

Zukunftsforum Politik

Broschürenreihe
herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Nr. 44

Thomas de Maizière / Hartmut Perschau / Karlheinz Weimar u.a.

Föderalismusreform: Die deutsche Finanzordnung auf dem Prüfstand

Sankt Augustin, Mai 2002

ISBN 3-933714-06-0

Redaktionelle Betreuung: Prof. Dr. Udo Margedant

Inhalt

| | |
|--|----|
| Grundzüge der deutschen Finanzordnung <i>Udo Margedant</i> | 7 |
| Thesen zur Reform der Finanzverfassung Sichtweisen einer Landesparlamentarierin <i>Ursula Männle</i> | 19 |
| Ist die Finanzordnung der Bundesrepublik Deutschland noch zeitgemäß? <i>Peter Götz</i> | 21 |
| Fehlentwicklungen im Finanzausgleichssystem <i>Karlheinz Weimar</i> | 32 |

Download-Publikation

Der Text dieser Datei ist identisch mit der Druckversion der Veröffentlichung. Die Titelei der Printausgabe beträgt 4 Seiten und wurde in der digitalen Version auf zwei Seiten zusammengefasst.

| | |
|--|----|
| Berücksichtigung der Finanzautonomie bei der Gestaltung der Finanzausgleiche | 41 |
| <i>Thomas de Maizière</i> | |
| Maßstäbengesetz kann Finanzverfassungsreform nicht ersetzen | 49 |
| <i>Hans-Günter Henneke</i> | |
| Wege zum Abbau der Mischfinanzierung | 66 |
| <i>Jochen-Konrad Fromme</i> | |
| Notwendige Reformmaßnahmen | 74 |
| <i>Hartmut Perschau</i> | |
| Die Autoren | 79 |
| Projekt: Föderalismusreform | 80 |

Download-Publikation

Der Text dieser Datei ist identisch mit der Druckversion der Veröffentlichung. Die Titlei der Printausgabe beträgt 4 Seiten und wurde in der digitalen Version auf zwei Seiten zusammengefasst.

Grundzüge der deutschen Finanzordnung

Udo Margedant

Verfügbarkeit und Verteilung der Finanzmittel bestimmen die Dynamik staatlicher Aktivitäten. In einem Bundesstaat, in dem die Kompetenzen zwischen dem Bund und den Gliedstaaten aufgeteilt sind, hängen die Gestaltungsmöglichkeiten von Bund und Ländern sowie den Kommunen von ihrer Finanzausstattung und ihren Zuständigkeiten in Finanzfragen ab.

1. Bundesstaatsprinzip und Finanzverfassung

In föderal organisierten Staaten besteht ein Spannungsfeld zwischen Autonomie und Solidarität der Gliedstaaten. Es muss die sichere Mitte zwischen der Selbständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Bewahrung der Individualität der Länder einerseits und der solidarischen Mitverantwortung für die Existenz und Eigenständigkeit aller Glieder des Bundes andererseits gefunden werden. Dieses Spannungsfeld findet seinen Ausdruck in der jeweiligen Kompetenzaufteilung.

Die Kompetenzen im Bundesstaat können so aufgeteilt sein, dass der Bund oder die Gliedstaaten jeweils für eine bestimmte Materie zuständig sind und auf diesem Gebiet die gesetzgebende und vollziehende Gewalt innehaben oder aber, dass die Kompetenzen parallel nebeneinander bestehen. In der Bundesrepublik Deutschland hat die Finanzverfassung immer stärkere Züge einer Verflechtung der Aufgabenwahrnehmung zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten angenommen. Dabei liegen bei den meisten öffentlichen Aufgaben Gesetzgebungskompetenzen und Zuständigkeiten über die Höhe der öffentlichen Einnahmen beim Bund, während die Länder neben dem Vollzug der Gesetze Verwaltungszuständigkeiten und Entscheidungen über die öffentlichen Ausgaben wahrnehmen.

Die Politikverflechtung hat das Spannungsfeld zwischen Autonomie und Solidarität in Richtung auf Stärkung der Solidarität verlagert. Bis zur Verfassungsreform 1994 war in Artikel 72 Abs. 2 GG die „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ verankert. Der Bund konnte danach eingreifen, sofern ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung bestand. Das hatte zur Folge, dass die Länderkompetenzen in der Gesetzgebung ausgezehrt wurden. Hieran hat auch die Neuformulierung der

Bedürfnisklausel wenig geändert. Obwohl nunmehr der neue Absatz 2 des Artikels 72 GG von der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ spricht, wird der Autonomieverlust der Länder nicht wirkungsvoll eingedämmt. Vielmehr führt die Politikverflechtung dazu, die Kompetenzen so zu verteilen, dass dem Interesse gesamtstaatlicher Steuerung und möglichst bundeseinheitlicher Politik gedient wird.

Die deutsche Ausprägung eines kooperativen Föderalismus hat negativ zur Folge, dass die Länder an Autonomie verlieren und der Wettbewerb der Länder untereinander zurückgedrängt ist. Das findet seinen Niederschlag auch in der Finanzverfassung. Nachdem bereits 1955 dem Bund die gesetzliche Zuständigkeit für die Einkommensteuer übertragen worden war, nahm die Finanzreform 1969 den Ländern weitere Eigenständigkeit in der Steuerpolitik. Der „Große Steuerverbund“ führte die ertragreichsten Steuerarten - die Einkommen- und Lohnsteuer, die Umsatzsteuer und die Körperschaftsteuer - zusammen. Diese Steuern sind zwischen den Gebietskörperschaften - einschließlich den Gemeinden - zu verteilen.

Im Rahmen der Finanzreform 1969 wurde mit den Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a und b GG) ein zusätzliches Instrument der Politikverflechtung geschaffen. In Artikel 91a GG sind dies Aufgaben, die grundsätzlich in den Kompetenzbereich der Länder fallen: Aus- und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken, Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sowie Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes. Die gesetzlichen Voraussetzungen für ein Mitwirken des Bundes in diesen Politikfeldern sind dann gegeben, „wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist.“ Artikel 91a GG verpflichtet Bund und Länder zur gemeinsamen Planung, Entscheidung und Finanzierung. Aufgrund des Artikels sind das Hochschulbauförderungsgesetz, das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ ergangen. Die Reformmaßnahme wird vor allem von den finanzkräftigen Ländern kritisiert, weil sie einen weiteren Verlust an Gestaltungsmöglichkeiten gerade in Bereichen beinhaltet, in denen sie bislang verfassungsrechtlich allein zuständig waren.

Im Unterschied zu Artikel 91a umschreibt die Gemeinschaftsaufgabe in Artikel 91b GG eine freiwillige Kooperation. Dahinter steht der Wunsch, bereits bestehende Kooperationen im Bereich der Wissenschafts- und Forschungsförderung verfassungsrechtlich zu verankern.

2. Aufgaben und Ziele der Finanzverfassung

Charakteristisch für eine bundesstaatliche Ordnung ist es, dass sowohl der Zentralstaat als auch die Gliedstaaten finanziell handlungsfähig sind und ein gewisses Maß an finanzieller Eigenständigkeit aufweisen. Die Finanzverfassung beantwortet grundsätzlich die Frage, welche Ebene im Bundesstaat für die Finanzierung welcher Staatsaufgabe aufkommen muss. Damit die Ebenen ihre verfassungsmäßigen Aufgaben erfüllen, mithin also auch finanzieren können, muss ihnen ein Anteil am Steuerertrag zustehen. Die Finanzverfassung legt außerdem fest, ob der Zentralstaat oder die Gliedstaaten die Steuergesetze erlassen. Sie trifft damit Aussagen über die Verteilung der Steuergesetzgebungskompetenzen. Die Finanzordnung bestimmt weiterhin die Ertragshoheit, also wie sich die gesamten Einnahmen des Staates auf die verschiedenen bundesstaatlichen Ebenen aufteilen. Schließlich regelt sie den Finanzausgleich, also die Transfers zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten bzw. den Gliedstaaten untereinander. Die Finanzverfassung legt auch fest, ob der Zentralstaat oder die Gliedstaaten befugt sind, über Einführung, Höhe und Erhöhung der jeweiligen Steuer zu entscheiden.

3. Strukturprinzipien der Finanzverfassung

Artikel 104a GG ordnet das Finanzwesen mit rechtsstaatlicher Verbindlichkeit. Die Finanzverfassung knüpft dabei an das allgemeine Gewaltenteilungsschema an. Dementsprechend regelt sie die Verteilung der Finanzgesetzgebungstätigkeit (Art. 105 GG) und der Finanzverwaltungstätigkeiten (Art. 108 GG) sowie die Finanzrechtsprechungszuständigkeiten (Art. 108 Abs. 5). Die grundgesetzlich normierte Finanzverfassung bezieht sich auf Steuern, Zölle und Finanzmonopole, nicht aber auf andere öffentlich-rechtliche Abgaben (Verwaltungs- und Benutzungsgebühren, Abwasserabgaben und andere Abgaben).

Nach Artikel 104a GG tragen Bund und Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Bund und Ländern ist es verwehrt, Vorhaben zu finanzieren, die nicht in den Bereich

ihrer Verwaltungszuständigkeit fallen. Prinzipiell untersagt das Konnexitätsprinzip in Artikel 104a Abs. 1 GG jeder staatlichen Ebene, der anderen Ebene die Finanzierung ihrer Aufgaben aufzuerlegen. Es stehen sich aber nur Bund und Länder und die Länder untereinander in der Finanzverfassung gegenüber; die Gemeinden und Gemeindeverbände sind Bestandteile der Länder. Ihnen werden Finanzhilfen des Bundes deshalb auch durch das jeweilige Land zugeleitet.

Ausnahmen vom Konnexitätsprinzip sind nur erlaubt, wo es das Grundgesetz ausdrücklich gestattet. Hierzu zählen nach Artikel 104a Abs. 2 bis 4 GG die Bundesauftragsverwaltung, nach der die Länder im Auftrag des Bundes handeln, die Geldleistungsgesetze (z.B. Sparprämien, Wohngeld, Leistungen nach dem Bundesentschädigungsgesetz oder dem Bundesausbildungsgesetz) und die Investitionshilfen des Bundes (Bau öffentlicher Verkehrsmittel, Stadtsanierung und Stadtentwicklung oder Errichtung von Sozialwohnungen; Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost) sowie die Regelungen der Gemeinschaftsaufgaben und der Sozialversicherungszuschüsse (Art. 120 GG).

3.1 Kompetenzen zur Steuergesetzgebung

Die Verteilung der Kompetenzen in der Finanzverfassung lehnt sich an die Systematik des VII. Abschnittes des Grundgesetzes an, der erschöpfend die Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern regelt. Es ist jedoch nicht ausdrücklich geregelt, wie die einzelnen Steuern inhaltlich zu gestalten sind und wo die verfassungsrechtlichen Grenzen der Steuerbelastung liegen.

Wichtig ist, welche Gebietskörperschaft die Entscheidungskompetenz hat und die Höhe der Steuer festlegt. In der Regel ist bei den Steuern der Bund für die Gesetzgebung und die Wahl der Steuersätze zuständig. Da die Finanz- und Steuergesetze das Verhältnis von Bund und Ländern betreffen, bedürfen sie der Zustimmung durch den Bundesrat. Aber kein einzelnes Bundesland kann die Steuersätze oder die Steuerbemessungsgrundlage für die landeseigenen Steuern in eigener Verantwortung verändern. Da der Bundesrat keine zweite Kammer des Parlaments bildet, haben die Länderparlamente keinen Einfluss auf die Steuergesetzgebung des Bundes.

Artikel 105 GG legt generell fest, dass der Bund die ausschließliche Gesetzgebung über die Zölle und Finanzmonopole und die konkurrierende

Gesetzgebung über die übrigen Steuern hat, während die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Aufwandsteuern haben. Da die Zollgesetzgebungskompetenzen der EU-Mitgliedstaaten durch EU-Marktverordnungsvorschriften und Abschöpfungsregelungen weitgehend ersetzt wurden und der Bund keine neuen Finanzmonopole schaffen darf, ist die ausschließliche Steuergesetzgebungskompetenz des Bundes politisch unbedeutend geworden. Anders verhält es sich mit der konkurrierenden Steuergesetzgebungsbefugnis des Bundes. Die Voraussetzung hierfür, „wenn ihm das Aufkommen dieser Steuer ganz oder zum Teil zusteht oder die Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 vorliegen“, ist in der Regel erfüllt. Auch wenn der Bund nicht an den Steuern partizipiert, deren Aufkommen den Länder zusteht, kann er dennoch von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch machen, wenn dies die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse“ erforderlich machen. In der Praxis beinhaltet die allgemeine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz ausschließliche Zuständigkeit des Bundes. Fast alle Steuern, einschließlich der meisten örtlichen Verbrauch- und Verkehrsteuern beruhen auf Bundesgesetzen. Das einzige wirksame Instrument der Länder bei Bundesgesetzen über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder den Gemeinden zufließen, ist die erforderliche Zustimmung des Bundesrates.

Die Bundesgesetzgebung hat dazu geführt, finanzielle Lasten auf die Länder und Gemeinden (so bei der Sozialhilfe und dem Anspruch auf einen Kindergartenplatz) zu überwälzen. Die finanziellen Möglichkeiten von Ländern und Gemeinden, selbstverantwortlich Politik zu gestalten, haben sich dadurch im Laufe der Zeit erheblich verringert. Dies betrifft u.a. die Möglichkeiten, die Positionen im Wettbewerb der Standorte durch verbesserte Infrastruktur oder Förderung von Industrieansiedlungen zu stärken. Theoretisch können die Länder eigene Steuergesetze erlassen, „solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind“ (Art. 105 Abs. 2a GG). In der Praxis sind den Ländern (und Gemeinden) damit jedoch nur wenig ertragreiche Steuern geblieben.

Auch die Kommunen haben nur eingeschränkte finanzpolitische Gestaltungsmöglichkeiten. Sie können nur beschränkt freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen (z.B. Bau und Betrieb von Museen, Theatern, Sportstätten oder Büchereien). Wichtige Aufgaben sind den Gemeinden vorgeschrieben (z.B. die Sozialhilfe oder die Jugendwohlfahrt);

sie können diese jedoch autonom durchführen. Vom Land und von den Gemeinden gemeinsam werden außerdem Gemeinschaftsaufgaben wahrgenommen, wie das Schulwesen, die Polizei und der Straßenbau. Daneben haben die Gemeinden in steigendem Maße Auftragsangelegenheiten unter Weisung des Bundes oder des Landes durchzuführen. Hierunter fallen u.a. der Unterhalt von Einwohnermelde-, Standes- oder Kreiswehrrersatzämtern, die Durchführung von Wahlen und Volkszählungen oder das Bauaufsichtswesen.

Die eigenen Steuereinnahmen der Gemeinden sind relativ gering. Hierzu zählen ganz oder teilweise das Aufkommen an Realsteuern, an der Einkommensteuer und an örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern. Der Steuergestaltungsraum der Gemeinden ist jedoch sehr begrenzt. Bei den Realsteuern, deren Bemessungsgrundlage der Wert oder der Ertrag des Objekts ist, können die Gemeinde die Hebesätze und damit die Höhe der Besteuerung selbst festsetzen (Art. 106 Abs. 2 Satz 2 GG). Hierunter fallen die Grundsteuer und die Gewerbesteuer.

Festzuhalten bleibt: Der Bund gestaltet die Steuerpolitik. Die Gliedstaaten finanzieren Teile dieser Politik. Auf deren Gestaltung haben sie in ihrer Gesamtheit über den Bundesrat nur bedingten Einfluss, zumal der Bund im Gesetzgebungsverfahren davon Gebrauch macht, die einzelnen Länder gegeneinander auszuspielen. Den Ländern wurde immer mehr Eigenständigkeit in der Steuerpolitik genommen. Die Zusammenführung der wichtigsten Steuerquellen hat letztlich allen Gebietskörperschaften die Steuerautonomie genommen. In der Reformdiskussion spielt daher die fehlende Autonomie aller politischen Ebenen, selbständig Steuern zu erheben und damit ihre Einnahmen zu gestalten, eine wichtige Rolle.

3.2 Verteilung des Steueraufkommens

Die Regelung der Ertragshoheit bestimmt, welcher Ebene im Bundesstaat welcher Anteil an den Staatseinnahmen zusteht. Sie entscheidet über den finanziellen Spielraum der Gebietskörperschaften. Deutschland tendiert seit der Finanzreform 1969 zu einem Verbundsystem. Der Verteilung nach dem Trennsystem kommt dagegen geringe Bedeutung zu. Nur etwa ein Viertel aller Steuereinnahmen fließt als Bundes-, Länder- oder Gemeindesteuern ausschließlich einer föderalen Ebene zu.

Nach dem Verbundsystem werden die gemeinschaftlichen Steuern gemäß einem bestimmten Schlüssel aufgeteilt. An der Einkommen- und

Körperschaftsteuer sind der Bund und die Länder mit einem Anteil von jeweils 42,5 Prozent und die Gemeinden von 15 Prozent beteiligt. Die Anteile an der Umsatzsteuer werden durch zustimmungspflichtiges Bundesgesetz festgelegt. Sie sind neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder anders entwickelt. Jedoch sind die Maßstäbe schwer festzulegen, nach denen die Anteile an der Umsatzsteuer zu berechnen sind. Was im Einzelnen zu den „laufenden Einnahmen“ und den „notwendigen Ausgaben“ zählt, ist weder anhand der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung noch mit Hilfe der üblichen finanzwissenschaftlichen Terminologie exakt abzugrenzen.

Den Gemeinden fließen neben ihrem Anteil an den Gemeinschaftsteuern die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern zu (Vergnügungs-, Getränke-, Jagd- und Fischereisteuer, Hunde-, Verpackung- und Zweitwohnungsteuer). Nach Artikel 106 Abs. 7 Satz 1 GG sind die Länder verpflichtet, die Gemeinden und Gemeindeverbände (Kreise, Bezirke, Verbandsgemeinden) über einen landesinternen kommunalen Finanzausgleich an ihrem Anteil an den Gemeinschaftsteuern zu beteiligen. Die Länder können weiterhin die Gemeinden an den übrigen Landessteuern beteiligen.

Mit dem Instrument des kommunalen Finanzausgleichs können die Flächenstaaten unterschiedliche Entwicklungen auf der Ausgaben- und Einnahmeseite zwischen Städten, Umlandregionen und ländlichen Regionen ausgleichen. Dieses Instrumentarium steht jedoch den Stadtstaaten nicht zur Verfügung. Den Stadtstaaten, die viele Arbeitsplätze auch für Beschäftigte bereitstellen, die ihren Wohnsitz in den umliegenden Flächenstaaten haben, gehen die Lohn- und Einkommensteuer der Einpendler sowie die Körperschaft- und Gewerbesteuer der Betriebe im Umland verloren. Auf der anderen Seite wachsen die Leistungen weiter, welche der Stadtstaat für die Infrastruktur und den sozialen Sektor im gesamten Wirtschaftsraum erbringen muss. Solche Diskrepanzen zwischen Bereitstellung von Leistungen und Steuereinnahmen können im Falle der Stadtstaaten nur auf der Länderebene verhandelt werden. Sie fallen dann unter den Länderfinanzausgleich, obwohl es sich im Prinzip um eine kommunale Angelegenheit des Stadt-Umland-Verhältnisses handelt.

4. System des Finanzausgleichs

Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der einzelnen Gliedstaaten ist in einem föderalen Staat unterschiedlich. Geographische Benachteiligungen oder schwache Infrastruktur können die Leistungsfähigkeit in einem Bundesland und damit die Steuererträge mindern, während ein anderes Land infolge geographischer Vorteile, Bodenschätzen oder vorzüglicher Infrastruktur über ein überdurchschnittliches Steueraufkommen verfügt. Aber alle Bundesländer haben die gleichen Aufgaben zu erfüllen. Das Solidaritätsprinzip verpflichtet nicht nur den Zentralstaat, die Stellung eines oder mehrerer seiner Gliedstaaten finanziell zu verbessern, wenn deren Finanzausstattung korrekturbedürftig ist. Es verpflichtet auch die Länder zu Hilfeleistungen an finanziell leistungsschwächere Länder.

Der Finanzausgleich ist das wichtigste Instrument im deutschen Föderalismus, um die Verteilung der Steuereinnahmen auf die Gebietskörperschaften zu regeln. Die primäre Verteilung der Steuereinnahmen wird im Finanzausgleich durch Umverteilung verändert. Dies geschieht in einem dreistufigen Verfahren:

1. In der horizontalen Steuerverteilung werden zunächst die Landessteuern und Länderanteile an den Gemeinschaftsteuern auf die einzelnen Bundesländer nach Artikel 107 Abs. 1 GG verteilt. Diese Verteilung erfolgt nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens. Ein erster Ausgleich findet bei der Umsatzsteuer statt. Von dem Umsatzsteueraufkommen, das den Ländern zufließt, werden bis zu 25 Prozent den finanzschwachen Ländern als Ergänzungsanteile zugewiesen: Dadurch wird ihre Finanzkraft auf mindestens 92 Prozent des durchschnittlichen Steueraufkommens der Länder aufgebessert. Die restlichen mindestens 75 Prozent werden nach der Einwohnerzahl verteilt. Das Transfervolumen auf dieser ersten Stufe belief sich im Jahr 2000 auf etwa 17 Milliarden DM.

Die Ausgleichswirkung auf dieser Stufe ist enorm. Vor dem Umsatzsteuer-Vorwegausgleich lag 1998 der Anteil der neuen Bundesländer (ohne Berlin) bei 43,8 Prozent des Durchschnitts aller Bundesländer pro Kopf. Er erhöhte sich durch die Ergänzungsanteile auf 84,6 Prozent. Damit bekamen diese Länder etwa doppelt so viel Umsatzsteuer pro Kopf zugewiesen wie die alten Bundesländer.

2. Im zweiten Schritt, dem Länderfinanzausgleich im engeren Sinne, wird gemäß Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 GG „die unterschiedliche Finanzkraft

der Länder angemessen ausgeglichen“. Grundsätzliche Probleme sind hierbei die Ermittlung der Finanzkraft der Länder, des Finanzbedarfs und die Festlegung des Ausgleichsatzes. Beim Finanzbedarf wird davon ausgegangen, dass er in allen Bundesländern je Einwohner gleich hoch ist; er wird also in standardisierter Form an der Einwohnerzahl gemessen. Der strukturell bedingte Mehrbedarf großer, hochverdichteter Gemeinden und Stadtstaaten wird über die „Einwohnerveredelung“ berücksichtigt (Gewichtung der Einwohnerzahl in den Stadtstaaten mit dem Faktor 1,35). Zusätzlich werden die Sonderlasten der Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen für den Unterhalt und die Erneuerung ihrer Seehäfen abgegolten. In diesem zweiten Schritt wird die Finanzkraft der leistungsberechtigten Länder auf 95 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft aller Länder angehoben. Die Transfers auf dieser Stufe betragen im Jahr 2000 7,2 Milliarden DM.

3. In den vertikalen Finanzausgleich werden auch die Leistungen und Anforderungen innerhalb und außerhalb des Finanzausgleichs einbezogen. Gemäß Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG kann der Bund aus seinem Umsatzsteueranteil Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs leistungsschwacher Länder zahlen. Über Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen wird die Finanzkraft ausgleichsberechtigter Länder auf mindestens 99,5 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft angehoben. Daneben zahlt der Bund Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen an kleine, finanzschwache Länder zum Ausgleich der Kosten der politischen Führung und zum Ausgleich der teilungsbedingten Kosten. Befristete Bundeshilfen zur Haushaltssanierungen erhalten bis 2004 Bremen und das Saarland sowie die neuen Bundesländer zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten und zum Ausgleich unterdurchschnittlicher kommunaler Finanzkraft. Diese Sonderbedarfszuweisungen sind in den letzten Jahren stark angewachsen. Insgesamt betragen die Bundesergänzungszuweisungen im Jahr 2000 18,9 Milliarden DM.

Betrachtet man die Veränderungen der relativen Position der einzelnen Bundesländer in der Finanzkraft vor und nach dem Finanzausgleich sowie den Bundesergänzungszuweisungen, ergibt sich nahezu eine Umkehrung des Rankings. Die finanzstarken Länder Hessen, Baden-Württemberg, Hamburg, Bayern und Nordrhein-Westfalen fallen weit zu

rück, während Bremen, das neben Berlin finanzschwächste Land, auf die Spitzenposition vorrückt.

Die Kritik des Finanzausgleichs setzt ökonomisch gesehen an den negativen Anreizwirkungen des Systems an. Wenn das zusätzliche Steueraufkommen der Länder in hohem Maße umverteilt wird, verliert der steuerzahlende Bürger Einfluss auf die politische Willensbildung in seinem Lande, weil er die Entscheidungsträger in seinem Lande nur noch eingeschränkt für ihr politisches Handeln verantwortlich machen kann. Den Ländern gehen Anreize für den Ausbau ihrer Steuerquellen verloren.

Kritisiert wird auch, dass ein Finanzausgleich, der auf aktuellen Einnahmen oder Ausgaben basiert, Verantwortungslosigkeit in der Haushaltsführung fördere. Solange Fehlbeträge im Haushalt gemäß dem Prinzip der Solidarität von den Ländern und dem Bund getragen werden, besteht kein Anreiz, solche Fehlbeträge zu vermeiden.

Nach einer Klage der Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern und Hessen forderte das Bundesverfassungsgericht im seinem Urteil vom 11. November 1999 eine Revision des Finanzausgleichs. Der Gesetzgeber soll einen „Maßstab für die Bestimmung der Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder“ festlegen, nach denen die „Umsatzsteueranteile von Bund und Ländergesamtheit zu berechnen sind“. Im Rahmen dieses „Maßstäbengesetzes“ sind „verfassungsmäßige Grundsätze inhaltlich zu verdeutlichen“ und Kriterien der Zuteilung und des Ausgleichs zu benennen. Das Maßstäbengesetz soll allgemein, rational-planend und längerfristig angelegt sein. Das setzt voraus, das verfassungsrechtlich in nur unbestimmten Begriffen – „laufende Einnahmen“, „notwendige Ausgaben“ oder „Finanzkraft“ – festgelegte System zu konkretisieren. Im zweiten Schritt sind dann Folgerungen in Form eines Gesetzes über den Finanzausgleich zu ziehen.

Das Gericht fordert vom Gesetzgeber mehr Klarheit bei der Definition von Finanzkraft als Maßstab für den Ausgleich. Da das Grundgesetz als Bezugspunkt das Kriterium der Einwohnerzahl vorgegeben habe, bedürften Sonderlasten durch Seehäfen oder die höhere Gewichtung der Einwohnerzahl von Stadtstaaten besonderer Rechtfertigung und Prüfung. Der Gesetzgeber müsse außerdem allgemeine Maßstäbe auch bei der Ermittlung der Finanzkraft der Gemeinden ausformen und festlegen. Kritisch äußert sich das Gericht zu den Bundesergänzungszuweisungen, die „ergänzende Korrekturen“ ermöglichen, aber „weder den horizontalen Fi

nanzausgleich noch die vertikale Steuerertragsverteilung zwischen Bund und Ländergesamtheit ersetzen oder überlagern“ sollen.

Anfang Juli 2001 verständigten sich der Bund und die Länder über ein Maßstäbengesetz als Grundlage des neu zu fassenden Finanzausgleichsgesetzes. Dieses Gesetz befolgt die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, bis 2005 klare und widerspruchsfreie Grundsätze des Ausgleichs zwischen den Bundesländern festzulegen. Der Ausgleich wird – wie bisher – in drei Stufen geregelt: in der ersten Stufe durch eine Neuverteilung der Umsatzsteuer, in der zweiten durch den Finanzausgleich zwischen den Ländern und in der dritten durch Bundesergänzungszuweisungen.

Das Gesetz bestimmt allgemeine Maßstäbe für die vertikale Umsatzsteuerverteilung, Kriterien für die Vergabe von Ergänzungsanteilen, Maßstäbe für den Finanzausgleich unter den Ländern, aus denen die konkreten Ausgleichsansprüche und Ausgleichsverbindlichkeiten im Finanzausgleichsgesetz abgeleitet werden können, und im letzten Schritt die Maßstäbe für die Vergabe von allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen.

§ 2a des Maßstäbengesetzes garantiert den Ländern einen Eigenbehalt von „Mehr- oder Mindereinnahmen gegenüber den länderdurchschnittlichen Einnahmen sowie von überdurchschnittlichen Mehreinnahmen oder unterdurchschnittlichen Mindereinnahmen je Einwohner gegenüber dem Vorjahr“. Jedes Bundesland darf von den Steuermehreinnahmen, die es im Vergleich zum Länderdurchschnitt erzielt, 12 Prozent behalten. Dies soll dazu beitragen, die Anreizwirkungen des Finanzausgleichssystems zu erhöhen. Die Nehmerländer profitieren davon, dass bei der Bemessung der Finanzkraft grundsätzlich „alle Einnahmen von Ländern und Gemeinden sowie Gemeindeverbänden zu berücksichtigen“ (§ 9 Abs. 1) sind, da in diesen Ländern die kommunale Finanzkraft unterdurchschnittlich ist. Ab 2005 soll die kommunale Finanzkraft statt bisher mit 50 Prozent mit 64 Prozent einbezogen werden.

Die Einwohnerveredelung für die Stadtstaaten wird beibehalten. Es wird zugleich der „Mehrbedarf besonders dünn besiedelter Flächenländer“ berücksichtigt (§ 10 Abs. 3). Entsprechend sind im Finanzausgleichsgesetz für die Stadtstaaten - wie bisher - 135 und für die Flächenländer Mecklenburg-Vorpommern 105, Brandenburg 103 sowie Sachsen-Anhalt 102 Prozent vorgesehen.

Die Bundesergänzungszuweisungen dienen nach dem Maßstäbengesetz „dem ergänzenden Ausgleich im Anschluss an den Länderfinanzausgleich“. Sie fließen nur leistungsschwachen Ländern zu, die „grundsätzlich nur ausgleichsberechtigte Länder“ sind (§ 12 Abs. 1). Der Bund kann weiterhin durch allgemeine Bundesergänzungszuweisungen die Finanzkraft leistungsschwacher Länder anheben und Sonderlasten durch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen mitfinanzieren. Das Gesetz stellt aber ausdrücklich fest, dass Bundesergänzungszuweisungen „eine nachrangige und ergänzende Korrektur des Finanzausgleichs unter den Ländern“ darstellen und im Verhältnis zum Gesamtvolumen des Finanzausgleichs „nicht beträchtlich“ sein dürfen (§ 12 Abs. 3). Außerdem ist „eine Nivellierung der Finanzkraft der Länder durch allgemeine Bundesergänzungszuweisungen“ auszuschließen (§ 13 Abs. 2). Sonderlasten können nur aus besonderen Gründen berücksichtigt werden. Im Einzelnen ist vorgesehen, dass im Finanzausgleichsgesetz die Kosten politischer Führung nur noch mit 1,0 statt bisher 1,5 Milliarden DM berücksichtigt werden sollen. Die Kosten der Seehäfen dürfen zwar weiterhin im begrenzten Umfang (75 statt 100 Millionen DM) umgelegt werden, aber die Länder sollen dafür gemeinsam, jedoch außerhalb des Finanzausgleichs aufkommen. Der Forderung der Länder nach Abbau der Mischfinanzierungen steht der Bund aufgeschlossen gegenüber.

Die Einigung kam zustande, weil der Bund zusätzlich 2,5 Milliarden DM für das Ausgleichssystem zusagte, die auf einem komplizierten Weg an die Länder fließen und mit der Finanzierung des „Fonds Deutsche Einheit“ verrechnet werden. Der 1990 gegründete Fonds ist seit 1995 in den regulären Finanzausgleich einbezogen. In den Jahren 2005 bis 2019 soll dessen Tilgung allein vom Bund getragen werden, der auch die Restschuld übernimmt. Im Gegenzug erhält der Bund jährlich zusätzlich 4,35 Milliarden DM aus der Umsatzsteuer.

Im Zusammenhang mit dem Länderfinanzausgleich stehen auch die Beschlüsse zum Solidarpakt. Mit dem Solidarpakt II fließen zur weiteren Unterstützung des „Aufbau Ost“ zwischen 2005 und 2019 156 Milliarden Euro Sonderzahlungen nach Ostdeutschland.

Nach 2019 soll der Länderfinanzausgleich neu geordnet werden und spezielle Bundeshilfen für die neuen Bundesländer sollen dann entfallen.

Thesen zur Reform der Finanzverfassung

Sichtweise einer Länderparlamentarierin

Ursula Männle

1. Der hohe Verflechtungsgrad der Entscheidungsebenen Bund-Länder-Gemeinden widerspricht dem Grundgedanken des Föderalismus. Er war im Grundgesetz des Jahres 1949 so nicht angelegt. Insbesondere Reformen der fünfziger und sechziger Jahre führten zur Kompetenzverlagerung in Richtung Bundesgesetzgeber, stärkerer Beteiligung des Bundesrates (Exekutivföderalismus) und damit zur Aushöhlung der Kompetenzen der Landesparlamente.
2. Während heute weitgehend die Entflechtungsdiskussion im Bereich der Gesetzgebung geführt wird und auch konkrete Vorschläge zur Rückführung von Regelungsmaterien diskutiert werden, beschränkt sich die Diskussion im Bereich der Finanzen fast ausschließlich auf den Länderfinanzausgleich. Dieser wird zumindest bis 2019 neu geregelt.
3. Gesetzgebungskompetenz und Finanzverantwortung im Bereich der Bundesgesetzgebung fallen weitgehend auseinander. Dem in Artikel 104a Abs. 1 geregelten Prinzip der Aufgabenkonnextät wird nicht mehr Rechnung getragen, da die Länder grundsätzlich Bundesgesetze als eigene Angelegenheit vollziehen und dafür die Lasten tragen. Dies gilt auch für die kommunale Ebene. Verbindliche Mitfinanzierungsquoten des Bundes fehlen. Wünschenswert wäre die stärkere Zusammenführung von Gesetzgebungskompetenz und Finanzverantwortung im Wege einer Stärkung der Gesetzgebungskompetenz der Länder und die Einführung einer verbindlichen Mitfinanzierungsquote des Bundes bei Geldleistungsgesetzen des Bundes. Denkbar wäre auch eine höhere Finanzierung des Bundes in einzelnen Bereichen und die alleinige Finanzierung durch die Länder in anderen.
4. Rahmengesetzgebung und Gemeinschaftsaufgaben schränken den Handlungsspielraum der Länder erheblich ein. Mischfinanzierungen führen zu erheblichem Verwaltungsaufwand und Inflexibilität sowie zu zeitlichen Verzögerungen bei der Ausführung der Vorhaben. Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben (Aus- und Neubau von Hoch

schulen und Hochschulkliniken, Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur und des Küstenschutzes, Bildungsplanung) gegen einen finanziellen Ausgleich für die Länder wäre eine notwendige Lösung.

5. Durch die Gewährung von Finanzhilfen nimmt der Bund nicht unwesentlich Einfluss auf Art und Umfang der Investitionstätigkeit der Länder. Sie verzerren den Wettbewerb. Die Forderung lautet: Streichung der Finanzhilfen des Bundes zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums. Nur noch befristete Gewährung von Finanzhilfen.
6. Föderalismus setzt auch im Bereich der Steuern originäre Gesetzgebungskompetenzen der Länder von substantiellem Gewicht voraus. Dies gilt insbesondere für die Steuern, bei denen bereits heute die alleinige Ertragshoheit bei den Ländern liegt und die einen regionalen Bezug aufweisen (Grundsteuer, Grunderwerbsteuer, Kfz-Steuer und Erbschaftsteuer).
7. Die Steuerautonomie der Länder muss auch bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer verstärkt werden. Hier wäre ein Tarifgestaltungsrecht der Länder im Sinne eines spezifischen Zuschlages bei bundeseinheitlicher Bemessungsgrundlage Erfolg versprechender als die Rückkehr zu einem reinen Trennsystem.
8. Die Forderung nach Steuerautonomie muss auch für die kommunale Ebene gelten. Im kommunalen Finanzausgleich sind Zuweisungen ohne Zweckbindung zweckgebundenen Mitteln vorzuziehen.
9. Die Reform der Finanzverfassung muss sich an den Grundsätzen von Entflechtung, Transparenz und Subsidiarität orientieren. Die eindeutige Zuordnung der Steuergesetzgebungskompetenzen und der Ertragshoheit stärkt die Handlungsfähigkeit der Politik und macht politische Entscheidungen auch in ihren Auswirkungen für die Betroffenen durchschaubarer. Problemnahe politische Entscheidungen werden gefördert und klare Verantwortlichkeiten geschaffen.
10. Wettbewerb erzeugt eine Vielfalt von Lösungsentwürfen; das widerspricht nicht der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in ganz Deutschland. Eine Neuordnung der Finanzverfassung wird jedoch nur gelingen, wenn das Prinzip der Solidarität nicht aufgegeben wird.

Ist die Finanzordnung der Bundesrepublik Deutschland noch zeitgemäß?

Peter Götz

Aus kommunalpolitischer Sicht ist eindeutig festzustellen: Die bundesstaatliche Finanzordnung ist nicht mehr zeitgemäß. Sie räumt der Bundes- und Landespolitik Spielräume ein, den kommunalen Aufgabenbestand ohne angemessenen finanziellen Ausgleich auszuweiten oder durch Normen und Standards kostenträchtig festzulegen. Sie erlaubt Einschnitte in die kommunalen Einnahmen, die ohne Ausgleich, ohne gleichzeitige Kompensation und ohne kostensenkende Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen vorgenommen werden können. Die Bundesregierung, die Bundestagsmehrheit von SPD und Bündnis90/Die Grünen und einige Länder nutzen die Möglichkeiten zur Erweiterung der eigenen politischen Handlungsspielräume auf Kosten der Gemeindehaushalte in einem Ausmaß, das den Fortbestand der kommunalen Selbstverwaltung bedroht.

Diese Bedrohung steht im Widerspruch zu den politischen Programmen aller maßgeblichen Parteien in Deutschland, die sich für eine starke demokratische lokale Regierungs- und Verwaltungsebene aussprechen. Konkrete politische Entscheidungen fallen viel zu oft nach den Regeln des Wettbewerbs zwischen den Staatsebenen nach Maßgabe kurzfristiger Vorteile des Stärkeren und zu Lasten des Schwächeren – der Kommunen. Die Idee der gesamtstaatlichen Verantwortlichkeit trägt nicht. Den Schaden tragen das Land insgesamt, mittel- und langfristig alle Bürger.

Wenn wir das politische Ziel der Stärkung kleiner Einheiten auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips erreichen wollen, muss die bundesstaatliche Finanzordnung neu geregelt werden. Die Kommunen brauchen eine bessere Finanzausstattung und besseren Schutz vor der Begehrlichkeit der bei der Gesetzgebung dominierenden staatlichen Ebenen von Bund und Ländern.

Wir sind für die Zukunft und für die Herausforderungen nicht gerüstet, welche die europäische Integration an die Sicherung einer Demokratie mit starkem lokalem Fundament stellt. In Europa – wie in Deutschland – weht ein heftiger Wind in Richtung Zentralisierung. Auch hier besteht ein

Widerspruch zur offiziellen Programmatik, die vom Begriff der Subsidiarität ausgeht: Die Gemeinden können immer weniger selbständig gestalten.

Unsere Finanzordnung leistet einer zunehmenden Politikverdrossenheit Vorschub. Zuständigkeiten, finanzielle und politische Verantwortlichkeit sind nicht transparent genug. Leistungen und Erfolge sind ebenso wie Misserfolge und Leistungseinschränkungen bei den öffentlichen Körperschaften politisch immer schwerer zuzuordnen. Politische Entscheidungskompetenz, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung werden vermischt. Ein System der organisierten Unverantwortlichkeit ist entstanden.

Fünf Gründe sind für diese Fehlentwicklung verantwortlich und fünf Forderungen aus kommunalpolitischer Sicht sollen abgeleitet werden:

1. Die Kommunen benötigen in absoluten Zahlen höhere Einnahmen zur Finanzierung ihrer Aufgaben.
2. Mit einer umfassenden Gemeindefinanzreform müssen die kommunalen Aufgaben und Zuständigkeiten auf das Niveau genuiner Selbstverwaltung gebracht werden.
3. Die kommunale Ebene muss durch die Verankerung des Konnexitätsprinzips auch für das Verhältnis Bund-Kommunen im Grundgesetz vor Aufgaben- und Kostenverlagerung ohne umfassenden Finanzierungsausgleich geschützt werden.
4. Die kommunale Selbstverwaltung benötigt bessere Mitwirkungsmöglichkeiten am Gesetzgebungsverfahren im Bund.
5. Im Prozess der Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union benötigen die Kommunen klare politische Grundaussagen und rechtlich verbindliche Vertrags- und Verfassungsklauseln zur Sicherung ihres Bestandes.

Höhere Einnahmen der Kommunen

Die Städte und Gemeinden erzielen gegenwärtig nicht mehr Einnahmen als im Jahr 1993. Sie müssen jedoch bei gestiegenen Preisen zahlreiche zusätzliche Aufgaben wahrnehmen. Die Kommunen haben auf den steigenden Kostendruck reagiert. Verwaltungsmodernisierung im Sinne „Neuer Steuerungsmodelle“ oder „New Public Management“ sind im vergangenen Jahrzehnt deutlich unter Erwägung der Kostenreduktion bei

gleichzeitiger Leistungssteigerung vorangebracht worden. Verwaltungsmodernisierung war und ist ganz überwiegend ein kommunales Phänomen. Die Kommunen haben in den letzten zehn Jahren mehr Personal abgebaut als Bund und Länder zusammen. Trotz dieser Konsolidierungserfolge und der Veräußerung kommunalen Vermögens reicht die Finanzausstattung der Kommunen nicht mehr aus, um die Aufgaben so zu erfüllen, dass der Standort Deutschland dem wachsenden internationalen Wettbewerbsdruck standhalten könnte.

Die Schulen sind in vielen Städten in einem unwürdigen Zustand, Straßen können nicht mehr in Stand gehalten werden, Stadttheater und Sportanlagen werden geschlossen, Stadtbild und Parks können nicht mehr so gepflegt werden, wie es für eine sichere und Heimat schaffende Lebensumwelt nötig ist. Auch zur Finanzierung des Verwaltungshaushalts ist ein hoher und wachsender Anteil der deutschen Kommunen auf Kreditaufnahme angewiesen.

Die kommunalen Investitionen lagen 2001 in den neuen Ländern um 45 Prozent und in den alten um 25 Prozent unter dem Niveau von 1992. Die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die gesamtwirtschaftliche Entwicklung werden auf verantwortungslose Weise von der Bundesregierung und der rot-grünen Bundestagsmehrheit in Kauf genommen. Die Investitionszuweisungen von Bund und Ländern sind seit 1992 in den alten Ländern um ein Viertel und in den neuen Ländern um ein Drittel gekürzt worden, im Jahr 2001 noch einmal um 6,3 bzw. 1,7 Prozent.

Von 1998 bis 2000 haben Bundesgesetze zur erheblichen Minderung der kommunalen Steuereinnahmen geführt. Nach der letzten Prognose der Arbeitsgemeinschaft Steuerschätzung vom November 2001 sind die Gemeinden – gemessen an der relativen Höhe ihrer Steueraufkommen – die größten Verlierer. Die Steuereinnahmen der Kommunen sanken im Jahr 2001 gegenüber dem Vorjahr um 5,5 Prozent. Im Jahr 2002 werden Einnahmen von 143,55 Milliarden Euro erwartet, denen Ausgaben in Höhe von 147,95 Milliarden Euro gegenüberstehen. Das Defizit in den Gemeindehaushalten wird nach einem Fehlbetrag von 2,9 Milliarden Euro im Jahr 2001 in diesem Jahr auf 4,4 Milliarden Euro anwachsen.

Von der örtlichen Demokratie wird angesichts von sinkenden Einnahmen auf allen Ebenen des Staates ein Sonderopfer gefordert. Die Einnahmerückgänge bei gleichzeitiger Ausweitung der Aufgaben sind ohne strukturegefährdende Wirkung nicht weiter zu verkraften:

Die Gewerbesteuerentwicklung, um einen besonders dramatischen Schwund in den kommunalen Haushalten zu nennen, ging im Jahr 2001 um etwa zwölf Prozent zurück. Das hat wirtschaftspolitische Ursachen, für die letztlich die Bundesregierung verantwortlich zu machen ist. Das hat aber auch ganz direkte kommunalfeindliche Gesetzgebung zur Ursache: Die Anhebung der Gewerbesteuerumlage von etwa 20 auf 30 Prozent kostete die Kommunen 2001 1,2 Milliarden DM und wird im Jahr 2004, dem letzten Jahr der stufenweise Erhöhung, mit Mindereinnahmen von 2,5 Milliarden Euro zu Buche schlagen.

Nachbesserungen bei der Unternehmensbesteuerung im Dezember 2001 in Hinblick auf die gewerbesteuerliche Berücksichtigung von Dividenden aus Beteiligungen, von Veräußerungsgewinnen oder die Angleichung körperschaftsteuerlicher und gewerbesteuerlicher Organschaft führen demgegenüber zu nur geringfügigen Mehreinnahmen. Nach wie vor führen die Möglichkeiten zur Gewinn- und Verlustverschiebung zwischen in- und ausländischen Tochtergesellschaften bei den Kapitalgesellschaften und die Anrechnungsfähigkeit der Gewerbesteuerschuld auf die Einkommensteuer bei Personalgesellschaften dazu, dass immer weniger Unternehmen mit der Gewerbesteuer an der Finanzierung des Haushaltes der Standortgemeinde mitwirken.

Für demokratische Gestaltung in der Gemeinde fehlt der finanzielle Spielraum. Deshalb haben immer weniger profilierte Persönlichkeiten Interesse an der Mitwirkung in Stadt- und Gemeinderäten und Kreistagen. Partizipation und aktive Bürgergesellschaft verlagern sich von den Repräsentationsorganen zu Nichtregierungsorganisationen. Ad-hoc-Engagement zu Einzelanliegen ist zusätzlich zu demokratisch legitimierter repräsentativer Demokratie auf lokaler Ebene wichtig und wertvoll. Die kontinuierliche Ratsarbeit darf aber durch Aushöhlen ihrer finanziellen Grundlagen nicht entwertet werden.

Die erste Forderung lautet deshalb: Die kommunale Finanzkraft muss in absoluten Beträgen gestärkt werden. Sie ist unzureichend für die Erfüllung der kommunalen Aufgaben. Soforthilfen und Rücknahme von Eingriffen in die kommunalen Einnahmen erscheinen umgehend notwendig, um dieses Ziel zu erreichen. Die rot-grüne Bundesregierung verfolgt eine gegenläufige Politik. Damit trägt sie zur Erosion unserer demokratischen kommunalen Selbstverwaltung bei.

Gemeindefinanzreform:

Kommunale Aufgaben, Einnahmen und Ausgaben

Finanzielle Soforthilfen und Einzelkorrekturen können die grundsätzlichen Fehlentwicklungen nicht korrigieren. Dazu bedarf es umfassender Reformen der bundesstaatlichen Finanzordnung, zu der eine Gemeindefinanzreform wesentliche Beiträge leisten muss.

Die Struktur der kommunalen Aufgaben hat sich immer weiter von den Selbstverwaltungsangelegenheiten hin zu staatlichen Auftragsangelegenheiten verlagert. Allein für soziale Aufgaben müssen die Städte, Gemeinden und Landkreise 2001 über 50 Prozent ihrer Steuereinnahmen aufbringen; 2000 waren es noch 47 Prozent gewesen. Der Anteil der Sozialleistungen an den kommunalen Ausgaben hat sich von 1980 bis 1996 mehr als verdreifacht. Dieser Trend ist ungebrochen.

Dabei nimmt die Regelungsdichte zu. Soziale Aufgaben begründen festliegende Individualansprüche. Städte und Gemeinden können die Ausgabenhöhe und Zusammensetzung kaum beeinflussen. Die Kommunalpolitik hat immer weniger Gestaltungsspielraum.

Einige Beispiele für den Anstieg von Kosten für soziale Aufgaben aus dieser Legislaturperiode sollen diese Feststellung belegen. Die Streichung der originären Arbeitslosenhilfe kostete die Kommunen im Jahr 2001 900 Millionen DM, die Kürzung des Bundesanteils am Unterhaltsvorschuss 400 Millionen DM, die Nichtanrechnung des Kindergeldes auf die Sozialhilfe 200 Millionen DM.

Die Rentenreform wird von den Kommunen bis 2008 mit acht Milliarden Euro mitfinanziert. Das Kindergeld – eigentlich eine staatliche Aufgabe – wird inzwischen zu einem Viertel von den Gemeinden mitfinanziert; die Kosten betragen im Jahr 2001 3,5 Milliarden Euro. Fast 40 Prozent der Langzeitarbeitslosen bekommen zusätzlich zur staatlichen Arbeitslosenhilfe aus den kommunalen Budgets Sozialhilfe in Höhe von vier Milliarden Euro pro Jahr. Die Finanzierung der Langzeitarbeitslosigkeit wird kommunalisiert. Die aktuelle Diskussion über die Reform der Arbeitsverwaltung beinhaltet Forderungen, die auf ein weiteres Ansteigen der kommunalen Finanzierungslasten hinauslaufen würden. Die Angleichung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe allein betrifft ein Haushaltsvolumen von 16 Milliarden Euro pro Jahr. Für Arbeitsförderungsmaßnahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Strukturausgleichsmaßnahmen bis zu Fortbildungsprogrammen, die weitgehend nicht die Eingliederung in sozi

alversicherungspflichtige Beschäftigung des sogenannten ersten Arbeitsmarkts anstreben, wird jährlich ein Finanzvolumen von weit über 20 Milliarden Euro aufgebracht.

Diese drastischen Zahlen zu den Kosten von sozialen Aufgaben belegen den dringenden Reformbedarf und die Gefahr weiterer Kostenverlagerung auf die Kommunen.

Insgesamt hat sich das Übermaß an Kompetenzverteilung und Mischfinanzierung zwischen den Ebenen von Bund, Ländern und Gemeinden nicht bewährt. Die Ebenenverantwortung schwimmt. Für viele Gemeindebürger bleibt unklar, warum Leistungseinschnitte bei den eigentlichen kommunalen Aufgaben vorgenommen werden müssen. Die Kommunalpolitiker haben keine hinreichenden Möglichkeiten, sich gegen Einnahmerückgänge und Aufgabenzuwächse durch Bundes- und Landesentscheide zu schützen.

Ziel der Reform unserer Finanzordnung muss sein, die Ebenenverantwortung wieder zu stärken. Entscheidungskompetenzen, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung müssen enger zusammengeführt werden. Das bedeutet für die Kommunen, dass das Verhältnis von Aufgaben und Finanzausstattung wieder in Übereinstimmung gebracht werden muss. Bund und Länder dürfen nicht weiter staatliche Aufgaben auf die Kommunen verlagern, ohne die erforderlichen Finanzmittel bereit zu stellen.

Nur eine grundlegende Gemeindefinanzreform, die auch die bundesstaatliche Finanzordnung umfasst, kann diese Defizite beseitigen. Diese Erkenntnis seit langem unstrittig. Aber erst auf massiven Druck hat die Bundesregierung nach langer Verweigerung im November 2001 angekündigt, dass sie diese in ihrer Koalitionsvereinbarung von 1998 schon angekündigte Aufgabe in Angriff nehmen will. Vier Monate nach Ankündigung einer Kommission ist allerdings keine Einigung über deren Zusammensetzung erzielt. Ihre konkrete Aufgabenstellung und das Ausmaß, in dem grundsätzliche Fragen der Finanzordnung gestellt werden sollen, sind noch nicht festgelegt. Die Bundesregierung unterstreicht ihre zögernde Haltung bei dieser wichtigen Regelung.

Die zweite Forderung aus kommunalpolitischer Sicht ist deshalb: Die Gemeindefinanzreform darf nicht weiter verzögert werden. Sie muss unter maßgeblicher Beteiligung der Gemeinden über Einzelfragen wie die Fortentwicklung der Gewerbesteuer oder die Angleichung von Arbeitslo

sen- und Sozialhilfe hinaus wesentliche Fragen der Kongruenz von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung umfassen.

Konnexitätsprinzip für das Verhältnis Bund – Kommunen

Nach unserem Grundgesetz besteht der föderale Staat aus zwei Ebenen: Bund und Ländern. Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind Teile der Länder. Deshalb gibt es verfassungsrechtlich theoretisch keine direkten Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen. Die Wirklichkeit ist differenziert. Immer wieder begründen Bundesgesetze Aufgaben und Finanzierungslasten bei den Kommunen.

Ein erfolgversprechender Weg aus diesem Missstand ist die Verankerung des Konnexitätsprinzips für das Verhältnis Bund-Kommunen im Grundgesetz. Dieser Schritt kann im Zuge der Gemeindefinanzreform gemacht werden. Angesichts der Langfristigkeit der Kommissionsarbeit – mit Ergebnissen wird frühestens in der Mitte der nächsten Legislaturperiode 2004 gerechnet – ist das Vorziehen der Verankerung des Konnexitätsprinzips im Grundgesetz zu erwägen.

Die Ausformulierung dieses Konnexitätsprinzips stellt hohe Ansprüche. Sie muss die grundgesetzliche Zweigliederung der Bundesrepublik in Bund und Länder berücksichtigen. Sie muss die Interessen der Länder als Vertreter der Kommunalinteressen berücksichtigen, obwohl gerade diese Interessenvertretung mit erheblichen Unterschieden von Land zu Land oft zu kurz greift. Sie muss darüber hinaus sicherstellen, dass die Prinzipien der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung und des Zurückdrängens kostenträchtiger öffentlicher Aufgaben durch die Kommunen nicht durch pauschale Kostenerstattung geschwächt wird. Um die Konsequenzen der Verankerung des Konnexitätsprinzips für das Finanzverhältnis von Bund und Kommunen in einem überschaubaren Rahmen zu halten, müssen ihr Ausnahmecharakter und ihre Geltung ausschließlich für neue Regelungen vollständig dargestellt werden.

Die CDU hat sich für die Einführung einer verbindlichen Konnexitätsregelung ausgesprochen und sie auf dem Erfurter Bundesparteitag 1999 in die „Erfurter Leitsätze“ – in Anlehnung an einen Beschluss des Deutschen Juristentags von 1996 – aufgenommen.

Die dritte Forderung lautet deshalb: Wenn der Bund ausnahmsweise unmittelbar Gemeinden oder Kreisen Maßnahmen des Bundes zur Durchführung überträgt, dann muss der Bund auch die Ausgaben für diese

Maßnahmen voll tragen. Das entspricht der jedem geläufigen Regel: „Wer bestellt, der bezahlt.“

Mitwirkungsmöglichkeiten am Gesetzgebungsverfahren im Bund

Die Mitwirkungsmöglichkeiten der kommunalen Spitzenverbände an Entscheidungen des Bundes durch frühzeitige Interessenabfrage und Anhörung sind in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) geregelt.

Eine leichte Verbesserung der Beteiligungsrechte der Kommunen ist mit der Novellierung der GGO im Jahr 2000 erfolgt. Trotzdem erleben wir regelmäßig, dass Entscheidungen mit erheblichen Auswirkungen auf die Kommunen auch ohne Anhörung der Spitzenverbände getroffen werden.

Ein Beispiel dafür ist das im Dezember 2000 verabschiedete BSE-Schnellgesetz. Es hat unter anderem auf Schlachthöfe und Veterinärämter, aber auch andere Einrichtungen der Städte, Gemeinden und Landkreise deutliche Kostenwirkung. Trotzdem wurde ohne Beteiligung der Kommunen in das Gesetz geschrieben: „Dem Bund entstehen keine Kosten, den Ländern und Kommunen entstehen erhebliche Kosten.“

Zahlreiche andere Fälle entsprechen dieser Abweichung von den Vorgaben der GGO und belegen deren mangelnde Eignung für die optimale Einbeziehung des kommunalen Sachverständes und die Berücksichtigung der Gemeindeinteressen.

Wie man Abhilfe schaffen könnte, zeigt das österreichische Beispiel. Dort besteht ein Konsultationsverfahren zwischen den Ebenen, das den Kommunen ein Vetorecht für Bundesgesetze mit finanziellen Wirkungen auf die Gemeindehaushalte einräumt.

Eine ähnliche Regelung würde die Leistungsfähigkeit unseres Staates deutlich steigern können. Wegen der unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Ausgangsbedingungen kann das österreichische Modell in Deutschland nicht ohne Modifikation übernommen werden. Ein deutsches Äquivalent müsste zudem die Gefahr einer weiteren Komplizierung des Gesetzgebungsverfahrens berücksichtigen. Die Blockade notwendiger Reformen, wie sie im politischen Zusammenspiel von Bundestag und Bundesrat entsteht, müsste ausgeschlossen sein. Von diesen Erwägungen unbetroffen ist die Sinnhaftigkeit des Grundprinzips. In Österreich wurde eine effiziente und effektive Politik gefunden, die dem Interesse

des Landes insgesamt in hohem Maße nützt. Auch die deutsche Politik sollte in der Lage sein, Bedenken konstruktiv im Sinne einer tragfähigen Lösung aufzunehmen.

Die vierte Forderung ist: Die verbesserte Einbeziehung von Sachverstand und Interessen der Kommunen muss im Gesetzgebungsverfahren rechtlich verbindlich festgeschrieben werden.

Verbindliche politische Grundaussagen für eine starke kommunale Ebene

Über 60 Prozent aller Entscheidungen der Europäischen Union greifen bis auf die kommunale Ebene durch. Schon lange können wir Politik in Deutschland nicht mehr ohne unsere europäischen Partner machen. Diese Entwicklung ist gewollt und muss weiter konstruktiv ausgebaut werden.

In den vergangenen Jahren hat sich allerdings gezeigt, dass die Akzeptanz der Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union bei der Bevölkerung wesentlich von einer klaren Zuständigkeitsregelung zwischen der Union, den Mitgliedstaaten, Regionen und Kommunen abhängt. Die teilweise als zu wenig klar empfundene Kompetenzzuordnung kann den hohen Grad der Zustimmung zur Fortführung der europäischen Einigung gefährden.

Bei europapolitischen Entscheidungen haben die Kommunen wenig eigene Mitwirkungsmöglichkeiten. Der Ausschuss der Regionen (AdR) und der Rat der Gemeinden und Regionen in Europa (RGRE) als Interessenvertreter der Kommunen in Europa haben ebenfalls wenige, formale Mitentscheidungsmöglichkeiten. Deshalb sind die Kommunen auf den Bund, in erster Linie auf seine Vertreter im Europäischen Rat, und bei der Vorbereitung von Entscheidungen auf das Finanzministerium und das Auswärtige Amt angewiesen. Auch hier ist der kommunale Einfluss unzureichend. Auch hier fallen Entscheidungen mit weitreichenden Auswirkungen auf Aufgaben, Einnahmen und Ausgaben der Kommunen, ohne dass die Betroffenen ein etabliertes Mitentscheidungsrecht haben. Die Bereitschaft der Bundesorgane zur informellen Anhörung der Kommunen hat sich als gering erwiesen.

Vorrangiges Ziel der Sicherung des Bestandes und der Fortentwicklung einer starken, demokratischen kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland auf europäischer Ebene ist die Aufnahme verbindlicher Be

standsgarantien in die europäischen Verträge und in eine europäische Verfassung.

Dieses Ziel ist nicht einfach zu erreichen, weil die kommunalen Traditionen in den Mitgliedsländern überaus unterschiedlich sind. Mit Respekt vor diesen unterschiedlichen Traditionen benötigen wir Formulierungen in Verträgen und Verfassung der Europäischen Union, welche die Achtung der innerstaatlichen Organisation wirksamer herausstellt, als es bisher der Fall ist. Das ist eine kommunalpolitische Forderung an den Konvent über die Zukunft Europas, der im März 2002 seine Arbeit aufgenommen hat. Wichtig ist die Feststellung, dass wir die Zukunft unserer bundesstaatlichen Ordnung und die Rolle der kommunalen Selbstverwaltung ohne einen Blick nach Europa nicht gestalten können.

Deshalb ist die fünfte Forderung: Verbesserte Mitwirkung der Kommunen bei der Formulierung der deutschen Europapolitik in Fragen, die sie betreffen, und verbindliche Bestandsgarantien für die kommunale Selbstverwaltung in den europäischen Verträgen und zukünftig einem europäischen Verfassungsdokument.

Abschließende Bemerkungen

Aus Sicht der Kommunen ist die bundesstaatliche Finanzordnung nicht mehr zeitgemäß. Eine klare Kompetenzregelung in Bezug auf Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen für die Ebenen des Staates, einschließlich der Kommunen, ist überfällig.

Auf die kommunalen Ebene sind in hohem Umfang Aufgaben und Kosten verlagert worden. Die Aufgabenerfüllung wird zunehmend an starre staatliche Vorgaben durch Normen und Standards gebunden. Bei stagnierenden oder sinkenden Einnahmen führen diese Entwicklungen zur weitgehenden Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung.

Ein angemessenes Verhältnis zwischen Gesamteinnahmen und Gesamtaufgaben für die Kommunen muss wieder hergestellt werden. Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung müssen kongruent werden.

Darüber hinaus werden rechtliche Schutzgarantien – wie etwa durch die Verankerung des Konnexitätsprinzips im Grundgesetz für das Verhältnis Bund-Kommunen – notwendig sein. Ohne rechtlich verbindliche Schutzgarantien bleibt die Gefahr der Aufgaben- und Kostenverlagerung ohne umfassende Finanzierungssicherheit bestehen.

Verbesserte Mitwirkungsrechte der Kommunen am Gesetzgebungsverfahren im Bund müssen erreicht werden, um zukünftigen Fehlentwicklungen entgegen zu wirken.

Wir brauchen über Deutschland hinaus in Europa verbindliche Rechtsnormen zur Absicherung des von allen maßgeblichen Parteien in Deutschland immer wieder zum Ausdruck gebrachten politischen Willens zur Subsidiarität. Ohne verbindliche Rechtsnormen kann der politische Wille zur Subsidiarität nicht wirksam werden.

Eine Neuordnung der Finanzordnung ist nicht nur eine komplexe finanz- und machtpolitische Fragen. Sie erfordert auch eine konkretisierte politische Position für mehr Dezentralisierung und Subsidiarität.

Fehlentwicklungen im Finanzausgleichssystem

Karlheinz Weimar

Zunächst möchte ich eine Vorbemerkung machen, die mir wichtig erscheint. In den Gesprächen der Länderfinanzminister über eine Reform des Länderfinanzausgleichs spielen psychologische Probleme eine wichtige Rolle.

Gleichwertige Lebensbedingungen und Wettbewerb

So wie die Diskussion angelegt ist, wird die Frage, ob und wie die Entscheidungsfreiheit und die finanziellen Spielräume der Länder im Rahmen unseres föderalistischen Systems gestaltet werden können oder sollten, schnell subkutan behandelt oder – deutlicher angesprochen – auf den Punkt gebracht: „Ja Ihr Reichen, Ihr wollt uns nur etwas wegnehmen.“ Es geht dann eigentlich nicht mehr darum, in Deutschland vernünftige Strukturen zu schaffen, die das Land voranbringen, sondern schlichtweg nur darum, sich etwas mehr von dem Kuchen zu sichern. Man kommt dann am Ende schnell zu dem Totschlagargument, dass die Beteiligten sagen: „Ja, aber Ihr müsst auch gleichwertige Lebensbedingungen in Deutschland schaffen.“ Ich glaube, bevor man auf die Lösungen eingeht, muss man wenigstens einen kleinen Moment fragen: Was ist denn der Hintergrund, warum ist diese Antwort so falsch?

Ich möchte das Problem an einem Beispiel verdeutlichen: Wenn man den Standort Frankfurt/Main betrachtet, dann sind die Mitbewerber nicht Leipzig oder Hannover oder Stuttgart oder München, sondern dieser Standort konkurriert mit London, Paris, New York und anderen Bereichen in dieser Welt. Das heißt, an diesem Standort müssen die optimalen Voraussetzungen geschaffen werden, damit dort sehr viel Wirtschaftswachstum generiert wird und sehr viele Arbeitsplätze geschaffen werden mit einer Ausstrahlungswirkung nicht nur nach Hessen, sondern weit darüber hinaus. Betrachtet man nur den Frankfurter Flughafen, so ist die internationale Dimension sofort evident. Wenn wir dort den Wettbewerb verlieren, dann verlieren alle, nicht nur die Region Frankfurt/Main oder das Land Hessen sondern letztlich auch die Bundesrepublik.

Was ich mit diesem Beispiel ausdrücken möchte: Nicht alle Regionen können gleichzeitig auf einen gleichen Standort gehoben werden. Nur

bestimmte Regionen bestimmen den Erfolg im internationalen Wettbewerb und dort müssen auch die entsprechenden Mittel zur Förderung bereitstehen.

Fehlentwicklungen

Der erste Punkt, der auch Gegenstand der Diskussion seit vielen Jahren ist und den man auch anhand der Zahlen verfolgen kann, ist der, dass unser ganzes filigranes System von Ausgleichsleistung über Länderfinanzausgleich, über Zerlegung, über Beihilfen, über Mischfinanzierung nicht dazu geführt hat, dass der Abstand der Regionen zueinander kleiner geworden ist. Im Gegenteil, er wurde größer und im Moment wird er sogar signifikant größer. Die drei Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen tragen derzeit alleine dazu bei, dass Deutschland einigermaßen wirtschaftlich über die Runden kommt. Wenn diese drei Länder herausgerechnet würden, dann hätte Deutschland sicherlich eine deutliche Rezession und würde noch weiter vom Wirtschaftswachstum in Europa abgekoppelt sein. Bereits jetzt steht Deutschland ganz am Ende des Wirtschaftswachstums. Es ist ja geradezu ein Phänomen, dass in Deutschland nicht gilt, was in klassischer Weise in allen Ländern Bestand hat, dass nämlich die Küstenregionen am reichsten sind. Dieses Phänomen hat erkennbar etwas damit zu tun, wie Ressourcen in den einzelnen Regionen verwandt worden sind – also mit Politik. Wenn das System mit den filigranen Ausgleichssystemen, die unsere Verfassung vorsieht, funktioniert hätte, wäre es doch eigentlich nur logisch, dass es keine Entwicklung in Deutschland hin zu den Binnenregionen hätte geben dürfen.

Mit welchem Maßstab auch immer gemessen wird, es hätten diejenigen Bundesländer eigentlich aufholen müssen, die ein geringeres Bruttoinlandsprodukt haben. Tatsache ist jedoch, sie haben es nicht getan. Und daraus ziehe ich die Schlussfolgerung: Das System ist ineffizient. Es schadet am Ende uns allen, indem es die Schwachen nicht nach oben bringt und die Starken sich nicht entwickeln lässt, um im internationalen Wettbewerb das Beste für Deutschland zu erwirtschaften. Daher ist eine zentrale Forderung, sich auch damit auseinander zu setzen, womit man starke Regionen stärker macht. Dies ist keine Frage egoistischer Länderinteressen. Vielmehr geht es darum, Ressourcen zu erwirtschaften, die dann insgesamt nützlich eingesetzt werden können oder aber, die in ihrer Ausstrahlungswirkung anderen unmittelbar helfen als „das finanzielle Ausgleichssystem“.

Deshalb muss man sich die einzelnen Bereiche näher ansehen. Zunächst einmal müssen die Mischfinanzierungen abgebaut werden! Denn sie führen in einzelnen Bundesländern zu abenteuerlichen Konsequenzen. Die Frage ist: Wird Geld angeboten? Dann müssen wir es auch ausnutzen! Das ist übrigens bei den EU-Mitteln noch signifikanter. Wir haben zum Beispiel im Land Hessen einen Grundsatz: Wir lassen keine Mark verfallen, egal wie wenig das Geld in unsere Gesamtfinanzierung passt. Es passt oftmals gar nicht in unsere eigene strukturelle Überlegung hinein.

Auch die Frage, wie schnell man eine Maßnahme umsetzen kann, wird im wesentlichen durch die Mischfinanzierung behindert. Nehmen als Beispiel den Hochschulbereich. Das Land Hessen baut zur Zeit in Frankfurt eine völlig neue Universität. Wenn wir jedes Mal auf die genehmigende Stelle warten wollten, garantiere ich, dass wir vor 2015 /2020 keine neue Universität gebaut haben.

Defekte im Länderfinanzausgleich

Der zweite Punkt betrifft den Länderfinanzausgleich. Dort wurden natürlich schon Erfolge erzielt. Es ist nur nicht so, dass man daraus jetzt schließen könnte, die neue Vereinbarung ab 2005 sei ein zukunftsorientierter Länderfinanzausgleich. Ich habe mich nie gegen die These gesperrt, dass wirtschaftsschwache Länder von den wirtschaftsstarken Ländern Hilfe erhalten. Interne Transfers sind nicht nur zulässig, sondern auch notwendig unter dem Gesichtspunkt des „bündischen Prinzips“. Die Frage ist nur: Was ist eine gerechte und sachgerechte Abschöpfung und wie funktioniert das System? Derzeit funktioniert das System so, dass zwischen Geber- und Nehmerländern auf beiden Seiten des Koordinationskreuzes unterschiedlich hohe Abschöpfungs- bzw. Auffüllungssätze bestehen. Das führt dazu, dass die Geberländer derzeit ab einer Einnahme von 110 Prozent - gemessen am Bundesdurchschnitt - 80 Prozent abführen müssen. Wenn das Geld dann nicht ausreicht, die höhere Aufholquote auf der Nehmerseite bis zu 100 Prozent zu erfüllen, wird den Geberländern noch einmal zusätzlich in die Tasche gegriffen. Die Länder werden damit in einer Weise von Faktoren abhängig, die sie überhaupt nicht mehr kalkulieren können.

Alle drei Monate liegen die Zahlen der anderen Bundesländer vor und dann fängt man langsam an zu rechnen. Viele Schritte sind notwendig, um das Ergebnis auszurechnen mit allen möglichen Zerlegungsfragen,

die dabei eine Rolle spielen. Dann kommt man zu dem Punkt, dass man erst ganz am Ende weiß, wie viel ein Land überhaupt abzugeben hat oder wie viel es erhält. Das neue System, das im Sommer 2001 zwischen dem Bund und den Ländern ausgehandelt wurde, hat einen großen Vorteil: Die Abschöpfungsquote bei den Geberländern und die Auffüllquote bei den Nehmerländern ist symmetrisch gestaltet, so dass also von daher der ehemals hohe Abschöpfungsgrad reduziert wird. Der Spitzensatz wird auf 75 Prozent abgesenkt und beginnt erst bei 120 Prozent. Dieser späte Beginn der maximalen Progressionsphase ist nicht nur für Hessen – das im Jahr 2001 eine Finanzkraft von 141 Prozent des Bundesdurchschnitts aufwies – sondern auch für Bayern und Baden-Württemberg wichtig.

Hessen hat darüber hinaus erreicht, dass ein unbegrenztes Anwachsen der Zahlungsverpflichtung künftig ausgeschlossen ist. Eine neue Deckungsregelung stellt sicher, dass die durchschnittliche Abschöpfungsregelung 72,5 Prozent nicht überschreiten kann.

Das neue System weist daher eine Reihe deutlicher Verbesserungen auf. Die Einigung war mit vielen Kröten verbunden und ist auch nicht das, was ich mir vorgestellt habe, wenn sozusagen die „reine Lehre“ als Maßstab genommen wird. Das ist völlig selbstverständlich. Das sehen meine Kollegen in Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen genauso. Aber ich muss darauf hinweisen, dass jede Reform des Länderfinanzausgleichs auch ein Problem von Mehrheiten ist. Wenn elf Länder nehmen und fünf Länder geben, kann man sich relativ leicht vorstellen, wie Abstimmungen ausgehen, wenn sie strittig sind. Da bleibt den Geberländern als Drohpotential nur noch der Gang vor das Bundesverfassungsgericht, ein Schritt, der für die Politik nicht so sehr gut ist. Obwohl ich von Hause Rechtsanwalt und Notar bin, denke ich immer, dass die Politik ihre Probleme selbst lösen und sie nicht Richtern in die Hand geben sollte, wenn kein Kompromiss möglich erscheint. Insofern ist die Einigung, die auf Druck des Bundesverfassungsgerichts zustande kam, aus meiner Sicht nicht ideal. Aber die Entlastungswirkung, die dadurch eingetreten ist, kann für die Geberländer zu einer vernünftigen Lösung führen. Aber wir sind dann immer noch nicht am Ende der Reform.

Ich möchte in diesem Zusammenhang auch darauf hinweisen, dass es allerdings immer noch Nehmerländer gibt, die Leistungen gewähren, die sich die Geberländer nicht leisten können. Dann stellt sich seitens der Bevölkerung natürlich die Frage: „Entschuldigung, warum können die sich

das denn leisten, sie bekommen doch, wenn ich das richtig höre, von unserem Land Geld?“ Und da müssen wir sehr aufpassen in Deutschland, dass uns nicht etwas wegbricht. Wenn nämlich der Einsatz der Mittel nicht investiv zur Verbesserung der Zukunftsfähigkeit gewährt wird, nützt der Länderfinanzausgleich dauerhaft nichts. Er fördert vielmehr die Abhängigkeit der Nehmerländer.

Ein Land wie die Bundesrepublik Deutschland, das fast keine Rohstoffe besitzt, muss sich auf die Leistungsbereitschaft, die Intelligenz und die gute Ausbildung seiner Bürger konzentrieren. Wer in diesen Bereichen nicht investiert, wird auf Dauer notleidend sein. Diese Investitionen können auch später bezahlt werden und dafür können Verschuldungen in Kauf genommen werden. Gut ausgebildete junge Leute sind die Sicherung für die Zukunft und werden dann auch für ihre eigene Ausbildung bezahlen können, soweit der Staat nicht alle dafür notwendigen Mittel aufbringen kann.

Ich möchte meine Position nochmals bekräftigen: Ich erwarte, dass diejenigen Länder, die im Finanzausgleich Gelder bekommen, diese zur Strukturverbesserung einsetzen und nicht konsumtiv verwenden.

Bund und Länder haben sich über einen neuen Länderfinanzausgleich grundsätzlich geeinigt. Ich denke aber, es hat Zweck, jetzt weiter nachzuhaken, weil alle Beteiligten wissen, dass auch das neue System noch lange nicht optimal ist. Wir müssen sehen, ob sich eine Phase ergibt, in der sich das öffentliche Bewusstsein vielleicht so ändert, dass sich für die Politik eine Chance eröffnet, im Reformprozess ein Stück weiterzugehen.

Gesetzgebungskompetenzen der Länder

Der dritte Punkt betrifft die Gesetzgebungskompetenz. Ich glaube, das ist ein ganz wichtiger Punkt. Im Moment dominiert die konkurrierende Gesetzgebung. Wenn der Bund etwas regelt, haben die Länder nichts mehr zu sagen und können sich nur noch in den Nischen selbst bewegen. Es sei denn, der Bund hätte an der Stelle den Ländern eine Ausführungskompetenz gegeben. Die Regelungsmechanismen über die konkurrierende Gesetzgebung haben in Deutschland dazu geführt, dass eigentlich das, was an Wettbewerbsgedanken da ist, sehr weit unter dem Zentralitätsaspekt zerstört worden ist. Die Länder haben ja leider fast nichts mehr eigenständig zu regeln. Sie sind auf das angewiesen, was der Bund macht. Das hat auch finanzielle Folgen; denn alle Leistungsgesetze, die

der Bund beschließt, gestaltet er oft zu Lasten der Länder. Wenn er z.B. die Ökosteuer erhebt, kassiert er die gesamten Steuereinnahmen. Über die Entfernungspauschale entgehen uns Ländern Steuereinnahmen, so dass wir letztlich die Lasten zu tragen haben, ohne einen Ausgleich dafür aus den Steuereinnahmen des Bundes zu erhalten. Wir können uns nicht dagegen wehren. Das kann man beklagen. Aber wichtiger ist mir in diesem Zusammenhang, dass bestimmte Regeln, die bundesweit aufgestellt werden, möglicherweise oder ganz sicher auf bestimmte Regionen Deutschlands auch gar nicht passen. Das ist ein Problem, das bei zentralen Regelungen immer auftaucht. Es wird noch signifikanter bei der Europäischen Union. Die Bundesländer sind sich relativ einig, dass sie gegenüber der Europäischen Union ihren Einfluss behalten möchten. Aber die Frage, wie sich europäische Regelungen von Berlin aus in den einzelnen Bundesländern in lokalen Problemen niederschlagen, wird bei uns national kaum noch diskutiert.

Ich glaube, dass wir die Rahmengesetzgebung des Bundes wirklich durchforsten sollten unter dem Gesichtspunkt, dass nur noch inhaltliche Eckpunkte unserer staatlichen Ordnung durch diese Gesetze geregelt werden und dass Einzel- und Detailregelungen tatsächlich den Ländern vorbehalten bleiben. Dadurch kann Wettbewerb um die günstigste Lösung entstehen. Will man ein effektives föderales System, braucht man hierzu den Wettbewerb unter den Ländern. Denn alles, was pauschal geregelt wird, bedeutet natürlich, dass das Nachdenken über bessere Lösungen allenfalls in Hochschulen, in Einrichtungen wie der Konrad-Adenauer-Stiftung oder sonst wo stattfindet, aber ansonsten das Prinzip herrscht, „Still ruht der See“. Es ist ja alles bereits geregelt, warum soll man dann noch irgendwelche Nachweise erbringen, dass es günstigere und effektivere Lösungen gibt.

Man könnte die Sache sogar noch auf die Spitze treiben. Das wäre ein nicht ganz uninteressanter Aspekt dieser ganzen Angelegenheit, indem man die konkurrierende Gesetzgebung umgekehrt gestaltet. Warum eigentlich nicht in einem föderalistisch organisierten Staat? Die Länder sollten die Regelungskompetenz haben und der Bund setzt Maßstäbe lediglich in den Bereichen, welche die Länder nicht regeln. Hier wäre auch eine Mischform denkbar, indem man unverzichtbare gesetzgeberische Eckpunkte beim Bund belässt, aber beim Rest die konkurrierende Gesetzgebung andersherum gestaltet.

Steuerautonomie

Daraus ergibt sich unmittelbar ein weiterer Punkt, nämlich die Frage der eigenen Steuerautonomie. Ich glaube, dass dies ein ganz wichtiger Punkt im Hinblick auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland ist. Die Ministerpräsidenten der drei süddeutschen Länder - Bayern, Baden-Württemberg und Hessen - haben in ihre Reformvorschläge sogar die Körperschaft- und Einkommensteuer einbezogen, die reinen Landessteuern sowieso, weil die Länder so die Möglichkeit haben, die Bedingungen selbst zu definieren.

Ich habe als hessischer Finanzminister z.B. ein Problem, was mir permanent vorgetragen wird. In Frankfurt arbeiten wahrscheinlich einige 10.000 Ausländer im Wesentlichen im Bankenbereich. Die Einkommensteuergesetzgebung in Großbritannien und in den USA ist wesentlich günstiger als in Deutschland. Es werden deshalb in erheblichem Umfang Verträge geschlossen, die auf der Basis des Bruttogehalts das Nettogehalt garantieren, das der Arbeitnehmer auf der Basis der Steuergesetze in seinem Heimatland bekommen hätte. Das ist für alle Beteiligten ein unzumutbarer Zustand. Sie haben die Situation, dass sie diese Leute nach Deutschland holen müssen. Denn nur wo Menschen arbeiten, wird das Geld verdient. Den umgekehrten Weg können wir jeden Tag sehen: Montag morgens steigen Leute ins Flugzeug, fliegen nach London, Freitag nachmittags kommen sie zurück, weil sie ihren Arbeitsplatz in Großbritannien haben und das nicht nur aus logistischer, sondern auch aus persönlicher, steuerlicher Überlegung.

Die Länder brauchen deshalb eigene Gestaltungsmöglichkeiten, um die Arbeitsplätze in Deutschland zu halten. Nur funktioniert im täglichen Leben des internationalen Wettbewerbs unser Steuersystem leider nicht. Daher müssen wir Lösungsmöglichkeiten anbieten, die dem Land Hessen aber auch der Bundesrepublik Deutschland erheblich helfen, um die oben geschilderten Tendenzen wirkungsvoll zu bekämpfen. Wir brauchen ausländische Mitarbeiter und deren internationale Erfahrung in Frankfurt, weil wir uns keine deutschen Mitarbeiter im Bereich der Banken und aller in dessen Umfeld gruppierten Dienstleistungen leisten können, die sagen: „Na ja, wenn ich aber nach London wechsele, habe ich persönlich so viel Geld zusätzlich in der Tasche, dass ich damit in sehr kurzen Fristen meine Eigentumswohnung locker bezahlt habe.“ Diese durchaus weit ver

breitete Mentalität zu ignorieren ist fahrlässig, denn dadurch gehen Geschäfte verloren.

Das Beispiel zeigt darüber hinaus, dass die Frage der eigenen Steuergesetzgebungskompetenz der Länder bis hin zur Einkommensteuer und Körperschaftsteuer auch beinhaltet, welche Standortbedingungen wir definieren. Wir müssen uns darauf verständigen, Korridore festzulegen, in denen die Länder selbst entscheiden können. Dann hätte jedes Bundesland die Möglichkeit, Steuern festzusetzen. Wobei die Länder, die sich das finanziell am ehesten leisten könnten, nicht diejenigen sind, welche dann die wenigsten Steuern erheben werden. Es ist Unsinn, hier zu glauben, dass dann die reichen Länder auch die niedrigsten Steuersätze hätten.

Der Standort, die Infrastrukturvoraussetzungen, die Lebensqualität, das Schul- und Hochschulangebot usw. werden per se erhebliche Werbefaktoren, die es dann möglicherweise zulassen, ein oder zwei Prozent höhere Steuern zu erheben als in einem strukturschwachen Land, das diese Angebotspalette nicht bietet. Also, der gerne ins Feld geführte einfache Gedanke, es sei wiederum sozusagen die massive Forderung der reichen Länder, sich mit niedrigen Steuersätzen noch mehr Vorteile verschaffen zu können – und die anderen Länder würden dann völlig verarmen – geht meiner Meinung nach an der Realität vorbei. Wir sollten die drei Verwaltungsgrundsätze – „Haben wir schon immer so gemacht“, „Haben wir noch nie so gemacht“, „Da könnte ja jeder kommen“ – einmal über Bord werfen und uns hier Korridoren nähern. Man braucht nicht alles gleichzeitig in Angriff zu nehmen. Aber man sollte wenigstens an dieser Stelle den Korridor öffnen. Ich glaube, dies wäre für unser Land sehr vorteilhaft. Wir könnten auf diesem Weg in eine Diskussion hineinkommen, in der tatsächlich die intelligenteste Lösung gesucht wird. Ich möchte, dass man den Ländern mehr zutraut. Das gilt auch für diejenigen zu beherzigen, die jedes Wochenende und bei allen Feierstunden den Föderalismus hochhalten. Wir sollten die Kraft des Föderalismus und die Chance des Föderalismus auch nutzen, indem wir den Ländern die Möglichkeiten einräumen, selbst optimale Lösungen zu finden. Findet ein Land neue Lösungen, können die anderen Länder diese übernehmen oder können versuchen, es noch besser zu machen. Der generelle Befund in Deutschland ist leider, dass wir uns mental, intellektuell, in Verbänden, Vereinigungen, Parteien und sonstigem eingegraben haben. Wir wollen es eigentlich gar nicht mehr haben, dass Beweglichkeit, Intelligenz und Kreativität konkur

rierend ins Feld geführt werden. Wir Deutschen sind zufrieden und behäbig geworden, wir merken gar nicht, dass uns ziemlich viel im Moment wegbricht. Leider sind Volkswirtschaften und gesellschaftliche Strukturen, wenn einmal etwas wegbricht, nicht mehr in kurzen Fristen neu aufzustellen. Es ist vielmehr mit schmerzhaften Eingriffen verbunden, wenn man Fehler aus einer bestimmten Zeit aufholen will. Wir sind hier – meines Erachtens – im Moment an so einem Punkt angelangt, wo es uns entweder gelingt, die Potentiale, die wir ganz unzweifelhaft in Deutschland haben, durch Wettbewerb der Ideen und der Regionen wieder anzukurbeln oder aber wir werden den internationalen Wettbewerb verlieren.

Die Tatsache ist, dass der Bund, jedes Land und die Kommunen mit dem zur Verfügung stehenden Geld vor sich hin wursteln. Ob nun viel oder wenig Geld vorhanden ist, wir teilen so einigermaßen unter uns auf. Jedes Land erhebt dabei für sich den Anspruch, besonders gut zu wirtschaften. Aber Realität ist: Insgesamt betrachtet haben wir das schwächste Wirtschaftswachstum in Europa, die Arbeitslosigkeit wächst, die Zukunft der Sozialkassen und Rentenversicherungen ist ungewiss und die Menschen sind total verunsichert.

Wenn man alle Fehlentwicklungen zusammen betrachtet, liegt es auf der Hand, warum es in Deutschland wirtschaftlich abwärts geht. Um das zu durchbrechen, ist sicher nicht nur die Frage der Föderalismusreform mit mehr Bewegungsfreiheit zu lösen. Aber sie könnte ein ganz wichtiger Baustein dafür sein, dass wieder Bewegung in dieses Land hineinkommt. Es nützt wenig, wenn Länder wie Hessen dafür nachhaltig eintreten, solange es in anderen Ländern mentale Vorbehalte dagegen gibt, solange Argumente ins Feld geführt werden, wie: „Ist das ein Wettbewerbsnachteil für uns und wird es bei uns nicht noch schlechter?“ Dahinter verbirgt sich auch ein Stück parteipolitischer Grundeinstellung, solange eine zentralistische, demokratische Staatsauffassung einer freiheitlichen, föderalen gegenübersteht. Vielleicht wird in der politischen Auseinandersetzung nicht genügend herausgestellt, dass es diese Alternativen sind, die in Deutschland entschieden werden müssen. Das Land Hessen und seine Landesregierung sehen in der Behebung der von mir skizzierten Fehlentwicklungen in der deutschen Finanzordnung und der Defekte des föderalen Systems einen wesentlichen Beitrag, um Deutschland politisch zu stärken und wirtschaftlich wieder in eine Spitzenposition zu bringen.

Berücksichtigung der Finanzautonomie bei der Gestaltung der Finanzausgleiche

Thomas de Maizière

Es ist schon etwas paradox: Wir haben in Deutschland vom Prinzip her einen Staatsaufbau, der große Vorteile bietet. Aber wir verspielen diese Vorteile. In Polen, in Frankreich, in Italien und in Großbritannien hat man in den letzten Jahren den Zentralstaat ein wenig zurecht gestutzt und den unteren Ebenen mehr Kompetenzen verliehen. Wir aber bewegen uns seit Jahrzehnten *peu à peu* und sehenden Auges in eine andere Richtung. Das gilt für den Föderalismus insgesamt und damit auch zwangsläufig für den so genannten fiskalischen Föderalismus – also die föderale Finanzverfassung. Denn letztere ist gleichermaßen Abbild als auch notwendige Voraussetzung eines bundesstaatlichen Aufbaus.

Vorteile einer föderalen Finanzverfassung

Was sind nun in aller Kürze die Grundzüge und Vorteile einer föderalen Finanzverfassung?

Erstens: Ausgehend von der reinen Lehre, ich betone, von der reinen Lehre, sollen die nachgeordneten Gebietskörperschaften, in Deutschland also Länder und Kommunen, in ihren Ausgaben- und Einnahmeentscheidungen weitgehend autonom sein. Ich nenne im Zusammenhang mit den Ausgabeentscheidungen das Budgetrecht, also die grundsätzliche Verantwortung der gewählten politischen Vertretungen darüber, wie viel eine Landesregierung oder eine Stadtverwaltung wofür ausgeben soll.

Zweitens: Die Verantwortung für die Ausgaben soll der Verantwortung für die Aufgaben eines Landes oder einer Kommune folgen. Dies ist das sogenannte Konnexitätsprinzip und bedeutet im Endeffekt, dass die Verantwortung für Ausgaben einerseits und Aufgaben andererseits möglichst deckungsgleich sein sollten.

Drittens: Die Kostenträger und die Nutzer von staatlichen Leistungen sollten räumlich gesehen übereinstimmen. Als Beispiel könnte man hier kommunale Gebühren nehmen. Das sind Kosten, welche die Bürger einer Gemeinde für eine bestimmte Leistung dieser Gemeinde und in dieser Gemeinde aufbringen.

Diese drei Prinzipien schaffen Transparenz, sie erleichtern die demokratische Kontrolle, sie machen es möglich, mit lokaler und regionaler Kompetenz vor Ort auf Probleme und Anforderungen eigenständig und eigenverantwortlich zu reagieren, sie fördern den Wettbewerb um politische Ansätze und bieten damit die Chance, dass man voneinander lernen und profitieren kann. Ökonomisch betrachtet, sichern sie eine effizientere Mittelverwendung auch deshalb, weil diese stärker an den Bedürfnissen der jeweiligen Bewohner ausgerichtet ist. Kurzum: Diese Grundzüge vereinen die Vorteile des Föderalismus.

Als viertes Prinzip der deutschen Finanzverfassung füge ich das kooperative und solidarische Element des deutschen Finanzausgleiches hinzu. Der Finanzausgleich verfolgt eigentlich das Ziel, dass überall eine Mindestausstattung an öffentlicher Infrastruktur, an öffentlichen Einrichtungen angeboten wird, um unter anderem innerstaatliche Bevölkerungswanderungen zu vermeiden.

Nun ist die Wirklichkeit nicht so, wie es im Lehrbuch steht. Das muss nicht immer automatisch negativ sein. Im Falle des deutschen Föderalismus jedoch steht zu fragen, ob wir uns nicht schon viel zu weit vom Ideal und damit von den Möglichkeiten und von den Chancen des Föderalismus entfernt haben.

Kompetenzverluste der Länder

An erster Stelle ist die Frage der Autonomie von Länder und Kommunen in ihren Ausgaben- und Einnahmeentscheidungen anzusprechen. Die Zahl der sogenannten zustimmungspflichtigen Bundesgesetze ist in der Bundesrepublik stetig angestiegen. Der Bund hat in rund zwei Dritteln aller Politikbereiche die Zuständigkeit im Gesetzgebungsverfahren an sich gezogen. Die Länder hingegen dürfen die Beschlüsse des Bundes lediglich ausführen. Sie können über den Bundesrat oft nur Einfluss darauf nehmen, wie sie letztlich die vom Bund vorgegebenen Rahmenbedingungen in dem einen oder anderen Detail umsetzen dürfen. Das hat häufig eine geringe Aufgaben- und Ausgabenverantwortung eines Landes zur Folge.

Der Hintergrund hierfür ist unter anderem die verfassungsrechtliche Möglichkeit der konkurrierenden Gesetzgebung beispielsweise dann, wenn sie der Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit dient. Auf diesem Wege hat der Bund immer wieder Kompetenzen zu Lasten der Länder an

sich gezogen. Das Ergebnis ist eine sehr verdünnte Form des Föderalismus, des bundesstaatlichen Gedankens; denn eine eigene, kraftvolle Politik der Länder ist so kaum mehr möglich.

Im Übrigen gilt das nicht nur für die Länder, sondern auch für den Bund. Ich verweise im Zusammenhang mit der Stellung des Bundesrats auf die Blockade-Diskussion. In dieser Diskussion kommen dann auch Stimmen auf, die den Einfluss des Bundesrates beschneiden wollen. Nur, es ist doch so: Je mehr Gesetze sich der Bund an Land zieht, von denen die Länder erheblich mitbetroffen sind und die eigentlich in die Zuständigkeit der Länder gehören, umso stärker setzt er sich der Gefahr aus, dass die Länder nicht mitspielen. Oder andersherum formuliert: Wenn sich der Bund bei der Gesetzgebung etwas zurückhalten würde und die Länder mehr eigene Kompetenzen hätten, dann wäre die immer wieder aufkeimende Blockade-Diskussion praktisch kein Thema mehr.

Problem der Mischfinanzierungen

Der zweite Komplex betrifft das Konnexitätsprinzip. Die Länder, zumal die ostdeutschen, hängen an einem Zügel, der zwar reich vergoldet ist, der aber ungeachtet dessen ein Zügel bleibt. In diesem Zusammenhang sind zum einen die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern zu nennen, die im Grundgesetz verankert sind. Eigentlich geht das Grundgesetz von strikt getrennten Aufgaben zwischen Bund und Ländern aus, wobei die Verantwortung für die Ausgaben der Verantwortung für die Aufgaben folgen soll. Unsere Verfassung sieht also das gerade erwähnte Konnexitätsprinzip vor. Allerdings haben sich in der Praxis frühzeitig Mischfinanzierungen eingeschlichen, die 1969 im Zuge der Finanzreform in verfassungsrechtliche Bahnen gelenkt wurden.

Dazu ein Beispiel: Der Hochschulbau ist nach dem Grundgesetz eine solche Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern. Ein Großteil der Baumaßnahmen wird vom Bund zur Hälfte mitfinanziert. Ohne diese Mittel wäre die Hochschullandschaft insbesondere in Ostdeutschland noch sehr dürftig. Gleichzeitig reden der Bund und alle Länder als Geldgeber in einem Bereich mit, nämlich der Hochschulpolitik, der eigentlich voll in der Verantwortung der Länder liegt.

Wenn der Freistaat Sachsen in Zittau oder Leipzig ein Institutsgebäude bauen möchte, dann muss dieses Vorhaben mit sehr detaillierten Planungsangaben in eine gemeinsame Rahmenplanung von Bund und Län

dem aufgenommen werden. Das bedeutet Verhandlungen und Abstimmungen mit den anderen Partnern im Boot. Der Koordinationsaufwand und die Planungszeiträume nehmen unverhältnismäßig zu. Angesichts der wachsenden Bedeutung von Wissenschaft und Forschung jedoch können sich die Länder im Bereich der Hochschulinfrastruktur – und nicht nur hier – Planungszeiträume von acht oder zehn Jahren nicht mehr leisten.

Der goldene Zügel betrifft aber auch die Förderpolitik des Bundes und der Europäischen Union. Der Freistaat Sachsen erhält auf diesen Wegen viel Geld. Gerade die ostdeutschen Länder erfahren so sehr viel Solidarität und notwendige Unterstützung für die Modernisierung. Das ist richtig, das ist für uns sehr wichtig und das ist auch allen Dankes wert. Aber das Grundprinzip lautet hier natürlich auch: Wer zahlt, der schafft an. Deshalb spreche ich von einem goldenen Zügel. Die Länder werden nämlich zugleich mit einem ungeheuren Abstimmungsaufwand konfrontiert und auch mit zum Teil sehr detaillierten Auflagen dazu, was denn in welcher Höhe gefördert werden soll und darf. Letzteres gilt vor allem für die erwähnte EU-Förderung.

Steuerverteilung

Der dritte Themenkomplex betrifft die Steuerverteilung. Wir haben in Deutschland bei den wichtigsten Steuern einen sehr umfangreichen und komplizierten Steuerverbund. Einkommensteuern, Körperschaftsteuern, und die Umsatzsteuer werden nach bestimmten Schlüsseln auf Bund, Länder und Kommunen verteilt. Zugleich haben die Länder faktisch kaum Möglichkeiten, Steuergesetze zu erlassen und damit Steuerpolitik zu betreiben. Zwar existieren auch Steuern, wie die Kfz-Steuer oder die Grunderwerbsteuer, die nur den Ländern zustehen, aber auch dieser Bereich wird grundsätzlich durch Bundesgesetze geregelt. Hintergrund ist hier ebenfalls, dass der Bund von der konkurrierenden Steuergesetzgebung reichlich Gebrauch gemacht hat.

Es gibt Stimmen, die sagen: Die einzig verbliebene Kompetenz der Länder auf der Einnahmenseite ist es, Schulden zu machen. Da ist was dran, wobei selbst das Schuldenmachen durch unsere Verfassung oder auch durch die Maastricht-Kriterien, also den europäischen Stabilitätspakt, natürlich stark eingeschränkt ist. Die Kommunen hingegen verfügen we

nigstens mit den Hebesätzen noch über einige wenige Gestaltungsmöglichkeiten bei ihren Steuern.

Finanzausgleich

Viertens existiert in Deutschland ein Finanzausgleich zwischen den Ländern beziehungsweise zwischen Bund und Ländern, der hoch kompliziert ist und durch den nach Meinung vieler auch ökonomische und politische Anreize zu verantwortungsvoller Finanzpolitik in den Ländern verloren gehen. Auch das bedeutet letztlich eine geringe Finanzautonomie.

Die fiskalische Gestalt unseres Föderalismus ist viel mehr summa summarum geprägt durch Vermischung der staatlichen Ebenen bei den Aufgaben und Ausgaben, durch große und zum Teil gegenseitige Abhängigkeiten, durch eine hohe Nivellierung der Finanzkraft und durch geringe Spielräume der unteren staatlichen Ebenen. Hinzu kommen Nebenentscheidungsträger wie „Bündnis für Arbeit“ oder Runde Tisch-Gremien.

In den letzten Jahren hat sich eine interessante und fruchtbare Diskussion entwickelt, die auch erste zarte Pflänzchen hervorgebracht hat. Leider wird die Debatte fast nur in Expertenkreisen geführt. In der Politik geht diese Diskussion – wie sollte es anders sein – von den Ländern aus. Auch Sachsen hat sich dabei immer wieder zu Wort gemeldet. Wir wollen den Föderalismus wieder auf die Füße stellen und seine Vorteile zur Geltung kommen lassen – und zwar mittlerweile immer stärker unabhängig vom Parteibuch. Das gibt Anlass zur Hoffnung.

Ich möchte diese Diskussionen untergliedern in die Finanzverfassung im engeren Sinne, also die Finanzausgleiche, die weiteren Finanzbeziehungen sowie die Verantwortlichkeiten der staatlichen Ebenen.

Zunächst zum Finanzausgleich. Das Bundesverfassungsgericht hat vor zwei Jahren in seinem Urteil zum Länderfinanzausgleich festgehalten, dass die Bewahrung historischer Eigenheiten der Länder und die regionale Pluralität in Deutschland als Ziel der bundesstaatlichen Ordnung gelten könne. Zudem hat es einen begrenzten Wettbewerb der Länder zur besseren Aufgabenerfüllung konstatiert. Das aber setze voraus, dass ein gewisses Maß an Finanzautonomie herrsche, dass es Anreizmechanismen gebe und dass Finanzkraftunterschiede nicht völlig eingeebnet werden dürften. Daraus hat das Gericht folgende Aufträge an den Gesetzgeber abgeleitet:

Der Gesetzgeber muss erstens die entsprechenden Aussagen des Grundgesetzes zum Finanzausgleich konkretisieren und zweitens nachvollziehbare und widerspruchsfreie Maßstäbe und Kriterien für den künftigen Finanzausgleich entwickeln. Diese Maßstäbe sollen sich absetzen von aktuellen Finanzierungsinteressen und der Besitzstandswahrung.

Im Juli 2001 haben sich Bund und Länder über ein entsprechendes Maßstäbengesetz, über Grundzüge eines neu zu fassenden Finanzausgleichsgesetzes und über ein Solidarpaktfortführungsgesetz geeinigt. Was sind die wesentlichen Ergebnisse?

Zum einen wurde den Geber- und Nehmerländern zugestanden, dass sie künftig – genauer ab 2005 – von überdurchschnittlichen Mehr- oder unterdurchschnittlichen Mindereinnahmen einen bestimmten Teil behalten dürfen. Das heißt konkret, ein Sockel von zwölf Prozent dieser relativ besseren Einnahmesituation bleibt außerhalb des Finanzausgleichs.

Daneben wird künftig die Finanzkraft der Gemeinden in größerem Maße berücksichtigt. Das hat den Hintergrund, dass beispielsweise die Kommunen in Ostdeutschland sehr finanzschwach sind. Die Finanzschwäche der Städte, Kreise und Gemeinden wiederum wird aber durch die jeweiligen Kommunalen Finanzausgleiche der Länder ausgeglichen. Die Länder mit finanzschwachen Gemeinden haben also relativ betrachtet höhere Aufwendungen für ihre Kommunen. Niedersachsen zum Beispiel zahlt in seinem Kommunalen Finanzausgleich grob gesprochen die gleiche absolute Summe an die Kommunen wie Sachsen, obgleich Niedersachsen drei Millionen Einwohner mehr hat und natürlich auch einen deutlichen größeren Landeshaushalt. Und dabei ist Niedersachsen auch nicht gerade das finanzstärkste Land mit den finanzstärksten Kommunen. Finanzschwache Gemeinden bedeuten also eine größere Belastung für die Länder und von daher ist es nur redlich und angemessen, die Finanzkraft der Kommunen stärker zu berücksichtigen.

Beides zusammen genommen heißt, die Bemessungsgrundlage wurde verbreitert und zugleich der Ausgleichstarif gesenkt – vom Grundprinzip her ähnlich wie bei den wesentlichen steuerpolitischen Forderungen.

Die Länder haben nicht viel Gestaltungsspielraum in ihren Haushalten: Sie haben mehr oder weniger hohe Sockel an Personalausgaben; sie müssen bundesgesetzliche Ausgaben wie Wohngeld oder BaFÖG mittragen – und hier spielen die Finanzautonomie beziehungsweise die fehlende Deckung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung mit hinein; sie

haben Mischfinanzierungen, die ihre Mittel stark binden und so weiter und so fort. Das sind Beträge, um die wir nicht umhin kommen.

Aber diese Beträge machen den allergrößten Teil der Budgets aus. Da gibt es wenig Spielräume – ganz besonders in Ostdeutschland mit seinem nach wie vor hohen Bedarf gerade im Investitionsbereich. Außerdem bräuchte man natürlich auch eine halbwegs verlässliche Perspektive bei den Einnahmen, weil man nicht von heute auf morgen den Haushalt mal eben so um fünf Prozent oder mehr kürzen kann.

Die Verhandlungen im letzten Sommer haben aus meiner Sicht noch zwei weitere positive Ergebnisse erbracht. Zum einen bekommen die ostdeutschen Länder ab 2005 die Investitionshilfen zur freien Verfügung, die der Bund im Rahmen des Solidarpaktes II zuweisen wird. Bisher sind diese Zuschüsse projektbezogen. Wir haben also ein kleines Stückchen mehr Freiheit gewonnen, auch ein kleines Stückchen mehr Eigenverantwortung. Beides wollten wir.

Zum anderen hat sich der Bund auch bereit erklärt, über die Mischfinanzierungen und die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern zu reden. Damit bin ich beim nächsten Punkt.

Mischfinanzierungen und Gemeinschaftsaufgaben bedeuten, wie angeführt, allzu oft Mitspracherechte anderer, gehen allzu oft mit einem großen Verhandlungs- und Abstimmungsaufwand einher. Und heraus kommt allzu oft nur die zweitbeste Lösung, wobei die Zuständigkeiten und Verantwortungen dann auch nur verschwommen wahrnehmbar sind. Die Länder wollen daher Aufgaben insgesamt entflechten und zum Beispiel aus dem System der Gemeinschaftsaufgaben nach dem Grundgesetz nach Möglichkeit ganz heraus. Andererseits können sie auf das Geld nicht verzichten – schon gar nicht in Ostdeutschland.

Da trifft man auf das gleiche Grundproblem wie beim Länderfinanzausgleich, nämlich, dass man nicht nur rein methodisch oder systematisch an die Sache herangehen kann, sondern bei entsprechenden Reformen auch vom notwendigen Ergebnis ausgehen muss. Die Länder können die Mittel etwa für die Wirtschaftsförderung oder den Hochschulbau – ich bleibe beim Thema Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern – nicht allein aufbringen. Bei einem Wegfall von Gemeinschaftsaufgaben wäre also eine Kompensation notwendig, wie immer sie auch aussieht.

Grundsätzlich betrachtet gäbe es dafür folgende Möglichkeiten: Erstens, der Bund beteiligt sich weiterhin an der Finanzierung, überlässt aber den Ländern deutlich größere Freiheiten in der Planung und Umsetzung ihrer Projekte, ihrer Maßnahmen und verzichtet auf gemeinsame Planungskataloge und Mitspracherechte. Zweitens, der Bund zieht sich aus der Finanzierung und Mitverantwortung völlig zurück und die Länder erhalten dafür einen höheren Anteil an den Gemeinschaftsteuern, also an der Einkommensteuer, der Umsatzsteuer und der Körperschaftsteuer.

An Hand der Bestandsaufnahme des deutschen Finanzföderalismus habe ich einige Probleme und Verkrustungen aufgezeigt, die unseren Staat lähmen, die auch vor dem Hintergrund des internationalen Wettbewerbs und der Globalisierung immer stärker zu Tage treten. Zugleich habe ich einige Optionen aufgezeigt, mit denen deutliche Verbesserungen erreicht werden können. Diese Optionen erfordern keine Revolution, kein vollständiges Aushebeln gewohnter und eingeübter Praktiken. Das Rad muss also nicht neu erfunden werden. Wir sollten dabei auch nicht Amerika kopieren.

Vielmehr geht es um die Rückbesinnung auf Rahmenbedingungen und Rollenverteilungen, wie sie unsere Verfassung eigentlich und ursprünglich zum Inhalt hatte. Es geht also schlicht um die Renaissance dessen, was unseren Staat im Kern ausmacht. Damit sind die notwendigen Reformen realistisch und mittelfristig umsetzbar. Insofern ist mir nicht bange, dass über die Stärkung des Föderalismus unser Staat, unser Gemeinwesen, auch in Zeiten größerer Turbulenzen und Veränderungen auf eine solide Basis gestellt wird.

Maßstäbengesetz kann Finanzverfassungsreform nicht ersetzen

Hans-Günter Henneke

1. Schwachstellenbefund und Reformbedarf

Das Regelungssystem der Aufgaben- und Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Kommunen hat unstrittig die Herstellung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und dabei insbesondere von Flensburg bis Füssen und innerhalb der neunziger Jahre auch bereits von Aachen bis Zittau eine gleichwertige Vorhaltung der öffentlichen Infrastrukturausstattung in hohem Maße befördert. Nicht verkannt werden darf allerdings, dass dies mit einer explosionsartig zunehmenden Verschuldung der öffentlichen Haushalte einherging. Das System funktionierte selbst in Zeiten kräftigen Wirtschaftswachstums nur um den Preis einer ständig zunehmenden Verschuldung des öffentlichen Gesamthaushalts. Die 1994 begründeten und 1999 erneuerten Sanierungshilfen für die sich in einer extremen Haushaltsnotlage befindenden Länder Bremen und Saarland stehen dafür als ein besonderes Symbol. Die Bundesrepublik Deutschland kämpft daher seit Jahren – und gerade wieder – mit der Einhaltung der Maastrichter Konvergenzkriterien.

Das gerade nach Herstellung der deutschen Einheit erst recht gebotene Umsteuern gelang nicht. Dies wird fast einhellig darauf zurückgeführt, dass das Regelungssystem der Aufgaben- und Finanzbeziehungen eine „Schön-Wetter-Verfassung“ darstellt, die zu einem System der organisierten Unverantwortlichkeit statt zu einer gerade auch vom Demokratieprinzip geforderten Zuordnung klarer Verantwortlichkeiten führt.

Der Bund verfügt zwar über die meisten Gestaltungsbefugnisse sowohl für die kostenintensive Sachgesetzgebung und die Besoldung der Beamten in Bund, Ländern und Kommunen als erst recht im Bereich der Steuergesetzgebung. Verantwortung lässt sich bei ihm aber weitgehend nicht bei einem Organ konkret festmachen, weil gesetzliche Regelungen zumeist der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Ist diese nicht zu erreichen, kommt es weder zu Aufgaben- und Ausgabenrückführungen noch zu impulsgebenden Steuerreformen. Die letzten Jahre haben dies eindrucksvoll belegt.

Die Länder haben zahlreiche eigene gesetzgeberische Gestaltungsspielräume zugunsten einer Mitwirkung an Entscheidungen des Bundesgesetzgebers preisgegeben und können daher hinsichtlich weiter Bereiche der von ihnen aufgrund gesetzlicher Vorgaben zu erfüllenden Aufgaben und daraus resultierender, von ihnen zu tragender Ausgaben aus eigenem Recht nicht umsteuern.

Gestaltungsmöglichkeiten hinsichtlich ihrer ihnen zufließenden Steuereinnahmen haben sie gar nicht. Die Verfassungsgerichtsbarkeit der Länder hat in richtungsweisenden Entscheidungen (BayVBl. 1997, 303 sowie 336; DVBl. 1998, 185 = NdsVBl. 1998, 43; BVerwG, DVBl. 1998, 776) in zutreffender Weise den Ländern den bei einem Auseinanderklaffen von Ausgaben- und Einnahmenentwicklungen häufig eingeschlagenen Weg der Aktivierung des kommunalen Finanzausgleichs als Reservekasse versagt.

Für die Kommunen schließlich hat der Gestaltungsspielraum quantitativ und qualitativ in den letzten Jahren ebenfalls immer weiter abgenommen. Der Anteil fremd determinierter Aufgaben und daraus resultierender unabweisbarer Ausgaben ist immer weiter gewachsen. Unausgeglichene Verwaltungshaushalte und Haushaltskonsolidierungskonzepte bestimmen gegenwärtig und in absehbarer Zukunft in manchen Ländern das kommunale Erscheinungsbild.

Im Einnahmehereich ist die eigengestaltbare Gewerbesteuer 1997 abgeschafft und durch eine Umsatzsteuerertragsbeteiligung ersetzt worden. Vom Volumen her stagnieren nicht nur die Eigeneinnahmen der Kommunen, sondern erst recht die Finanzausgleichsleistungen der Länder, wengleich insbesondere der Niedersächsische Staatsgerichtshof (NdsVBl. 1998, 43) in Anknüpfung an den Bayerischen Verfassungsgerichtshof (BayVBl. 1997, 303) die Verpflichtung zureffend herausgestellt hat, die finanzielle Mindestausstattung zur Erfüllung aller pflichtigen Aufgaben und eines Mindestmaßes an freiwilligen Aufgaben einzuhalten. Hieran hat das Bundesverwaltungsgericht (DVBl. 1998, 776ff.) angeknüpft. Indes zögern die Länder bei der Umsetzung dieses Verfassungsgebots.

Innerhalb des kommunalen Bereichs stellt sich die Situation für die Landkreise strukturell besonders schwierig dar, weil bei ihnen einerseits das Maß fremd determinierter Aufgaben besonders hoch ist und sie andererseits über keine originären Steuereinnahmen von Gewicht verfügen. So

verbleibt ihnen als verfassungsrechtlich gebotenes Eigengestaltungsmittel auf der Einnahmeseite allein die Festsetzung der von den kreisangehörigen Gemeinden zu erbringenden Kreisumlage. Auf diese Weise muss das Strukturdefizit der Kreisfinanzausstattung an die kreisangehörigen Gemeinden weitergegeben werden, solange die Kreise über keine Steueralternative verfügen.

Schließlich wird insbesondere im horizontalen Vergleich der Länder darauf hingewiesen, dass das Gesamtsystem der Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Kommunen dazu führt, dass keine Leistungsanreize bestehen, auf Länderseite die Steuereinnahmepotentiale zu erhöhen. Der fehlende Wettbewerb zwischen den Ländern schade daher insgesamt dem öffentlichen Gemeinwesen. Auch bestünden keine Anreize zur aus Effizienzgründen gebotenen Länderneugliederung des Bundesgebiets.

Vor diesem Hintergrund nimmt es nicht wunder, dass die Finanzverfassung in ihrer gegenwärtigen Ausformung seit ihrem Inkrafttreten am 1. Januar 1970 auf dem Prüfstand steht und angesichts der Interessendivergenz zwischen den einzelnen Ländern das Bundesverfassungsgericht 1986 (BVerfGE 72, 330), 1992 (BVerfGE 86, 148) und 1999 (BVerfGE 101, 158, 42.) drei Grundsatzurteile zur Finanzverfassung zu fällen hatte.

Die in der längerfristigen, gerade aber auch in der jüngsten Diskussion unterbreiteten Reformvorschläge beinhalten ohne Frage zahlreiche richtige und für die weitere Erörterung berücksichtigungswürdige Ansätze. Sie leiden jedoch weitestgehend nicht unerheblich darunter, dass sie zumeist nicht das gesamte Regelungssystem der Aufgaben- und Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Kommunen zum Ausgangspunkt nehmen und statt dessen von Einzelaspekten insbesondere hinsichtlich der Steuereinnahmeverteilung bzw. sogar nur der -umverteilung geprägt sind. Die meisten der gegenwärtig unterbreiteten Vorschläge verkennen damit sowohl den Charakter der Finanzverfassung als Folgeverfassung als auch die Tatsache, dass die aufgrund dieser verkürzten Betrachtungsweise vorgeschlagenen Therapien letztlich nicht durchschlagend erfolgreich sein können.

Für die durchzuführende Reform der Aufgaben- und Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Kommunen mit den Zielen

- der effizienteren Aufgabenwahrnehmung,
- der Verschlankung des Staates bei Rückführung der Staatsquote,
- der Autonomiestärkung der Ebenen im Bundesstaat,

- der partiellen Entflechtung der Aufgaben- und Finanzbeziehungen und
- der Senkung der Staatsverschuldung,
- ohne grundsätzliche Preisgabe des überkommenen Grundsatzes der Funktionentrennung zwischen Bund und Ländern und
- der bündischen Komponente des „Einstehens füreinander“

griffe es erheblich zu kurz, (zunächst) nur auf der Seite der Einnahmeverteilung bzw. -umverteilung ansetzen zu wollen.

Alle Vorschläge, die sich dem Ziel eines verstärkten Wettbewerbsföderalismus verschrieben haben, müssen mit dem grundgesetzlichen Aufgaben- und Ausgabenverteilungssystem in Einklang gebracht werden. Einem Wettbewerb der Länder bei den Steuereinnahmen kann nicht das Wort geredet werden, wenn ein Wettbewerb bei den Aufgaben und den daraus resultierenden Ausgaben nicht besteht. Ein Wettbewerb um Steuereinnahmen kann einer bundesstaatlichen Aufgaben- und Ausgabenverteilung nicht gleichsam angehängt werden, die außerhalb des Finanzbereichs weiterhin auf kooperative Verflechtung und starke Zentralität setzt.

Dass der Länderfinanzausgleich von Verhandlung zu Verhandlung einen immer höheren Ausgleichsgrad erreicht hat, ist vor allem auf die immer größer gewordene Unselbständigkeit der Länder bei der Bestimmung ihrer Aufgaben und Ausgaben sowie zunehmende Verwerfungen bei der Wirtschaftsentwicklung im horizontalen Vergleich zurückzuführen. Die finanzschwachen Länder, die sich stets in der Überzahl befanden, haben angesichts dessen einen immer höheren Schutz vor Ungleichheit auch auf der Einnahmeseite gesucht, ohne dabei strukturell ihre Situation wirklich zu verbessern.

Die Anreizeffekte, die eine isolierte Reform des Länderfinanzausgleichs entfalten oder vermindern kann, sind von vornherein äußerst begrenzt, da der Bund mit der weitgehendsten Aufgaben- und Ausgabeterminierung der Länder und ihrer Kommunen sowie der vollständigen Normierung ihrer Steuereinnahmen die wichtigsten Vorgaben für die Finanzpolitik der Länder gibt. Die Länder haben ihrerseits nur wenig Spielraum zur Gestaltung ihrer Einnahmen und zur Rückführung ihrer Ausgaben, sieht man von der Flucht in die Verschuldung ab. Bei unveränderter Aufgaben- und Lastenverteilung gehört zu einer Finanzverfassung, da sie die Herstellung einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung nicht der Verantwortung und dem Wettbewerb der Länder überlassen kann, als sys

temkonforme Ergänzung ein Länderfinanzausgleich, der die nach der Steuerverteilung verbliebenen Disparitäten weitgehend ausgleicht. Weil die originäre Einnahmeverteilung unter den Ländern und ihren Kommunen ungleichmäßig und nicht aufgabengerecht ist, führt kein Weg an einem Finanzausgleich vorbei, um die Länder und ihre Kommunen in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben adäquat und entsprechend den bundesgesetzlichen Vorgaben wahrnehmen zu können.

Wenn derzeit, ohne auf die Aufgaben- und Lastenverteilungsseite einzugehen, vielfach vorgeschlagen wird, die Ergänzungsanteile bei der Umsatzsteuerverteilung abzuschaffen, die Ausgleichsintensität im Länderfinanzausgleich abzubauen, die Bundesergänzungszuweisungen zurückzuführen bzw. gänzlich entfallen zu lassen sowie auf Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen zu verzichten, führt dies je für sich, erst recht aber in der Kumulation zu einem erheblichen Gefälle auf der Einnahmeseite. Das kann von vielen Ländern und ihren Kommunen so nicht verkraftet werden, wenn die Erfüllung der pflichtigen Aufgaben von ihnen weiterhin erwartet wird.

Dies zeigt: Eine Reform, die nicht von der Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen ausgeht, verspricht keine wirkliche Verbesserung des Systems, sondern ein bloßes Kurieren an Symptomen.

2. Lastenverteilungsregeln

Solange und soweit es nicht zu einer konsequenten Rückführung bundesgesetzlicher Regelungskompetenzen kommt, stehen und fallen alle Vorschläge zur Rückführung der Staatsquote, zur Autonomiestärkung der Ebenen und zur Schaffung von mehr Wettbewerb zwischen den Ländern und ihren Kommunen in ihrer Realisierung letztlich damit, ob das Konnexitätsprinzip in Art. 104 a GG einer – jedenfalls partiellen – Änderung zugeführt wird. Eine Erweiterung der Spielräume der Länder und Kommunen auf der Aufgaben- und Ausgabenseite ist nur durch eine Neutralisierung der Ausgabelasten der Länder und Kommunen bei bundesgesetzlich statuierten, in der Regel in horizontaler Hinsicht sehr unterschiedlich streuenden Ausgabelasten bzw. durch eine Aufhebung dieser Mittel bindenden Aufgaben zu erreichen. Ließe sich die Einführung des Konnexitätsprinzips im Grundgesetz wie in allen Landesverfassungen durchsetzen, würde dies dem gegenwärtigen Mechanismus, Aufgaben vom Bund

auf die Länder und Kommunen sowie von den Ländern auf ihre Kommunen weg zu drücken, wie auch der immer intensiveren Durchnormierung durch den Gesetzgeber am wirksamsten begegnen. Mit der konsequenten verfassungsrechtlichen Statuierung von pauschalisierten Kostenerstattungsansprüchen bei gesetzlichen Aufgabenübertragungen ließe sich also sowohl ein Rückgang der Fremdbestimmung von Aufgaben durch die Gesetzgeber als auch eine finanzielle Abgeltung für dennoch übertragene Aufgaben erreichen.

Wäre der Bund nicht mehr in der Lage, zu Lasten der Länder und Kommunen Gesetze zu beschließen, weil dem Bund als Veranlasser die Finanzierungspflicht obläge, hätte dies also die doppelte Konsequenz, dass

- (1) der Bund sehr viel zurückhaltender beim Ausschöpfen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz wäre und
- (2) die Länder, denen dann Gesetzgebungsspielräume offenständen, nicht mehr zur einheitlichen Aufgabennormierung mit der Folge verpflichtet wären, dass aufgrund unterschiedlicher politischer Wertungen über Dringlichkeiten und Aufgabenerfüllungsstandards die Staatsquote nachhaltig rückführbar wäre.

Unterschiedliche Auffassungen werden, wie dies beispielhaft die Vorschläge der Enquête-Kommission Verfassungsreform, der Landtagspräsidentenkonferenz, des 61. Deutschen Juristentages und der „Albrecht-Initiative“ zeigen, hinsichtlich des einzuschlagenden Weges vertreten. Gesichtspunkte der Durchsetzbarkeit mit Blick auf die Folgen sprechen dafür, soweit wie möglich an das bisherige Regelungssystem anzuknüpfen, um dem jedenfalls bei Geldleistungen und vergleichbaren Leistungen unabweisbaren Reformbedarf wirksam Rechnung tragen zu können. Dies waren die Kernüberlegungen, welche die Verfassungsrechtliche Abteilung des 61. Deutschen Juristentages bewogen haben, sich zur Vermeidung eines zu weitgehenden Systemwechsels nicht den Vorschlägen des Gutachters *Ferdinand Kirchhof*, sondern meinen Änderungsanträgen anzuschließen und bei grundsätzlicher Beibehaltung des Art. 104a Abs. 1 GG bereichsspezifisch in Art. 104a Abs. 3 GG für die Ausführung von Maßnahmen des Bundes durch Länder und Kommunen, die Zahlungen, Sachleistungen oder die Herstellung oder die Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen vorsehen, eine – und zwar vollständige, wenngleich pauschalierbare – Lastentragungspflicht des Bundes einzufordern.

Eine diesbezügliche Änderung des Art. 104a Abs. 3 GG ist zu Recht als überfällig bezeichnet worden. Die – vermeintliche – Schwäche einer solchen Änderung, der strukturellen Dimension des Problems nur teilweise, nämlich bei Geldleistungen und ähnlichen Leistungen, gerecht zu werden (So *Schoch/Wieland*: Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben, 1995, 245 f.), erscheint mir in Wahrheit ihre Stärke sowohl in materieller Hinsicht als auch hinsichtlich der Durchsetzbarkeit zu sein. Denn eine solche bereichsspezifische Ausnahmeregelung hält am System der geltenden Finanzverfassung und damit am Vorrang der aufgabengerechten Steuerverteilung und des Finanzausgleichs fest – wie immer beide auch künftig ausgestaltet werden mögen. Die bisherige Tarierfunktion der Art. 106 und 107 GG, wie sie gegenwärtig insbesondere in Art. 106 Abs. 3 Satz 4 und Abs. 4 Satz 1 GG angelegt ist, würde mithin grundsätzlich beibehalten, wobei die vom Bund nach Art. 104a Abs. 3 GG an die Länder und Kommunen zu leistenden Finanzbeiträge bei der primären vertikalen Steuerverteilung zunächst einmal dem Bund zuzuschlagen wären.

Sollte es zu einer entsprechenden Änderung des Art. 104a Abs. 3 GG kommen, muss zugleich sichergestellt werden, dass ein Junktim zwischen der Aufgabenzuweisung und der Bereitstellung der erforderlichen Mittel hergestellt wird. Wenn also der Bund bei der Aufgabenzuweisung ausnahmsweise unmittelbar auf die Gemeinden und Kreise durchgreift und durchgreifen darf, muss sich dies auch unmittelbar in seiner Finanzierungsverantwortung gegenüber den Kommunen niederschlagen, damit die Kommunen künftig anders als bisher nicht mehr den „Gesang zwischen den Stühlen“ anstimmen müssen. Anders verhält es sich, wenn der Bund Geld- oder Sachleistungsgesetze normiert, die ausführende Behörde aber der Bestimmung durch die Länder überlässt. Dann muss die Mehrbelastungsausgleichspflicht des Bundes gegenüber den Ländern bestehen. Wenn diese die Kommunen kraft Landesrechts zu Aufgabenträgern bestimmen, trifft sie die Verantwortung für die kommunale Mehrbelastung anstelle der Eigenwahrnehmung unabhängig davon, ob Aufgabenerfüllungspflichten noch intensiviert werden oder nicht, mit der Folge, dass die Kommunen dann ihren Ausgleichsanspruch gegen das aufgabenzuweisende Land zu richten haben.

3. Steuergesetzgebungs- und Hebesatzfestsetzungskompetenzen

Erst wenn und soweit es zu einer entsprechenden Änderung des Konnexitätsprinzips kommt, ist aufgrund der dadurch eintretenden Neutralisierung unabweisbarer Ausgabelasten der Länder und Kommunen der Weg frei für eine Autonomiestärkung der Länder und Kommunen bei der Steuergesetzgebung.

3.1. Gründe für eine Stärkung der Autonomie von Ländern und Kommunen

Über das Ziel einer gewissen Autonomiestärkung der Länder und Kommunen scheint sich eine weitgehende Einigkeit abzuzeichnen, sprechen doch zumindest sieben gewichtige Gründe für eine derartige strukturelle Änderung im Verhältnis zum bisherigen System.

Zuvörderst ist dies der Gesichtspunkt der Fühlbarkeit beim Bürger. Während sich insbesondere Landespolitik heute ausschließlich als Ausgaben- und Verschuldungsgestaltungs-, nicht aber als Einnahmestaltungspolitik erweist, könnten bei einer gewissen Steuerautonomie die Länder in eigener Verantwortung festlegen, in welchem Umgang sie staatliche Leistungen erbringen und dafür ihre Steuerzahler belasten möchten. Dies stärkt das Verantwortungs- und das Demokratieprinzip.

Kernerwägung für die dem Bundesstaatsprinzip an sich zuwiderlaufende Bündelung der Steuergesetzgebungskompetenzen allein auf Bundesebene bei der Finanzreform 1969 war der Aspekt der Indienststellung der Besteuerung für die Konjunktursteuerung. Dieser Gesichtspunkt hat in den vergangenen beiden Jahrzehnten faktisch erheblich an Bedeutung verloren und wird im Zuge der EG-weiten Steuerharmonisierung, gepaart mit dem Funktionsverlust nationalstaatlicher, tendenziell nachfrageorientierter Politiken weiter an Gewicht verlieren.

Die innerstaatliche Umsetzung der Maastricht-Kriterien gebietet rasch den Abschluss eines sog. Nationalen Stabilitätspaktes, der verbindlichen Festlegung der Verschuldungsgrenzen von Bund, Ländern und Kommunen. Hierüber besteht seit Jahren heftiger Streit. Dieser ist nicht zuletzt dadurch begründet, dass mit der Statuierung Sanktionen bewehrter Verschuldungsgrenzen den Ländern der Zugang zu ihrer einzig autonom gestaltbaren Einnahmequelle, nämlich der Höhe der Nettokreditaufnahme, deutlich beschränkt wird. Die Länder sehen im Augenblick den Ausweg

darin, im Verhältnis zum Bund eine übermäßig hoch erscheinende Verschuldungsquote einzufordern, um auf diese Weise die davon ausgehende begrenzende Wirkung möglichst weit hinauszuschieben. Autonome Steuergestaltungsmöglichkeiten könnten demgegenüber die Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern um die innerstaatliche Aufteilung des auf die Bundesrepublik Deutschland insgesamt entfallenden Verschuldungspotentials deutlich entschärfen. Zugleich mildern sie die Zwangslage der Länder, sich selbst bestimmbare Einnahmen nur auf dem Kreditwege und gestaltbare Ausgaben durch Kürzung des kommunalen Finanzausgleichs beschaffen zu können.

Der gleiche Gedanke, nämlich die Schaffung einer Ventilfunktion und die Beseitigung der Asymmetrie in den Gestaltungsmöglichkeiten bei der Steuerfestsetzung zwischen Bund und Ländern, bei deren Fortbestand ausschließlich der Bund die Möglichkeit hat, zusätzlich auftretende Finanzbedarfe über eine höhere Steuerbelastung der Bürger abzudecken, fordert geradezu Steuergestaltungsmöglichkeiten der Länder. Auf diese Weise ist das vom Bundesverfassungsgericht zu Recht kritisierte Deckungsquotenverfahren bei der Festsetzung des Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnisses von Bund und Ländern zu beseitigen, das zu einem Wettlauf um die Ausweitung von Ausgaben führt. Die sich letztlich zu Lasten der Steuerbelastung der Bürger auswirkende Asymmetrie des gegenwärtigen Verfahrens liegt darin, dass bei zunehmenden Staatsausgaben von Bund und Ländern die jeweilige Deckungsquote durch Steuern sinkt. Das wussten in der Vergangenheit die Länder in den Verhandlungen um das Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnis stets dahingehend auszunutzen, dass ihr Anteil am Umsatzsteueraufkommen erhöht und der des Bundes mit der Erwägung vermindert wurde, dass der Bund – anders als die Länder – über die Steuergesetzgebungskompetenzen verfügt und sich, sei es mit Zustimmung des Bundesrates, sei es ohne diese, wie etwa bei der Erhöhung der Mineralölsteuer oder der Einführung des Solidaritätszuschlages, beim Bürger refinanzieren kann. Entfällt das Deckungsquotenverfahren zugunsten der Einräumung von Steuergestaltungsbefugnissen der Länder, dürften sich die Auseinandersetzungen um die vertikale Steuerverteilung erheblich entschärfen. Der vorangehende systemimmanente Ausgabensteigerungswettbewerb, der zuletzt ganz deutlich vor den Solidarpaktverhandlungen zu beobachten war, entfielen, weil die jeweils andere Seite auf ihre Möglichkeiten zur Ausschöpfung ihrer Steuerquellen verwiesen würde. Das vom Bundesverfassungsgericht bis

2002 geforderte Maßstäbengesetz zur Rationalisierung des Entscheidungsprozesses bei der Festsetzung des Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnisses ist ein Schritt in die richtige Richtung, reicht zur Problemlösung aber bei weitem nicht aus.

Die Erwägung, auf Eigengestaltungsmöglichkeiten und damit auf Eigenanstrengungen zurückzugreifen statt die eigene Handlungsunfähigkeit mangels Handlungsmöglichkeiten ins Feld führen zu müssen, spricht auch für eine partielle Steuergestaltungsautonomie der Länder als Alternative zu einem sehr hohen Ausgleichsniveau im Länderfinanzausgleich und bei den Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen. Dieses beruht derzeit systemimmanent darauf, dass angesichts des hohen Grades gebundener Ausgaben bei nicht gestaltbaren, aber stark streuenden Einnahmen eine Alternative zur vorhandenen Ausgleichsintensität schlicht nicht besteht. Diese strukturelle Fehlentwicklung gilt es sowohl von der Ausgabenseite durch Einführung eines Konnexitätsprinzips als auch von der Einnahmeseite durch Verbreiterung der Gestaltungsspielräume der Länder aufzubrechen.

Auch die Haushaltsnotlageentscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 86, 148) betreffend Bremen und das Saarland mit der Auslösung von Beistandspflichten aus dem Grundsatz des bündischen Einstehens füreinander bei Statuierung von Kooperationspflichten der hilfsbedürftigen Länder Bremen und Saarland konnte so nur ergehen, weil den beiden betroffenen Ländern die Möglichkeit zur Selbsthilfe bei der Steuererhebung bisher nicht zusteht. Führt man Steuergestaltungsspielräume der Länder ein, würde dies die Entstehung von Haushaltsnotlagen und daran geknüpfte Beistandspflichten zwar möglicherweise nicht vermeiden, die Gewährung von Hilfeleistungen könnte aber an die Voraussetzung einer spürbaren steuerlichen Heranziehung der Einwohner in den betroffenen Ländern anknüpfen. Die bisherige, bereits seit fünf Jahren laufende Sanierungsaktion hat trotz massiver Leistungen des Bundes den erwünschten Erfolg deshalb nicht gezeigt, weil die betroffenen Länder Saarland und Bremen zwar auf der Ausgabenseite Sanierungsaufgaben erfüllt haben, die Entwicklung der Einnahmen mit den Erwartungen aber nicht Schritt gehalten hat. Bestünden nicht nur Kooperationspflichten, sondern die Pflicht zu einer stärkeren steuerlichen Belastung der eigenen Bevölkerung, trüge dies dem Verantwortungs- und dem Demokratieprinzip deutlich stärker Rechnung als die bisherige Regelung. Auch würde von den betroffenen Ländern und ihrer Einwohnerschaft die Alternative

einer Länderneugliederung möglicherweise anders beurteilt werden, als dies heute der Fall ist.

Schließlich hat die Einführung des Euro zum 1. Januar 1999 dazu geführt, dass der zwischen einzelnen Gebieten des „Euro-Landes“ bestehende Standortwettbewerb um Unternehmensansiedlungen noch intensiviert wird. Angebotsorientierte Vor-Ort-Politikstrategien legen damit deutlich an Gewicht zu. Damit gewinnen künftig sowohl die Landes- als auch die Kommunalpolitik erheblich an Bedeutung. Um effektiv sein zu können, benötigen die Länder dafür sowohl institutionelle wie auch finanzielle Spielräume, was dafür spricht, das Instrumentarium insbesondere der Wirtschaftsförderung auch um Elemente der wirtschaftsbezogenen Steuergestaltung zu erweitern.

Alle Argumente, die sich für eine Einräumung einer gewissen Steuergestaltungsautonomie der Länder anführen lassen, sind überdies sinngemäß auf die Städte, Gemeinden und Kreise übertragbar, wobei die Gemeindeebene ja bereits über das Hebesatzrecht bei der Grund- und Gewerbesteuer verfügt, während die Landkreise bisher nicht einmal unmittelbar an Steuererträgen beteiligt sind. Bei der notwendigen Prüfung des kommunalen Finanz- und Steuersystems kommt den Elementen der Erweiterung der Gestaltungsspielräume der Kommunen eine sehr hohe Bedeutung zu. Dies spricht dafür, die verfassungsrechtlich bereits seit 1969 in Art. 106 Abs. 5 Satz 3 GG vorgesehene Hebesatzfestsetzung auf den gemeindlichen Einkommensteueranteil endlich einzuführen und auch für die Landkreise Steuergestaltungsmöglichkeiten vorzusehen.

3.2. Lösungsmöglichkeiten

Für den anstehenden politischen Diskussions- und Entscheidungsprozess ist es sehr wichtig, wenn über das bei der Verteilung der Steuergesetzgebungskompetenzen zu verfolgende Ziel einer Autonomiestärkung der Länder und Kommunen möglichst frühzeitig ein breiter Konsens erzielt werden könnte.

Fest steht, dass die Frage der Zuordnung von Steuergesetzgebungszuständigkeiten nicht losgelöst von der Verteilung der Ertragshoheit behandelt werden kann. Verbleibt es grundsätzlich bei der bisherigen vertikalen Ertragsverteilung, kann sich die Steuergesetzgebungskompetenz der Länder von vornherein nur auf solche Steuern erstrecken, deren Erträge nach Art. 106 Abs. 2 und Abs. 6 GG ausschließlich den Ländern und ih

ren Kommunen zustehen. Insoweit kann darüber nachgedacht werden, die Steuergesetzgebungsbefugnisse der Länder nach Art. 105 Abs. 2a GG gegenständlich in der Erwartung zu erweitern, dass diese davon dann nicht nur zu eigenen, sondern auch zu Gunsten der Kommunen Gebrauch machen. Derselbe Effekt ist zu erreichen, wenn sich bei ausschließlichen Ertragszuständigkeiten der Länder und Kommunen der Bund aus seiner konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis nach Art. 105 Abs. 2 GG zurückzöge. Eine verfassungsrechtliche Regelung ist daher nicht zwingend geboten, wohl aber zweckmäßig, wie die ausgreifende Ausschöpfung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch den Bund in den letzten dreißig Jahren gezeigt hat.

Bei Gemeinschaftsteuern, insbesondere bei der Einkommensteuer, kann demgegenüber ein Zuschlag- bzw. Hebesatzrecht der Länder verfassungsrechtlich ermöglicht werden. Dabei gilt es, gleichzeitig die Kommunen mit in den Blick zu nehmen, da es wenig sinnvoll und realitätsnah erscheint, Hebesatz- bzw. Zuschlagsrechte auf dieselben Steuern sowohl den Ländern als auch den Kommunen zuzubilligen. Der Vorschlag, eine regional relativ gleichmäßig ergiebigen Wertschöpfungsteuer für die Städte und Gemeinden bei Einräumung eines eigenen Hebesatzrechts auf diese Steuer für die Landkreise zur Vermeidung einer Überbelastung der Kreisumlage einzuführen, lässt für Zuschlags- und Hebesatzrechte der Länder bei anderen Steuern Raum und verdient in diesem Zusammenhang große Beachtung und eine intensive Diskussion.

Sollte es – was im Ergebnis für unwahrscheinlich zu halten ist – bei der Ertragsverteilung zu einer Rückführung des Verbundsystems und einer Verstärkung des Trennsystems etwa durch Zuordnung der Erträge der Lohn- und Einkommensteuer an die Länder kommen, stünde deren Normierung den Ländern potenziell ebenfalls offen.

Hinsichtlich des konkret einzuschlagenden Weges ist jedoch Augenmaß geboten. Nicht nur die Fehler des gegenwärtigen Systems der Verteilung der Steuergesetzgebungskompetenzen sind zu vermeiden, sondern auch die Fehler, die das System hatte, dessen Beseitigung das gegenwärtige System mit den Finanzreformen 1955/56 und 1969 erst herbeigeführt hat. Wenn die Besteuerungsgrundlagen zwischen den Ländern und Kommunen in horizontaler Hinsicht von vornherein krass ungleich verteilt werden, besteht keine Chancengleichheit beim Wettbewerb um die Besteuerung.

Dies führt automatisch zum Ruf nach einem Steuerverbund bzw. hohen Ausgleichsleistungen bei der horizontalen Umverteilung.

Bei der Ermöglichung von Steuergestaltungsbefugnissen der Länder und Kommunen kann es letztlich also nur darum gehen, den richtigen Mittelweg zwischen gleichmäßiger Ausstattung und hinreichender Steuerautonomie einer jeden Gebietskörperschaft zu finden. Dafür dürfte es ausreichen, einige bewegliche, breit angelegte Steuerquellen mit ausgeprägt regionaler Aufgabenäquivalenz bei einheitlicher Bemessungsgrundlage mit einem Steuersatzrecht auszugestalten.

Ob die Lohn- und Einkommensteuer bzw. die Körperschaftsteuer insoweit überhaupt geeignet sind oder ob sie die Besteuerungsgrundlagen von vornherein ungleich verteilen und eine hinreichende Aufgabenäquivalenz nicht aufweisen, ist gegenwärtig sehr umstritten und bedarf der näheren Ausleuchtung. Im übrigen ist aus dem Katalog der Landessteuern sowohl auf die Kraftfahrzeugsteuer als auch auf die Biersteuer und die Spielbankabgabe zu verweisen.

Bei der Frage der künftigen vertikalen Steuerertragsverteilung erscheint eine grundlegende Entflechtung des derzeit aus Elementen des Trenn- und des Verbundsystems bestehenden Mischsystems wenig realistisch. Fraglich ist, ob sie wirklich anzustreben ist oder ob die dadurch hervorgerufenen Nachteile nicht die damit zu erwartenden Vorteile überwiegen. Die offenkundigen Schwachstellen der gegenwärtigen Regelung des Art. 106 GG liegen

- im Deckungsquotenverfahren bei der Aufteilung der Umsatzsteuer auf Bund und Länder,
- in einer völlig fehlenden verfassungsrechtlich gesicherten Steuerertragsbeteiligung der Landkreise, wodurch die Finanzverfassung insoweit ihrer Funktion als Folgeverfassung nicht gerecht wird,
- in der nicht hinreichend ausgeprägten kommunalen Steuerausstattung und
- in der „offenen Flanke“ der kommunalen Steuerertragszuständigkeiten, der in der Dispositionsbefugnis des einfachen Bundesgesetzgebers stehenden Gewerbesteuerumlage.

Dass daneben die als verfassungspolitisch völlig missglückt zu bezeichnenden verfassungsrechtlichen Neuregelungen des Familienleistungsausgleichs in Art. 106 Abs. 3 Satz 5 und 6, Abs. 4 Satz 1 und 2. Halbsatz

des Grundgesetzes und des Länderanteils für den Personennahverkehr in Art. 106a der umgehenden Abschaffung anheimfallen müssen, ist offenkundig.

Hinzu tritt das nur schwer zu lösende Problem, dass nach Art. 105 Abs. 3 GG alle Bundesgesetze über Steuern, deren Erträge nicht ausschließlich dem Bund zufließen, der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Dem Abbau von Zustimmungserfordernissen zur Verhinderung der insbesondere 1997/98 viel diskutierten „Blockadepolitik“ lässt sich in der Tat nur mit einem stärkeren Trennsystem bei gleichzeitiger Verstärkung der Steuergesetzgebungskompetenzen der Länder für ihnen oder den Kommunen zufließende Steuern Rechnung tragen.

Käme man zu einer Entflechtung der Gemeinschaftsteuern nach dem Grundsatz: indirekte Steuern dem Bund, direkte Steuern den Ländern, zementierte man damit zugleich deren Relation zueinander auf Dauer. Die steuersystematisch nicht zuletzt mit Blick auf die Harmonisierung der Steuersätze im EU-Binnenmarkt zu führende Diskussion des Verhältnisses von direkten und indirekten Steuern würde ohne Not mit der Frage der aufgabenangemessenen Finanzausstattung der Ebenen im Bundesstaat befrachtet. Komplizierte Zugriffsbefugnisse auf Anteile an den der anderen Ebene zugeordneten Steuerarten müssten zur Lösung dieser Fragestellung vorgesehen werden.

Zudem übersehen die derzeit eine solche Entflechtung vorsehenden Vorschläge, dass bei der hier vorgeschlagenen Neufassung des Konnexitätsprinzips bei der primären vertikalen Steuerverteilung ohnehin quantitativ erhebliche Umschichtungen zugunsten des Bundes vorgenommen werden müssten, damit dieser seinen Verpflichtungen gegenüber Ländern und Kommunen zum Belastungsausgleich nachkommen kann. Die Tatsache, dass im Status quo Vergleich die Steuererträge bei einer Entflechtung für Bund und Länder zufälligerweise „passen“, ist damit für die Neuordnung bei verändertem Konnexitätsprinzip ohne jede Aussagekraft. Überdies wird beim Vorschlag einer vollständigen Zuordnung der Umsatzsteuererträge an den Bund übersehen, dass die 1997 mühsam erreichte und verfassungsrechtlich in Art. 106 Abs. 5a GG abgesicherte gemeindliche Umsatzsteuerbeteiligung als Ersatz für die abgeschaffte Gewerbesteuer dann bereits wieder beseitigt werden und nach einer neuen kommunalen Steuerbeteiligung gesucht werden müsste.

Dies alles scheint eher dafür zu sprechen, es bei den bisherigen ausdrücklich so bezeichneten Gemeinschaftsteuern zu belassen. Das heißt, die *Umsatzsteuerbeteiligung* auf der Grundlage des Maßstäbengesetzes den finanziellen Auswirkungen eines modifizierten Konnexitätsprinzips bei Abschaffung der Sonderregelungen für den Familienleistungsausgleich und den Länderanteil für den Öffentlichen Personennahverkehr anzupassen und in der *Quote* so *festzuschreiben*, dass künftige Änderungen nur vorzunehmen sind, wenn dieses aufgrund von Änderungen des Anteilsverhältnisses von direkten und indirekten Steuern mit unterschiedlichen Auswirkungen auf Bund und Länder geboten ist. Denn mit Einschränkung ist nicht damit zu rechnen, dass von der Präzisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe durch das Maßstäbengesetz nachdrückliche und wirklich durchschlagende Erfolge zu erwarten sind.

Belastungsverschiebungen durch Statuierung neuer Aufgaben von Ländern und Kommunen seitens des Bundes müssten grundsätzlich *über das modifizierte Konnexitätsprinzip vom Bund aufgefangen* werden; Aufgabenausweitungen auf der je eigenen Ebene hätten Bund und Länder durch Ausschöpfung je eigener Besteuerungsmöglichkeiten auszugleichen und vor ihren Einwohnern und Wählern zu legitimieren.

Hinsichtlich der *Landkreisebene* muss endlich dem verfassungspolitisch aufgrund der Funktion der Finanzverfassung als Folgeverfassung nicht hinnehmbaren Missstand Abhilfe geleistet werden, dass den Kreisen trotz des hohen Maßes verfassungsrechtlich gewährleisteter originärer Selbstverwaltungsaufgaben anders als allen anderen Ebenen keine originären Steuereinnahmen zustehen. Insofern drängt sich bei einer Neuordnung der Beteiligungsverhältnisse an der Umsatzsteuer eine *verfassungsunmittelbare Ertragsbeteiligung der Landkreise an der Umsatzsteuer* geradezu auf, die selbstverständlich aus dem bisherigen Länderanteil und nicht aus dem gemeindlichen Anteil zu speisen ist. Dabei geht es – wenn die Länder bisher den Landkreisen eine ausreichende Finanzausstattung über den kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung gestellt haben – nicht um eine quantitative, sondern nur um eine qualitative Verbesserung der Kreisfinanzen, um eine Verminderung der Zuweisungsabhängigkeit vom kommunalen Finanzausgleich. Quantitativ wirkte sich diese Änderung – zu Recht – nur in den Ländern aus, die den Kommunen, insbesondere den Kreisen, bisher über den kommunalen Finanzausgleich eine aufgabenangemessene Finanzausstattung trotz verfassungsrechtlich gesicherten Anspruchs der Kommunen verweigern.

Hinsichtlich der kommunalen Steuerausstattung sind die gegebenenfalls mit Modifizierungen des Art. 106 Abs. 6 GG verbundenen Überlegungen zur *Fortführung der kommunalen Finanzreform* (Diskussion um die Werterschöpfungssteuer und eine einheitliche Unternehmensteuer etc.) zum Abschluss zu bringen. Dabei ist eine qualitative und eine quantitative Verbesserung der kommunalen Steuerausstattung bei Verminderung der Zuweisungsabhängigkeit vom kommunalen Finanzausgleich anzustreben.

Ein erheblicher Beitrag zur Autonomiestärkung der Ebenen und zur Entflechtung könnte durch die *Abschaffung der Gewerbesteuerumlage* nach Art. 106 Abs. 6 Satz 4 und 5 GG geleistet werden, durch welche die Gewerbesteuer de facto zu einer vierten Gemeinschaftsteuer geworden ist. Bei dieser bestehen – anders als bei der Umsatzsteuer – verfassungsgeleitete Grundsätze über die Höhe der Umlage nicht, weil das Grundgesetz dem Bundesgesetzgeber die Blanko-Ermächtigung erteilt, bei Zustimmung des Bundesrates Bund und Länder durch eine Umlage an dem Aufkommen der Gewerbesteuer zu beteiligen. Mit dieser in Art. 106 Abs. 6 GG versteckten Regelung, die bei der Finanzreform 1969 den durchaus sinnvollen Hintergrund hatte, die seinerzeit bestehende große Streuung bei der Gewerbesteuer zu vermindern und die Abhängigkeit der Gemeinden von der Gewerbesteuer bei gleichzeitiger Einführung eines gemeindlichen Anteils an der Lohn- und Einkommensteuer zu verringern, ist in der Vergangenheit – unbemerkt von der Öffentlichkeit – von Bund und Ländern häufig Schindluder getrieben worden. Dies gilt insbesondere für die einseitige Erhöhung der Gewerbesteuerumlage zugunsten der Länder in Höhe von jährlich 800 - 900 Mio. DM im Zuge des Vermittlungsverfahrens, welches zur kommunalen Umsatzsteuerbeteiligung zum 1. Januar 1998 geführt hat. Bei dem am 21. Dezember 1999 vorgestellten Konzept zur Steuerreform 2000 spielt die massive Erhöhung der Gewerbesteuerumlage erneut eine zentrale Rolle. Im Finanztableau heißt es unter: „Sonstige Maßnahmen: Anpassung der normalen Gewerbesteuerumlage“ schlicht: „Steht noch nicht fest“. Hier kündigt sich erneut eine die Kommunen massiv benachteiligende Regelung an.

Kommt im Rahmen der Neuregelung der Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Kommunen die Frage der sachgerechten vertikalen Einnahmeaufteilung auf den Tisch, sollte auf die Gewerbesteuerumlage zugunsten des Bundes und der Länder ersatzlos verzichtet werden. Der dadurch eintretende finanzielle Ausfall des Bundes kann bei der neu vorzu

nehmenden Aufteilung des Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnisses berücksichtigt werden. Die Ausfälle der Länder könnten erforderlichenfalls bei der Bildung der Verbundquote im kommunalen Finanzausgleich Berücksichtigung finden. Die kommunale Einnahmeautonomie würde auf diese Weise erheblich gesteigert werden, ohne dass es insoweit zu einer Neuzuweisung von Steuererträgen an die Kommunen käme. Ihnen würden lediglich die Erträge aus Eigenem belassen. Wenn die Auffassung vertreten wird, dass die dann bestehende interkommunale Streuwirkung zu groß ist, bietet sich als kommunalnäheste Lösung an, die Gewerbesteuerumlage zwar bestehen zu lassen, ihr Aufkommen aber im kreisangehörigen Raum den Landkreisen zuzuweisen. Das würde zu einem erheblichen Ausgleichseffekt im kreisangehörigen Raum beitragen und der den Landkreisen eigenen Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion sachangemessen Rechnung tragen.

Schließlich erscheint es zur Stärkung der kommunalen Steuerertragskraft sachgerecht, das Aufkommen der *Grunderwerbsteuer vollständig den Landkreisen und kreisfreien Städten zuzuweisen* und damit eine Handhabung verfassungsrechtlich abzusichern, die bis vor kurzem in den meisten westdeutschen Bundesländern praktiziert wurde. Die dadurch hervorgerufene horizontale Begünstigung von Verdichtungsräumen könnte und müsste im kommunalen Finanzausgleich zugunsten der davon benachteiligten ländlichen Gebiete weitestgehend ausgeglichen werden.

Wege zum Abbau der Mischfinanzierung

Jochen-Konrad Fromme

In unserem Land herrscht große Staatsverdrossenheit, weil die Verantwortungsbereiche, die politischen Zuständigkeiten und die Finanzströme nicht mehr transparent sind. Der Bürger hat das Gefühl einer nicht durchschaubaren Maschinerie ausgeliefert zu sein. Er weiß nicht, wer ist für was zuständig, wer hat was zu verantworten und welche Konsequenzen sind daraus zu ziehen.

Im Laufe der letzten Jahrzehnte ist unser Föderalismus in eine erhebliche Schiefelage gekommen. Wir haben die Finanzströme immer stärker in Verbundsysteme genommen und die Gesetzgebungskompetenzen dadurch vermischt, dass der Bund zuständig ist und der Bundesrat zustimmen muss. Außerdem sind die über den Finanzausgleich zu verteilenden Steueranteile immer stärker ausgeweitet worden.

I.

Die letzte große Neuordnung erfolgte mit der Finanzreform im Jahre 1969. Sie hat jedoch das Ziel einer grundlegenden Verbesserung auf Dauer nicht erreicht. Deshalb muss es einen neuen Reformansatz geben. Einer der wichtigsten Punkte ist dabei die Zurückschneidung des Komplexes „Mischfinanzierung“. Zwar haben wir die Töpfchenwirtschaft außerhalb des Grundgesetzes in den sechziger Jahren beseitigt, aber das, was wir an seine Stelle gesetzt haben, ist auch nicht viel besser.

Wir kennen folgende Felder der Mischfinanzierung:

- Gemeinschaftsaufgaben mit Rahmenplänen nach Artikel 91a GG in den Gebieten Hochschulbau, Regionalförderung und Agrarstruktur/Küstenschutz sowie nach Artikel 91b GG auf dem Gebiet der Bildungsplanung und Forschungsförderung,
- Finanzhilfen nach Artikel 104a Abs. 4 GG für Verkehrsinvestitionen, Städtebauförderung, sozialen Wohnungsbau sowie Investitionsförderung Ost und übergangsweise Mitfinanzierung von Pflegeeinrichtungen in den neuen Ländern,

- Gesetzliche Geldleistungen nach Artikel 104a Abs. 3 GG mit Wohngeld, Ausbildungsförderung, Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung, Unterhaltsvorschuss, SED-Unrechtsbereinigungsleistungen, Opferentschädigungsgesetz, Beteiligung des Bundes an den Versorgungslasten nach Artikel 131 GG, Kriegsoferfürsorge, Lastenausgleichsfond und Entschädigung für NS-Opfer,
- daneben gibt es eine weitere Gruppe von Mitfinanzierungen des Bundes, wie z.B. Förderung des Steinkohlebergbaus, der Werften, der Luftfahrttechnologie, der EXPO, Bundeswasserstraßen, Bundesfernstraßen, Eisenbahnkreuzen, sowie besondere Förderungen für Berlin und Bonn oder die Stiftung Preußischer Kulturbesitz,
- Ergänzungszuweisung im Rahmen des Finanzausgleiches, z.B. für die politische Führung eines Landes,
- es gibt eine hundertprozentige Bundesfinanzierung von Länderaufgaben, z.B. Bundeserziehungsgeld, Wohnungsbauprämien oder Gasölverbilligung in der Landwirtschaft,
- daneben gibt es Einzelverfahren für Projekte, z.B. im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau,
- ein weiterer Punkt sind Steuervergünstigungen und das Kindergeld, das im Verhältnis 42 (Bund), 33 (Länder) und 25 (Kommunen davon 15 Prozent über Einkommensteueranteil und 10 Prozent über den kommunalen Finanzausgleich) getragen wird,
- das Krankenhausumlagesystem als Mischfinanzierung zwischen Ländern und Kommunen,
- große Bereiche der Mischfinanzierung gibt es auf kommunaler Ebene. Hier fördern die Kommunen (Landkreise) ihre Gemeinden und es gibt erhebliche Förderung im Verhältnis Land-Kommunen,
- auch die Regionalisierungsmittel für den Öffentlichen Personenverkehr stellen eine Form der Mischfinanzierung dar und schließlich
- die Mitfinanzierung der EU im Bereich von Wirtschafts- und Strukturvorhaben, sowie Steuervergünstigungen.

Diese einzelnen Fördermaßnahmen haben ein erhebliches Finanzvolumen. So werden im Bund-Länder-Verhältnis rund 45 Milliarden Euro umgeschichtet. Im Verhältnis Länder-Gemeinden rund 20 Milliarden Euro

und die EU kehrt rund fünf Milliarden Euro aus. Dazu kommen Steuervergünstigungen von 50 Milliarden Euro.

Gerechtfertigt werden die Umverteilungen mit dem Gebot des Grundgesetzes zur Herstellung von gleichen Lebensverhältnissen und dem Abbau von Strukturschwächen im Grundgesetz. Demgegenüber steht das Modell des Wettbewerbsföderalismus. Richtig ist, dass zum Ausgleich von Strukturschäden gewisse Hilfen notwendig sind. So können in strukturschwachen Gebieten, wie z.B. dem Oberharz, dem Eichsfeld, früher dem Emsland, der Eifel, usw., nicht alle öffentlichen Aufgaben ohne zusätzliche Finanzmittel erfüllt werden, weil das Steueraufkommen zu deren Finanzierung nicht ausreicht. Jedoch wurde dieser Prozess viel zu sehr ausgeweitet, so dass über das notwendige Maß des Ausgleiches von Benachteiligungen hinausgegangen worden ist.

Mischfinanzierungen sind immer mit Bevormundungen verbunden. Die Mittel, die im Wege der Mischfinanzierungen ausgekehrt werden, müssen vorher abgeschöpft werden. Damit werden einerseits Finanzierungsmöglichkeiten weggenommen, um sie an anderer Stelle anderen ganz oder teilweise zu geben. Es bestimmt nicht mehr derjenige, der über die originäre Einnahme verfügen würde, was mit den Finanzmitteln geschieht, sondern ein Dritter. In dieser Frage bestehen gewichtige Unterschiede zwischen den beiden großen Parteien: Die SPD ist der Auffassung, dass die staatliche Gemeinschaft besser als der Einzelne das Gemeinwohl kennt und entsprechende Entscheidungen treffen sollte. Dieses Grundverständnis vom Staatsbürger und seinem Verhältnis zur Gemeinschaft durchzieht alle politischen Entscheidungen bis hin zur Verteilung der Finanzmittel durch den Staat an die jeweils kleineren Einheiten. Die CDU vertritt ein entgegengesetztes Konzept. Möglichst viele Kompetenzen, möglichst viele Finanzmittel sollen in der Hand des Einzelnen bleiben, damit dieser eigenverantwortlich über sie verfügen kann und im Sinne des Subsidiaritätsprinzips Verantwortung übernimmt. Dieses Grundverständnis von der Eigenverantwortung und dem Vorrang der kleineren Einheiten gilt auch für das Verhältnis von Kommunen, Ländern und Bund.

Abgesehen von der Bevormundung, die mit jeder Umverteilung verbunden ist, sind damit auch hohe Verteilungskosten verbunden. Jeder, der von der Gemeinschaft Geld zusätzlich bekommt, muss nachweisen, dass er bedürftig ist und einen Anspruch auf die zusätzlichen Deckungsmittel hat. Außerdem muss deren richtige Verwendung überwacht werden. Da

zu sind Mechanismen der Willensbildung, der bürokratischen Verteilung und der bürokratischen Kontrolle notwendig.

Gesellschaftspolitisch kann man die entsprechenden Schübe an der Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland ablesen. Hatten wir bis zum Erlass des Bundesbaugesetzes 1960 einen überwachenden Staat, kamen wir mit dem Erlass des Bundesbaugesetzes in die Phase des planenden Staates. Ab 1969, als Wendepunkt ist hier die sozial-liberale Koalition auszumachen, wurde der Staat in einen leistenden Staat umgewandelt; das heißt, der Staat erbringt immer mehr Leistungen selbst. Parallel dazu wurde der Verwaltungsapparat um- und aufgebaut. Brauchte der Hoheitsstaat in seiner Bewachungsphase relativ wenig Personal, machte er schon einen quantitativen Sprung in die Planungsphase hinein. Erhebliche Aufstockung des öffentlichen Personals gab es dann mit dem leistenden Staat. Das dazu gehörende politische Schlagwort der Sozialdemokraten lautete: „Die Belastungsfähigkeit der Wirtschaft testen“.

Mischfinanzierung führt zu einer Verfälschung des originären politischen Willens. Wenn Fördermittel angeboten werden, stellt sich dieses immer auch als „goldener Zügel“ dar. Es kann sich keine Verwaltung, keine politische Partei und auch keine Gebietskörperschaft leisten, angebotene Mittel nicht zu nehmen. Deshalb werden häufig Projekte verwirklicht, die eigentlich nicht der eigenen politischen Werteskala entsprechen und ohne den „goldener Zügel“ überhaupt nicht zur Ausführung kämen. Damit ist zugleich ein Eingriff in politische Kompetenzen verbunden, der sich regelmäßig von oben nach unten vollzieht. Markante Beispiele sind hier die Errichtung von Dorfgemeinschaftshäusern oder Bädern, der Bau von Straßen und viele Beratungseinrichtungen.

Auf diesem Wege steigen die Verwaltungskosten erheblich; denn, zusätzlich zu den originären Verwaltungsverfahren kommt bei der Mischfinanzierung immer noch das Antragsverfahren des Empfängers beim Zuschussgebers hinzu. Da dieses häufig seinen Gang über den Dienstweg nimmt und mehrere Behörden an der Entscheidung beteiligt sind, vervielfacht sich der Verwaltungsaufwand. Dazu kommt ein kostenträchtiger erheblicher Koordinierungsaufwand in allen Stadien des Antragsverfahrens.

Wenn die Maßnahme schließlich abgeschlossen ist, muss ein Verwendungsnachweis über den zweckentsprechenden Einsatz der Mittel geführt werden, dem umfangreiche Aufstellungen und Belege beizufügen sind.

Anstelle der Buchprüfung an Ort und Stelle, wie man sie im Steuerrecht kennt, werden die Verwendungen durch zusätzliche Rechnungs- und Belegwerke kostspieliger.

Die Beteiligung einer Vielzahl von Fachleuten auf allen Ebenen der Verwaltung, sowohl beim Antragssteller als auch bei den gewährenden und bei vielen beteiligten Stellen, wirkt sich kostentreibend aus. Überall sitzen Fachleute, die ihr Können unter Beweis stellen wollen. Sie bringen sich alle durch ihre Ideen in das Verfahren ein, was in der Regel zu einer Kumulation von Forderungen und damit höheren Kosten führt.

Die Vielzahl von Beteiligten an Mischfinanzierungen führt regelmäßig zu einem Regelwerk, dessen Beachtung wiederum die Angelegenheit komplizierter gestaltet und höhere Kosten verursacht.

Da mehrere Entscheidungsträger an dem Prozess beteiligt sind und alle umfangreichen Budgetierungsverfahren langwierigen Haushaltsaufstellungsverfahren unterworfen sind, führt die Mischfinanzierung regelmäßig auch zu erheblichen Zeitverlusten. Es muss sichergestellt sein, dass bei allen Verfahrensbeteiligten rechtskräftige Zuwendungsverpflichtungen bestehen und die einheitliche Fälligkeit, einschließlich der Verankerung in den jeweiligen Haushalten, gegeben ist. Da aber Haushalte in einem langwierigen Verfahren aufgestellt werden, bedeutet dies regelmäßig einen langen Zeitablauf.

Erschwert sind natürlich auch die Kontrolle und die Rechnungslegung. Kontrolle wird in der Demokratie regelmäßig durch gewählte Gremien durchgeführt. Da diese aber nicht selbst verhandeln können, werden sie immer wieder mit Verhandlungsergebnissen, die ihnen von Verwaltungen übermittelt werden, konfrontiert. Sie können selbst dabei nicht bis ins Einzelne die Dinge nachvollziehen, so dass die Kontrolle regelmäßig erschwert ist: Einer beruft sich auf den anderen.

Zusätzlich erschwert wird das ganze Verfahren durch einen Konstruktionsfehler im Grundgesetz. Dieses kennt nur die beiden Ebenen Bund und Länder und macht die Kommunen zu integralen Bestandteilen der Länder. Folglich sind die Kommunen nicht Verhandlungspartner, sondern müssen ihre Interessen durch die Länder wahrnehmen lassen, was oft nur unzureichend geschieht. Wir haben in der Praxis also drei Ebenen, ohne diese jedoch in der Finanzverfassung richtig abzubilden.

Da in einem komplizierten Staatsgebilde fast zwangsläufig immer wieder Aufgaben hin- und hergeschoben werden und sich durch Veränderungen der Lebensverhältnisse Handlungsbedarf ergibt, ist im Verhältnis von Bund und Ländern von Zeit zu Zeit ein Finanzstatus zu erstellen, der die Verteilung der Mittel den veränderten Bedingungen anpasst. Das geschieht durch das sogenannte Deckungsquotenverfahren bei der Verteilung der Umsatzsteuer. Im Verhältnis zu den Kommunen gibt es jedoch ein solches Verfahren nicht. Vielmehr müssen die Länder für die Kommunen handeln, was sie jedoch aus der kommunalen Sicht nicht immer im richtigen Umfang tun. Immer größere Teile der sozialen Grundlast wurden auf die kommunale Ebene verlagert. Aber die Finanzbeziehungen wurden dabei jeweils nur zum Zeitpunkt der Aufgabenverschiebung betrachtet. Das heißt, es wurde außer Acht gelassen, dass sich einzelne Aufgaben dynamisch entwickelt haben. Als Beispiele seien hier die Sozial- und Jugendhilfe genannt. Indem aber die Dynamik der Entwicklung im Finanzstrom nicht nachvollzogen wurde, sind die kommunalen Haushalte immer stärker in Bedrängnis geraten. Richtig wäre es, wenn man den Finanzstatus, der im Bund-Länder-Verhältnis Deckungsquotenberechnung heißt, im Verhältnis von allen drei Ebenen von Zeit zu Zeit nachvollziehen und ausgleichen würde.

II.

Als Fazit bleibt festzuhalten, dass sich die Mischfinanzierung nicht bewährt hat. Sie muss durch andere Verfahren ersetzt werden. Hierzu sollte in mehreren Schritten vorgegangen werden:

Solange das bestehende System nicht grundlegend verändert werden kann, sind die Verwaltungsverfahren radikal zu vereinfachen. Ein gangbarer Weg wäre es z.B., den gesamten Verwendungsnachweis durch Buchprüfung vor Ort zu führen.

In einem zweiten Schritt müssen alle Finanzströme mit ihren Umverteilungswirkungen offen gelegt werden. Nur wenn schonungslos die Fakten auf dem Tisch liegen, lässt sich eine Änderung zum Besseren einleiten.

Da sich die öffentliche Haushalte auf das Zuwendungssystem eingestellt haben, kann dieses nicht von heute auf morgen abgeschafft werden. Diejenigen, die von Umverteilungssystemen profitieren, also die kleineren Gebietskörperschaften und die Finanzschwächeren, müssen auf die Um

bruchsituation vorbereitet werden. Dazu muss ihnen zunächst für einen gewissen Zeitraum eine finanzielle Bestandsgarantie gegeben werden. Während dieses Zeitraumes könnte man jedoch wenigstens den bürokratischen Mehraufwand erheblich reduzieren.

In einem dritten Schritt müssen dann die Zuwendungen zurückgefahren werden. Vor allem muss auf die originäre Verteilung der Finanzmittel geachtet werden. In diesem Schritt ist dann auch der Finanzausgleich zu reduzieren. Ziel muss es sein, dass der Ausgleich zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse nur auf dem finanziellen Sektor durch den Ausgleich der Finanzkraft erfolgt. Dabei muss gewährleistet sein, dass sich eigene Leistungen etwa zur Verbesserung der Infrastruktur noch lohnen.

III.

Die Mischfinanzierung vermeidet den sparsamen Umgang mit Ressourcen. Im stark durch Mischfinanzierungen geprägten System ist derjenige am erfolgreichsten, der sich aus dem großen, zu verteilenden Kuchen die meisten Mittel herausschneidet. Das führt dazu, dass Investitionen vorgenommen werden, die an und für sich nicht notwendig sind. Die Bürger können, selbst wenn sie es wollten, diesen Prozess nicht eingrenzen, weil sie ihn überhaupt nicht spüren. Wir brauchen also wieder eine Merklichkeit bei den Finanzbeziehungen. Jeder Bürger muss spüren, wenn er eine Forderung an die Gemeinschaft richtet, dass diese finanziert werden und er auch seinen eigenen Beitrag dazu leisten muss. Außerdem sind Einnahme- und Ausgabeverantwortung in eine Hand zu legen, damit die Notwendigkeiten abgewogen werden und sparsam mit den zur Verfügung stehenden Mitteln umgegangen wird.

Wir müssen dieses Reformanliegen durch Instrumentarien sicherstellen, die berücksichtigen, dass der Faktor „Mensch“ unzuverlässig ist. Es ist zu vermeiden, dass aus vordergründigen kurzfristigen Vorteilen auch dann gehandelt wird, wenn bereits die Erkenntnis vorhanden ist, dass sich langfristig dieser vermeintliche Vorteil in einen Nachteil umkehrt. Das Problem kann aber langfristig nur dadurch angegangen werden, dass die Umverteilungseffekte schonungslos offen gelegt, reduziert und in allgemeine Deckungsmittel umgewandelt werden, ohne dass damit ein Umverteilungsmechanismus mit Bürokratie, einer Flut von Anträgen usw. verbunden ist.

Es bestehen natürlich immer wieder Sonderlasten in unserer Gesellschaft. So müssen einige Länder den Küstenschutz wahrnehmen, andere sind Träger von überregionalen Entsorgungseinrichtungen. Deshalb wird es nicht ganz ohne Mischfinanzierungen gehen, aber deren Ausmaß muss dramatisch reduziert werden und die Verfahren sind zu vereinfachen. Dabei ist immer darauf zu achten, dass jeder Ausgleich der Interessen in Geld stattfindet, weil nur so zusätzlicher Verwaltungsaufwand vermieden werden kann.

Tragendes Prinzip unserer Gesellschaft muss wieder die Eigenverantwortung werden. Deshalb ist auch auf der Einnahmeseite der Haushalte wieder dafür zu sorgen, dass jede Ebene ihre eigene Verantwortung durch eigene Steuerquellen, eigene Hebesatzrecht oder Zuschläge wahrnehmen kann. Vor allem aber brauchen wir wieder weniger Staat.

Notwendige Reformmaßnahmen

Hartmut Perschau

Die Diskussionen um die Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Ländern sind so alt wie unsere Republik selbst. Und vieles davon, was in den zurückliegenden 52 Jahren des Bestehens unserer Republik die Gemüter in Wissenschaft und Politik erhitzt hat, hat schon die Verantwortlichen der Weimarer Zeit beschäftigt. Insofern spricht vieles dafür, dass wir in diesem Bereich auch in der Zukunft lebendige und mit Sicherheit wegen der unterschiedlichen Interessenlagen auch kontroverse Debatten führen werden. Ich möchte mit einem kurzen Rückblick auf die bisher schon geleistete Arbeit bei der Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs beginnen.

Bekanntlich hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 11. November 1999 zum geltenden Finanzsystem dem Gesetzgeber kurze Umsetzungsfristen für eine Neuregelung gesetzt. Es ist gleichwohl gelungen, mit der Verabschiedung des Maßstäbengesetzes im Sommer 2001 bereits eine wichtige Etappe für die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zurückzulegen. Für alle daran Beteiligten gibt es nunmehr Planungssicherheit bis zum Jahr 2019 und hinreichend Zeit für die Vorbereitung eventuell notwendiger Reformmaßnahmen für die Zeit danach.

Aus den Grundentscheidungen des Maßstäbengesetzes werden die künftigen Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes abgeleitet. Der Gesetzentwurf des Solidarpaktfortführungsgesetzes liegt bereits vor und soll noch in diesem Monat verabschiedet werden.

Das darin gleichfalls noch zu beschließende Finanzausgleichsgesetz (FAG) ist eingebettet in ein Bündel von weiteren Maßnahmen zur Fortführung des Solidarpaktes. Das Solidarpaktfortführungsgesetz ist wie das Maßstäbengesetz Ergebnis eines schwierigen politischen Kompromisses, der sich aber auf vielfältige wissenschaftliche Untersuchungen stützt.

Weil sich auch die Wissenschaft in den zurückliegenden Jahren an der breiten Diskussion um die Bund-Länder-Finanzbeziehungen lebhaft beteiligt hat, muss an dieser Stelle der grundsätzliche Unterschied dieser Gesetze zu früheren Finanzausgleichsgesetzen hervorgehoben werden.

Mehr als jemals zuvor, sind Festlegungen auf der Basis wissenschaftlicher Untersuchungen erfolgt. Am Ende stand aber, wie von unserer Verfassung gewollt, eine wertende Entscheidung des Gesetzgebers.

Dazu ein Beispiel: Die Diskussion darüber, bis zu welchem Grad die *kommunale Finanzkraft* künftig in den Finanzausgleich einzubeziehen sei, wurde unter den Ländern sehr intensiv geführt. Es lagen auf der einen Seite Gutachten vor, die einen vollständigen Einbezug der kommunalen Finanzkraft in den Finanzausgleich forderten. Auf der anderen Seite hatten die finanzstarken Länder (mit Ausnahme Hamburgs) ein Gutachten vorgelegt, das einen sogenannten Autonomieabschlag forderte und dahingehend in die Diskussion eingeführt wurde, dass die jetzt noch gültige Regelung der hälftigen Einbeziehung nicht nur zulässig sondern sogar geboten sei. Dass sich der Gesetzgeber dann in einem Abwägen der Argumente für einen Einbezug von 64 Prozent entschieden hat, liegt ohne Zweifel in seinem verfassungsrechtlich zugestandenen Ermessensspielraum. Für diesen gibt es zwar Grenzen (z.B. Gleichbehandlungsgebot oder Angemessenheit), die aber nach meiner Überzeugung alle eingehalten wurden.

Ein anderes wichtiges Beispiel ist die *Anreizprämie für überproportionale Steuereinnahmen*. Die Länder, die gegenüber dem Vorjahr überdurchschnittliche Steuerzuwächse je Einwohner erzielen können, dürfen künftig einen Teil dieser überdurchschnittlichen Zuwächse, und zwar zwölf Prozent, ausgleichsfrei stellen.

Nun mag man fragen, warum gerade zwölf Prozent? Dies ist ein weiteres Beispiel für den Ermessensspielraum des Gesetzgebers und das Abwägen von unterschiedlichen Interessenpositionen. Ein großer Teil der Länder wollte eine zehnpromtente Prämie, ein kleinerer Teil der Länder eine höhere Prämie.

Letztendlich wurde ein Kompromiss erzielt, mit dem alle Länder leben können. Dieses mögen einige kritisieren, aber in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland waren und sind solche Verhandlungsprozesse eine Selbstverständlichkeit. Dass die Mehrheit der Länder auf eine Durchsetzung ihrer Positionen verzichtet und stattdessen einen Konsens gesucht hat, zeichnet gerade den deutschen Föderalismus aus.

In dem Prämienmodell liegen Chancen, aber auch Risiken. Chancen, weil den finanzschwachen Ländern genauso wie den finanzstarken Ländern die Möglichkeit auf eine Prämie eröffnet wird. Gefahren, weil eine allzu

heftige politische Instrumentalisierung der Liste der jährlichen Prämien-
gewinner durchaus Diskussionen über das Zustandekommen entstehen
lassen kann. Wir sollten daher, wenn wir wirklich auf dem Weg eines fö-
deralen Wettbewerbs weitergehen wollen, dieses Element und die daraus
gewonnenen Ergebnisse zu gegebener Zeit einer vorurteilslosen Prüfung
zuführen.

Ich möchte die Aufmerksamkeit damit auf einen Punkt lenken, der in der
zurückliegenden Diskussion zurückstehen musste, der aber nach meiner
festen Überzeugung wesentlicher Bestandteil der Diskussion sein muss.
Es geht um den *gesamten Bereich der Steuererhebung und -verteilung*,
also um das was *vor* dem eigentlichen Länderfinanzausgleich geschieht.

Es geht um den derzeit mehr als unzureichenden Zusammenhang zwi-
schen dem, was in einem Land erwirtschaftet wird, und dem, was in ei-
nem Land an Steuern vereinnahmt wird.

Ich möchte deshalb an dieser Stelle *einige Fragen* stellen, die ganz un-
voreingenommen durchdacht werden sollten:

- Wird unser System der Steuerzuordnung den veränderten Rahmen-
bedingungen einer globalisierten Wirtschaft wirklich noch gerecht?
- Darf und kann einem Land ein finanzpolitischer Malus dafür ange-
rechnet werden, dass ein Unternehmen z.B. seine Organisations-
struktur optimiert und so die Steuern in einem anderen Bundesland
anfallen, ohne dass sich an den wirtschaftlichen Aktivitäten in den je-
weiligen Ländern etwas geändert hat?
- Ist es nicht erforderlich, zwischen wirtschaftlichen Aktivitäten und der
Steuerkraft einen Zusammenhang herzustellen, der den veränderten
Rahmenbedingungen unserer Volkswirtschaft gerecht wird?
- Ist dieses nicht zwingende Voraussetzung für eine sachgemäße und
realitätsnahe Zurechnung von Erfolgen in der Wirtschaftspolitik eines
Landes und damit neben gleichen Startchancen unabdingbare Vor-
aussetzung für einen wahrhaft fairen Wettbewerb der Länder unter-
einander?

Die Diskussion dieser Fragen sehe ich bei einer künftigen Reformdiskus-
sion als sehr wichtig an. Ich bin sicher, hier benötigen wir die Hilfe der
Wissenschaft, denn diese Fragen wurden in den letzten Jahren oftmals
aus Eigeninteresse der an der Diskussion Beteiligten vernachlässigt.

Eine Bitte habe ich an alle, die in Zukunft den bundesstaatlichen Finanzausgleich bewerten. Sie sollten stets das Gesamtsystem betrachten. Das bedeutet, dass die einnahmeabhängigen Umverteilungswirkungen des Gesamtsystems deutlich benannt und bewertet werden müssen. Und diese Gesamtschau beginnt bereits bei den Auswirkungen, die durch die Steuererhebungspraxis entstehen, setzt sich fort über die Umverteilungswirkungen der Zerlegungsregelungen, geht über in die sehr starken Umverteilungswirkungen, die durch die horizontale Umsatzsteuererteilung hervorgerufen werden und endet dann bei den „traditionell“ aufgeführten Stufen des Länderfinanzausgleichs und den finanzkraftbezogenen, den sogenannten Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen. Nur in der Gesamtschau aller dieser Stufen lässt sich eine Bewertung vornehmen und sich daraus ein möglicher weiterer Reformbedarf ableiten.

Obwohl verfassungsrechtlich die Umsatzsteuerergänzungsanteile zu den eigenen Steuereinnahmen gehören, ist nach meiner Überzeugung evident, dass die Umsatzsteuerergänzungsanteile genauso ein Ausgleichsinstrument sind wie der Länderfinanzausgleich selbst - quasi eine Art Vor-Ausgleich. Daher wird dieser in der Literatur völlig zu Recht auch Umsatzsteuervorwegausgleich genannt.

Ich bin der Meinung, dass im Interesse einer fairen Diskussion sämtliche einnahmeabhängigen Ausgleichswirkungen offen und transparent benannt und bewertet werden müssten.

Wir sind durch die zügige Verabschiedung des Maßstäbengesetzes und der anstehenden Verabschiedung des Solidarpaktfortführungsgesetzes in die Lage versetzt, intensive und langfristige Überlegungen zum Gesamtsystem des bundesstaatlichen Finanzausgleichs mit allen seinen Stufen anzustellen. Ich würde es begrüßen, wenn wir eine ausgewogene, die Eigenarten der bestehenden Bundesländern beachtende, Diskussion führen würden, die darauf gerichtet ist, die erkannten Defizite, die sicherlich immer noch bestehen und die ich kurz skizzieren konnte, zu beseitigen.

Die Autoren

Jochen-Konrad Fromme, MdB, Kreisdirektor a.D.; Mitglied im Finanzausschuss und im Sonderausschuss Maßstäbengesetz/Finanzausgleichsgesetz des Deutschen Bundestags

Peter Götz, MdB, Bundesvorsitzender der KPV; Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft Kommunalpolitik der CDU/CDU-Bundestagsfraktion; Europäischer Präsident der Global Parliamentarians on Habitat

Prof. Dr. Hans-Günter Hennecke, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages; Publikationen u.a.: Reform der Aufgaben- und Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Kommunen, 1999; Landesfinanzpolitik und Verfassungsrecht, 1998; Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder, 3. Aufl. 1998; Öffentliches Finanzwesen, 2000

Prof. Ursula Männle, MdL, 1994-1998 Bayerische Staatsministerin für Bundesangelegenheiten; Publ. u.a.: Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz, 1998

Dr. Thomas de Maizière, Staatsminister der Finanzen des Freistaates Sachsen; Mitglied der CDU-Präsidiumskommission „Spielraum für kleine Einheiten“

Prof. Dr. Udo Margedant, Konrad-Adenauer-Stiftung, Hauptabteilung Innenpolitik und Soziale Marktwirtschaft; apl. Prof. an der Bergischen Universität Wuppertal

Hartmut Perschau, Bürgermeister und Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen

Karlheinz Weimar, Minister der Finanzen des Landes Hessen

Projekt: Föderalismusreform

Seit nunmehr drei Jahren wird von Politik, Wissenschaft und Wirtschaft über eine Reform der föderalen Ordnung in Deutschland diskutiert. Auf dem Prüfstand – auch vor dem Hintergrund der europäischen Integration – stehen das Zusammenspiel und die Kompetenzen von Bund, Ländern und Kommunen. Gefordert werden mehr Wettbewerb der Länder untereinander, größere Handlungsspielräume und mehr Autonomie von Ländern und Gemeinden durch klare Kompetenzzuweisung und Umgestaltung der Finanzpolitik. Aber auch allgemein ist die Frage zu stellen, ob der deutsche Föderalismus in seiner gegenwärtigen Form den Herausforderungen der Zukunft gewachsen ist.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung möchte mit dem Projekt „Föderalismusreform“ solche Überlegungen aufgreifen und die öffentliche Diskussion intensivieren. Anhand der beiden Schwerpunktthemen Finanzordnung und Kompetenzaufteilung sollen Möglichkeiten der Reform des Föderalismus im Sinne der Stärkung des Subsidiaritätsprinzips und des Wettbewerbsprinzips vorgestellt und diskutiert werden.

Publikationen:

Hans-Wolfgang Arndt: Wege zur Stärkung der Finanzkraft von Ländern und Kommunen. Arbeitspapier Nr. 40/2001, Sankt Augustin, 2001

Matthias Hartwig/Werner Heun/Ferdinand Kirchhof/Christian Waldhoff: Föderalismus in der Diskussion. Zukunftsforum Politik Nr. 36, hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin, November 2001

Bernd Huber: Die Mischfinanzierungen im deutschen Föderalismus – Ökonomische Probleme und Reformmöglichkeiten. Arbeitspapier Nr. 48/2001, Sankt Augustin 2001

Roland Koch/Christoph Böhr: Reform des Föderalismus. Zukunftsforum Politik Nr. 20, hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin, Januar 2001

Kulturföderalismus als Verfassungsfolklore? Dokumentation, Sankt Augustin 2000

Udo Margedant: Die Finanzordnung der Bundesrepublik Deutschland. Arbeitspapier Nr. 37/2001, Sankt Augustin, 2001

Ansprechpartner: Prof. Dr. Udo Margedant, Tel. 02241/246-308

e-mail: udo.margedant@kas.de

Bestellungen an: Gabriele Klesz, e-mail: gabriele.klesz@kas.de