

# **Arbeitspapier**

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

Nr. 40

Prof. Dr. Hans-Wolfgang Arndt

**Projekt Föderalismusreform**

**Wege zur Stärkung der Finanzkraft von Ländern und Kommunen**

Sankt Augustin, Oktober 2001

Ansprechpartner:

Dr. Stephan Eisel  
Leiter der Hauptabteilung  
„Innenpolitik und Soziale Marktwirtschaft“  
Telefon: 0 22 41/246-630  
E-Mail: [stephan.eisel@kas.de](mailto:stephan.eisel@kas.de)

Prof. Dr. Udo Margedant  
Team Staat und Gesellschaft  
Telefon: 0 22 41/246-308  
E-Mail: [udo.margedant@kas.de](mailto:udo.margedant@kas.de)

Postanschrift:

Konrad-Adenauer-Stiftung, Rathausallee 12, 53757 Sankt Augustin

| <b>Inhalt</b>                                                                                               | <b>Seite</b> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| <b>A Bestandsaufnahme</b>                                                                                   | 3            |
| 1. Einleitung                                                                                               | 3            |
| 2. Geschichtlicher Hintergrund und gegenwärtige Bestandsaufnahme<br>der Finanzkraft der Länder und Kommunen | 6            |
| a) Das Konnexitätsprinzip und die Finanzkraft von Ländern<br>und Kommunen                                   | 8            |
| b) Die Steuergesetzgebungshoheit und die Finanzkraft von<br>Ländern und Kommunen                            | 9            |
| c) Die Steuerertragshoheit und die Finanzkraft von Ländern<br>und Kommunen                                  | 14           |
| <b>B Kritik und Reformvorschlag</b>                                                                         | 20           |
| 1. Landesgesetzgebungskompetenz bei Grundsteuer,<br>Grunderwerbsteuer sowie Erbschaft- und Schenkungsteuer  | 22           |
| 2. Zuschlagsrecht bzw. Tarifgestaltungsrecht für Bund und<br>Länder bei den Ertragsteuern                   | 23           |
| 3. Das Ende der Gewerbesteuer                                                                               | 26           |
| <b>C Finanzausgleich</b>                                                                                    | 29           |
| <b>Projekt Föderalismusreform</b>                                                                           | 34           |

## **A Bestandsaufnahme**

### **1. Einleitung**

Sowohl in der Rechtswissenschaft als auch in der Politik sind Elemente einer möglichen Föderalismusreform in Deutschland in den vergangenen Monaten verstärkt diskutiert worden. Die Notwendigkeit solcher Reformen ist überdeutlich: Die „versteinerten“ föderalen Strukturen im Grundgesetz erlauben kaum noch, auf die modernen gesellschaftlichen Veränderungen mit entsprechender Flexibilität zu reagieren. Während die Kräfte der Märkte und ihrer Verteilungssysteme auch vom politischen System eine flexiblere Reaktionsfähigkeit erfordern, hat die Verfassungswirklichkeit in Deutschland durch Gemeinschaftsaufgaben, durch einen perfektionistischen Finanzausgleich und durch ständige Ausweitung zustimmungspflichtiger Gesetze das politische System noch unbeweglicher werden lassen. Der Bundesstaat des Grundgesetzes bedarf daher der Reformen, die das föderale Gleichgewicht wiederherstellen, indem die einseitige Betonung von Einheitsstiftung und Gleichheitsgrundsatz überwunden und die Prinzipien des solidarischen Wettbewerbs – verstanden als Chancengleichheit – und der Eigenverantwortung stärker betont werden.

In diesen Zusammenhang gehört die Thematik „Wege zur Stärkung der Finanzkraft der Länder und Kommunen“. Dabei handelt es sich jedoch nur um einen – wenn auch wichtigen – Bestandteil der gegenwärtigen Föderalismusdebatte. Deshalb darf der Gesamtzusammenhang im folgenden nicht außer acht gelassen werden. Diesen Gesamtzusammenhang hat der Autor zusammen mit Ernst Benda, Rita Süßmuth, Klaus von Dohnanyi, Hans-Peter Schneider und Werner Weidenfeld in den folgenden 10 Punkten zusammengefaßt, die gleichsam den Hintergrund der Thematik bilden:

1. Der deutsche Föderalismus hat sich in der Vergangenheit als Erfolgsmodell erwiesen. Um ein solches zu bleiben, bedarf er dringender Reformen. Hierüber wird derzeit im Nachgang der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich eine intensive Debatte geführt. Diese Diskussion beschränkt sich

gegenwärtig fast ausschließlich auf finanzielle Aspekte. Föderalismusreform bedeutet jedoch mehr als eine Neuordnung des Länderfinanzausgleichs.

2. Das politische System der Bundesrepublik Deutschland befindet sich in einer strukturellen Krise. Diese äußert sich unter anderem in dem oft beschriebenen Phänomen des Reformstaus. Innovation und Wandel in wichtigen gesellschaftlichen Bereichen werden zu stark verlangsamt oder gar verhindert.
3. Föderalismus heißt dezentrale, durchschaubare Verantwortung und flexible Entscheidungsfähigkeit. Es geht nicht nur um die Aufteilung von Geld, sondern grundsätzlich um eine klare Aufteilung von Aufgaben, die im deutschen Föderalismus nicht gegeben ist. Dies gilt insbesondere für Gesetzgebungskompetenzen und –verfahren sowie die Form und Organisation der Zusammenarbeit zwischen den Bundesländern.
4. Eine wichtige Ursache für den erwähnten Reformstau liegt in der unnötig dichten Verflechtung der Entscheidungsstrukturen der Länder und des Bundes. Diese Verflechtung führt zu immer mehr politischen Lähmungserscheinungen. Als Konsequenz wird effektives Regieren häufig nahezu unmöglich: Bundesrat und Bundestag haben sich bei zahlreichen Reformvorhaben immer wieder gegenseitig behindert.
5. Die Länder haben kaum eigenen Gestaltungsspielraum. In der Vergangenheit wurden wesentliche Gesetzgebungskompetenzen auf den Bund verlagert. Ein fruchtbarer Wettbewerb zwischen den Ländern wird somit verhindert. Doch selbst in Politikfeldern mit klarer Länderzuständigkeit werden Innovationen auf wichtigen Gebieten oft einem alles beherrschenden Konsenszwang geopfert.
6. Um dem abzuhelpen, müssen die ursprünglichen Stärken des deutschen Föderalismus wieder zur Entfaltung gebracht und konsequent genutzt werden: Klare Zuordnung von Verantwortung, durchgehende Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und Mut zu mehr Wettbewerb in einem dennoch solidarischen Staatswesen.

7. Nur so kann der Föderalismus seine beiden wichtigsten Grundfunktionen erfüllen: Er soll klare Verantwortung möglichst nah an die Bürger bringen und unterschiedliche politische Lösungsentwürfe für drängende Probleme ermöglichen. In diesem Sinne stellt der Föderalismus auch ein hervorragendes Testfeld für politische Zukunftskonzepte dar.
8. Die Besinnung auf diese Stärken kann Ausgangspunkt einer umfassenden Föderalismusreform sein. Eine solche Reform muss die folgenden drei Grundsätze beachten. Diese gelten nicht nur für das Spannungsfeld zwischen Ländern und Bund, sondern ebenso für die kommunale Ebene:
  - *Verantwortlichkeit:* Aufgrund der undurchsichtigen Entscheidungsvorgänge im deutschen Föderalismus lassen sich Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für Entscheidungen nicht eindeutig zuordnen. Anzustreben ist eine stärkere Übereinstimmung zwischen Entscheidungskompetenz und der politischen Verantwortung für die Folgen.
  - *Durchschaubarkeit:* Mit zunehmender Verflechtung der Ebenen im föderalen System werden die Entscheidungsprozesse für viele Politiker und erst recht für den Bürger nicht mehr durchschaubar und nachvollziehbar. Es muss verstärkt darüber nachgedacht werden, wie solche Prozesse nach innen und nach außen transparenter und verständlicher gemacht werden können.
  - *Gemeinschaftlichkeit:* Zugleich müssen auch weiterhin reichere Länder solidarisch solche Länder unterstützen, die diese Unterstützung wirklich benötigen. Es muss ein tragfähiges Gleichgewicht von Wettbewerb und Solidarität erreicht werden. Das zeigt nicht zuletzt die deutsche Geschichte seit 1945: Das deutsche Wirtschaftssystem war nach dem Zweiten Weltkrieg deshalb so erfolgreich, weil es sich als **soziale** Marktwirtschaft verstanden hat. Ebenso wird der deutsche Föderalismus künftig nur als **solidarischer** Wettbewerbsföderalismus erfolgreich sein.

9. Eine konsequente Anwendung dieser drei Grundsätze Verantwortlichkeit, Durchschaubarkeit und Gemeinschaftlichkeit würde für einen funktionstüchtigen Föderalismus beispielsweise bedeuten:
- Ladenschluß: eine Regelung des Ladenschlusses nach regionalen Erfordernissen;
  - Hochschulrahmengesetz: die Abschaffung überflüssiger Vereinheitlichung im Bildungsbereich durch das Hochschulrahmengesetz;
  - Landesgesetzgebung für die Steuern, deren Aufkommen ausschließlich den Ländern zufließt;
  - Länderfinanzausgleich: eine deutliche Vereinfachung und fairere Ausgestaltung des Länderfinanzausgleiches.
10. Im Sinne eines solchen Konzeptes kann der deutsche Föderalismus ausgleichsfähig, lernfähig und innovationsfähig zugleich sein. Wir müssen willens und in der Lage sein, den Föderalismus für die neuen Herausforderungen in einem sich ständig verändernden Umfeld zu reformieren. Dies bedeutet zum einen die Bereitschaft, sich von positiven Beispielen des Auslands anregen zu lassen. Zum anderen müssen wir lernen, innerhalb unseres Staates auch verschiedene Konzepte in wichtigen Politikfeldern zu erproben und die damit verbundenen Unterschiede zu akzeptieren.

## **2. Geschichtlicher Hintergrund und gegenwärtige Bestandsaufnahme der Finanzkraft der Länder und Kommunen**

Ohne die soeben skizzierte Föderalismusproblematik in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt bleibt die nun im Vordergrund stehende Problematik einer Stärkung der Finanzkraft der Länder und Kommunen blaß. Vor dem Hintergrund des soeben Ausgeführten werden Weg und Ziel jedoch konturenscharf und deutlich:

Klare Zuordnung von Verantwortung, Durchschaubarkeit der politischen Strukturen, Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten, Stärkung der Entscheidungsfähigkeit sowie Wahrung der Gemeinschaftlichkeit: Diese fünf Maßstäbe für Reformansätze zum deutschen Föderalismus werden unter A.2. thematisiert. Die Thematik ist dabei auf die Finanzverfassung beschränkt. Im folgenden geht es daher zunächst um eine Be-

standsaufnahme dessen, was die Finanzverfassung zur Finanzkraft der Länder und Kommunen aussagt. Erst auf dieser Grundlage ist eine sinnvolle Kritik und eine Erörterung von Reformansätzen (B.) möglich. Nur am Rande (C.) wird auf den derzeit so aktuellen Finanzausgleich eingegangen. Im Vordergrund dieses Beitrages soll die originäre Steuerverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden stehen. Funktioniert diese besser als bislang, so verliert der Finanzausgleich, der das Ergebnis der originären Steuerverteilung zugunsten der finanzschwächeren Gebietskörperschaften korrigiert, automatisch an Bedeutung. Zunächst zum **geschichtlichen** Hintergrund:

Die Verteilung der finanziellen Kompetenzen ist in jedem Bundesstaat von entscheidender Bedeutung. Da Personal- und Sachmittel nur gegen Geld zu haben sind, sind alle staatlichen Aktivitäten von Finanzmitteln abhängig. Geldmittel sind daher nicht nur in der Wirtschaft, sondern auch beim Staat das entscheidende Steuerungsmittel. Deshalb gab es bei jeder deutschen Verfassungsgebung die heftigsten Kontroversen um die Ausgestaltung der Finanzverfassung. 1871 setzten die Einzelstaaten durch, dass das Reich finanziell von ihnen abhängig, gleichsam zu einem Kostgänger wurde. Unter der Weimarer Verfassung waren die Verhältnisse ab 1919 umgekehrt, was zu einem starken Übergewicht des Reiches führte. Bei der Abfassung des Grundgesetzes bemühte man sich, den finanziellen Einfluß von Bund und Ländern auszubalancieren. Dass dies nicht ganz geglückt ist, zeigt sich daran, dass die Kompetenzverteilung im Finanzwesen schon mehrfach geändert werden musste, insbesondere durch die Reform der Finanzverfassung von 1969. Vor allem hat aber der Beitritt der ostdeutschen Länder zur Bundesrepublik Deutschland am 3.10.1991 der Finanzverfassung besondere Bedeutung verschafft.

In der Finanzverfassung, den Art. 104a-115 GG, legt das Grundgesetz u.a. eine Abgrenzung der Finanzierungszuständigkeit von Bund und Ländern (Art. 104a GG), eine Trennung der Kompetenzen des Bundes und der Länder für die Steuergesetzgebung (Art. 105 GG) und die Ertragshoheit (Art. 106 und 107 GG) fest. Allein diese Fragen sind für das Thema von Interesse. Die übrigen Aspekte der Finanzverfassung können daher im folgenden außer Betracht bleiben.

## **a) Das Konnexitätsprinzip und die Finanzkraft von Ländern und Kommunen**

Art. 104a GG dient einer klaren Abgrenzung der Finanzierungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern. Soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt, tragen der Bund und die Länder gemäß Art. 104a Abs. 1 GG die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, jeweils gesondert. Nach diesem Konnexitätsprinzip folgt aus der Aufgaben- die Ausgabenzuständigkeit. Wer nach dem Grundgesetz die Aufgabe (z.B. Bund: Verteidigung; Länder: Schulwesen) hat, hat diese Aufgabe zu finanzieren. Sinn und Zweck dieser Regelung ist es, die Eigenstaatlichkeit von Bund und Ländern zu garantieren. Denn wenn der Bund Landesaufgaben aus seinem Haushalt finanzieren würde, so entstünde die Gefahr von Abhängigkeiten entsprechend dem alt-deutschen Rechtsspruch: „Wer zahlt, schafft an“.

Diese Grundregel des Art. 104a Abs. 1 GG kennt allerdings in den Art. 104a Abs. 2, Abs. 3 und Abs. 4 drei wichtige Ausnahmen:

Gemäß Art. 104a Abs. 2 GG hat dann, wenn die Länder Bundesgesetze nicht als eigene Angelegenheit, sondern im Auftrag des Bundes ausführen, der Bund zu finanzieren. Solche Ausnahmen sind im Grundgesetz ausdrücklich aufgezählt, so verpflichtet etwa Art. 90 Abs. 2 GG die Länder, die Bundesautobahnen im Auftrage des Bundes zu verwalten. Die Finanzierung der Bundesautobahnen hat daher der Bund vorzunehmen.

Die zweite Ausnahme betrifft die in Art. 104a Abs. 3 GG genannten Geldleistungsgesetze. Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, dass der Bund diese Geldleistungen ganz oder zum Teil trägt. Beispiele für solche Geldleistungsgesetze sind das Bundesausbildungsförderungsgesetz oder das Wohngeldgesetz. Für den besonders ausgabenintensiven Bereich der Sozialhilfe gibt es eine solche Regelung bislang allerdings nicht, da die grundsätzliche Finanzierungslast von den Ländern auf den Bund gemäß Art. 104a GG nur übergehen „kann“, aber nicht muss.

Eine weitere Durchbrechung des Konnexitätsprinzips enthält Art. 104a Abs. 4 GG. Die Vorschrift gestattet es dem Bund, Finanzhilfen für besonders wichtige Investitionen der Länder und Gemeinden zu geben. Voraussetzung ist, dass diese Hilfen entweder zur Abwendung einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind. Nach der Wiedervereinigung steht dabei der Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet im Vordergrund.

Es liegt auf der Hand, dass diese drei wichtigen Ausnahmen des Art. 104a GG mit den Grundsätzen der Verantwortlichkeit und Durchschaubarkeit in Konflikt geraten können.

## **b) Die Steuergesetzgebungshoheit und die Finanzkraft von Ländern und Kommunen**

Die Steuergesetzgebungshoheit des Bundes wie der Länder ist in Art. 105 GG geregelt. Art. 105 GG ist eine **Spezialregelung** zu den allgemeinen Zuständigkeitsvorschriften des Grundgesetzes in Art. 70 ff. GG. Die Art. 70 ff. GG sind daher bei Steuergesetzgebungsvorhaben nicht unmittelbar heranzuziehen.

Nach Art. 105 Abs. 1 GG hat der Bund die **ausschließliche** Gesetzgebungskompetenz über die Zölle und die Finanzmonopole. Für diese Sachgebiete darf ausschließlich der Bundesgesetzgeber Regelungen vornehmen. Durch ein **Finanzmonopol** wird dem Staat das Recht eingeräumt, bestimmte Waren herzustellen oder zu vertreiben, um dadurch weitere Einnahmen zu erzielen. Zur Zeit gibt es nur ein Finanzmonopol, das Branntweinmonopol.

Der Bund hat nach Art. 105 Abs. 2 GG die **konkurrierende** Gesetzgebung über die übrigen Steuern, wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil zusteht **oder** die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG vorliegen. Die Eigenart der konkurrierenden Gesetzgebung besteht darin, dass grundsätzlich Bund und Länder die in Art. 105 Abs. 2 GG genannte Materie „die übrigen Steuern“ gesetzlich regeln dürfen. Dies bedeutet, dass die Länder, anders als bei der ausschließlichen Gesetzgebungshoheit des

Bundes, auch ohne besondere bundesgesetzliche Ermächtigung Steuergesetze erlassen dürfen. Art. 72 Abs. 1 GG gibt allerdings dem Bundesgesetzgeber Vorrang, so dass dieser immer, wenn er eine Steuer normiert, damit automatisch die Zuständigkeit der Länder für diesen Bereich ausschließt.

Ob dem Bund das Aufkommen einer Steuer ganz oder zum Teil zusteht, ergibt sich aus Art. 106 GG. In der Regel dürfte jedoch eine Überprüfung des Art. 106 GG überflüssig sein, da die alternativ genannte Voraussetzung des Art. 72 Abs. 2 GG in einem Bundesstaat gewöhnlich vorliegt. Obgleich Art. 72 GG 1994 geändert wurde, um dem Verlust der Gesetzgebungskompetenzen der Länder Einhalt zu gebieten, hat sich am krassen Übergewicht des Bundes auf dem Gebiet der Steuergesetze nichts geändert. Denn die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit erfordert nach Ansicht des Bundesgesetzgebers bei Steuern in der Regel im gesamtstaatlichen Interesse eine einheitliche, bundesgesetzliche Regelung. Die Wirtschaftseinheit der Bundesrepublik würde erheblich beeinträchtigt, wenn die Länder verschiedene oder zumindest verschieden hohe Steuern erheben würden.

Problematisch ist, was unter dem Begriff „übrige Steuern“ i.S.d. Art. 105 Abs. 2 GG zu verstehen ist. Fraglich und umstritten ist dabei, ob Bund und Länder über Art. 105 Abs. 2 GG ein unbegrenztes **Steuererfindungsrecht** haben. Teilweise wird der Begriff „übrige Steuern“ dahingehend ausgelegt, dass damit nur die im Grundgesetz ausdrücklich genannten Steuern gemeint sind. Da Art. 106 GG das Steueraufkommen auf Bund, Länder und Gemeinden verteile, seien die zulässigen Steuertypen abschließend aufgelistet. Die Gegenauffassung will diese Beschränkung auf Steuern, die in Art. 106 GG genannt sind, nicht vornehmen. Nach ihr sollen unter „übrigen Steuern“ alle möglichen Steuern zu verstehen sein, sofern nicht ausnahmsweise die Länder nach Art. 105 Abs. 2a GG die Steuergesetzgebungshoheit haben.

Der zuerst genannten Meinung ist zuzustimmen. Die Besteuerungshoheit in Art. 105 GG knüpft an die Ertragshoheit in Art. 106 GG an. Das Grundgesetz kennt deshalb keine Steuern, die nicht in Art. 106 GG genannt sind. Bezogen auf die Thematik bedeutet dies: Eine Stärkung der Finanzkraft der Länder über ein unbeschränktes Steu-

erfindungsrecht der Länder ist nicht möglich. Die Bedeutung dieser Auseinandersetzung wird allerdings oftmals überschätzt. Unter den Begriff der Verbrauchs- und Verkehrssteuern in Art. 106 Abs. 1 und 2 GG lassen sich eine große Anzahl von Steuern subsumieren, so dass sich die Frage eines Steuererfindungsrechts in diesen Fällen gar nicht erst stellt. Praktische Bedeutung könnte dieser Streit um ein Steuererfindungsrecht des Bundes erstmals in der in der Bundesrepublik so heftig geführten Ökosteuerdiskussion haben, da Ökosteuern in der Verfassung nicht erwähnt sind.

Schwierig ist im Rahmen des Art. 105 Abs. 2 GG ferner die Frage zu beantworten, **wann** der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz **Gebrauch gemacht** hat (Art. 72 Abs. 1 GG). Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts liegt ein Gebrauchmachen i.S.d. Art. 72 Abs. 1 GG dann vor, wenn Steuergesetze der Länder bundesgesetzlich geregelten Steuern **gleichartig** sind. Dieses Gleichartigkeitsverbot als „Konkretisierung“ des Art. 72 Abs. 1 GG ist keine Neuschaffung des Bundesverfassungsgerichts, sondern hat die Kompetenzbeziehungen zwischen Bund und Ländern schon zur Zeit der Weimarer Reichsverfassung bestimmt. Das Gleichartigkeitsverbot ist jedoch nur eine andere, genau so unbestimmte Formulierung wie die des „Gebrauchmachens“ in Art. 72 Abs. 1 GG. Allein mit diesen Begriffen läßt sich daher keine exakte Abgrenzung der Kompetenzen vornehmen. Um dem Merkmal „gleichartig“ Konturen zu verleihen, muss man sich klar machen, was Zweck des Gleichartigkeitsverbotes ist. Einmal soll durch dieses Verbot der Steuerschuldner vor Mehrfachbelastungen geschützt werden; zum zweiten soll der Bund davor geschützt werden, dass die Länder sich aus demselben „Steuertopf bedienen“ wie er. In beiden Fällen sind wirtschaftliche Gesichtspunkte maßgebend. So stellt auch das Bundesverfassungsgericht bei dem Vergleich von Steuergesetzen darauf ab, ob beide Steuern **dieselbe Quelle wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit** ausschöpfen.

**Beispiele:** (1): Das Land Baden-Württemberg erläßt ein Steuergesetz, wonach vom Preis der Weinbauerzeugnisse eine Steuer in Höhe von 3% erhoben wird. Bundeseinheitlich gilt bereits das Umsatzsteuergesetz. Der Bund hat durch das Umsatzsteuergesetz die Besteuerung der Entgelte vom Warenumsatz geregelt. Die „Weinsteuer“ besteuert ihrerseits aber auch die Entgelte des Warenumsatzes „Weinverkauf“. Damit liegt Gleichartigkeit des vom Land Baden-Württemberg erlassenen „Weinsteuergesetzes“ mit dem bundesgesetzlichen Umsatzsteuergesetz vor. Das „Weinsteuergesetz“ verstößt somit gegen Art. 105 Abs. 2 GG und ist nichtig. (BVerfGE 7, 244)

(2): Das Land Baden-Württemberg erläßt ein „Einwohnersteuergesetz“, das die Gemeinden ermächtigt, von allen über 18 Jahre alten Personen, die in der Gemeinde einen Wohnraum haben, eine Einwohnersteuer zu erheben. Die Einwohnersteuer ist eine **Personensteuer** der Gemeinde, die sich weder nach dem Einkommen noch nach dem Vermögen des Abgabepflichtigen bemißt, die wesentliche Steuerquellen der entsprechenden Bundesgesetze sind. Auch ist nicht ersichtlich, dass sie eine andere Bundessteuer tangiert. Die Einwohnersteuer ist daher nicht gleichartig und verstößt somit nicht gegen Art. 105 Abs. 2 GG; sie kann erhoben werden. (BVerfGE 16, 64)

Das Bundesverfassungsgericht hat neben dem Kriterium „gleiche Quelle wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit“ noch weitere Prüfungspunkte entwickelt: der **Steuertatbestand**, der **Steuergegenstand** und der **Steuermaßstab**. Bezogen auf unser Thema bedeutet dies: Angesichts der umfassenden Steuergesetze des Bundes ist der Spielraum der Länder und Kommunen, ihre Finanzkraft über weitere Steuergesetze zu stärken, außerordentlich beschränkt.

Fraglich ist in diesem Zusammenhang ferner, ob die Länder bei Vorliegen eines Bundessteuergesetzes noch Regelungen insoweit erlassen dürfen, als davon im Bundesgesetz nichts steht. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts liegt stets eine erschöpfende Regelung des Bundes vor, sobald er einen Steuergegenstand in Anspruch genommen hat. Die Länder sind selbst dann von der Gesetzgebung ausgeschlossen, wenn der Bund nur einen Teil dieses Steuergegenstandes beansprucht.

**Beispiel:** Das Einkommensteuergesetz kennt sieben einkommensteuerpflichtige Einkunftsarten (§ 2 EStG). Ein Landesgesetzgeber beabsichtigt eine weitere Einkunftsart, z.B. den Lottogewinn, zu besteuern. Dies ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht zulässig, da der Bund im Einkommensteuergesetz die Einkommensbesteuerung natürlicher Personen abschließend geregelt hat.

Bezogen auf die Thematik bedeutet dies nur eine Bestätigung der bisherigen Ergebnisse, wonach die Länder im gegenwärtigen Finanzverfassungsrecht kaum eine Möglichkeit haben, ihre Finanzkraft durch eigene Steuergesetze zu stärken.

Als **Fazit** für diesen Abschnitt kann festgehalten werden, dass dem **Bund** eine **überragende** Stellung in der Steuergesetzgebungskompetenz zukommt. Wie ein Blick in die Art. 73-75 GG zeigt, ist es bei den sonstigen Gesetzgebungskompetenzen nicht anders. Dies bedeutet zwar eine faktische Umkehrung der in Art. 30 und Art. 70 Abs. 1 GG

vorgesehenen starken Stellung der Länder, wegen der immer größer werdenden wirtschaftlichen Verflechtung der Länder und den immer homogener werdenden Ansprüchen weiter Bevölkerungskreise wurde dies aber bislang unter dem Gesichtspunkt der Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im Bundesgebiet hingenommen.

Gemäß Art. 105 Abs. 2a GG haben die Länder die **ausschließliche** Befugnis, Steuergesetze über die **örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern** zu erlassen. Keine großen Schwierigkeiten bereitet die Abgrenzung der örtlichen von den allgemeinen Verbrauch- und Aufwandsteuern. Nur im ersten Fall, bei einem örtlichen Wirkungskreis der Steuern, haben die Länder ein Gesetzgebungsrecht. Das Bundesverfassungsgericht lehnt sich bei der Begriffsbestimmung an das vor der Finanzreform von 1969 geltende Recht an. Vor der Finanzreform erfolgte in Art. 105 Abs. 2 Nr. 1 GG a.F. eine Abgrenzung unter dem Gesichtspunkt „Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis“.

**Beispiele:** (1): Eine Gemeinde erhebt aufgrund landesgesetzlicher Ermächtigung eine Steuer auf die entgeltliche Abgabe von Wein, weinähnlichen und weinhaltigen Getränken zum Verzehr an Ort und Stelle. Es handelt sich um eine örtliche Verbrauchsteuer, da die Steuerpflicht an den „Verzehr an Ort und Stelle“ anknüpft. (BVerfGE 44, 216)

(2): Eine Gemeinde erhebt aufgrund landesgesetzlicher Ermächtigung eine sog. „Zweitwohnungssteuer“ von jedem Einwohner, der im Gemeindegebiet mehr als eine Wohnung unterhält. Es handelt sich um eine Aufwandsteuer, die an die „in der Einkommensverwendung zum Ausdruck kommende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit“ anknüpft. Diese Aufwandsteuer ist auch örtlich, weil der die Steuerpflicht auslösende Tatbestand das Innehaben einer Zweitwohnung im Gemeindegebiet ist. (BVerfGE 65, 325)

Weil die Gemeinden kein eigenständiges Glied der bundesstaatlichen Ordnung sind, sondern den einzelnen Bundesländern zugerechnet werden, geht auch Art. 105 GG auf die Gemeinden nicht näher ein. Die Gemeinden besitzen keine originäre, sondern nur eine derivative, vom Landesgesetzgeber abgeleitete Besteuerungsbefugnis; denn den Ländern ist die Möglichkeit eingeräumt, ihre Regelungszuständigkeit auf die Gemeinden zu übertragen. Die Bundesländer können somit ihre Besteuerungsbefugnis aus Art. 105 Abs. 2a GG auf die Gemeinden delegieren. Dies ist weitestgehend in den Kommunalabgabengesetzen der Länder geschehen. So bestimmt § 6 Abs. 3 KAG BW, dass die Gemeinden örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern erheben können, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind und nicht vom Land erhoben werden. Die Bedeutung der örtlichen Steuern für die Finanzausstattung

der Gemeinden ist indes nicht allzu groß. Ihr Anteil an den gesamten kommunalen Steuereinnahmen liegt bei etwa 3 %. Die Gemeinden erheben aufgrund der ihnen übertragenen Besteuerungsbefugnis örtliche Steuern durch Satzungen. Dies bedeutet für unser Thema: Wie die Länder haben auch die Gemeinden praktisch keinen eigenen Spielraum, ihre Finanzkraft durch Satzungen zu stärken.

Die **Zustimmungsbedürftigkeit von Steuergesetzen** ist in Art. 105 Abs. 3 GG geregelt. Danach ist die Zustimmung des Bundesrats zu Steuergesetzen des Bundesgesetzgebers erforderlich, wenn das Steueraufkommen den Ländern oder Gemeinden ganz oder teilweise zusteht. Diese Bestimmung ist eingeführt worden, um den Ländern einen Ausgleich für die weitgehende Verdrängung aus der Steuergesetzgebung zu gewähren. Weiter soll sie sicherstellen, dass der Bundesgesetzgeber die Länder nicht steuerlich austrocknen kann. Diese Gefahr besteht bei fehlender Zustimmungsbedürftigkeit, weil der Bundesgesetzgeber durch die Länder und Gemeinden berührende Steuergesetze auf deren Haushaltsvolumen einen erheblichen Einfluß ausübt. Stimmt der Bundesrat einem zustimmungsbedürftigen Gesetz nicht zu, so kommt es nicht zustande (Art. 78 GG).

### c) Die Steuerertragshoheit und die Finanzkraft von Ländern und Kommunen

Art. 105 GG legt die **Gesetzgebungskompetenz** für Steuergesetze fest. Damit ist noch nicht gesagt, welcher Gebietskörperschaft – Bund, Ländern oder Gemeinden – das Aufkommen der Steuern zufließt. Diese sogenannte **Steuerertragshoheit** ist in Art. 106 GG geregelt und wird als **vertikaler Finanzausgleich** bezeichnet.

Das vertikale Verteilungssystem des Art. 106 GG ist **abschließend**, weil Art. 106 GG keine den Art. 30 und Art. 70 GG vergleichbare Generalklausel enthält. Das Verteilungssystem des Art. 106 GG ist auch **zwingend**, d.h., dem Bund und den Ländern ist es verwehrt, durch Vereinbarungen die Steuerertragsverteilung anders als in Art. 106 GG normiert vorzunehmen.

Für die **Gemeinden** regelt das Grundgesetz nur eine finanzielle **Mindestausstattung**. In Art. 106 Abs. 5 GG weist es den Gemeinden einen Anteil an der Einkommen- und

Lohnsteuer zu. In Art. 106 Abs. 6 GG wird den Gemeinden das Aufkommen aus den Realsteuern (Grund- und Gewerbesteuer) und den örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern überlassen. Im übrigen ist der Finanzausgleich zwischen den einzelnen Ländern und ihren Gemeinden Ländersache.

Die Verteilung der der **Ländergesamtheit** gemäß Art. 106 GG zustehenden Steuererträge zwischen den **einzelnen** Ländern (**horizontaler Finanzausgleich**) ist in Art. 107 GG geregelt.

In der bundesstaatlichen Praxis wichtiger noch als die Gesetzgebungshoheit ist die **Ertragshoheit**, d.h. die Entscheidung darüber, wem das Steueraufkommen zusteht. Bei der Verteilung des Finanzaufkommens eines Staates auf die einzelnen staatlichen Körperschaften sind zwei Systeme denkbar: das **Verbundsystem** und das **Trennsystem**. Beim Verbundsystem werden die von Wirtschaft und Bürgern zu zahlenden Steuern „in einen Topf geworfen“ und dann auf Bund, Länder und Gemeinden nach einem bestimmten Schlüssel verteilt. Beim Trennsystem wird Bund, Ländern und Gemeinden jeweils der Ertrag bestimmter Steuern zugesprochen.

Das Grundgesetz hat sich grundsätzlich für das Trennsystem entschieden (Art. 106 Abs. 1 und 2 GG), doch ist für die ergiebigsten Steuern ein Verbundsystem vorgesehen (Art. 106 Abs. 3-7 GG). Bei diesem Verbundsystem werden die betreffenden Steuern nach gesetzlich festgelegten Anteilen auf den Bund und die Länder sowie die Gemeinden verteilt.

Dem Bund steht nach Art. 106 Abs. 1 GG neben dem Ertrag der Finanzmonopole das Aufkommen der folgenden Steuern zu:

- (1) die Zölle, die allerdings seit dem 1.1.1975 der Europäischen Gemeinschaft zufließen;
- (2) die Verbrauchsteuern, soweit sie nicht nach Art. 106 Abs. 2 GG den Ländern (= Biersteuer), nach Art. 106 Abs. 3 GG dem Bund und den Ländern **gemeinsam** oder nach Art. 106 Abs. 6 GG den Gemeinden (= örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern) zustehen;
- (3) die Straßengüterverkehrssteuer. Sie diente dem Schutz der Deutschen Bundesbahn und ist zum 31.12.1971 ausgelaufen;

- (4) die Kapitalverkehrsteuern, d.h. nach Aufhebung der Börsenumsatz-, Gesellschafts- und Wechselsteuer vor allem noch die **Versicherungssteuer**;
- (5) die Lastenausgleichsabgaben;
- (6) die (abgeschaffte) **Ergänzungsabgabe** zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer sowie der **Solidaritätszuschlag** zur Finanzierung der deutschen Einheit ab 1.1.1995 gemäß Art. 33 des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogrammes. Dabei handelt es sich um eine ergänzende Steuer, die einen akuten Bedarf des Bundes abdecken soll. Der zeitlich unbefristete Solidaritätszuschlag von 7,5 % ist angesichts dieser Zweckbestimmung nicht unproblematisch;
- (7) auch der **Art. 106 Abs. 1 Nr. 7 GG** ist zur Zeit ohne Bedeutung, da die Abgaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften seit dem 1.1.1975 der Europäischen Gemeinschaft zustehen.

Der **Ländergesamtheit** steht nach Art. 106 Abs. 2 GG das Aufkommen der folgenden Steuern zu:

- (1) die Vermögensteuer;
- (2) die Erbschaftsteuer;
- (3) die Kraftfahrzeugsteuer;
- (4) die Verkehrsteuern (= Grunderwerbsteuer, Feuerschutzsteuer, Rennwett- und Lotteriesteuer), soweit sie nicht nach Art. 106 Abs. 1 GG dem Bund zustehen oder Gemeinschaftsteuern gemäß § 106 Abs. 3 GG sind;
- (5) die Biersteuer;
- (6) die Abgabe von Spielbanken.

Von den dem **Verbundsystem** unterliegenden Steuern haben die praktisch größte Bedeutung die **Einkommensteuer**, die **Körperschaftsteuer** und die **Umsatzsteuer**. Diese drei Steuern erbringen etwa 70% des Gesamtsteueraufkommens.

Am Aufkommen der **Einkommen-** und **Körperschaftsteuer** sind der Bund und die Länder je zur Hälfte beteiligt (Art. 106 Abs. 3 S. 2 GG), soweit das Aufkommen aus der Einkommensteuer nicht den Gemeinden zugewiesen ist (Art. 106 Abs. 5 GG i.V.m. Gemeindefinanzreformgesetz). Der Anteil an der Einkommensteuer, der den Gemeinden zusteht und an diese von den jeweiligen Ländern ausbezahlt wird, beträgt 15%. Somit erhalten der Bund und die Ländergesamtheit je 42,5 % der Einkommensteuer.

Problematisch ist die **Verteilung der Umsatzsteuer** zwischen dem Bund und der Ländergesamtheit. Hier wird der Verteilungsmodus nicht vom Grundgesetz selbst bestimmt, sondern gemäß Art. 106 Abs. 3 S. 3 GG vom **Bundesgesetzgeber** unter Beteiligung des Bundesrates. Mit dieser Regelung soll dem Erfordernis der Elastizität der Steuervertei-

lung entsprochen werden. Zwar stellt das Grundgesetz in Art. 106 Abs. 3 S. 4 GG selbst Grundsätze auf, nach denen die Verteilung der Umsatzsteuer zu erfolgen hat; wegen der offenen, unbestimmten Rechtsbegriffe in Art. 106 Abs. 3 S. 4 GG kam es indes bei der Verteilung der Umsatzsteuer beim Bund und den Ländern zu Auseinandersetzungen. Der in Art. 106 Abs. 3 S. 4 Nr. 1 GG normierte Verfassungsauftrag, eine **mehrfährige Finanzplanung** aufzustellen, ist bisher nicht erfüllt worden.

Art. 106 Abs. 3 S. 4 Nr. 2 GG verlangt, dass eine **Überbelastung** der Steuerpflichtigen vermieden werden soll. Diese Vorgabe gibt aber nicht dem einzelnen Steuerpflichtigen ein individuelles Abwehrrecht, sondern besagt lediglich, dass der Bund oder die Länder die jeweils andere Seite bei der Ausgabendeckung nicht zu Steuererhöhungen zwingen darf, solange die zu geringen Einnahmen durch eine entsprechende Umsatzsteuerverteilung ausgeglichen werden kann. Ferner fordert Art. 106 Abs. 3 S. 4 Nr. 2 GG, die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu wahren. Da es beim vertikalen Finanzausgleich des Art. 106 GG um den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländergesamtheit geht, kann diese Vorgabe ebenfalls nur schwer erfüllt werden; dies ist vielmehr Aufgabe des in Art. 107 GG geregelten horizontalen Finanzausgleichs.

Die **Gemeinden** gehören nach dem Kompetenzgefüge des Grundgesetzes zu den Ländern. Art. 28 Abs. 2 GG garantiert ihnen jedoch das Recht der **Selbstverwaltung**. Zu den Kernbereichen dieses Rechts zählt die kommunale Finanzhoheit. In diesem Zusammenhang weist das Grundgesetz den Gemeinden die Erträge bestimmter Steuern zu. Art. 106 Abs. 5 GG gibt ihnen einen Anteil am Aufkommen der Einkommensteuer, Art. 106 Abs. 6 GG das Aufkommen der Realsteuern. Art. 106 Abs. 7 GG stärkt die Stellung der Gemeinden und Gemeindeverbände darüber hinaus, indem er ihnen eine Beteiligung am Steueraufkommen der Länder garantiert.

Die Gemeinden erhalten gemäß § 1 Gemeindefinanzreformgesetz, das auf der Grundlage des Art. 106 Abs. 5 S. 2 GG erlassen worden ist, **15 % vom Aufkommen an der Lohn- und Einkommensteuer** sowie **12 % des Aufkommens aus dem Zinsabschlag**. Der Gemeindeanteil wird gemäß einem Schlüssel auf die einzelnen Gemeinden aufgeteilt. Dieser Schlüssel wird durch eine in einer Dezimalzahl ausgedrückte Schlüsselzahl

festgestellt. Die Schlüsselzahl ergibt sich aus dem Anteil der jeweiligen Gemeinde an der Summe der (durch die Bundesstatistiken über die veranlagte Einkommensteuer und über die Lohnsteuer ermittelten) Einkommensteuerbeträge, die auf die zu versteuernden Einkommensbeträge bis zu 40.000 DM, bei Zusammenveranlagung bis zu 80.000 DM, jährlich entfallen (§ 3 Abs. 1 Gemeindefinanzreformgesetz).

**Beispiel:** Angenommen, die Einkommensteuerbeträge bis 40.000 DM/80.000 DM betragen für das Land Baden-Württemberg nach der für 2000 maßgeblichen Bundesstatistik 6.600 Mio. DM und für die Stadt Mannheim 197 Mio. DM. Daraus errechnet sich folgende Schlüsselzahl:

$$\frac{197.000.000}{6.600.000.000} = 0,0298484$$

Der Gemeindeanteil (15% am Aufkommen des dem Land Baden-Württemberg zustehenden Einkommensteueranteils sowie 12% am Aufkommen durch den Zinsabschlag) beträgt 1.362 Mio. DM. Die Stadt Mannheim erhält somit einen Einkommensteueranteil in Höhe von:

$$1.362.000.000 \text{ DM} \times 0,0298484 = 40.653.521 \text{ DM}$$

Für die neuen Bundesländer ergibt sich die Schlüsselzahl aus dem Gemeindeanteil an der durch die Bevölkerungsstatistik des Statistischen Bundesamtes festgestellten Zahl der Einwohner des jeweiligen Landes (§ 3 Abs. 2 Gemeindefinanzreformgesetz).

**Realsteuern** sind gemäß § 3 Abs. 2 AO die Grundsteuer und die Gewerbesteuer. Ihr Aufkommen steht gemäß Art. 106 Abs. 6 GG ebenfalls den Gemeinden zu. Die **Gewerbesteuerumlage** (Art. 106 Abs. 6 S. 4 und 5 GG), mit der Bund und Länder an den Erträgen der Gewerbesteuer beteiligt werden, ist in § 6 Gemeindefinanzreformgesetz geregelt. Die Umlage wird ermittelt, indem das Istaufkommen der Gewerbesteuer im Erhebungsjahr (=Kalenderjahr) durch den von der Gemeinde für dieses Jahr festgesetzten Hebesatz der Steuer dividiert und mit einem Vervielfältiger multipliziert wird. Letzterer setzt sich aus einem Bundes- und einem Landesmultiplikator zusammen. Der Bundesvervielfältiger beträgt 19%, ebenso der Landesvervielfältiger für die neuen Bundesländer. Für die übrigen Bundesländer beträgt er 48%.

**Beispiel:** Die Stadt Mannheim setzt für das Jahr 2001 einen Hebesatz von 430% fest. Ihre Erträge aus der Gewerbesteuer betragen in diesem Jahr 300.600.000 DM. Die Gewerbesteuerumlage hat einen Umfang von:

$$\frac{3.000.600.000 \text{ DM}}{430\%} \times (19\% + 48\%) = 46.837.674 \text{ DM}$$

Gemäß Art. 106 Abs. 6 S. 1 GG steht den Gemeinden des weiteren das Aufkommen der **örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern** zu.

Die **Beteiligung der Gemeinden** am Gesamtaufkommen der **Gemeinschaftsteuern** (Art. 106 Abs. 3 und 4 GG) ist in Art. 106 Abs. 7 S. 1 GG obligatorisch. Insoweit verpflichtet das Grundgesetz die Länder zu einem **kommunalen Finanzausgleich**. Hingegen ist die Beteiligung der Gemeinden an den **Landessteuern** in Art. 106 Abs. 7 S. 2 GG fakultativ. Dieses recht komplizierte gemeindliche Finanzsystem ist 1969 in die Finanzverfassung eingefügt worden. Zuvor stand den Gemeinden ausschließlich das Aufkommen der Realsteuern und der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern zu. Das führte in der Praxis zur Dominanz der Gewerbesteuer mit einem Aufkommen von etwa 80% an den Gesamteinnahmen. Dadurch erzielten Gemeinden mit einer ertragsstarken gewerblichen Wirtschaft im Verhältnis zu anderen Kommunen ungewöhnlich hohe Steuereinnahmen. Für alle Gemeinden waren freilich die Steuereinnahmen wegen der hohen Konjunkturabhängigkeit der Gewerbesteuer überaus unsicher.

Seit langem schon gibt es Forderungen nach einer Änderung und Neuordnung des Gemeindesteuersystems. Dutzende von Vorschlägen liegen auf dem Tisch; am überzeugendsten dürfte eine direkte Beteiligung der Gemeinden am Umsatzsteueraufkommen als Ausgleich für eine Reduzierung des Gewerbesteueraufkommens sein.

## **B Kritik und Reformvorschlag**

Die derzeitige Steuerverteilung ist geprägt von den sog. Gemeinschaftsteuern, zu denen 1999 die Einkommen- und Körperschaftsteuer (287 Mrd. DM) sowie die Umsatzsteuer (ca. 240 Mrd. DM), der Zinsabschlag und die Kapitalertragsteuer (ca. 26 Mrd. DM) rechnen. Damit entfallen fast **drei Viertel des Steueraufkommens auf Steuern im Verbundsystem**.

Nur für etwa **ein Viertel der Steuern gilt das Trennsystem**: Reine Bundessteuern sind die Mineralölsteuer, der Solidaritätszuschlag, die Tabaksteuer, die Versicherungsteuer, die Branntweinsteuer und die Kaffeesteuer mit einem Volumen von ca. 134 Mrd. DM. Die Ertragskompetenz für die Kraftfahrzeugsteuer, die Grunderwerbsteuer, die Erbschaft- und Schenkungsteuer, die Feuerschutzsteuer, die Spielbankabgabe und die Rennwett- und Biersteuer mit einem Volumen von ca. 34 Mrd. DM liegt bei den Ländern. Gemeindesteuern sind die Gewerbe- und die Grundsteuer mit einem Volumen von ca. 64 Mrd. DM.

Alle oben genannten Steuern werden mit Ausnahme der landesgesetzlich geregelten Spielbankabgabe durch **Bundesgesetze** geregelt. Im Bereich der bundesgesetzlich geregelten Grund- und der Gewerbesteuer legen die Gemeinden lediglich die Hebesätze fest. Der Bund hat also im **Übermaß** von der Möglichkeit der konkurrierenden Gesetzgebung Gebrauch gemacht. Den Ländern ist kein Raum für eigene Gesetzgebung verblieben. So steht den Ländern zwar das Aufkommen z.B. aus der Erbschaftsteuer oder der Grunderwerbsteuer zu, die gesetzliche Regelung erfolgt jedoch durch Bundesgesetz. Während z.B. 1949 die Grunderwerbsteuer und die Feuerschutzsteuer noch in der Gesetzgebungskompetenz der Länder lagen, steht seit der Finanzreform 1969 dem Bund auch hierfür die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zu, von der er mit dem Feuerschutzgesetz von 1979 und dem Grunderwerbsteuergesetz von 1983 Gebrauch gemacht hat.

Eine wettbewerbsorientierte Neuordnung der Steuereinnahmen erfordert eine **Stärkung der Länderkompetenzen**. Ziel einer Reform muss es sein, die eigene Leistungsfähig-

keit des Landes wieder besser zur Geltung zu bringen. Die Verantwortung der Länder für die wirtschaftliche Entwicklung in ihrem Bereich muss gestärkt werden. Voraussetzung für einen gesunden Wettbewerb und die Bewältigung der Herausforderungen der Zukunft, die vor allem mit dem wirtschaftlichen Zusammenrücken der europäischen Staaten eine neue Dimension erreicht haben, ist die Stärkung der Handlungsfähigkeit und Eigenverantwortung der Länder. Dafür sind wirksame Instrumente und Möglichkeiten zu finden.

Aufgabe ist daher, unter der Prämisse der Sicherung der erforderlichen Finanzausstattung aller Gebietskörperschaften, die **Steuerautonomie der Länder** so zu stärken, dass die **Eigenverantwortung** der Länder bei **Wahrung des Solidaritätsprinzips** gestärkt wird.

Die Forderung nach mehr Steuerautonomie für die Länder steht jedoch unter der Prämisse, dass es kein Ansteigen der Steuerbelastung der Bürger und Unternehmen geben darf. Daher sollte auch kein unbegrenztes Steuererfindungsrecht für die Länder geschaffen werden. Ein Steuererfindungsrecht für die Länder würde bedeuten, dass sich die Länder neue Steuerquellen, z.B. eine „Hafensteuer“, erschließen könnten. Eine Vielzahl neuer Steuerarten mit unbedeutendem Aufkommen bedeutet jedoch einen erhöhten Verwaltungsaufwand für Bürger, Unternehmen und Finanzbehörden. Ziel einer modernen Steuerpolitik muss es aber gerade sein, Bagatellsteuern abzubauen und die Einführung weiterer zu verhindern (z.B. Zweitwohnung-, Dosen- und Verpackungsteuer). Zur Vermeidung der Doppelbelastung der Bürger müßte zudem das Verbot der Gleichartigkeit fortgelten. Dann aber hätte ein eigenes Steuererfindungsrecht der Länder vermutlich keine größere praktische Bedeutung.

Auf den ersten Blick scheint bei der Forderung nach mehr Steuerautonomie der Länder eine **Rückkehr zum Trennsystem** die einzig richtige Lösung zu sein, wenn eine Reform der Finanzverfassung eine klare Zuordnung von Verantwortung und durchschaubare politische Strukturen gewährleisten soll. Diese Lösung ist jedoch aus mehreren Gründen **nicht praktikabel**. Ein Trennsystem wird von Bundes- wie von Landespolitikern einhellig abgelehnt. Tatsächlich haben die Länder auch von ihrer in den

Anfangsjahren der Bundesrepublik auf dem Gebiet der Einkommen- und Körperschaftsteuer bestehenden Gesetzgebungshoheit keinen Gebrauch gemacht. Selbst wenn sich ein Konsens darüber herstellen ließe, dass ein Trennsystem im Prinzip wünschenswert ist, wäre nicht viel gewonnen. Denn eine anschließende Einigung darüber, welche gebietskörperschaftliche Ebene welche Steuerquelle erhalten soll, ist gänzlich unrealistisch. Da allgemein ein weiteres Anwachsen des Aufkommens aus den indirekten Steuern und ein Abschmelzen der direkten Steuern erwartet wird, dürften sowohl Bundes- als auch Landespolitiker für sich die Umsatzsteuer reklamieren.

Zweckmäßig ist statt dessen:

1. Die Rückholung der Landesgesetzgebungskompetenzen bei Grundsteuer, Grunderwerbsteuer sowie Erbschaft- und Schenkungsteuer und
2. die Schaffung eines Zuschlags- bzw. Tarifgestaltungsrechts für die Länder bei den leistungsbezogenen Steuern mit einheitlicher Bemessungsgrundlage.

#### **1. Landesgesetzgebungskompetenz bei Grundsteuer, Grunderwerbsteuer sowie Erbschaft- und Schenkungsteuer**

Soweit den Ländern bereits nach geltendem Recht die ausschließliche Ertragshoheit zusteht, ist ihnen auch die Gesetzgebungshoheit zu übertragen. Damit hätten die Länder ein Gesetzgebungsinstrument in der Hand, mit dem sie entsprechend den Erfordernissen der Landeshaushalte und den eigenen steuerpolitischen Vorstellungen über den Bestand und den Umfang eigener Steuerquellen entscheiden könnten.

Bei folgenden Steuern bietet sich eine Rückholung der Gesetzgebungshoheit an:

- Grundsteuer (Volumen 1997: 15,5, Mrd. DM)  
Da es bei der Grundsteuer als kommunaler Steuer auf die angemessene Deckung des kommunalen Finanzbedarfs zur Bereitstellung der Infrastruktur ankommt, besteht insoweit die Möglichkeit für länderspezifische Verfahren. Von Vorteil wäre dabei eine Abkehr vom bisherigen Bewertungssystem „Grundstückswertermittlung“ hin zu einem anderen, nicht wertabhängigen Maßstab (z.B. Geschoß- bzw. Bodenfläche), wie es bereits diskutiert wird.

- Grunderwerbsteuer (Volumen 1997: 9,1 Mrd. DM)  
Auch bei dieser (Länder-)Steuer sollte die Festlegung des Steuertatbestands (z.B. Befreiung von Grundstücksübertragungen bei Konzernneugliederungen) und des Steuersatzes bei Grundstücksverkäufen länderspezifisch geregelt werden. Damit könnte auch das unterschiedliche Grundstückswertniveau (Nord/Süd; Land/Ballungsräume) angemessen berücksichtigt werden.
- Erbschaft-/Schenkungssteuer (Volumen 1997: 4,1 Mrd. DM)  
Bei der Erbschaft-/Schenkungssteuer stellt sich das Problem, dass zumindest die Bewertung der Vermögensgegenstände (vornehmlich von Grundstücken, aber auch von Unternehmensanteilen) länderübergreifende Auswirkungen hat (z.B. wenn der Erblasser über Vermögen in mehreren Ländern verfügte). Deshalb wären in den einzelnen Ländern unterschiedliche Wertermittlungsmethoden (z.B. bei Grundstücken) bzw. Doppelbesteuerungen mit erheblichen Schwierigkeiten beim verwaltungsmäßigen Vollzug grundsätzlich zu vermeiden.

Dennoch ist es unter dem Gesichtspunkt, dass die Länder künftig über den Bestand und den Umfang derjenigen Steuern, die ihnen allein zufließen, allein entscheiden können, vorzuziehen, den Ländern die Gesetzgebungskompetenz auf diesen Feldern wieder zu geben.

## **2. Zuschlagsrecht bzw. Tarifgestaltungsrecht für Bund und Länder bei den Ertragsteuern**

Voraussetzung für die Einführung einer größeren Steuerautonomie im Bereich der Ertragsbesteuerung ist eine durchgreifende Steuerreform. Die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage – nicht nur im Bereich der Unternehmen – und eine spürbare Senkung der Steuersätze – Eingangs- und Spitzensteuersatz – sind vor der Einleitung konkreter Schritte zu mehr Steuerautonomie unumgänglich. Nur so wird sichergestellt, dass sich auch der Bund an der Finanzierung der für Unternehmen und Bürger dringend notwendigen Ertragsteuerreform beteiligt. Denn eine Nettoentlastung, die ausschließlich die Länder zu tragen hätten, ist von vorneherein zum Scheitern verurteilt.

Den Ländern sollten bei der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer **Tarifgestaltungsrechte bzw. Zuschlagsrechte** gewährt werden. Die Kompetenz für die einheitliche Ermittlung der Bemessungsgrundlage verbliebe bei der bundesgesetzlichen Regelung (Zustimmungsgesetz). Damit wäre insoweit weiterhin ein politisches Zusammenwirken erforderlich. Die Verwaltung bliebe bei den Landesbehörden.

Über die Tarifgestaltungs- und Zuschlagsrechte könnten die Länder aber ihre jeweiligen politischen Prioritäten und Ziele zur Geltung bringen. Unterschiedlicher Finanzbedarf würde zu unterschiedlich hoher Steuerbelastung der Bürger und Unternehmen führen. Insbesondere müßten die jeweiligen Länder Mehrbelastungen den Bürgern gegenüber rechtfertigen bzw. die Gründe einer ausgabenintensiven Haushaltspolitik in weit stärkerem Maße erklären als dies aktuell der Fall ist, wo fehlende Einnahmen größtenteils durch horizontale Transfers ausgeglichen werden. Genau das ist jedoch gewollt: Wettbewerb und nicht Wettlauf, „geregelter“ steuer- und einnahmepolitischer Spielraum der Länder und kein regelloses Steuer-Dumping.

Die Länder und die Gemeinden sollten daher das Recht erhalten, einen proportionalen Steuersatz oberhalb des bundeseinheitlichen Grundfreibetrages festzusetzen, während der Bund nach wie vor einen progressiven Tarif erheben darf, mit dessen Hilfe er auch das Leistungsfähigkeitsprinzip umsetzen kann. Abzüge von der Bemessungsgrundlage sollten sich auf das steuersystematisch Unerläßliche beschränken. Sofern der Bund hier mit Hilfe von Steuervergünstigungen Wirtschaftsförderung betreiben will, hat er dies auf seinen Tarifteil zu beschränken. Im übrigen unterliegen derartige Steuervergünstigungen mehr und mehr der immer restriktiver werdenden europäischen Beihilfenaufsicht. Sozial- und förderpolitisch motivierte Abzugsbeträge von der Steuerschuld sind „treffsicher“ mit den jeweiligen Anteilen der föderativen Ebenen an den Maßnahmen zu verrechnen.

Die Umsatzsteuer wird vertikal nach festen prozentualen Anteilen zwischen Bund (ggf. weiterhin mit einem Anteil zugunsten der Gesetzlichen Rentenversicherung), Ländern und Gemeinden verteilt. Die Anteile der Länder und der Gemeinden sind – vorbehalt-

lich eines als u.U. weiterhin als notwendig erachteten Umsatzsteuervorwegausgleichs – nach der Einwohnerzahl zu verteilen. Das als unwirksam erwiesene Verfahren zur Bestimmung der vertikalen Umsatzsteueranteile je nach Entwicklung der sog. notwendigen Ausgaben in der Mittelfristigen Finanzplanung wäre entbehrlich, weil allein über die autonomen Besteuerungsrechte aller Ebenen im Bereich der Einkommensteuer die notwendige Anpassungsfähigkeit an unterschiedliche Ausgabenentwicklungen gewährleistet werden kann. Diese Forderungen sind bereits häufig erhoben worden. Wichtiger als hier in weitere Wiederholungen zu verfallen ist deshalb ein konkreter Gesetzgebungsvorschlag. Die bisherigen Überlegungen erfordern eine Verfassungsänderung. Eine solche Verfassungsänderung könnte folgendermaßen aussehen:

Art. 105 Abs. 1 GG erhält folgende Fassung:

„Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über die Zölle und Finanzmonopole sowie über die Steuern, deren Aufkommen ihm nach Art. 106 Abs. 1 zusteht.“

Art. 105 Abs. 2 GG erhält folgende Fassung:

„Der Bund hat die konkurrierende Gesetzgebung über die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer und derjenigen Steuern, deren Aufkommen nach Art. 106 Abs. 2 GG den Ländern zusteht.“

Es wird folgender Art. 105 Abs. 3 GG eingefügt:

„Bund, Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) haben das Recht, einen Steuersatz auf die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer festzusetzen. Das Nähere regelt ein Gesetz, welches der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Die Länder haben das Recht, einen Steuersatz auf die Steuern, deren Aufkommen ihnen nach Art. 106 Abs. 2 zusteht, festzusetzen.“

Es wird folgender Art. 105 Abs. 4 GG eingefügt:

„Der Bund hat die konkurrierende Gesetzgebung über die übrigen Steuern, wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern zum Teil zusteht.“

Der bisherige Art. 105 Abs. 2a GG wird zu Art. 105 Abs. 5 GG.

Es wird folgender neuer Art. 105 Abs. 6 GG eingefügt:

„Bundesgesetze über die Bemessungsgrundlage von Steuern gemäß Abs. 2 sowie über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder den Gemeinden (Gemeindeverbänden) ganz oder zum Teil zufließt, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.“

Ob die Bundesländer ihre eigene Steuergesetzgebungskompetenz für die genannten Steuern, deren Aufkommen ihnen nach Art. 106 Abs. 2 GG zusteht, wahrnehmen, sollte dem politischen Prozeß überlassen werden. Bei der konkurrierenden Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers auch für diese Steuergesetze kann es deshalb vorläufig bleiben. Durch die – zustimmungspflichtige – Aufhebung dieser Gesetze ist es dem Bundesgesetzgeber jederzeit möglich, im Einvernehmen mit den Ländern diesen die – wünschenswerte – Ausübung eigener Gesetzgebungskompetenzen für die genannten Steuerarten zu ermöglichen.

### **3. Das Ende der Gewerbesteuer**

Mit dem Vorschlag eines auch kommunalen Zuschlagsrechts auf die Einkommensteuer sollte das Schicksal der bisherigen Haupteinnahmequelle der Kommunen, der Gewerbesteuer, besiegelt sein. Anlaß zur Trauer besteht nicht, die Gewerbesteuer ist die derzeit wohl problematischste Steuer, die Liste der gegen ihre Existenzberechtigung erhobenen Einwände ist ebenso lang wie berechtigt:

Die Gewerbesteuer richtet wirtschaftlichen Schaden an durch:

- demokratische Denaturierung, indem sie eine von ihr nicht betroffene Mehrheit verleitet, Steuererhöhungen zu Lasten einer zahlenden Minderheit zu beschließen
- hohe Sonderbelastung gerade jener wirtschaftlichen Betätigung, die im höchsten Risiko steht
- internationale Wettbewerbsverzerrung zu Lasten des deutschen Standortes und seiner Arbeitsplätze, indem sie Exporte belastet und Importe begünstigt
- strukturelle Benachteiligung des gewerblichen Mittelstands bei Hinzurechnung von Kosten

- Verbreiterungen der Bemessungsgrundlage der Einkommen- und Körperschaftsteuer, die auf sie durchschlagen, ohne dass ihre Hebesätze entsprechend gesenkt würden.

Die Gewerbesteuer genügt nicht mehr den finanziellen Bedürfnissen der Gemeinden wegen der

- zu kleinen Zahl noch steuerpflichtiger Unternehmen, insbesondere der Nichteinbeziehung der freien Berufe
- starken örtlichen Streuung ihres Aufkommens, wodurch die Kluft zwischen armen und reichen Gemeinden vertieft wird
- hohen Anfälligkeit gegen konjunkturelle Schwankungen, Unternehmenskrisen und Veränderungen am Markt.

Eine **Reform der Gewerbesteuer**, die eine Sonderbelastung der Unternehmen ausschließt, **ist daher überfällig**.

Der **Reformvorschlag** liegt in einer **Umgestaltung der Gewerbesteuer zu einer kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer**, die nicht nur Gewerbebetriebe, sondern alle Steuerbürger einer Gemeinde erfaßt. Mit der Erstreckung auf alle steuerpflichtigen Bürger wird das bei der Gewerbesteuer mißachtete Demokratieprinzip in den Gemeinden wieder in Kraft gesetzt. Gemeindliche Selbstverwaltung verlangt, alle leistungsfähigen Bürger für die Erfüllung ihrer Bedürfnisse und Ansprüche in die Pflicht zu nehmen.

Die kommunale Einkommen- und Gewinnsteuer soll keine eigenständige Gemeindesteuer sein, sondern den Regeln der staatlichen Einkommens- und Gewinnbesteuerung folgen. Dafür sprechen Gründe der Verfassung wie der Zweckmäßigkeit. Die Gemeinden erhalten mit dem hier vorgelegten Reformvorschlag deshalb ein Hebesatzrecht bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer, das sie – wie schon jetzt – nur einheitlich, jedoch – anders als jetzt – stets mit Wirkung für alle steuerpflichtigen Bürger ausüben dürfen.

Die kommunale Einkommen- und Gewinnsteuer tritt an die Stelle der Gewerbesteuer und des heutigen Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in Höhe von 15 v.H. ihres Aufkommens. Das setzt eine allgemeine Senkung der Einkommensteuer auf ein Niveau voraus, das den Gemeinden den nötigen Freiraum für die Erhebung ihrer Steuer bietet.

Da die Gemeinden über die Höhe ihres Hebesatzes nach ihrem individuellen Finanzbedarf entscheiden, wird es regionale Unterschiede in der Höhe der steuerlichen Belastung geben. Das schafft dem Wettbewerb zwischen den Gemeinden im Interesse der Bürger mehr Raum und entspricht der heutigen Situation. Nur werden die Unterschiede infolge der Erfassung aller Steuerpflichtiger wesentlich moderater ausfallen (vgl. zu diesem Vorschlag zur Abschaffung der Gewerbesteuer näher: Verfassungskonforme Reform der Gewerbesteuer: Konzept einer kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer, hrsg. vom Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. und dem Verband der Chemischen Industrie e.V., Köln 2001).

## **C   Finanzausgleich**

Um den Finanzausgleich kann es in einem Beitrag, der der Stärkung der originären Finanzkraft von Ländern und Gemeinden gewidmet ist, nur am Rande gehen. Aufgabe des Finanzausgleichs ist es, Verwerfungen der unterschiedlichen originären Finanzkraft solidarisch zu mindern. An die Steuerverteilung schließt sich der Finanzausgleich mit dem Umsatzsteuerausgleich, dem Länderfinanzausgleich und den Bundesergänzungszuweisungen an, um die originäre Steuerverteilung zugunsten der finanzschwachen Länder zu korrigieren. Eine föderale Ordnung ist nämlich nur so lange lebensfähig, wie sich die Handelnden innerhalb des Gesamtstaates als wechselseitig aufeinander angewiesene Gemeinschaft begreifen. Daher ist die Wahrung der Gemeinschaftlichkeit ein zentrales Anliegen des Föderalismus. Der Länderfinanzausgleich ist in der Bundesrepublik das Mittel, mit dem unterschiedliche Start- und Lebenschancen in den einzelnen Ländern ausgeglichen werden. Allerdings ist die gegenwärtige Organisation so komplex, dass andere Prinzipien, wie beispielsweise die Durchschaubarkeit des politischen Systems, zu kurz kommen. Der Finanzausgleich sollte daher, wie das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung vom 11. Oktober 1999 gefordert hat, an klar erkennbaren Maßstäben ausgerichtet und konsequent vereinfacht werden. Wenngleich daher der Finanzausgleich nur am Rande der hier zu behandelnden Thematik steht, muss er doch aus zwei Gründen im Rahmen dieses Beitrages erwähnt werden. Zum einen stand in den Jahren 2000 und 2001 der Finanzausgleich und seine Reform im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses und leider nicht die Frage der Stärkung der originären Finanzkraft von Ländern und Gemeinden. Zum anderen bietet die mittlerweile erfolgte Reform des Finanzausgleichs wahrlich keinen Anlaß zu Optimismus für die Zukunft.

Der gegenwärtige – bis 2005 geltende – vierstufige Länderfinanzausgleich wird der Forderung nach Durchschaubarkeit und Eigenverantwortung nicht gerecht. Er führt im Ergebnis zu einer fast vollständigen Nivellierung der Finanzkraft. Jedem Bundesland werden im Ergebnis 99,5 Prozent des durchschnittlichen Steueraufkommens pro Einwohner garantiert. Zusätzliche Steuereinnahmen – beispielsweise aufgrund einer erfolgreichen Unternehmensansiedlung – können in manchen Fällen dazu führen, dass die finanziellen Mittel, die einem Land nach Finanzausgleich zur Verfügung stehen, sogar

sinken. Der Nutzen der Steuerkonkurrenz mag auch in der ökonomischen Diskussion häufig überschätzt werden. Dennoch scheint es sinnvoll, bei einer Neuordnung des Länderfinanzausgleichs darauf zu achten, dass die Länder auch einen finanziellen Anreiz zur Pflege ihrer Steuerquellen haben.

Im einzelnen sollte der Länderfinanzausgleich im Hinblick auf vier Punkte vereinfacht werden.

- *Verteilung der Steuereinnahmen:* Die Ländersteuern und die Länderanteile an den Gemeinschaftsteuern sollten, soweit dies wirtschaftlich zweckmäßig ist, nach dem örtlichen Aufkommen verteilt werden, ansonsten nach der Bevölkerungszahl.
- *Zerlegung:* Abweichend von der bisherigen Regelung sollte die Lohnsteuer hälftig auf das Wohnsitzland und das Arbeitsstättenland verteilt werden und nicht allein dem Wohnsitzland zustehen. Die Schaffung von Arbeitsplätzen sollte steuerlich ebenso honoriert werden wie die Schaffung von Schlafplätzen.
- *Horizontaler Finanzausgleich:* Jedes Bundesland sollte ungeachtet seiner Finanzkraft einen Anreiz zur Pflege und Ausschöpfung seiner Steuerquellen haben. Dies ist durch einen einfachen linearen Umverteilungstarif erreichbar, der überdurchschnittliche Finanzkraft mit einem Satz von beispielsweise 50 % abschöpft und unterdurchschnittliche Finanzkraft mit demselben Satz auffüllt.
- *Bundesergänzungszuweisungen:* Sie sollten insgesamt entfallen, mit Ausnahme der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Bundesländer. Die letztgenannten Zahlungen sollten pauschaliert und für einen befristeten Zeitraum weiter geleistet werden. Der weitgehende Verzicht auf Bundesergänzungszuweisungen entspricht der aktuellen Forderung des Bundesverfassungsgerichts. Bundesergänzungszuweisungen kommen danach nur im Fall von Sonderlasten oder zu Gunsten von Ländern, deren Finanzkraft unangemessen unter dem Durchschnitt bleibt, in Frage. Sie dürfen den horizontalen Finanzausgleich aber nicht ersetzen. Die dadurch frei werdenden Bundesmittel brauchen den Ländern nicht zu entgehen, sondern können ihnen durch eine entsprechende Erhöhung ihres Umsatzsteueranteils wieder zufließen.

Von entscheidender Bedeutung ist der Ausgleichssatz, dessen Höhe politisch festzulegen ist. Der vorgeschlagene Satz von 50 % entspricht damit sowohl dem Leitbild eines solidarischen Wettbewerbsföderalismus als auch den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts. Dieses hat darauf hingewiesen, dass der horizontale Finanzausgleich „die richtige Mitte zu finden [hat] zwischen der Selbständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Bewahrung der Individualität der Länder auf der einen und der solidargemeinschaftlichen Mitverantwortung für die Existenz und Eigenständigkeit der Bundesgenossen auf der anderen Seite“. Die Reform des Länderfinanzausgleichs steht in engem Zusammenhang mit den obigen Vorschlägen zur Entflechtung von Steuergesetzgebungs- und Steuerertragskompetenzen. Es muss gewährleistet sein, dass die Länder, die sich für eine Variation bei den in ihre Kompetenz fallenden Steuern entscheiden, auch voll in den Genuß eines daraus resultierenden erhöhten Steueraufkommens kommen bzw. entsprechende Steuermindereinnahmen voll zu tragen haben. Ohne eine Regelung, die dies sicherstellt, würde die Rückverlagerung von Kompetenzen zur Festlegung von Steuersätzen lediglich einen ruinösen Steuersenkungswettbewerb auslösen. Einzelne Länder könnten die Attraktivität des eigenen Standorts für Unternehmen und andere Steuerzahler auf Kosten aller übrigen Länder verbessern. Dieser unerwünschte Effekt läßt sich jedoch relativ einfach vermeiden, indem bei der Ermittlung der Finanzkraft in allen Ländern identische Steuersätze fiktiv angenommen werden.

Die Reform des Finanzausgleichs, die die Ministerpräsidenten der Länder zusammen mit dem Bundeskanzler am 23. Juni 2001 beschlossen und die der Bundestag mit seinem vor der Sommerpause erfolgten Beschluß zum „Maßstäbengesetz“ lediglich „abgesegnet“ hat, wird den hier vertretenen Reformvorschlägen in keiner Weise gerecht. Die Kritikpunkte sind schnell aufgezählt. Sie betreffen:

1. Das **Verfahren**. Selten hat sich das Parlament seiner vornehmsten Aufgabe, über den Inhalt von Gesetzen zu entscheiden, so sehr entzogen wie dies beim Maßstäbengesetz der Fall war. Der Bundestag hat sich selbst zum Notar der Ministerpräsidenten und des Bundeskanzlers degradiert und deren Beschluß vom 23. Juni schlicht in Gesetzesform gegossen.

2. Den **„Zahlmeister“**. In ihrem Ringen um die Zukunft des Finanzausgleichs strebten die Ministerpräsidenten der Länder nichts Geringeres an als die Quadratur des Kreises. Niemand sollte nach der vom Bundesverfassungsgericht angeordneten Reform schlechter dastehen als zuvor, aber die „reichen“ Länder sollten einen Teil ihrer überdurchschnittlichen Finanzkraft behalten können. Es gab nur einen logischen Ausweg: einen Nebenkriegsschauplatz auf tun, ein Kartell bilden, einen Dritten ausbeuten. Dieser Dritte, das war wieder einmal der Bund. Diese Strategie hatte schon nach der Wiedervereinigung funktioniert, als es galt, die neuen Länder in den Finanzausgleich einzubeziehen. Die Last landete beim Bund. Es hätte sich aber seit Jahren ändern müssen und können, wenn man das Projekt einer Änderung der Finanzverfassung mit dem Ziel der Stärkung der Finanzkraft von Ländern und Gemeinden in Angriff genommen hätte. Durch eine Änderung des Umsatzsteuervorwegausgleichs hätte sich beispielsweise ebenfalls eine verbesserte originäre Finanzausstattung der Länder erreichen lassen.
3. Die **Durchschaubarkeit**. Das Leitbild eines durchschaubaren Finanzausgleichs wurde völlig verfehlt. Der durch das Maßstäbengesetz vorgegebene neue Finanzausgleich ist nicht weniger undurchschaubar als der alte. Die neuen Regelungen des Umsatzsteuervorwegausgleichs und das Prämienmodell für Bundesländer mit überdurchschnittlichen Steuermehreinnahmen verkomplizieren den Finanzausgleich ebenso wie die Tatsache, dass man sich nicht auf einen einsichtigen Abschöpfungs- und Auffüllungssatz von 50 % geeinigt hat.
4. Die **Bundesergänzungszuweisungen**: Zu den Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich hoher Kosten der politischen Führung bemerkt das Bundesverfassungsgericht: „Dem Gesetz läßt sich ein hinreichend einsichtiger Maßstab nicht entnehmen.“ 1999 erhielten neun von 16 Ländern diese Bundesergänzungszuweisungen. Wenn mehr als die Hälfte aller Bundesländer einen „Sonderbedarf“ geltend machen, stellt sich die Frage, ob es sich nicht um einen „Regelbedarf“ handelt. Wegen ihrer fragwürdigen Natur sollten diese Ergänzungszuweisungen abgeschafft werden. Dass sich die Ministerpräsidenten und die Bundesregierung

nicht auf eine Abschaffung einigen konnten, dokumentiert den mangelnden Mut zur wirklichen Reform.

5. **Fazit:** Besitzstandswahrung hat eine Reform, die diesen Namen verdient, vorerst verhindert. Voraussichtlich muss der Druck auf die Betroffenen noch größer werden, um notwendige Strukturänderungen einzuleiten. Weder politische Vernunft und Einsicht noch Urteile des Bundesverfassungsgerichts sind offenkundig in der Lage, solchen Druck zu erzeugen. Allein eine sich rapide verschlechternde finanzielle und wirtschaftliche Situation könnte notwendige – dann freilich zu späte – Änderungen erzwingen. Dass eine solche Situation nicht eintreten möge, bleibt zu hoffen.

## **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

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](mailto:udo.margedant@kas.de)

Bestellungen an:  
Gabriele Klesz,  
e-mail: [gabriele.klesz@kas.de](mailto:gabriele.klesz@kas.de)