismus. Es stärkt die freiheitliche Ordnung, wenn neben der »horizontalen« Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und richterlicher Gewalt eine »vertikale« Gewaltenteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden existiert. Eine solche vertikale Gewaltenteilung gibt es in zentralistisch aufgebauten Staaten nicht.

Vorteile der Dezentralisierung

Zahlreiche Gründe sprechen für eine dezentrale Aufgabenverteilung, also dafür, eine staatliche Aufgabe auf einer unteren Ebene im föderativ aufgebauten Staat anzusiedeln:

Dezentralisierung verschärft den Wettbewerb sowohl zwischen den Politikern als auch zwischen den Behörden, denn sie erleichtert dem Steuerzahler die Abwanderung. Der einzelne Bürger kann, wenn ihm der durch Mehrheitsentscheidung zustandegekommene finanzpolitische Kurs nicht zusagt, mit den Füßen abstimmen und seinen Wohnsitz in jene Region verlegen, deren Angebot an öffentlichen Leistungen ihm im Verhältnis zur Steuerbelastung mehr zusagt. Dem Bürger stehen also bei Dezentralisierung grundsätzlich zwei Optionen offen: Widerspruch und Abwanderung. Damit wird für den einzelnen Bürger nicht nur ein größerer Entscheidungsspielraum geschaffen, sondern gleichzeitig auch bewirkt, daß einzelne staatliche Institutionen um eine möglichst effiziente Versorgung mit öffentlichen Leistungen bemüht sein werden.

Die Dezentralisierung gibt dem Wähler auch einen stärkeren Anreiz, sich über politische Fragen zu informieren, denn das Gewicht seiner Stimme ist in einer kleinen Gebietskörperschaft wie z. B. einer Gemeinde größer als in einer großen wie etwa dem Bund. Je besser der Wähler aber informiert ist, desto schwerer wird es für die Interessengruppen (einschließlich der Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes), höhere Staatsausgaben durchzusetzen.

Schließlich schützt eine Dezentralisierung regional konzentrierte Minderheiten vor der Ausbeutung durch die nationale Mehrheit.

Soweit die Politiker und die Verwaltung im Interesse der Bürger handeln wollen, können sie dies bei Dezentralisierung besser, denn sie kennen die jeweiligen örtlichen Verhältnisse aus eigener Anschauung. Sie können sachgerecht entscheiden, ohne daß es langer Kommunikationswege bedarf.

Die Vorteile einer dezentral gestalteten Finanzverfassung schlagen sich in vergleichsweise niedrigen Staatsausgaben nieder. Staaten mit dezentraler Finanzverfassung wie z. B. die Schweiz weisen im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt geringere Staatsausgaben auf als eher zentralistisch aufgebaute Staaten.

Externe Effekte und Skalenerträge – Argumente für Zentralisierung?

Entscheidungen unterer staatlicher Stellen können sich positiv oder negativ auf das Wohlbefinden der Bewohner anderer Regionen auswirken («spill-overs», externe Effekte). Weil diese positiven oder negativen Wirkungen aber nicht in das Entscheidungskalkül der unteren staatlichen Ebene eingehen, kann es zu Entscheidungen kommen, die angesichts der spill-overs als Fehlentscheidungen zu werten sind. So könnte der Bau einer Straße bei Abwägung von Nutzen und Kosten für die Bewohner einer Gemeinde als unrentabel erscheinen, angesichts der Nutzungsmöglichkeit durch die Bewohner anderer Gemeinden aber vorteilhaft sein. Eine zentrale Entscheidung der übergeordneten Ebene kann entsprechende Fehlentscheidungen verhindern, kann sich also positiv auf die Gesamtheit der Bürger auswirken. Eine Zentralisierung ist aber in solchen Fällen nicht zwingend geboten. Die unteren staatlichen Stellen können nämlich miteinander verhandeln und möglicherweise Ausgleichszahlungen vereinbaren, um zu verwirklichen, was für sie insgesamt vorteilhaft ist. Die unteren Einheiten haben ein Interesse an solchen Vereinbarungen, wenn Nebenwirkungen eigener Entscheidungen in anderen Regionen und fremder Entscheidungen in der eigenen Region auftreten. Landschaftsverbände und Umweltverbände sind das Ergebnis solcher freiwilliger Vereinbarungen etwa zwischen Gemeinden.

Für eine Zentralisierung könnte auch sprechen, daß bestimmte öffentliche Leistungen mit zunehmender Zahl der Nutzer je Einheit billiger werden. Solche Skalenerträge können etwa dadurch auftreten, daß der Zentralstaat die Steuern erhebt und dann einen Teil des Steueraufkommens an die unteren staatlichen Stellen verteilt. In vielen Fällen kann man Größenvorteile aber auch dadurch realisieren, daß man Vereinbarungen mit anderen Stellen der gleichen Ebene oder mit übergeordneten Stellen trifft. Zentralisierung, also die Verlagerung der Aufgabe »nach oben«, ist also keineswegs zwingend notwendig, wenn Skalenerträge in Aussicht stehen.

Prinzipien der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmuzuordnung

Angesichts möglicher externer Effekte und potentieller Skalenerträge sind die Regionen der Bundesrepublik Deutschland möglicherweise nicht optimal abgegrenzt. Vielleicht wäre es besser, je nach Aufgabenbereich verschiedene Regierungseinheiten mit möglicherweise tieferer Gliederung zu bilden, wobei die einzelnen Ebenen

freiwillig kooperieren. Die Verwirklichung eines solchen Systems (Stufen zwischen Land und Kreis, Stadtteile) hätte aber wohl organisatorische Grenzen.

Man sollte im Rahmen einer föderalistischen Ordnung den Gemeinden Aufgaben übertragen, von deren Erfüllung nur oder im wesentlichen die Einwohner der gleichen Gemeinde profitieren, bei denen also – bezogen auf diese Einwohner – externe Effekte praktisch keine Rolle spielen. Beispiele sind die Errichtung und Unterhaltung von Gemeindeparks und Gemeindestraßen, die nicht dem Durchgangsverkehr dienen. Der Zentralstaat sollte dagegen Aufgaben wahrnehmen, aus denen praktisch alle Einwohner des Staates Nutzen ziehen, ohne daß der Nutzen des einzelnen Bürgers dadurch beeinträchtigt wird, daß auch andere Bürger Nutznießer sind. Beispiele für solche Aufgaben sind die Verteidigung nach außen sowie die Schaffung und Durchsetzung der Rechtsordnung (Rechtsetzung und Rechtsüberwachung). Zwischen den genannten Aufgaben liegen solche mittlerer Reichweite. Sie wirken zwar über die einzelne Gemeinde hinaus, ihre Wirkungen sind aber regional begrenzt. Hier liegt das Aufgabengebiet von Ländern, Kantonen, Gemeindeverbänden und ähnlichen mittleren Gebietskörperschaften im föderativ aufgebauten Staat.

Es ist sinnvoll, Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenkompetenz aneinanderzukoppeln. Wer die Entscheidung für Ausgaben trifft, muß für die Finanzierung verantwortlich sein. Dies ist der Inhalt des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz. Eine Mischfinanzierung staatlicher Aktivitäten ist nachteilig. Sie schafft Finanzierungssillusionen, führt zu überhöhten Ausgaben und verzerrt die Ausgabenstrukturen der beteiligten staatlichen Stellen. Hinzu kommen in der Regel höhere Kosten der Planung, Entscheidungsfindung, etc. Auch werden Verantwortlichkeiten verwischt und Kontrollen durch die Rechnungshöfe erschwert, wenn öffentliche Ausgaben gemeinsam finanziert werden.

Hinsichtlich der Befugnis zur Steuererhebung sollten klare Grundsätze gelten. Sind die Zuständigkeiten der Regionen für bestimmte Aufgaben erst einmal abgegrenzt, so sollte ein Trennsystem ohne jegliche horizontale oder vertikale Finanzausgleichszahlung realisiert werden. Ein solches System ist dadurch gekennzeichnet, daß jede staatliche Ebene hinsichtlich der Besteuerungsbefugnisse innerhalb der ihr zugewiesenen Steuern völlig autonom ist. Es gibt also nur eine Einschränkung der Autonomie dadurch, daß nicht jede Ebene völlig frei ist in der Wahl und der Ausschöpfung der Steuerquellen. Dies bedeutet, daß der Zentralstaat eine Steuer nicht erheben darf, wenn diese Steuerart den Kantonen oder den Gemeinden zugewiesen ist.

Bei einer solchermaßen eingeschränkten Autonomie erweist es sich als vorteilhaft, die Besteuerungsrechte so zu verteilen, daß die am stärksten unter Konkurrenzdruck stehenden Unterverbände, also die Gemeinden, über Steuern wie die Kopfsteuer und die Einkommensteuer verfügen dürfen, auf die die Bevölkerung am ehesten mit Zu- oder Abwanderung reagiert, und daß gleichzeitig dem nicht durch Konkurrenz gezügelten Oberverband nur wenig ertragskräftige Steuern zustehen wie etwa die Steuern auf den mengenmäßigen Verbrauch bestimmter Güter (Tabak, Alkohol).

Die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland

In der Bundesrepublik Deutschland ist man von den skizzierten Grundsätzen in mancher Beziehung abgewichen. Die Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmeständigkeiten sind vor allem im Grundgesetz (GG) geregelt. Besonders wichtig ist die Abgrenzung der Befugnisse zwischen Bund und Ländern. In Art. 30 GG werden grundsätzlich die Länder für zuständig erklärt: »Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt«.

Gesetzgebungshoheit

Art. 70, Abs. 1, GG wiederholt diesen Grundsatz für die Gesetzgebungshoheit: »Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.« Bundesgesetzgebungsbefugnisse gibt es in Form der ausschließlichen Befugnis, der konkurrierenden Befugnis und der Ermächtigung, Rahmenvorschriften zu erlassen.

Soweit dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zusteht, können die Länder nur nach einer Ermächtigung durch ein Bundesgesetz tätig werden (Art. 71 GG). Nach Art. 73 GG hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz insbesondere für

die auswärtigen Angelegenheiten,

die Verteidigung,

das Währungs-, Geld- und Münzwesen,

die Bundeseisenbahnen und den Luftverkehr,

das Post- und Fernmeldewesen,

den gewerblichen Rechtsschutz, das Urheberrecht und das Verlagsrecht sowie

einige Gebiete, auf denen die Polizei und andere Sicherungsorgane von Bund und Ländern zusammenarbeiten.

Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 72 GG) können die Länder Gesetze erlassen, solange und soweit der Bund sein Gesetzgebungsrecht nicht nutzt. Der Bund kann aber nach Art. 72, Abs. 2, GG nur Recht setzen, »soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, weil:

1. eine Angelegenheit durch die Gesetzgebung einzelner Länder nicht wirksam geregelt werden kann oder
2. die Regelung einer Angelegenheit durch ein Landesgesetz die Interessen anderer Länder oder der Gesamtheit beeinträchtigen könnte oder
3. die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus, sie erfordert.«

Diese Regelung schränkt die Kompetenzen des Bundes kaum ein. Folgerichtig hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebung (Art. 74 GG) weitestgehend an sich gezogen. Sie betrifft vor allem

die generellen rechtlichen Grundlagen wie das Bürgerliche Recht, das Strafrecht, den Strafvollzug, die Gerichtsverfassung, das gerichtliche Verfahren,

soziale Bereiche wie Fürsorge, Wiedergutmachung, Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen,

das Arbeitsrecht (einschließlich der Betriebsverfassung, des Arbeitsschutzes und der Arbeitsvermittlung) sowie die Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung,

das Wirtschaftsrecht,

den Straßenverkehr und Straßenbau, das Kraftfahrzeugwesen,

die Seuchenbekämpfung,

die Abfallbeseitigung, die Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung sowie

die Besoldung und Versorgung im öffentlichen Dienst (bei Zustimmung des Bundesrates, Artikel 74 a GG).

Unter den Voraussetzungen des Artikels 72 GG kann der Bund nach Art. 75 GG Rahmenvorschriften erlassen über

die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienst der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts stehenden Personen, soweit Artikel 74 a nichts anderes bestimmt,

die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens,

die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse und des Films,

das Jagdwesen, den Naturschutz und die Landschaftspflege,

die Bodenverteilung, die Raumordnung und den Wasserhaushalt sowie

das Melde- und Ausweiswesen.

Faktisch ist der Bund ungeachtet der Generalklauseln zugunsten der Länder (Artikel 30 und Artikel 70, Abs. 1) die Gesetzgebungsinstanz in der Bundesrepublik Deutschland. Die Länder haben freilich über die Beteiligung im Bundesrat ein Mitwirkungsrecht. Eigene Gesetzgebungskompetenz haben die Länder insbesondere im Landesverfassungsrecht, im Kommunal- und Polizeirecht sowie im Kulturbereich (z. B. Schulwesen).

Verwaltungskompetenzen

Auch bezüglich der Verwaltungsbefugnisse gibt es mit Artikel 83 GG eine Generalklausel zugunsten der Länder. »Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene

Angelegenheiten aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zuläßt.«

Die Befugnisse zur bundeseigenen Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau sind in Art. 87 und 87b GG beschränkt auf

den Auswärtigen Dienst,

die Bundeswehr, den Bundesgrenzschutz und bestimmte zentrale Informationsstellen,

die Bundesbahn, die Bundespost, die Bundeswasserstraßen,

die Bundesfinanzverwaltung und

die Sozialversicherungsträger, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt (z. B. Bundesversicherungsanstalt für Angestellte).

Wegen der umfassenden Gesetzgebungskompetenzen, aber gleichzeitig engen Verwaltungsbefugnisse des Bundes führen die Länder die meisten Bundesgesetze aus. Nach Art. 83 und 84 GG tun die Länder dies, sofern nichts anderes bestimmt ist, »als eigene Angelegenheit«. Der Bund hat lediglich eine Rechtsaufsicht. Darüber hinaus kann die Bundesregierung nur mit Zustimmung des Bundesrates Verwaltungsvorschriften erlassen oder in besonderen Fällen Einzelweisungen erteilen.

Bei der Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 GG beaufsichtigt der Bund die Gesetzmäßigkeit und die Zweckmäßigkeit. Die Bundesregierung kann dabei allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen, die Ausbildung der Beamten und Angestellten regeln, den Landesbehörden unmittelbar Weisungen erteilen, Berichte und Vorlage der Akten verlangen und Beauftragte zu allen Behörden entsenden.

Ausgabenkompetenzen

Die Ausgabenkompetenzen sind in Art. 104a, Abs. 1, GG geregelt: »Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt.« Die Länder tragen die Verwaltungskosten, wenn sie Bundesgesetze ausführen (Art. 104a, Abs. 5, GG). In Bundesgesetzen, die wie z. B. das Wohnungsbauprämiengesetz Geldleistungen gewähren, kann bestimmt werden, daß die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden.

Im Grundgesetz werden im allgemeinen Aufgabenbefugnis und Ausgabenbelastung einer Ebene zugeordnet. Bei den sog. Gemeinschaftsaufgaben arbeiten Bund und Länder bei der Planung, der Gesetzgebung und der Finanzierung zusammen. Gemeinschaftsaufgaben wurden in Art. 91a GG auf drei Bereiche der Länderaufgaben beschränkt:

den Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken,

die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und

die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.

Eine Gemeinschaftsaufgabe kann laut Art. 91 a GG freilich nur dann vorliegen, wenn die Aufgabe »für die Gesamtheit bedeutsam« ist und die »Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist«. Beide Voraussetzungen sind so formuliert, daß sie bei der Abgrenzung der Gemeinschaftsaufgaben von anderen Aufgaben nur wenig hilfreich sind.

Bund und Länder tragen die Ausgaben zur Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben prinzipiell je zur Hälfte, Ausgaben zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes werden aber vom Bund zu 60 v. H. bzw. 70 v. H. finanziert. Die Ausführung der Gemeinschaftsaufgaben obliegt den Ländern. Die Planungsausschüsse für die drei Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG schreiben jedes Jahr die Rahmenpläne fort, indem sie sie sachlich prüfen, der Entwicklung anpassen und den Planungszeitraum um ein Jahr verlängern.

Der Zusammenarbeit bei den Gemeinschaftsaufgaben vergleichbar ist das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der »Bildungsplanung« und der »Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung« (Art. 91 b GG). Der institutionelle Rahmen dafür ist die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung.

Nach Art. 104 a, Abs. 4, GG kann der Bund den Ländern »für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden« Finanzhilfen gewähren, »die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts «oder« zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet «oder« zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich« sind. Anders als bei den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG beschränkt sich bei den Investitionshilfen nach Art. 104 a, Abs. 4, GG die Mitwirkung des Bundes im wesentlichen darauf, daß er einen Teil der Kosten trägt. Investitionshilfen wurden in der Vergangenheit aufgrund des Städtebauförderungsgesetzes, des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes, des Krankenhausfinanzierungsgesetzes, des Zweiten Wohnungsbaugesetzes, des Gesetzes über Finanzhilfen des Bundes zur Förderung des Baus von Erdgasleitungen sowie des Modernisierungs- und Energieeinsparungsgesetzes gezahlt.

Die Ausgaben im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91 a GG, die Ausgaben für die Bildungsplanung und Wissenschaftsförderung nach Artikel 91 b GG, die Finanzhilfen nach Artikel 104 a, Abs. 4, GG sowie die Ausgaben nach den Geldleistungsgesetzen nach Artikel 104 a, Abs. 3, GG, insbesondere die Ausbildungsbeihilfen, das Wohngeld und die Wohnungsbauprämien werden als »mischfinanzierte« Ausgaben zusammengefaßt. Sie betreffen viele Aufgabenbereiche.

Der Bund hat sich über die Artikel 91 a, 91 b und 104 a, Abs. 4, GG, Einflußmöglichkeiten auf die Länderausgaben geschaffen, werden doch durch Bundeszuschüsse Anreize gegeben, die Ausgaben auszuweiten. Die Länder sind aber prinzipiell frei in ihrer Entscheidung. Sie müssen daher die volle Verantwortung für das jeweilige Ausgabenniveau tragen, soweit es sich um Ausgaben nach Art. 91 a, Art. 91 b oder Art. 104 a, Abs. 4, handelt. Anders ist die Einflußmöglichkeit des Bundes nach Artikel 104 a, Abs. 3, GG (Geldleistungsgesetze) zu beurteilen. Die Ausgaben für die betreffenden Aufgabenbereiche sind nicht selbstbestimmt, die Länder können nur über den Bundesrat auf die Gestaltung der Bundesgesetze Einfluß ausüben.

Mischfinanzierungen der beschriebenen Art haben viele Nachteile. Daher gibt es starke Bestrebungen, Mischfinanzierungen abzuschaffen. Mit dem am 1. 1. 1985 in Kraft getretenen Gesetz zur Neuordnung der Krankenhausfinanzierung hat der Bund seine Finanzhilfen für die öffentlichen Investitionen im Krankenhausbereich eingestellt. Auch Finanzhilfen zur Förderung des Baues von Erdgasleitungen werden nicht mehr gezahlt. Das Programm zur Förderung von Modernisierungs- und Energieeinsparungsmaßnahmen in Wohnungen wird nur noch abgewickelt. Eine Entflechtung im Städte- und Wohnungsbau ist vorgesehen.

Besteuerungskompetenzen

Die Gesetzgebungshoheit für die Steuern liegt beim Bund (Art. 105 GG). Dies ist z. B. in der Schweiz anders. Dort sind hinsichtlich der Steuern die Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungskompetenz nach Art. 28 der Bundesverfassung vom 29. 5. 1874 grundsätzlich den Kantonen zugeordnet. Soweit der Bund bei Steuern ein Gesetzgebungsrecht hat, wird dieses Recht bei wichtigen Steuern sogar immer nur zeitlich befristet eingeräumt.

Nach Art. 106 GG stehen in der Bundesrepublik Deutschland dem Bund das Aufkommen aus der Branntweinsteuer, der Mineralölsteuer, der Tabaksteuer, der Versicherungsteuer, der Kaffeesteuer, der Schaumweinsteuer, der Zuckersteuer, der Leuchtmittelsteuer, der Börsenumsatzsteuer, der Gesellschaftsteuer, der Wechselsteuer, der Teesteuer und der Salzsteuer zu (Tabelle 1). Die Länder erhalten das Aufkommen aus der Vermögensteuer, der Erbschaftsteuer, der Kraftfahrzeugsteuer, der Grunderwerbsteuer, der Feuerschutzsteuer, der Biersteuer und der Rennwett- und Lotteriesteuer. Den Gemeinden steht das Aufkommen der örtlichen Verbrauchsteuern (z. B. Hundesteuer) und der Grund- und Gewerbesteuer zu, wobei sie das Recht haben, die Hebesätze »im Rahmen der Gesetze festzusetzen«.

Bund und Länder erhalten nach Art. 106, Abs. 6, GG einen Teil des Aufkommens der Gewerbesteuer (gegenwärtig etwa 25 v. H.). Im Gegenzug erhalten die Gemeinden 15 Prozent des Aufkommens an Lohnsteuer und veranlagter Einkommensteuer.

Am Aufkommen der Einkommensteuer (ohne Anteil der Gemeinden) und der Körperschaftsteuer sind der Bund und die Länder je zur Hälfte beteiligt. Die Aufteilung des Umsatzsteueraufkommens wird durch Bundesgesetz festgelegt. Der Bundesanteil beträgt 1986 65 v. H., der Länderanteil 35 v. H. Der Bund zahlt 1,5 v. H. des Umsatzsteueraufkommens in Form von Ergänzungszuweisungen an die finanzschwachen Länder Bayern, Niedersachsen, Saarland und Schleswig-Holstein (1986: 1,7 Mrd. DM), er zahlt darüber hinaus etwa 12 v. H. des Umsatzsteueraufkommens an die EG (1986: 13,5 Mrd. DM).

Gemeindefinanzen

Bedeutsam für die Gemeindefinanzen sind vor allem Art. 28, Abs. 2, und Art. 106, Abs. 5 bis 9, GG.

Das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht im Sinne des Rechts, »alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln«, ist in Art. 28, Abs. 2, GG garantiert. Es kommt zum Ausdruck in der eigenen

Tabelle 1: Das Steueraufkommen nach Steuerarten und einzelnen Gebietskörperschaften im Jahre 1985

Steuerart/Gebietskörperschaft	Mill. DM	v. H. des gesamten Aufkommens
Lohnsteuer	147 630	33,8
Veranlagte Einkommensteuer	28 568	6,5
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	6 206	1,4
Körperschaftsteuer	31 836	7,3
Umsatzsteuer	109 825	25,1
Zölle	5 412	1,2
Mineralölsteuer	24 521	5,6
Tabaksteuer	14 452	3,3
Branntweinabgaben	4 153	0,9
Versicherungsteuer	2 476	0,6
Kaffeesteuer	1 567	0,4
Schaumweinsteuer	684	0,2
Wechselsteuer	400	0,1
Gesellschaftsteuer	424	0,1
Börsenumsatzsteuer	562	0,1
Zuckersteuer	143	
Leuchtmittelsteuer	129	
Teesteuer	62	0,1
Salzsteuer	42	
Ergänzungsabgabe	9	
Kraftfahrzeugsteuer	7 350	1,7
Vermögensteuer	4 287	1,0
Biersteuer	1 254	0,3
Feuerschutzsteuer	355	0,1
Erbschaftsteuer	1 512	0,3
Grunderwerbsteuer	2 152	0,5
Rennwett- und Lotteriesteuer	1 566	0,4
Gewerbsteuer	30 759	7,0
Grundsteuer	7 366	1,7
Sonstige Gemeindesteuern	1 497	0,3
Zusammen	437 199	100,0
Bund	206 282	47,2
Länder	154 164	35,3
Gemeinden	61 560	14,1
EG	15 193	3,5
Zusammen	437 199	100,0

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Finanzbericht 1987, Tabellen 12 u. 13; eigene Berechnungen.

Rechtsetzung in Form der Satzung, in der eigenen Verwaltung und in den eigenen Haushaltsbefugnissen einschließlich der Steuerhoheit bei der Grund- und der Gewerbesteuer. Die Gemeindeautonomie ist am größten bei den freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten (z. B. Theater, Parks). Dagegen sind bestimmte Selbstverwaltungsaufgaben (z. B. Einrichtung und Unterhaltung eines Friedhofs, Wasserversorgung) gesetzlich vorgeschrieben. Darüber hinaus führen die Gemeinden weisungsgebunden viele Auftragsangelegenheiten übergeordneter Körperschaften durch.

Finanzausgleich

Der horizontale Finanzausgleich zwischen den Ländern vollzieht sich auf drei Wegen (Art. 107 GG, Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern).

Der Länderanteil an der Umsatzsteuer wird nicht nach Maßgabe des örtlichen Aufkommens, sondern grundsätzlich nach der Einwohnerzahl verteilt. Es können aber bis zu 25 Prozent des Länderanteils an der Umsatzsteuer vorweg zur Anhebung der Steuereinnahmen der steuerschwachen Länder verwendet werden; dadurch wird angesichts der tatsächlichen Verhältnisse und weiterer Detailregelungen die Aufteilung nach der Einwohnerzahl nur wenig korrigiert.

Ausgleichspflichtige Länder zahlen an ausgleichsberechtigte Länder im Rahmen des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne. Es wird zunächst unterstellt, daß der Finanzbedarf je Einwohner in allen Bundesländern grundsätzlich etwa gleich groß ist. Sodann wird die »Steuerkraft« (je Einwohner) eines Landes mit der durchschnittlichen Steuerkraft (je Einwohner) verglichen: Ausgleichspflichtig sind jene Länder, deren »Steuerkraftmeßzahl« die länderdurchschnittliche Steuerkraftmeßzahl (sog. Ausgleichsmeßzahl) übersteigt; ausgleichsberechtigt sind die Länder mit unterdurchschnittlichem Steueraufkommen (je Einwohner). Weitere Detailregelungen korrigieren die sich insoweit ergebenden Finanzausgleichsströme. Insgesamt wird sichergestellt, daß jedes Land mindestens 95 v. H. der durchschnittlichen Steuerkraft aller Bundesländer erreicht. Tabelle 2 zeigt die tatsächlichen Zahlungen für 1983 und 1984.

Einige Länder erhalten feste Zuweisungen vom Bund als Ergänzungszuweisungen in Höhe von zusammen 1,5 v. H. des Aufkommens der Steuern vom Umsatz. Berlin erhält den Allgemeinen Zuschuß des Bundes zum Berliner Haushalt.

Die Ergänzungszuweisungen sollen die nach dem horizontalen Finanzausgleich noch verbleibenden Unterschiede in der Finanzausstattung der Länder verringern. Das quantitative Gewicht der Ergänzungszuweisungen ist im Vergleich zum eigentlichen Länderfinanzausgleich im Zeitablauf immer größer geworden.

Anders als die Länderfinanzausgleichszahlungen und die Ergänzungszuweisungen ist der Allgemeine Zuschuß zum Berliner Haushalt außerordentlich groß. Etwa 55 v. H. des Berliner Haushalts wurden 1983 über den Bundeszuschuß finanziert. Insgesamt erreicht der Finanzausgleich – abgesehen vom Zuschuß zum Berliner Haushalt – freilich nur relativ geringe Dimensionen (Tabelle 3).

Tabelle 2: Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs in den Jahren 1983 und 1984 – Millionen DM

	1983	1984
<i>Ausgleichspflichtige Länder</i>		
Baden-Württemberg	1 429	1 456
Hamburg	386	293
Hessen	332	575
Nordrhein-Westfalen	0	0
<i>Ausgleichsberechtigte Länder</i>		
Bayern	135	41
Bremen	261	312
Niedersachsen	704	832
Rheinland-Pfalz	256	283
Saarland	305	332
Schleswig-Holstein	486	523

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Finanzbericht 1986, S. 104–105.

Tabelle 3: Verflechtung der Bundes- und der Länderfinanzen im Jahre 1983

Instrument	Ergänzungs- zuweisungen		Länderfinanz- ausgleich	Zuschuß zum Berliner Haushalt	
Land	Millionen DM und (in Klammern) v. H. des Volkseinkommens des Bundeslandes				
Schleswig-Holstein	230,3	(0,5)	486,1	(1,0)	0,0
Niedersachsen	568,5	(0,4)	704,2	(0,5)	0,0
Nordrhein-Westfalen	0,0		0,0		0,0
Hessen	0,0		-331,7	(-0,3)	0,0
Rheinland-Pfalz	317,6	(0,5)	255,5	(0,4)	0,0
Baden-Württemberg	0,0		-1 428,5	(-0,7)	0,0
Bayern	336,7	(0,2)	134,5	(0,1)	0,0
Saarland	135,0	(0,7)	304,6	(1,6)	0,0
Hamburg	0,0		-386,0	(-0,9)	0,0
Bremen	0,0		261,3	(1,8)	0,0
Berlin	0,0		0,0		10 403,0 (25,0)
Zusammen	1 588,1	(0,1)	2 146,1 ^{a)}	(0,2)	10 403,0 (0,8)

^{a)} Summe der empfangenen bzw. geleisteten Beträge.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Finanzbericht 1986, S. 104–105, S. 143.

Die in Art. 106, Abs. 7, GG vorgesehene Beteiligung der Gemeinden an den Steuereinnahmen der Länder ist in den einzelnen Ländern unterschiedlich geregelt. Die Zahlungen an die Gemeinden erfolgen teils als zweckgebundene Finanzzuweisungen, z. B. für kommunale Müllbeseitigungsanlagen oder für Kosten der Gesundheitsämter, teils als allgemeine Finanzzuweisungen, um die finanzielle Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinden anzugleichen. Der Anteil einer Gemeinde hängt von der Bedarfsmeßzahl und der Steuerkraftmeßzahl ab. Die Bedarfsmeßzahl richtet sich überwiegend nach der Einwohnerzahl, die allerdings in den meisten Ländern mit steigender Gemeindegrößenklasse stärker gewichtet wird. Daneben werden das Bevölkerungswachstum und die Nähe der Zonengrenze berücksichtigt. In die Steuerkraftmeßzahl gehen die wichtigen gemeindeeigenen Steuern und der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ein.

Mittelfristige Finanzplanung und Stabilitäts- und Wachstumsgesetz

Im Jahre 1967 ist die mittelfristige Finanzplanung per Gesetz eingeführt worden. Sie soll den Planungshorizont sachlich und zeitlich erweitern und Prioritäten künftiger Politik aufzeigen.

Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 baut auf der keynesianischen Beschäftigungstheorie und dem Vertrauen in die Möglichkeiten konjunkturpolitischer Feinsteuerung auf. Mit diesem Gesetz sollte – im Geiste dieser Vorstellungen – eine größere konjunkturpolitische Flexibilität erreicht werden. Gleichzeitig sollten die finanzpolitischen Maßnahmen des Bundes und der Länder besser auf die konjunkturpolitischen Ziele hin ausgerichtet und abgestimmt werden. Zu diesem Zweck wurden verschiedene Institutionen geschaffen.

Dem Finanzplanungsrat gehören der Bundesfinanzminister, der Bundeswirtschaftsminister, die Länderfinanzminister sowie vier Gemeindevertreter an. Er soll Empfehlungen für die Koordinierung der Finanzplanung von Bund, Ländern und Gemeinden geben. Dabei sollen u. a. Schwerpunkte für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben ermittelt werden. Tatsächlich laufen die Beratungen in der Regel lediglich darauf hinaus, daß eine Empfehlung für den Ausgabenanstieg der jeweils bevorstehenden Jahre verabschiedet wird.

Um die Wirtschaftsverbände stärker in den wirtschaftspolitischen Willensbildungsprozeß zu integrieren, wurde eine »Konzertierte Aktion« eingerichtet. Sie tagt aber seit Jahren nicht mehr. Sie war eine institutionalisierte Gesprächsrunde aus Vertretern des Bundes, der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände, die sich gegenseitig informiert und die von der Bundesregierung vorgelegten wirtschaftspolitischen Orientierungsdaten – insbesondere jene über die Lohnentwicklung – diskutiert haben, um ein abgestimmtes gesamtwirtschaftliches Verhalten der Beteiligten zu erleichtern.

Mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz sind viele steuer-, ausgaben- und verschuldungspolitische Maßnahmen ermöglicht worden. So kann die Bundesregierung unter der Voraussetzung, daß eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts eingetreten ist oder sich abzeichnet, mit Zustimmung von Bundestag und

Bundesrat durch Rechtsverordnung je nach konjunkturellem Bedarf besondere Steuererleichterungen für Investitionen gewähren oder bestehende Steuererleichterungen einschränken. Sie kann ebenfalls durch Rechtsverordnung die Einkommen- und Körperschaftsteuer um bis zu 10 v. H. erhöhen oder senken.

Die Bundesregierung hat diese Ermächtigungen bisher nur in wenigen Fällen in Anspruch genommen. Freilich sind stabilitätspolitisch orientierte Maßnahmen bundesgesetzlich beschlossen worden. Insbesondere wurden als konjunkturdämpfende Maßnahmen 1970/71 der Konjunkturzuschlag und 1973/74 der Stabilitätzuschlag erhoben.

Wirtschaftspolitisch bedeutsam sind die Informationsinstrumente »Jahreswirtschaftsbericht« und »Subventionsbericht«. Auch sie wurden mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz geschaffen.

Weiterführende Literatur

- Brennan, Geoffrey / Buchanan, James, *The Power to Tax*. London-New York-New Rochelle-Melbourne-Sydney 1980.
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): *Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden*. Bonn 1982.
- Oates, W. E.: *Fiscal Federalism*. London 1972.
- Tiebout, C. M.: *A Pure Theory of Local Expenditures*. *Journal of Political Economy*, Oct. 1956. Vol. 64. S. 416-424.