

Fischer-Menshausen, Herbert

**Article — Digitized Version**

## Einige Bemerkungen zur Diskussion über die Finanzreform

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Fischer-Menshausen, Herbert (1968) : Einige Bemerkungen zur Diskussion über die Finanzreform, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 48, Iss. 9, pp. 498-511

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133885>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## **Finanzpolitik**

# **Einige Bemerkungen zur Diskussion über die Finanzreform**

Herbert Fischer-Menshausen, Hamburg

**Während sich Wissenschaft und Technik bereits auf das 21. Jahrhundert einstellen, orientiert sich unser Staat noch weitgehend an den Leitbildern und Denkgewohnheiten der Vergangenheit. Fehlentwicklungen und Engpässe auf vielen Gebieten des öffentlichen Lebens deuten darauf hin, daß die bisherigen Einrichtungen und Instrumente des Staates unzureichend sind. Zur Sicherung der politischen Handlungsfreiheit im Innern, der Wettbewerbsfähigkeit nach außen und zur Lösung der Strukturprobleme der Industriegesellschaft von morgen sind grundlegende Reformen dringend erforderlich. Das gilt speziell für den Bereich der öffentlichen Finanzen. Denn die Sorge für nationale Sicherheit, wirtschaftlichen Fortschritt und soziale Gerechtigkeit stellt immer höhere Ansprüche an die Strategie der Führung und erfordert eine progressive Politik.**

Die öffentliche Diskussion über die Finanzreform war bisher nicht dazu angetan, dem Staatsbürger eine überzeugende Vorstellung von der staatspolitischen und sozialökonomischen Bedeutung des Vorhabens zu vermitteln. Eine Auseinandersetzung, die sich punktuell und zusammenhanglos, vornehmlich unter Interessengesichtspunkten auf einzelne (häufig technische) Fragen konzentriert und ohne klares Leitbild pragmatische Lösungen ansteuert, droht zu verflachen und läßt die große Linie des Reformkonzepts kaum noch erkennen. Hinzu kommt die bedenkliche Neigung, in der politischen Diskussion Instrumente und Zwischenziele zu verabsolutieren, etwa institutionelle Organisationsstrukturen, Kompetenzen, Verfahrensregelungen u. dgl. überzubewerten und sie um ihrer selbst willen zu fordern oder zu verteidigen, anstatt sie abzuwägen gegen die Sacherfordernisse einer rationalen Politik, um die es eigentlich geht. So erweckt insbesondere die widerstrebende Haltung einzelner Landesregierungen den Eindruck, als stehe die verfassungsmäßige Zuständigkeitsverteilung, die doch nur instrumentale Bedeutung haben kann, im Mittelpunkt ihrer Überlegungen und als bewerteten die Länder die Sorge um gewisse Merkmale ihrer „Staatsqualität“ höher als die Sorge um die Funktionsfähigkeit des überkommenen Verfassungssystems.

### **UNZUREICHENDE ÖFFENTLICHE DISKUSSION**

Die Öffentlichkeit, unzureichend informiert, empfindet das Ganze im wesentlichen nur als internen Streit der Hoheitsräger um Statussymbole, Machtpositionen und

Geld, eine Auseinandersetzung, für die der Bürger kein Interesse, nicht einmal Verständnis aufbringt. Die öffentliche Diskussion hat auch dadurch an Substanz und Farbe verloren, daß die Bundesregierung in dem Bestreben, die verfassungspolitischen und finanziellen Gegensätze möglichst schon im vorparlamentarischen Raum zu überbrücken, ihre Reformvorstellungen in monatelangen Verhandlungen mit den Landesregierungen hinter verschlossenen Türen erörtert und das Ergebnis der Diskussion in ihrer Parlamentsvorlage berücksichtigt hat. Dieses pragmatische Bestreben, Konflikte auszuklammen und dem Parlament „politisch realisierbare“ Lösungen zu bieten, hat — wie der Vergleich des ursprünglichen Regierungskonzepts mit dem offiziellen Entwurf<sup>1)</sup> erkennen läßt — zu erheblichen Konzessionen gegenüber den Landeswünschen geführt, womit die offizielle Diskussion praktisch auf die noch verbliebenen Streitpunkte verengt worden ist. Abgesehen von der Frage, ob die forcierte Suche nach Kompromissen der großen Reformaufgabe angemessen war und die sachliche Qualität des Reformwerks gefördert hat, ist das Verfahren einer hinter die Kulissen verlagerten Vorabstimmung mit den Kontrahenten der Gegenseite auch staatspolitisch bedenklich, wenn es dazu führt, daß wichtige Reformprobleme und alternative Lösungsmöglichkeiten — dazu gehören auch korrespondierende Grundsatzfragen der föderativen Ordnung — in der offenen parlamentarischen Auseinandersetzung unerörtert bleiben und wesentliche Konflikte, die im Interesse des Fortschritts der Klärung bedürfen, keine Lösung fin-

1) Finanzbericht 1968, herausgegeben vom Bundesministerium der Finanzen, S. 209 ff.; BT-Drucksache V/2861.

den. Diese Möglichkeit ist deshalb gegeben, weil die Bundesregierung Reformerfordernisse, die sie zwar für wichtig, beim Bundesrat aber nicht für durchsetzbar hält, fallengelassen hat und daher in der offiziellen Vorlage nicht mehr zur Sprache bringt; infolgedessen bleiben auch die Erwägungen, das Für und Wider der ausgehandelten Kompromisse unklar und der öffentlichen Nachprüfung weitgehend entzogen. Gerade eine Reformvorlage wie diese hätte eine umfassende, von taktischen Utilitätserwägungen unbeeinflußte Aussprache im Parlament und vor der Öffentlichkeit verdient, damit die Gegensätze offen ausgetragen und klar entschieden werden können; deshalb wäre es nützlich gewesen, wenn die Bundesregierung auf die Chance, ihre fortschrittlichen und wohlfundierten Reformvorstellungen unverfälscht zur Sprache zu bringen, nicht verzichtet und es den Ländervertretern überlassen hätte, ihre konservativen Gegenvorstellungen ebenfalls in aller Klarheit vor der Öffentlichkeit zu vertreten.

Es ist zu hoffen, daß es zu einer solchen Auseinandersetzung im Parlament noch kommt; denn sie könnte auch dem bisher unbeteiligten Staatsbürger zu einer besseren Urteilsbildung verhelfen und ihm die Überzeugung vermitteln, daß hier seine Sache, die Sicherung seiner Zukunft auf dem Spiel steht. Nur wenn es gelingt, die Reformideen so überzeugend darzustellen, daß sie von einer breiten öffentlichen Meinung getragen werden, besteht Aussicht auf eine Finanzreform, die diesen Namen verdient.

Aus diesen Gründen sollte jetzt alles darangesetzt werden, die Verhandlungen über die Finanzreform zu entideologisieren und die ökonomischen Ziele des Vorhabens stärker in das allgemeine Bewußtsein zurück. Die Länder müssen erkennen, daß hier nicht der Abbau des Föderalismus zur Diskussion steht, sondern seine Modernisierung, ohne die er auf die Dauer nicht verteidigt werden kann.<sup>2)</sup> Es geht um den Ausbau und die Rationalisierung unserer staatlichen Institutionen im Sinne des Übergangs von der Hoheitsverwaltung zur dynamischen und anpassungsfähigen Leistungsverwaltung und um die Entwicklung neuer Formen der Zusammenarbeit zwischen Staat, Wissenschaft und Wirtschaft und innerhalb des dreigeschichteten Bundesstaats. Daß diese Aspekte in

<sup>2)</sup> Dem unreflektierten Bemühen, überkommene Besitzstände gegen notwendige Reformen abzusichern, sollte stärker mit rationalen, den Staatsbürgern überzeugenden Argumenten begegnet werden. Das gilt auch gegenüber der ständig wiederkehrenden Drohung mit der Sperrvorschrift des Art. 79 Abs. 3 GG; die gegenwärtig erörterten Reformvorläufe bewegen sich, da sie die Substanz der bundesstaatlichen Ordnung unberührt lassen, völlig außerhalb der Reichweite dieser Vorschrift (vgl. dazu Patzig, Der kooperative Föderalismus, DVBl 1966, S. 396; Scheuner, Wandlungen im Föderalismus ..., DOV 1966, S. 517; Henle, Finanzreform zwischen Föderalismus und Fiskalpolitik, DOV 1966, S. 608; Köible, Finanzreform und Bundesstaatsprinzip, DOV 1967, S. 5; Institut „Finanzen und Steuern“ Heft 100, S. 26). Eine gründliche Parlamentsaussprache über die Grundsatzfrage, inwieweit wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Fortschritt gegenüber partikulären Autonomieansprüchen zurückstehen muß, wird hoffentlich durch die Große Anfrage betr. Weiterentwicklung des föderativen Systems (BT-Drucksache V/3099) ausgelöst werden. Dazu auch Häller, Wandlungen in den Problemen föderativer Staatswirtschaften, Finanzarchiv 1968, S. 249 ff.

der Reformdiskussion mehr Gewicht erhalten müssen, soll beispielhaft an einigen Teilbereichen (Finanzplanung, Gemeinschaftsaufgaben, Finanzausgleich und Kommunalfinanzen) verdeutlicht werden.

### MITTELFRISTIGE FINANZPLANUNG

Über die Bedeutung und Notwendigkeit einer mehrjährigen (mittelfristigen) Finanzplanung im öffentlichen Bereich besteht jetzt, nach Überwindung einiger Verständigungsschwierigkeiten, im wesentlichen Einvernehmen. Noch nicht geklärt ist, wie dieses Instrument methodisch, organisatorisch und technisch gestaltet und gehandhabt werden soll, damit es seinen Zweck erfüllen kann. Besondere Probleme wirft die Finanzplanung im Bundesstaat auf.<sup>3)</sup> Die Bedeutung dieses Komplexes, der (obwohl in der Reformvorlage der Bundesregierung nicht behandelt) materiell ebenfalls zur Finanzreform gehört, geht über den Bereich der Finanzpolitik weit hinaus<sup>4)</sup>; als unentbehrliches Hilfsmittel rationaler Politik ist das Institut der mittelfristigen Finanzplanung ein staatspolitisches Führungsinstrument erster Ordnung.

### KONSOLIDIERUNG DER EINZELHAUSHALTE

Die Materie ist erstmals im Stabilitätsgesetz<sup>5)</sup> geregelt worden. Der Bund und die einzelnen Länder sind verpflichtet, ihre Haushaltspolitik an fünfjährigen Finanzplänen zu orientieren und sich gegenseitig über ihre Pläne zu unterrichten; eine Zusammenfassung der Einzelpläne zu einem integrierten Gesamtplan wird nicht gefordert. Die Bundesregierung hat, wie ihre Haushaltsvorlage<sup>6)</sup> ausweist, inzwischen erkannt, daß die bundesstaatliche Finanzplanung, wenn sie ihre Orientierungsfunktion erfüllen soll, nicht auf Teilausschnitte des Gesamthaushalts beschränkt werden kann, sondern eine umfassende längerfristige Gesamtschau der öffentlichen Finanzwirtschaft ermöglichen muß, daher eine vertikale und horizontale Konsolidierung der Einzelhaushalte erforderlich. Da in einem einheitlichen, vielseitig verflochtenen Wirtschaftsbereich die einzelnen Hoheitsträger nicht schottendicht und unabhängig voneinander planen und agieren können, ist vor allem darauf hinzuwirken, daß die Beteiligten sich über ihre Pläne und Aktionsprogramme informieren, sie am „runden Tisch“ gemeinsam erörtern und so zur Darstellung bringen, daß ein umfassendes und aussagefähiges Gesamtbild der längerfristigen bundesstaatlichen Finanzwirtschaft entsteht.

<sup>3)</sup> Vgl. dazu Hettlage, Probleme einer mehrjährigen Finanzplanung, Finanzarchiv 1968, S. 245 f.; Fischer-Menshausen, Die mittelfristige Finanzplanung im Bundesstaat, in J. H. Kaiser, Planung III, 1968.

<sup>4)</sup> Weichmann, Finanzplanung als neue staatliche Aufgabe, Finanzarchiv 1968, S. 234.

<sup>5)</sup> Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl I S. 581); vgl. insbesondere §§ 9, 14, 17.

<sup>6)</sup> BT-Drucksache V/3040.

Im Mittelpunkt der Aussprache steht die Konfrontation und Erörterung der verschiedenen Prioritätsvorstellungen. Die natürlichen Interessengegensätze und die sachbedingten Konfliktstoffe werden dadurch nicht ausgeschaltet; aber die Auseinandersetzung kann versachlicht und rationaler gestaltet werden. Das Ziel des Verständigungsverfahrens ist, die Haushaltspolitik der beteiligten Hoheitsräger in der großen Linie aufeinander abzustimmen; aber diese Koordinierung ist für das Planungsverfahren nicht essentiell. Als Informationsaustausch bleibt die Zusammenarbeit selbst dann finanzpolitisch bedeutsam, wenn die erwünschte Abstimmung nicht in vollem Umfange gelingt. Die Bundes-, Länder- und Kommunalfinanzen, gegliedert nach funktionalen und ökonomischen Gesichtspunkten, im Zusammenhang darzustellen und damit einen Vergleich und eine simultane Dringlichkeitswertung der (prinzipiell gleichwertigen) Bundes-, Länder- und Kommunalaufgaben zu ermöglichen, ist von besonderer Bedeutung für den bundesstaatlichen Finanzausgleich; allein auf einer solchen Grundlage können die schwierigen finanziellen Verteilungsprobleme des Bundesstaates sinnvoll erörtert und staatspolitisch annehmbaren Lösungen zugeführt werden.

Die integrierte Finanzplanung begegnet erheblichen methodischen und technischen Schwierigkeiten, zumal die Planungsinitiative und die haushaltspolitische Primärverantwortung den einzelnen beteiligten Hoheitsrägern verbleiben. Deshalb ist es notwendig, Form und Inhalt des Zusammenwirkens, des Informationsaustauschs, der Willensbildung u. dgl. durch eindeutige Verfahrensregeln zu institutionalisieren. Dazu gehört auch, die Voraussetzungen für die Homogenität und Konsistenz des zu verarbeitenden Zahlenmaterials zu schaffen, also sicherzustellen, daß bestimmte Basiselemente der Finanzplanung allgemeinverbindlich festgelegt werden, etwa die der Haushaltspolitik zugrunde zu legenden gesamtwirtschaftlichen Projektionen und die dazugehörigen Annahmen, Rahmenbedingungen und allgemeinen Zielvorstellungen, die Gliederungssystematik, die Veranschlagungsmethoden, das Erläuterungsschema, die tabellarische Zusammenstellung der Einzelpläne usw.

#### EINRICHTUNG DES FINANZPLANUNGSRATS

Einen Vorstoß in dieser Richtung bedeutet § 48 des Entwurfs des Haushaltsgesetzes<sup>7)</sup>, der den durch Verwaltungsvereinbarung vor einiger Zeit errichteten Finanzplanungsrat institutionalisieren, seine Zusammensetzung regeln und seine Aufgaben bestimmen soll. Es ist vorgesehen, daß der Rat, der als politisches Organ fungiert, „Empfehlungen für eine Koordinierung der Finanzplanungen des Bundes, der Länder und der Gemeinden und Gemeindeverbände“ an die Regierungen der in ihm vertretenen Gebietskörperschaften aussprechen soll. Diese Empfehlungen

wirken nur durch die Überzeugungskraft der ihnen innewohnenden Sachgerechtigkeit und Zweckmäßigkeit; rechtlich sind sie für die beteiligten Hoheitsräger unverbindlich, weil ein zentrales übergeordnetes Entscheidungsorgan, das über die Haushaltspolitik des Bundes, der Länder und der Gemeinden abschließend befinden könnte, mit dem Wesen des Bundesstaates unvereinbar wäre. Auch ein im Rahmen des Planungsratsverfahrens von der Bundesregierung aufzustellender Gesamtfinanzplan, der die Finanzen des Bundes, der Länder und der Gemeinden im Zusammenhang tabellarisch darstellt, bindet weder den Bundestag noch die Organe der Länder und Gemeinden, soweit deren Haushalte dargestellt sind. Gleichwohl ist ein solcher Finanzplan als umfassendes Orientierungsinstrument für alle Beteiligten von unschätzbarem Wert. Die Länder und Gemeinden erhalten über die Rangordnungsvorstellungen der Bundesregierung eine umfassende, zur Zeit nicht existierende Information und damit überhaupt erst die Möglichkeit, begründete Gegenvorstellungen zu erheben und über die für den bundesstaatlichen Gesamthaushalt entscheidenden Fragen eine wirkliche Sachdiskussion zu führen. Gleichzeitig erhalten die Bundesorgane genauere, ebenfalls zur Zeit nicht verfügbare Informationen über die großen Länder- und Kommunalaufgaben und deren Finanzierungsmöglichkeiten und damit den Überblick, den sie für eine gesamtstaatliche Politik benötigen. Das bedeutet zwar keine Garantie für richtige Entscheidungen, wohl aber eine Sicherung dagegen, daß die Bundespolitiker aus Unkenntnis über die legitimen Finanzbedürfnisse der Länder und Gemeinden einseitige, kurzsichtige und unter gesamtstaatlichem Aspekt falsche Entscheidungen treffen. In dieser Sicht wird sich der integrierte Finanzplan als wichtiges Kontrollinstrument zur Sicherung der regionalen Eigenständigkeit und Initiative erweisen.

Es ist hiernach durchaus folgerichtig, daß der Regierungsentwurf dem Finanzplanungsrat auch die Aufgabe zuweist, „Schwerpunkte für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben“ zu ermitteln. Der Bundesrat lehnt solche Schwerpunkttempfehlungen ab, weil damit in die Entscheidungsfreiheit der Regierungen und Parlamente eingegriffen werden könne.<sup>8)</sup> Mit Recht erklärt die Bundesregierung diese verfassungspolitischen Bedenken für unbegründet<sup>9)</sup>; aber der Einspruch des Bundesrats zeigt, daß über die Bedeutung und die föderative Sicherungsfunktion der integrierten Finanzplanung noch Unklarheiten bestehen. Grundsätzlich wird durch die Planung die Freiheit nicht eingeschränkt, sondern zusätzlicher Handlungsspielraum für eine schöpferische Politik geschaffen. Auch Materien, die der regionalen Haushaltspolitik unterstehen, können Gegenstand eines Verfahrens sein, das eine überregionale Koordinierung und gemeinsame Planung anstrebt (ohne sie erzwingen zu kön-

<sup>7)</sup> BT-Drucksache V/3040, S. 76.

<sup>8)</sup> ebda. S. 82.

<sup>7)</sup> BT-Drucksache V/3040 Tz 47 ff., 265 ff.

nen). Ist aber die gegenseitige Abstimmung der haushaltspolitischen Programme das ausgesprochene Ziel der im Finanzplanungsrat repräsentierten Gebietskörperschaften, dann sind es gerade die Dringlichkeitsskala, die daraus abzuleitenden Prioritäten und die in Betracht kommenden Alternativen, auf die sich die Aussprache in erster Linie konzentriert und über die eine Verständigung versucht werden muß; dies wird dazu führen, daß gemeinsam objektive und funktionsfähige Maßstäbe für Prioritätsentscheidungen erarbeitet werden, mit deren Hilfe verschwommene und einseitige Wertvorstellungen durch sachbezogene und objektive Dringlichkeitskriterien ersetzt werden können. Die Aussprachen im Planungsrat müssen schließlich ihren Niederschlag in Beschlüssen finden; sie können zu Mehrheits- und Minderheitsempfehlungen führen, was durchaus erwünscht sein mag, weil abweichende Voten als Alternativen zur Primärempfahlung möglicherweise das Bild erst abrunden. Die Ergebnisse solcher Aussprachen, in denen regionale wie gesamtstaatliche Aspekte gleichermaßen zur Geltung kommen, sind von hohem Informationswert für alle im Planungsrat vertretenen Hoheitsträger, die sich bei ihren eigenen haushaltspolitischen Entschließungen mit den Ratsempfehlungen auseinanderzusetzen haben, und zwar auch und gerade dann, wenn sie glauben, den Empfehlungen nicht folgen zu können.

Die von der Bundesregierung vorgeschlagene Verfahrensregelung ist noch unvollständig; eine Kodifizierung des für die Finanzplanung geltenden Haushaltsrechts wird zu gegebener Zeit folgen müssen.

#### **GEMEINSCHAFTSAUFGABEN VON BUND UND LÄNDERN**

Ein Kernstück der Finanzreform ist der Vorschlag, die bundesstaatliche Zusammenarbeit dadurch zu fördern, daß bestimmte öffentliche Funktionen, die zum Kompetenzbereich der Länder oder Gemeinden gehören, zu „Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern“ erklärt und für ihre Verwirklichung die notwendigen institutionellen und verfahrensmäßigen Voraussetzungen geschaffen werden. Hier drängt bekanntlich ein besonders anspruchsvolles Problem staatlicher und kommunaler Aktivität nach einer Lösung: den bedenklichen Rückstand im Ausbau der technischen und gesellschaftlichen Infrastruktur aufzuholen, gehört zu den großen Aufgaben, die unserem Staat heute und auf weitere Sicht gestellt sind. Im Vordergrund der Dringlichkeitsskala stehen die für das wirtschaftliche Wachstum und den gesellschaftlichen Fortschritt unentbehrlichen öffentlichen Investitionen, etwa im Bereich der Forschung, des Bildungswesens, des Verkehrs, des Städtebaus, der Volksgesundheit, der Landwirtschaft, der regionalen Entwicklung usw. Durchweg handelt es sich um größere Projekte, die in mehrfacher Hinsicht den Rahmen normaler Regional- oder Kommunalaktivität überschreiten; besondere Kennzeichen sind ihre überre-

### **VERÖFFENTLICHUNGEN DES HAMBURGISCHEN WELT-WIRTSCHAFTS-ARCHIVS**

#### **NEUERSCHEINUNG**

# **THE UNITED STATES THE SOVIET UNION AND THE THIRD WORLD**

**von Karel Holbik**

Die amerikanische und die sowjetische Entwicklungshilfe beeinflussen entscheidend die Politik der übrigen industrialisierten Länder gegenüber den Entwicklungsländern. Der Autor dieser Veröffentlichung vergleicht die Auslandshilfepolitik der USA und der UdSSR und kommt zu dem überraschenden Ergebnis, daß die Entwicklungshilfe der beiden Großmächte sich auf vielen Gebieten einander angleicht.

104 Seiten, 1968, Großoktag,  
Preis brosch. DM 28,—

**VERLAG  
WELTARCHIV GMBH  
HAMBURG**

gionale, häufig sogar nationale Bedeutung, ihre vielfältigen Zusammenhänge mit Parallelaufgaben anderer Ressorts oder anderer Gebietskörperschaften (funktionale oder regionale Interdependenz), die Langfristigkeit der Aufgabenstellung und die Höhe des Kostenaufwands.<sup>10)</sup>

Der beträchtliche Nachholbedarf, die Knappheit der für öffentliche Investitionen verfügbaren Ressourcen, die Vielfalt der Entscheidungszentren und die Widerstände, denen eine unbequeme Politik der verstärkten Zukunftsvorsorge in unserer konsumorientierten Gesellschaft begegnet, erschweren der politischen Führung die hier zu lösende Aufgabe; um so stärker ist der Zwang zu höchstmöglicher Rationalität des Mitteneinsatzes, zur gesamtstaatlichen Kräftekonzentration und zu schwerpunktmaßiger Projektauswahl nach überregionalen sachbezogenen Dringlichkeitskriterien. Das bedeutet keineswegs eine Zentralisierung der bundesstaatlichen Investitionspolitik, erfordert aber die Entwicklung einer aktiven Wachstumsstrategie im bundesstaatlichen Rahmen.

Das Schwergewicht der politischen Initiative liegt bei den Ländern (oder Gemeinden); sie sind regelmäßig die primären Träger der Strukturplanung, da sie die Ausgangstatbestände und die Entwicklungsbedürfnisse ihres Gebiets aus unmittelbarer Anschauung kennen und daher zuverlässiger beurteilen können als eine zentrale Stelle. Da aber die Entwicklungsziele einer Region sich mit den wirtschaftsgeographischen Gegebenheiten und den Bedürfnissen anderer Gebiete überschneiden oder im Widerspruch zu gesamtstaatlichen Erfordernissen stehen können, ist eine Koordinierung notwendig, die ordnend, ausgleichend und fördernd wirkt. In der bundesstaatlichen Investitionspolitik können daher optimale Lösungen, insbesondere sachgerechte Prioritätsentscheidungen nur dann erwartet werden, wenn es gelingt, die Sachkunde, Verwaltungserfahrung und Lebensnähe der örtlich zuständigen Hoheitsträger (Länder oder Gemeinden) systematisch zu verbinden mit dem größeren Informationshorizont und der umfassenderen Verantwortung des Zentralstaats. Allein die Integration der bundesstaatlichen Willensbildung ermöglicht die rationelle und zügige Verwirklichung der großen Investitionsaufgaben; daraus folgt die Notwendigkeit, daß Bund und Länder auf dem Gebiet der Investitionsplanung zusammenwirken, in gemeinsam zu beschließenden Programmen den Aktionsrahmen abstecken, die Einzelprojekte sachlich, räumlich und zeitlich in großen Zügen festlegen und im Rahmen einer längerfristigen Haushaltspyramide die gemeinsame Finanzierung regeln. Da die bisherigen pragmatischen Koordinierungsversuche sich als unzulänglich erwiesen haben, wird angestrebt, mit dem Institut der Gemeinschaftsaufgabe eine verfassungsrechtlich einwandfreie und

funktionsfähige Grundlage für die partnerschaftliche Zusammenarbeit von Bund und Ländern zu schaffen, das Verfahren der gemeinsamen Willensbildung zu regeln und den plangerechten Vollzug der beschlossenen Investitionsprogramme zu sichern; der Vollzug selbst (und die Detailplanung) soll den örtlich zuständigen Hoheitsträgern überlassen bleiben.<sup>11)</sup>

#### KEINE PLATTFORM FÜR GEMEINSAME WILLENSBILDUNG

Gegen dieses von der Finanzreform-Kommission entwickelte<sup>12)</sup> und zunächst auch von der Bundesregierung weitgehend übernommene<sup>13)</sup> Konzept sind in den Vorverhandlungen, die der offiziellen Regierungsvorlage vorausgingen, von einzelnen Landesregierungen verfassungspolitische Einwendungen erhoben worden. Hat der Bundesgesetzgeber eine Aufgabe zur Gemeinschaftsaufgabe erklärt und damit dem Bund und den übrigen Ländern ein Mitwirkungsrecht bei der Investitionsplanung eingeräumt, wird in der Tat die Autonomie des örtlich zuständigen Landes eingeschränkt, über die hier in Betracht kommenden Maßnahmen allein zu entscheiden. Diese Einbuße an Landeshoheit muß jedoch abgewogen werden gegen die zu erwartende Steigerung der investitionspolitischen Leistungsfähigkeit des Gesamtstaats<sup>14)</sup>; der Nachteil des einzelstaatlichen Kompetenzverlusts steht in keinem Verhältnis zu der großen Chance, lebenswichtige Aufgaben der nationalen Zukunftsvorsorge mit geringerem Aufwand oder mit größerer Wirkung zu bewältigen als bisher. Da Kompetenzen und Hoheitsrechte kein Selbstzweck, sondern nur Mittel zur sachgerechten Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben sind, mithin allein unter diesem Aspekt verteidigt werden können, ist die unvermeidliche Einschränkung der regionalen Planungshoheit kein zureichender Grund für eine Ablehnung des Instituts der Gemeinschaftsaufgabe. Die Bundesregierung hat gleichwohl die vorerwähnten Einwendungen zum Anlaß genommen, ihr ursprüngliches Konzept so erheblich abzuschwächen, daß die im Regierungsentwurf vorgeschlagene Regelung, sollte sie Gesetz werden, sich höchstwahrscheinlich als ungeeignet erweisen wird, die rationelle und zügige Verwirklichung der vorrangigen Gemeinschaftsaufgaben sicherzustellen.

Gegen den Regierungsentwurf ist vor allem einzutragen, daß er völlig offen läßt, wie es zu gemeinsamen Beschlüssen des Bundes und der Länder über die Planung und Durchführung von Gemeinschafts-

10) Aus den im Text skizzierten vier Kriterien ließe sich eine allgemeine Begriffsbestimmung des Instituts der Gemeinschaftsaufgabe ableiten.

11) Das entkräftet den Einwand, hier werde eine unwirtschaftliche „Mischverwaltung“ geschaffen, schließt aber auch eine unmittelbare finanzielle Bundesbeteiligung an den laufenden Folgekosten eines Gemeinschaftsprojekts (z. B. Hochschulverwaltung) aus; solche Kosten können erforderlichenfalls im Finanzausgleich berücksichtigt werden, etwa durch Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen.

12) Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 1966, Tz 129 ff.

13) Finanzbericht 1968, herausgegeben vom Bundesministerium der Finanzen, S. 211 ff.

14) So auch Thiel, Kooperativer Föderalismus — nur ein Finanzproblem?, in: Wirtschaftsdienst, Heft 3, 1966 (46. Jg.), S. 146.

aufgaben kommen soll und inwieweit diese Pläne für die Beteiligten verbindlich sein sollen. Alle bundesstaatlichen Koordinierungsversuche leiden gegenwärtig unter dem institutionellen Mangel, daß eine eindeutige Plattform für die gemeinsame und verbindliche Willensbildung fehlt<sup>15)</sup>; das Zusammenwirken von Bund und Ländern muß von Fall zu Fall in Staatsabkommen auf der Grundlage des Einstimmigkeitsprinzips ausgehandelt werden, was die Koordinierung naturgemäß erschwert und zudem bedeutet, daß die Verwirklichung lebenswichtiger nationaler Aufgaben vom Veto des einen oder anderen Landes überschattet ist. Die Unhaltbarkeit dieses Zustandes war gerade der Hauptanlaß, über eine verfassungsrechtliche Institutionalisierung der Gemeinschaftsaufgaben Überlegungen anzustellen. Wenn hier Abhilfe geschaffen werden soll, muß ein geregeltes Verfahren für gemeinsame Entschließungen von Bund und Ländern im Bereich der Legislative und der Exekutive geschaffen und innerhalb der Ländergemeinschaft die Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen — etwa nach dem Modell der Bundesratsbeschlüsse (Art. 52 Abs. 3 GG) — vorgesehen werden. Das wäre eine entscheidende, den Bedingungen des modernen Industriestaates entsprechende Fortentwicklung des Bund/Länder-Verhältnisses, die freilich im Grundgesetz ausdrücklich normiert werden müßte; das im Regierungsentwurf<sup>16)</sup> vorgesehene einfache Bundesgesetz reicht dazu nicht aus. Da nicht einmal die amtliche Begründung erkennen läßt, wie nach Auffassung der Regierung die gemeinsame Planung gestaltet, die Willensbildung vollzogen, ein Planungsbeschuß zustande kommen soll, bleibt nur der Schluß, daß hier alles beim alten bleiben soll.

#### UNSICHERHEIT ÜBER DEN PLANVOLLZUG

Unklar ist ferner, welche Rechtswirkungen dem gemeinsam beschlossenen Rahmenplan zugedacht sind. Der Regierungsentwurf trifft nur die negative Feststellung, daß die Haushaltshoheit der Parlamente unberührt bleiben soll.<sup>17)</sup> Ob und inwieweit die Investitionsprogramme, die von den Bundes- und Länderbehörden gemeinsam erarbeitet und beschlossen worden sind, dann auch tatsächlich durchgeführt werden, bleibt hiernach ungewiß; der Planvollzug soll davon abhängen, ob der Bundestag und die einzelnen Landtage „mitziehen“, also die erforderlichen Mittel bereitstellen, was dazu führen kann, daß ein gemeinsam beschlossenes, auf einem einheitlichen Konzept beruhendes Investitionsprogramm, dessen regionale Teilpläne funktionell und zeitlich aufeinander abgestimmt und voneinander abhängig sind (z. B. Hochschulbauten), gebietsweise mit unterschiedlicher

<sup>15)</sup> So stehen z. B. dem Wissenschaftsrat als Adressaten seiner Empfehlungen die Bundesregierung und 11 einzelne Landesregierungen gegenüber, aber keine Institution für gemeinsame Entscheidungen.

<sup>16)</sup> BT-Drucksache V/2861; Art. 91a Abs. 2 und 3, ferner Tz 267 ff.

<sup>17)</sup> BT-Drucksache V/2861; Art. 91a Abs. 4 Satz 2, ferner Tz. 283.

Intensität, vielleicht in dem einen oder anderen Lande gar nicht verwirklicht wird. Diese Möglichkeit ungleichgewichtigen Regionalvollzugs national wichtiger Aufgaben sollte mit der Einführung des Instituts der Gemeinschaftsaufgabe gerade ausgeschaltet werden; denn die gemeinsame Planung im bundesstaatlichen Rahmen soll ja bewirken, daß bei den Projektbewilligungen neben den lokalen Präferenzvorstellungen entscheidend auch die übergeordneten Bedürfnisse des Gesamtstaats zur Geltung kommen und daß, wenn Beschlüsse gefaßt werden, auch ihr Vollzug gesichert ist. Der Regierungsentwurf ist hier insofern widersprüchlich, als er die Bestimmung des Rahmens und der Grundsätze der einzelnen Gemeinschaftsaufgaben besonderen (für Bund und Länder verbindlichen) Bundesgesetzen vorbehält, die Verwirklichung dagegen ausdrücklich dem Ermessen der Beteiligten überläßt. Solche Rahmengesetze haben jedoch nur dann Sinn, wenn sie Art und Umfang der Vorhaben, die räumliche und zeitliche Verteilung usw. in großen Zügen festlegen; sie müssen hinsichtlich der finanziellen Konsequenzen grundsätzlich auch für die Landesparlamente verbindlich sein, deren Haushaltshoheit hier ähnlich eingeschränkt sein würde wie gegenüber allgemeinen Bundesgesetzen, die den Ländern Ausgaben verursachen<sup>18)</sup>; für die etatmäßige Deckung auf längere Sicht Vorsorge zu treffen, ist Sache der mittelfristigen Finanzplanung. Daß gleichwohl der Regierungsentwurf die haushaltrechtliche Unverbindlichkeit der beschlossenen Investitionsprogramme besonders betont, wertet Sinn und Bedeutung der bundesstaatlichen Koordinierungsbemühungen beträchtlich herab.

Da mit dem Regierungsentwurf weder die institutionellen und verfahrungsmäßigen Voraussetzungen für eine wirksame Koordinierung noch die notwendigen rechtlichen Sicherungen für den planmäßigen Vollzug der beschlossenen Programme geschaffen werden, verzichtet die Regierung von vornherein auf entscheidende Erfolgsbedingungen des neuen Instruments. Auch sonst läßt der Regierungsentwurf kaum einen Fortschritt erkennen; das gilt insbesondere für die verfassungsrechtliche Festlegung der drei neuen Gemeinschaftsaufgaben (Hochschulbau, Regionalentwicklung, Agrarstrukturverbesserung), da auf diesen Gebieten eine Zusammenarbeit von Bund und Ländern in pragmatischer Form seit langem existiert. Die vorgeschlagene Ergänzung des Grundgesetzes läuft im wesentlichen darauf hinaus, in jenen Sachbereichen die Mitzuständigkeit des Bundes verfassungsrechtlich zu sanktionieren und die Kostenverteilung zu regeln. Das ist etwas dürftig, gemessen an der vielversprechenden Proklamation der amtlichen Begründung, hier würden

<sup>18)</sup> Auch im Kommissionsgutachten (Tz 160) berücksichtigt die optimistische Aussage über die zu erwartende Haltung der Parlamente nicht genügend, daß hinter den Plänen und Richtlinien der Exekutive der Befehl des zugrundeliegenden Rahmengesetzes steht. Da hier nur von einer Rahmenplanung die Rede ist, bleibt dem einzelstaatlichen Etatbewilligungsrecht noch genügend Raum für die Detailplanung.

die Voraussetzungen dafür geschaffen, daß „die großen Zukunftsaufgaben mit größtmöglichem Erfolg erfüllt werden“ (Tz 98). Impulse für eine fruchtbare verfassungspolitische Weiterentwicklung des Bund/Länder-Verhältnisses sind von diesem Entwurf nicht zu erwarten.

#### **UNZWECKMÄSSIGE FESTLEGUNG DER AUFGABEN**

Von der Diskussion über die Gemeinschaftsaufgaben ist fast nur der Streit über den Katalog in die Öffentlichkeit gedrungen. Während die Finanzreform-Kommission vor dem perfektionistischen Versuch einer Enumeration der einzelnen Aufgaben im Grundgesetz gewarnt und eine Generalklausel vorgeschlagen hatte<sup>19)</sup>, hat die Bundesregierung, um der „Gefahr“ einer Ausweitung zu begegnen<sup>20)</sup>, sich für eine verfassungsgesetzliche Aufzählung entschieden und die ursprünglich aus 9 Nummern bestehende Liste nach den Vorverhandlungen mit den Länderregierungen auf die vorerwähnten 3 Aufgaben reduziert. Den Kreis der Gemeinschaftsaufgaben im Verfassungstext zu zementieren und damit über bestimmte Aufgaben schon heute abschließend positiv und negativ zu entscheiden, ist natürlich höchst unzweckmäßig angesichts der Ungewißheit, was in dieser schnellebigen Zeit morgen oder übermorgen durch die Verhältnisse erzwungen werden kann<sup>21)</sup>; verfassungspolitische Gründe nötigen keineswegs zu einer Festlegung, da vorgesehen ist, daß gegen den Widerspruch des Bundesrats keine Länderaufgabe zur Gemeinschaftsaufgabe erklärt werden kann. Abgesehen hiervon, beruht der ganze Disput auf einem Mißverständnis, nämlich auf der überholten Vorstellung, daß in den hier interessierenden Sachbereichen die Funktionen des modernen Industriestaates sich trennscharf nach Ressortkategorien aufteilen und dementsprechend definieren ließen. Es genügt der Hinweis auf die Strukturpolitik, um zu erkennen, daß die großen komplexen Aktionsprogramme des Staates nicht in einzelne Behördenaufgaben zerlegt und nicht im Nebeneinander parallel agierender Ressorts, sondern nur als gebündelte Systeme interdependent Funktionselemente gestaltet werden können. So ist zum Beispiel das kürzlich von der Bundesregierung beschlossene Programm für die Strukturgebiete (Ruhr, Saar usw.) dadurch gekennzeichnet, daß es Maßnahmen des Bildungswesens, des Verkehrs, des Wohnungs- und Städtebaus, der Gesundheitspflege, der Agrarstrukturverbesserung usw. unter einheitlichen Zielvorstellungen in sich vereinigt.<sup>22)</sup> Auch zur Verwirklichung der Agrarpogramme müssen mehrere Ressortfunktionen ineinander greifen; gerade das letzte Programm der Bundes-

19) Gutachten Tz. 139.

20) BT-Drucksache V/2861 Tz. 82.

21) So auch Institut „Finanzen und Steuern“, Brief 100, S. 23 ff.

22) Bulletin des Presse- und Informationsdienstes der Bundesregierung vom 10. August 1968, S. 843.

regierung zeigt deutlich, daß nur die Integration von Struktur-, Bildungs- und Sozialpolitik zur Lösung der Agrarprobleme führen kann.<sup>23)</sup> Das beweist, daß die traditionellen Ressortkategorien zur Kennzeichnung von Gemeinschaftsaufgaben ungeeignet sind; diese Aufgaben lassen sich entweder nur abstrakt definieren (Generalklausel) oder in konkreten, meist mehrere Ressorts berührenden Aktionsprogrammen umreißen.

#### **INKONSEQUENZ DES REGIERUNGSKONZEPTS**

Daß die alten Begriffe nicht mehr stimmen und die lebhaften Auseinandersetzungen um die Generalklausel und den Aufgabenkatalog in Wahrheit ein Scheinproblem zum Gegenstand hatten, wird aus den Widersprüchen deutlich, die der Regierungsentwurf selbst enthält. Die „Verbesserung der Agrarstruktur“ und die „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ sind als Aufgaben so eng miteinander verflochten, daß schwer zu verstehen ist, welchen Sinn ihre gesonderte Aufführung im Katalog der Gemeinschaftsaufgaben haben soll.<sup>24)</sup> Die Bundesregierung versucht im Verfassungstext die Gemeinschaftsaufgaben genau zu bezeichnen, um sie damit gegen andere Länderaufgaben abzugrenzen und einer Ausweitung des Instituts in der Praxis zu begegnen; aber indem sie die „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ zur Gemeinschaftsaufgabe erklärt, bewirkt sie das Gegenteil, weil sie damit die Möglichkeit eröffnet, daß eine Vielzahl von weiteren Ressortaufgaben — wie die vorerwähnten Strukturprogramme erkennen lassen — automatisch ebenfalls den Rang von potentiellen Gemeinschaftsaufgaben erhält.

Besonders augenfällig ist die Inkonssequenz des Regierungskonzepts im Hinblick auf die vorgeschlagene Parallelbestimmung des Art. 104a Abs. 3 Satz 2; hier nach soll der Bund die Befugnis zur finanziellen Förderung von bestimmten Länderaufgaben erhalten, und zwar „Investitionen von besonderer Art und Bedeutung zur Abwehr von erheblichen Störungen der regionalen Wirtschaftsentwicklung“ — geradezu das Musterbeispiel einer vielseitig interpretationsfähigen Generalklausel! Da anzunehmen ist, daß der Bund seine Finanzhilfen nicht sprunghaft und unbesiehen, sondern planmäßig und nach Abstimmung des Verwendungszwecks mit den betreffenden Ländern gewähren wird, ist schwer zu erkennen, worin sich diese neue Finanzierungsbefugnis substantiell vom Instrument der Gemeinschaftsaufgabe unterscheiden soll; das unsystematische Nebeneinander verschiedener Ingerenzrechte des Bundes mit gleicher oder ähnlicher Zweckbestimmung dient kaum der „Flurbereinigung“ im Verhältnis

23) Arbeitsprogramm für die Agrarpolitik der Bundesregierung, in: Landwirtschaft — Angewandte Wissenschaft, Heft 134, Bonn 1968; vgl. dazu Jochimsen/Treuner, Entwicklungsstrategie für das flache Land, in: Der Volkswirt 1968, Nr. 32, S. 30.

24) Deshalb ist auch nicht einzusehen, weshalb der Regierungsentwurf für diese Aufgaben unterschiedliche Kostenregelungen vorsieht (BT-Drucksache V/2861 Tz 101, 102).

zwischen Bund und Ländern.<sup>25)</sup> In der amtlichen Begründung werden Maßnahmen zur Behebung von gemeindlichen Verkehrsnotständen als wichtiger Anwendungsfall der zentralen Finanzierungsbefugnis bezeichnet.<sup>26)</sup> Das zeigt, wie dehnbar jene Generalklausel und wie schwierig sie vom Institut der Gemeinschaftsaufgabe abzugrenzen ist. Denn als langfristige und finanziell anspruchsvolle Aufgabe, die nicht nur unter dem Aspekt der Regionalpolitik bedeutsam ist, wäre der Ausbau der kommunalen Verkehrseinrichtungen eine idealtypische Gemeinschaftsaufgabe. Die Engpässe und Notstände im gemeindlichen Verkehrsbereich sind nicht zuletzt eine Folge der gegenwärtigen Zuständigkeitsverteilung im öffentlichen Straßenwesen und des daraus abgeleiteten Finanzierungssystems, dem der Bundesstraßenbau einen verkehrswirtschaftlich nicht gerechtfertigten Vorrang verdankt. Die dringende Sanierung der städtischen Verkehrsverhältnisse, die auch dem Fernverkehr dient, darf nicht deshalb zurückstehen, weil die Einnahmen aus der Mineralölsteuer dem Bund zufließen. Die Abführung der Mehreinnahmen aus der letzten Steuererhöhung (3 Pfg. je Liter) an die Gemeinden ist zwar ein Fortschritt, beruht aber ebenfalls noch auf dem Dogma von der prästabilisierten Präferenz des Bundesstraßenbaus; denn die Kommunalzuweisungen sind nicht am ermittelten Bedarf orientiert, mithin der Höhe nach willkürlich; auch die schlüsselmäßige (projektunabhängige) Verteilung der Zuweisungen stellt nicht sicher, daß die knappen Mittel dort zum Einsatz kommen, wo sie den größtmöglichen Beitrag zur Be seitigung der Verkehrsnotstände leisten. Eine rationale Projektauswahl setzt eine komparative investitions wirtschaftliche Gesamt wertung voraus, die alle miteinander konkurrierenden Großvorhaben simultan erfaßt und der Tatsache Rechnung trägt, daß das gesamte deutsche Verkehrsnetz, soweit es nicht rein lokale Bedeutung hat, funktionell und wirtschaftlich eine Einheit darstellt. Die institutionellen und verfahrensmäßigen Voraussetzungen für eine Investitions politik, die mit möglichst geringem Aufwand ein Höchstmaß an Wirkung anstrebt, bietet allein das Institut der Gemeinschaftsaufgabe.

### TRENNSYSTEM UND STEUERVERBUND

Im Mittelpunkt der Diskussion über das Finanzaus gleichssystem stehen der Umfang und die finanzwirtschaftliche Funktion des sog. Steuerverbundes. Gegen-

<sup>25)</sup> Diese Bemerkung richtet sich nicht gegen die im Art. 104a Abs. 3 Satz 1 RegEntw vorgesehene Finanzierungsbefugnis des Bundes zur Abwehr gesamtwirtschaftlicher Gleidgewichtsstörungen. Sie wird, wie die letzte Rezessionsperiode gezeigt hat, dringend benötigt als Ergänzung des Stabilitäts- und Wachstums gesetz vorgesehenen Instrumentariums; mit dem Einsatz von Bundesmitteln soll verhindert werden, daß der zügige Vollzug konjunkturpolitisch wichtiger Investitionsprogramme nicht an Finanzierungsschwierigkeiten der Länder oder Gemeinden scheitert (dazu Neumark, Fiskalpolitik und Wachstumsschwankungen, 1968, S. 34, 81). Da es sich um ein Mittel der Konjunkturpolitik handelt, eine Überschneidung mit dem Institut der Gemeinschaftsaufgabe nicht in Betracht kommen.

<sup>26)</sup> Vgl. BT-Drucksache V/2861 Tz. 121, 298.

wärtig sind die Steuereinnahmen so verteilt, daß die meisten Steuern entweder dem Bund oder den Ländern oder den Gemeinden allein zufließen (Trennsystem); nur die Einkommen- und Körperschaftsteuer steht dem Bund und den Ländern gemeinsam zu, aufgeteilt nach bestimmten gesetzlich geregelten und revisiblen Hundertsätzen (Steuerverbund). Inwieweit das Trennsystem den vielfältigen Verflechtungen und Konzentrationstendenzen der modernen Wirtschaft noch gerecht wird, mag zweifelhaft sein<sup>27)</sup>; sicher sprechen viele Gründe dafür, das Trennsystem einzuschränken und das Gewicht des Steuerverbundes zu stärken, zumal damit das Risiko der steuerlichen Aufkommensentwicklung gleichmäßig auf Bund und Länder verteilt und eine wirksamere Stabilisierung des bundesstaatlichen Finanzsystems erreicht wird. Die in der Vergangenheit beobachtete Diskrepanz in der Einnahmenentwicklung des Bundes und der Länder zeigt deutlich die Mängel eines Systems, das die Erträge der aufkommenselastischen Einkommensteuer überwiegend den Ländern zuweist. Deshalb empfiehlt es sich, im Verbundsystem konjunkturempfindliche Steuern und solche, deren Aufkommen vom Konjunkturverlauf weniger abhängig ist, zusammenzufassen. Das spricht für die Einbeziehung der Umsatzsteuer in den Verbund, was bedeuten würde, daß etwa zwei Drittel der Gesamtsteuereinnahmen in einen gemeinsamen Fonds fließen, der bedarfsgerecht auf Bund und Länder aufzuteilen ist.<sup>28)</sup> Die Bundesregierung tritt für diese Lösung ein<sup>29)</sup>, während der Bundesrat sie mit der Begründung ablehnt, die ungleichmäßige regionale Aufkommensstreuung mache die Umsatzsteuer als Gemeinschaftssteuer ungeeignet; außerdem lasse die voraussichtliche Entwicklung des Länder- und Kommunalbedarfs eine Schwächung des Länderanteils an der dynamischen Einkommensteuer nicht angezeigt erscheinen.<sup>30)</sup> Beide Gründe überzeugen nicht<sup>31)</sup>: mangels regionaler Radizierbarkeit können die Umsatzsteuereinnahmen ohnehin nicht (oder nur zum gerin gen Teil) nach dem örtlichen Aufkommen verteilt werden, und es gibt keine ausreichenden Anhaltpunkte für die Annahme, daß die Wachstumsrate der Länder- und Kommunalausgaben in Zukunft parallel mit dem Einkommensteueraufkommen die Wachstums rate der Bundesausgaben ständig übersteigen werde (dabei ist allerdings in Rechnung gestellt, daß der Bund sich künftig in zunehmendem Maße an der Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben zu beteiligen haben wird). Alle Sachverständigen stimmen darin

<sup>27)</sup> Vgl. dazu Institut „Finanzen und Steuern“ Heft 80, S. 65.

<sup>28)</sup> Darüber hinaus eignen sich auch die Vermögensteuer und die Erbschaftsteuer als der Einkommensteuer benachbarte Abgaben, in den Steuerverbund einzbezogen zu werden.

<sup>29)</sup> BT-Drucksache V/2861, Tz. 134 ff., S. 96.

<sup>30)</sup> BT-Drucksache V/2861, S. 87 ff.

<sup>31)</sup> In erster Linie ist die Haltung des Bundesrats offenbar von der Befürdung diktiert, die Reduzierung des Länderanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer begünstigte die Einführung der Bundesfinanzverwaltung. Der Bundesfinanzminister hat solche Bestrebungen wiederholt offiziell in Abrede gestellt (Bundesrat, Bericht über die Sitzung vom 5. April 1968, S. 58).

überein, daß die Einbeziehung der Umsatzsteuer in den Steuerverbund sich als eine entscheidende Verbesserung des bundesstaatlichen Finanzsystems erweisen würde.<sup>32)</sup>

#### VERTEILUNG DER VERBUNDSTEUERN

In der Gemeinsamkeit der Ertragshoheit über die Verbundsteuern findet die enge staatswirtschaftliche Verzahnung der Bundes- und Länderfinanzen einen besonders deutlichen Ausdruck. Da alle übrigen Steuern nach dem Trennsystem verteilt sind, bestimmen letztlich die Anteile am Aufkommen der Gemeinschaftssteuern die effektive Finanzausstattung des Bundes und der Länder; daher ist die Festsetzung der Beteiligungsverhältnisse an diesen Steuern materiell das Kernstück des ganzen Finanzausgleichs und eine Entscheidung von großer politischer Bedeutung, die einem Bundesgesetz vorzubehalten ist, das der Zustimmung des Bundesrats bedarf.<sup>33)</sup> Als prinzipiell gleichberechtigte Partner haben Bund und Länder sich in bundesstaatlicher Zusammenarbeit, gegenseitiger Rücksichtnahme und mit dem Blick auf das Ganze um sachgerechte Verteilungsergebnisse zu bemühen. Der eigentliche Gegenstand dieser Auseinandersetzung sind freilich nicht die Einnahmen, sondern die vertikale Rangordnung der Aufgaben; es geht um die für den Gesamtstaat bedeutsame Frage, inwieweit die Aufgaben des Bundes, der Länder und der Gemeinden im Verhältnis zueinander finanziell zum Zuge kommen sollen. Rationale Entscheidungen über die Anteile an den Verbundsteuern setzen also voraus, daß die Beteiligten die relative Bedeutung und Dringlichkeit der in den drei Ebenen wahrzunehmenden Aufgaben in großen Zügen vergleichen und bewerten, um auf diese Weise die Ansprüche an den gemeinsamen Steuertfonds aufeinander abstimmen zu können. Sinnvolle Verhandlungen mit dem Ziel gegenseitiger Information und möglichst gegenseitiger Überzeugung setzen einen mehrjährigen, den öffentlichen Gesamthaushalt umfassenden Finanzplan voraus, der die unterschiedlichen Prioritätsvorstellungen der Partner verdeutlicht und Entscheidungsalternativen mit den sich daraus ergebenden politischen, wirtschaftlichen und finanziellen Konsequenzen sichtbar macht. Ein solches Instrument, das zur Versachlichung der schwierigen finanziellen Auseinandersetzungen beitragen kann, wird auch von der Bundesregierung gefordert; mit Recht betont sie den unmittelbaren Zusammenhang zwischen Steuerverteilung und integrierter mittelfristiger Finanzplanung.<sup>34)</sup>

<sup>32)</sup> Vgl. z. B. Haller, Das Gutachten zur Finanzreform, Konjunkturpolitik 1968, S. 76; Institut „Finanzen und Steuern“, Heft 80, S. 67; Brief 107, S. 8 ff.

<sup>33)</sup> Das Beteiligungsverhältnis im Grundgesetz festzulegen, wie der Bundesrat verlangt (BT-Drucksache V/2861, S. 90), widerspricht dem Wesen des Finanzausgleichs. Die Anteilsätze sind ihrer Natur nach der clausula rebus sic stantibus unterworfen und von Zeit zu Zeit den veränderten Bedarfsrelationen anzupassen. Die verfassungsrechtliche Normierung würde zu einer staatswirtschaftlich nicht vertretbaren Erstarrung des bundesstaatlichen Finanzsystems führen (so auch die Bundesregierung, BT-Drucksache V/2861, S. 97).

<sup>34)</sup> BT-Drucksache V/2861, Tz. 144, 327, S. 98.

#### LÄNDERFINANZAUSGLEICH

Der Finanzausgleich unter den Ländern ist in der Bundesrepublik bisher im wesentlichen horizontal vollzogen worden; es galt als Glaubenssatz, daß die Länder zum Zeichen ihrer Steuerhoheit primär das in ihrem Bereich anfallende (örtliche) Aufkommen der Ländersteuern oder Steueranteile zu beanspruchen hätten. Da aber die örtliche Streuung der Steuereinnahmen nicht mit der Streuung des örtlichen Finanzbedarfs korrespondiert, muß die Grobeinstellung des vertikalen Finanzausgleichs durch die Feineinstellung des horizontalen Steueraufklausurvergleichs abgewandelt werden, und zwar in der Weise, daß (gewissermaßen durch eine zweite Einkommensverteilung) das örtliche Aufkommen zugunsten der steuerschwachen und zu Lasten der finanzstarken Länder in einem komplizierten Verfahren korrigiert wird; damit soll die regionale Finanzausstattung dem regionalen Finanzbedarf einigermaßen angepaßt werden. Unter den Beteiligten besteht im wesentlichen Einvernehmen darüber, daß der Länderfinanzausgleich intensiviert werden soll.<sup>35)</sup> Dieses Vorhaben und der Plan, die Umsatzsteuer in den Verbund einzubeziehen, könnten Anlaß zu der Prüfung geben, ob der horizontale Ausgleichseffekt nicht wirksamer und einfacher uno actu mit dem vertikalen Finanzausgleich erreicht werden kann. Dies würde bedeuten, daß die Verbundsteuermasse ganz oder zum Teil nach objektiven, gesetzlich zu normierenden Bedarfsmaßstäben verteilt und ein horizontaler Ausgleich entbehrlich wird.<sup>36)</sup>

Da nach der gegenwärtigen Konstruktion im vertikalen Ausgleichsverfahren dem Bund die Gesamtheit der Länder gegenübersteht, kommen die differenzierten Bedarfe und Deckungsmöglichkeiten der einzelnen Länder im ersten Stadium des Verfahrens überhaupt nicht zur Geltung; erst im zweiten Stadium, nachdem über den vertikalen Ausgleich und damit über die Höhe der Gesamtländerfinanzmasse entschieden ist, verlassen die einzelnen Länder das Kollektiv zur internen Auseinandersetzung um ihre individuellen Anteile an der Ländersumme. Diese Konstruktion verengt im vertikalen Verfahren die Information über die Länderfinanzen auf Durchschnittswerte und verleitet zu Pauschalurteilen über einzelne Länderbedarfe; sie ist nicht vereinbar mit dem Grundsatz, daß die Gemeinschaftssteuern dem Bund und den einzelnen Ländern zur gesamten Hand zustehen, und verträgt sich deshalb auch nicht mit dem Vorhaben, den Entscheidungen über den vertikalen Ausgleich abgestimmte Finanzpläne des Bundes und der einzelnen Länder zugrunde zu legen und den Finanzplanungsrat einzuschalten;

<sup>35)</sup> BT-Drucksache V/2861 Tz. 155.

<sup>36)</sup> Für die Kombination des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs setzt sich insbesondere die Niedersächsische Landesregierung ein; vgl. dazu die Ausführungen von Finanzminister Kübel vor dem Bundesrat (Bericht über die Sitzung vom 5. April 1968, S. 63 ff.) und vor dem Bundestag (Bericht über die Sitzung vom 8. Mai 1968, S. 9181 ff.). Vgl. auch Institut „Finanzen und Steuern“ Heft 80, S. 69; Pagenkopf, Bundesdeutsche Finanzverfassung . . ., DÖV 1967, S. 605.

denn in diesem Verfahren ist jedes einzelne Land, nicht die Ländergemeinschaft vertreten. Gegen die jetzige Konstruktion spricht schließlich, daß sie zu der Vorstellung verleitet, die horizontalen Finanzausgleichsleistungen seien „Opfer“ der finanzstärkeren Länder, denen ein Teil der eigentlich ihnen zustehenden Steuerkraft zugunsten anderer Länder entzogen wird.

#### RATIONALISIERUNG DES VERTEILUNGSSYSTEMS

Soweit der Länderfinanzausgleich mit dem vertikalen Ausgleich gekoppelt, also durch differenzierte Verbundquoten vollzogen wird, entfällt das örtliche Aufkommen als Maßstab für den einzelstaatlichen Beteiligungsanspruch. Dieser Maßstab eignet sich ohnehin nicht für die Umsatzsteuer, deren Erhebungstechnik es mit sich bringt, daß das Aufkommen vorwiegend nicht dort vereinnahmt wird, wo die wirtschaftliche Leistung erbracht wird oder der Verbrauch stattfindet<sup>37)</sup>; insofern fehlt dem Anspruch des Landes auf die in seinem Bereich eingegangenen Umsatzsteuereinnahmen die eigentliche finanzwirtschaftliche Legitimation; dagegen kommt die Bevölkerungszahl als geeigneter Verteilungsmaßstab in Betracht, der erforderlichenfalls noch durch spezielle Bedarfsmerkmale „veredelt“ werden kann. Anders sind die Steuern vom Einkommen und Vermögen zu beurteilen; hier repräsentiert das örtliche Steueraufkommen den Leistungsbeitrag der ansässigen Wirtschaft in wesentlich größerem Umfange, und diese Verknüpfung mit der Wirtschaftskraft und Wirtschaftsstruktur des Landes, in dessen Gebiet die Steuern auftreten, rechtfertigt seine Beteiligung am örtlichen Aufkommen, was den Vorteil bietet, daß das Land an der Pflege der heimischen Wirtschaft finanziell interessiert bleibt und für die damit verbundenen Aufwendungen einen unmittelbaren Ausgleich erhält. Aber als Folge der technischen und wirtschaftlichen Entwicklung zeigen sich jetzt auch bei den Personalsteuern Verzerrungen im Verhältnis von örtlichem Aufkommen und örtlichem Wertschöpfungsbeitrag: die zunehmenden Verflechtungen in der arbeitsteiligen Wirtschaft, Konzentrationserscheinungen, Mechanisierungsvorgänge und ähnliche betriebsinterne Tatbestände haben zu regionalen Aufkommensverlagerungen geführt, die im wesentlichen nur technisch begründet sind und die Eignung des örtlichen Aufkommens als Maßstab des wirtschaftlichen Leistungsbeitrags mindestens teilweise in Frage stellen. Dies spricht dafür, einen Teil der Einkommen- und Körperschaftsteuer — insbesondere zur Vermeidung eines umständlichen Zerlegungsverfahrens — ebenfalls schlüsselmäßig zu verteilen. Den Finanzausgleich unter den Ländern durch den Einbau geeigneter Lastenausgleichsfaktoren in das Verbundsystem rationeller und wirksamer zu gestal-

<sup>37)</sup> Dazu Dürrwächter, Mehrwertsteuer und Finanzreform, Karl-Brauer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Heft 7, 1967.

ten, ist ausschließlich ein technisches Problem, dessen Lösung im allgemeinen keinen übermäßigen Schwierigkeiten begegnet.

Mit der verfassungsrechtlichen Stellung der Länder als Steuerhoheitsträger haben diese finanzausgleichstechnischen Fragen nichts zu tun.<sup>38)</sup> Der originäre Anspruch auf das im eigenen Bereich kassenmäßig angefallene Steueraufkommen kann schon deshalb nicht als Attribut der Staatsqualität betrachtet werden, weil dieser Anspruch nach Art. 107 GG zur Disposition des Bundesgesetzgebers steht und in keinem Land verwirklicht, vielmehr durch das Länderfinanzausgleichsgesetz seit jeher in seinem finanziellen Effekt beträchtlich reduziert oder aufgestockt wird. Das regionale Aufkommen ergibt sich aus der örtlichen Zuständigkeitsregelung in der Finanzverwaltung; es hat in erster Linie erhebungstechnische Bedeutung, aber keinen finanzverfassungsrechtlichen Eigenwert.<sup>39)</sup> Für die Eigenstaatlichkeit der Länder ist entscheidend, daß ihre Finanzausstattung nicht vom Ermessen der Bundesbehörden abhängt und daß ihre gesetzlichen Steuerbeteiligungsansprüche nicht ohne Zustimmung des Bundesrats zu ihrem Nachteil geändert werden können.

Wird eine Rationalisierung des gegenwärtigen Verteilungssystems erwogen, könnte etwa folgende Regelung in Betracht gezogen werden:

- Für die nach dem Trennsystem zugeteilten Länder- und Gemeindesteuern gilt das örtliche Aufkommen als Beteiligungsmaßstab.
- Die Länderanteile an den Verbundsteuern werden zum Teil nach dem örtlichen Aufkommen, zum Teil nach Maßstäben verteilt, die zugleich einen horizontalen Ausgleichseffekt bewirken. Hierbei wird zwischen den Verbundsteuern dergestalt differenziert, daß bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer mehr als die Hälfte, bei der Umsatzsteuer höchstens ein Viertel des Länderanteils nach dem örtlichen Aufkommen und der Rest nach Bedarfsmaßstäben verteilt werden.
- Soweit diese globale Ausgleichsregelung den Sonderbedürfnissen einzelner Länder nicht ausreichend Rechnung tragen kann, ist der Spitzenausgleich am wirksamsten durch ein gesetzlich geregeltes System von Bundesergänzungszuweisungen (Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG) durchzuführen.<sup>40)</sup>

#### REFORM DER GEMEINDEFINANZEN

Daß im Rahmen der Kommunalfinanzreform auch die Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindever-

<sup>38)</sup> Anderer Ansicht ist der Bundesrat, vgl. BT-Drucksache V/2861, S. 89 (passim).

<sup>39)</sup> So auch Haller a. a. O. S. 84.

<sup>40)</sup> Der Gesamtbetrag der Bundesergänzungszuweisungen gehört nach dieser Konstruktion finanzausgleichstechnisch zur Länderfinanzmasse. Zum Institut der Ergänzungszuweisungen vgl. im übrigen Patzig, Gegenwartsfragen des Finanzverfassungsrechts, Archiv R 1967, S. 305 ff.

bände verstärkt werden muß, ist allgemein anerkannt, weil bei ihnen die Hauptlast der wachstumsfördernden Infrastrukturinvestitionen liegt. Nach dem bekannten finanzpolitischen Postulat, den vordringlichen Zukunftsinvestitionen auch etatmäßig eine höhere Priorität einzuräumen, sind die benötigten Mittel innerhalb des öffentlichen Gesamthaushalts, also durch Verlagerung vom Staat (Bund/Länder) zu den Gemeinden freizumachen. Die quantitative Stärkung der gemeindlichen Finanzkraft, die bereits durch mehrere Maßnahmen, zuletzt durch den angekündigten Verzicht der Bundesregierung auf 2% der Einkommen- und Körperschaftsteuer<sup>41)</sup> eingeleitet worden ist, gehört jedoch nicht zur Finanzreform im eigentlichen Sinne, sondern ist eine vordringliche Aufgabe der gesamtstaatlichen Haushaltspolitik, die im Rahmen einer längerfristigen, Bund, Länder und Gemeinden umfassenden Finanzplanung gelöst werden muß. Allerdings können von den Gemeinden durchaus auch eigene Beiträge zur Stärkung ihrer Finanzkraft erwartet werden; dazu gehört die Rückkehr zu dem gesunden Grundsatz, daß kommunale Sonderdienstleistungen in der Regel nicht verbilligt oder unentgeltlich abgegeben, sondern möglichst aus speziellen Benutzerentgelten, durch kostendeckende Gebühren oder angemessene Beiträge finanziert werden.<sup>42)</sup>

Gegenstand der Finanzreform im engeren Sinne ist allein die Struktur der gemeindlichen Finanzausstattung. Diese Aufgabe ist langfristiger Natur, erfordert einen schwierigen Umbau innerhalb des Gesamtsteuersystems und wird daher nur in mehreren Etappen bewältigt werden können. Im Mittelpunkt der Reform steht die Gewerbesteuer, deren fiskalpolitische Schwächen und steuersystematische Mängel hinreichend bekannt sind.<sup>43)</sup> Die öffentliche Diskussion, belastet durch Voreingenommenheiten und divergierende Interessen, ist auch insofern sachlich unbefriedigend, als sie sich punktuell und einseitig an einzelnen Reformvorschlägen entzündet, die Zusammenhänge mit korrespondierenden Reformvorschlägen nicht berücksichtigt und die übergeordneten Ziele der Gesamtreform häufig ganz außer Betracht läßt. Insbesondere wird vielfach übersehen, daß eine Kritik des gemeindlichen Steuersystems mit der entscheidenden Vorfrage zu beginnen hat, welche spezifische Funktion eine Kommunalsteuer erfüllen und an welchen Kriterien ihre Qualität gemessen werden soll. Ökonomisch läßt sich neben dem umfassenden und differenzierten Bündel der Staatssteuern ein besonderes Abgabensystem der Gemeinden nur damit rechtfertigen, daß die Gemeindebürger, Grundeigentümer und Gewerbetreibenden die beson-

<sup>41)</sup> Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung vom 21. Juni 1968, S. 660.

<sup>42)</sup> Vgl. dazu die Entschließung des Bundesrats (BT-Drucksache V/2861, S. 87), ferner Fischer-Menshausen, Haushaltspolitische Flurbereinigung zur Sicherung der öffentlichen Zukunftsaufgaben, Festgabe für Franz Etzel, Stuttgart 1967, S. 299 ff.

<sup>43)</sup> Statt vieler: Institut „Finanzen und Steuern“ Heft 80, S. 49; Bund der Steuerzahler „Wie lange noch Gewerbesteuer?“, 1966; Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler Heft 5, Kommunale Finanzreform, 1967.

deren Vorteile der kommunalen Vorsorge und Förderung genießen und ihren Gemeinden spezifische Lasten verursachen. Da es finanzpolitisch nicht gerechtfertigt wäre, diese Sonderlasten dem unbeteiligten Steuerzahler aufzubürden, ist eine Kommunalabgabe insoweit sinnvoll, als sie zu einer sachgerechten Lastenzuordnung führt; sie erfüllt damit die Funktion eines pauschalen<sup>44)</sup> Beitrags des Nutznießers zu den sozialen Kosten, die er seiner örtlichen Gemeinschaft verursacht.

#### GEWERBLICH BEDINGTE STANDORTKOSTEN

Werden die sozialen Kosten, die der Gemeinde durch die Existenz und Aktivität ihrer Bürger entstehen, in angemessenem Umfange speziell den Verursachern angelastet, kann deren Nachfrageverhalten in volkswirtschaftlich richtigem Sinne beeinflußt werden. Das gilt insbesondere für die Gewerbebetriebe, die bekanntlich den Betriebsgemeinden spezifische Kosten in erheblichem Umfange verursachen (Verkehr, Flächenaufschließung, öffentliche Sicherheit und Ordnung, Energieversorgung, Reinhaltung von Wasser und Luft, Gewerbeschulen usw.); da es sich hier um externe Produktionskosten handelt und kein Anlaß besteht, mit diesen Sonderkosten den allgemeinen Haushalt zu belasten, ist eine reformierte Gewerbesteuer auch in Zukunft wirtschaftlich sinnvoll, wenn sie so gestaltet und erhoben wird, daß die gewerblich bedingten Standortkosten den Einzelbetrieben in einem angemessenen Rahmen auferlegt werden.<sup>45)</sup> Eine solche Regelung dient auch den Zielen der Raumordnung. Die raumwirtschaftlichen Ungleichgewichte, die die Effizienz der Gesamtwirtschaft beeinträchtigen, erklären sich zum großen Teil daraus, daß die Gewerbebetriebe in den Ballungsräumen nur deren wirtschaftlichen Vorteile für sich nutzbar machen, nicht aber unmittelbar die hohen Kosten spüren, die sie durch ihre Anwesenheit und Tätigkeit im Ballungsraum den Kommunalhaushalten verursachen. Werden die öffentlichen Lasten von den Einzelbetrieben nicht als Kostenfaktoren empfunden, können die unternehmerischen Entscheidungen — etwa die Standortwahl — auch nicht an diesen Kosten orientiert und nicht im Sinne des Gemeinwohls (z. B. Minimierung der Ballungskosten) beeinflußt werden. Ein nach unterschiedlichen Standortkosten differenzierter Gewerbebeitrag könnte dagegen eine wichtige Signalfunktion für die unternehmerischen Ansiedlungentscheidungen erfüllen und mit dazu beitragen, daß die gewerbliche Standortverteilung im Raum sich mehr als bisher an gesamtwirtschaftlichen Maßstäben

<sup>44)</sup> Angesichts der Schwierigkeit, die sozialen Kosten differenziert und exakt dem einzelnen Verursacher zuzuordnen, kann nur eine pauschale Abgeltung in Betracht kommen. Nach der im Text vertretenen Auffassung hat die reformierte Gewerbesteuer Beitragscharakter. Entsprechendes gilt für die Grundsteuer.

<sup>45)</sup> An einer finanziellen Beitragsleistung gegenüber ihren Gemeinden sind die Betriebe auch selbst interessiert, da sie zur Entfaltung ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit auf die kommunalen Vorsorge- und Förderungsleistungen angewiesen sind und deshalb Wert darauf legen müssen, durch angemessene Gegenleistungen sich die gewerbefreundliche Haltung der Gemeindebehörden zu sichern.

orientiert und zu einem besseren Strukturausgleich zwischen Staat und Land führt.<sup>46)</sup>

#### **GEWERBEBEITRAG NACH DEM ÄQUIVALENZPRINZIP**

Der kommunale Gewerbebeitrag muß mithin, wenn er die ihm zugesetzte Funktion erfüllen soll, am Äquivalenzprinzip<sup>47)</sup> orientiert und nach dem Maßstab der Lastenverursachung erhoben werden. Daraus folgt, daß in einem reformierten Kommunalabgabensystem eine Gewerbeertragsteuer keine Existenzberechtigung mehr hat<sup>48)</sup>; denn das Ausmaß der vom Einzelbetrieb verursachten Kommunallasten steht in keiner Beziehung zur Höhe seines gewerblichen Ertrages. Dagegen können die Betriebsgröße, der Umfang der Belegschaft und andere Lastenindikatoren als Bemessungsmaßstäbe für eine reformierte Gewerbesteuer in Betracht kommen. Auf weitere Sicht ist als Instrument der Strukturpolitik ein raumordnungsgerechtes System von Sozialkosten-Beiträgen<sup>49)</sup> anzustreben, das sich auch in die europäische Steuerharmonisierung einfügen ließe.

Der Plan der Bundesregierung, die Gewerbesteuer um 40 % zu reduzieren, aber in ihrer Struktur unverändert zu lassen<sup>50)</sup>, zeugt nicht für Entschiedenheit des Reformwillens. Die vielfältigen Mängel der Gewerbesteuer — es genügt der Hinweis auf die ungleichmäßige Aufkommensstreuung und die Tatsache, daß nur ein relativ kleiner Kreis der Betriebe zu den Kommunallasten herangezogen wird — werden durch eine bloße Senkung des Steuersatzes nicht beseitigt. Die Bedenken der Bundesregierung gegen eine Belastung ertragschwacher und lohnintensiver Betriebe mit ertragsunabhängigen Steuern können nach dem hier vertretenen Beitragskonzept die Scheu vor einer durchgreifenden Gewerbesteuerreform nicht rechtfertigen. Von einer Mehrbelastung kann im übrigen durchweg keine Rede sein, wenn die Gewerbeertragsteuer beseitigt wird; soweit aber wirklich einzelne Betriebe zu den kommunalen Lasten stärker herangezogen werden

sollten, kommt darin nur zum Ausdruck, daß sie gegenwärtig keinen angemessenen Beitrag an ihre örtliche Gemeinschaft leisten; denn auch während einer Verlustperiode bedeutet ein Betrieb für seine Gemeinde eine erhebliche Belastung, und es ist nicht einzusehen, weshalb diese Last anderen Betrieben oder dem unbeteiligten Steuerzahler aufgebürdet werden soll.

Der Plan, die Gewerbesteuer, soweit sie im Kommunalbereich wegfällt, durch eine Gemeindeeinkommensteuer zu ersetzen, bietet den großen Vorteil, daß auch Gemeinden mit geringerem Industriebesatz eine ergebige Einnahmequelle erhalten und ein finanzieller Anreiz für eine planmäßige kommunale Ansiedlungs- politik geschaffen wird. Zwar erleiden die hochindustrialisierten Städte zunächst einen Verlust, der über den kommunalen Finanzausgleich korrigiert werden muß (und kann); aber dieser Nachteil wird mehr als aufgewogen durch die Besserstellung einer wesentlich größeren Zahl von Städten und Gemeinden, die gegenwärtig finanziell äußerst beeinträchtigt und in ungesundem Ausmaß von Landeszuweisungen abhängig sind. Anzustreben ist ein Finanzsystem, das nicht einseitig die Industriezentren begünstigt, sondern möglichst allen Gemeinden eine gleichmäßige und ausreichende Grundausstattung für ihre laufenden Aufgaben sichert.<sup>51)</sup>

Es liegt auf der Hand, daß der im Rahmen der Kommunalfinanzreform geplante Steuerumbau nicht isoliert verwirklicht werden kann, sondern nur im Zusammenhang mit allgemeinen steuerlichen Anpassungsmaßnahmen, gegebenenfalls mit der ohnehin demnächst zu erwartenden Umsatzsteuerharmonisierung im EWG-Rahmen. Die von der Bundesregierung vorgesehene Verlagerung eines Teils der Gewerbesteuereinnahmen auf die staatlichen Haushalte<sup>52)</sup> erleichtert die notwendigen Reformen im gemeindlichen Bereich und gestattet, das zur Zeit schwer lösbare Deckungsproblem zurückzustellen, bis sich bessere Bedingungen für eine Lösung bieten. Aber bereits der Übergangslösung sollte ein klares Konzept für ein modernes und rationales Kommunalfinanzsystem zugrunde liegen. Auf dem neuralgischen Gebiet der Gemeindefinanzen, der Gewerbesteuer, läßt die Regierungsvorlage, wie dargelegt, ein solches Konzept nicht erkennen.

<sup>46)</sup> Vgl. dazu Marx, Wachstumsorientierte Regionalpolitik, 1966, S. 89; Kloten/Höpfler, Regionalpolitische Postulate und Urteilsregeln für Formen kommunaler Besteuerung, AfK 1967, S. 336 ff.

<sup>47)</sup> Auf die unklare Haltung des Finanzreform-Gutachtens zum Äquivalenzprinzip im Kommunalfinanzsystem (Tz 354, 355) weist Haller mit Recht hin (a. a. O. S. 86, 89).

<sup>48)</sup> Dieses Votum richtet sich nicht gegen die Gewerbeertragsteuer als solche, sondern nur gegen ihre Eignung als Kommunalsteuer. Bestehen gegen Ihre Abschaffung politische oder finanzielle Bedenken, könnte sie auf den Staat verlagert, etwa in die Einkommen- und Körperschaftsteuer eingebaut werden.

<sup>49)</sup> Haller, a. a. O. S. 89.

<sup>50)</sup> BT-Drucksache V/2861 Tz. 230.

<sup>51)</sup> Zeitel, Die Finanzreform ist dringend erforderlich, in: Wirtschaftsdienst, Heft 12, 1967 (47. Jg.), S. 617 f.

<sup>52)</sup> BT-Drucksache V/2861 Tz. 231 ff.

---

## **BIBLIOGRAPHIE DER WIRTSCHAFTSPRESSE**

Herausgeber: Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv

Quellenachweis mit Legende zu Aufsätzen aus ausländischen Fachzeitschriften (monatlich rd. 400 Titel)

Jahresbezugspreis DM 120,—

VERLAG WELTARCHIV GMBH · 2 HAMBURG 20 · EPPENDORFER LANDSTRASSE 106