

Charles B. Blankart*

Ausgabenautonomie ohne Finanzautonomie: ein Geburtsfehler des deutschen Grundgesetzes

Im Grundgesetz erhielten die Bundesländer Ausgabenautonomie ohne Finanzautonomie. Daher haben sie bis heute keinen Anreiz, Ausgaben gegen Einnahmen abzuwägen, sondern schöpfen den Ausgabenplafond stets vollständig aus. Ein Wettbewerb um Steuerrückerstattungen könnte Anreize setzen, Ausgaben gegenüber Einnahmen abzuwägen, und den Länderwettbewerb begünstigen.

Nach der bedingungslosen Kapitulation von 1945 standen die Deutschen vor der Frage, wie es weitergehen soll. Nach Jahren der Orientierungslosigkeit sprachen sich die Westalliierten Mächte in den „Frankfurter Dokumenten“ von 1948 erstmals dafür aus, dass Deutschland als Staat im Westen (wieder) entstehen soll. Das war ein erster Schritt, der allgemein begrüßt wurde.

Herrenchiemseer Verfassungskonvent: Ausgaben- und Steuerautonomie

Um die Ansicht der Deutschen zu erkunden, beriefen die Westalliierten die westdeutschen Länderministerpräsidenten am 10. August 1948 auf die Insel Herrenchiemsee zum „Herrenchiemseer Verfassungskonvent“ ein. Die Länderministerpräsidenten sollten sich dazu äußern, wie der neue Staat gestaltet, insbesondere, wie er finanziert werden sollte. Eines hatten die Länder gemeinsam. Sie waren alle arm. Keines konnte dem anderen erfolgreich in die Tasche greifen. Folglich ergab sich die Gesamtfinanzierung des neuen Staates aus der Finanzierung seiner Teile. Wenn jedes Land sich selbst finanzierte, war auch die Finanzierung des Gesamtstaates gesichert. Finanzausgleich war daher kein Thema. Es kommt im Schlussdokument von Herrenchiemsee gar nicht vor.

Jedes Land sollte in seinen Finanzen selbst Nutzen und Kosten abwägen. Höhere Steuern erlaubten mehr staatliche Leistungen, ließen, aber den Bürgern weniger Mittel für eigene Zwecke und umgekehrt. Daher heißt es im Schlussdokument von Herrenchiemsee: „Bund u[nd] Länder führen eine gesonderte Finanzwirtschaft“, d.h. Bund und Länder beschließen und verwalten die von ihnen erhobenen Steuern. Sie haben Steuer- und Finanzautonomie.

Parlamentarischer Rat: Ausgabenautonomie ohne Steuerautonomie

Der Auftrag an die Länderministerpräsidenten endete am 31. August 1948. Zum 1. September 1948 wurde der Parlamentarische Rat zusammengerufen, um ein Grundgesetz für Deutschland zu erarbeiten. Der Wortführer in Finanzangelegenheiten, Hermann Höpker-Aschoff, gab den Ton an. Er verwarf das Konzept der gesonderten Finanzwirtschaft der Länder des Herrenchiemseer Verfassungskonvents, weil er eine stärker zentralisierte Finanzverfassung verwirklichen wollte.¹ Der Bund sei dafür verantwortlich, dass jedes Glied des Bundesstaates die Mittel zur Deckung seiner Ausgaben erhalte. Die Bundesländer bedürften daher nicht der Steuerautonomie, sondern nur einer Ausgabenautonomie. Die Länder sollten ausgeben dürfen, was sie vom Bund erhalten. Dahinter stand eine hydraulische Auffassung der Finanzverfassung: Wenn Extremitäten des Finanzkörpers ausreichend mit Mitteln versorgt werden, komme der ganze Körper schon zum Laufen.

* Der Aufsatz basiert auf C. B. Blankart: Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 9. Aufl., München 2017.

1 H. Höpker-Aschoff: Das Finanz- und Steuersystem des Bonner Grundgesetzes, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 75, 1951, H. 3, S. 306-331.

Prof. Dr. Charles B. Blankart lehrt Volkswirtschaftslehre an der Humboldt-Universität zu Berlin und ist Gastprofessor an der Universität Luzern.

Aus dieser Perspektive stammen die sogenannten Gemeinschaftssteuerquoten für Bund (42,5%), Länder (42,5%) und Gemeinden (15%) bei der Einkommensteuer und eine hälftige Teilung für Bund und Länder bei der Körperschaftsteuer. Das bedeutet: Zunächst vereinbart jedes Land die gesamten örtlich eingehenden Einkommensteuern nach der Bundessteuergesetzgebung. Davon behält es jeweils seinen Anteil. Den Rest überweist es an den Bund. Anders als im Herrenchiemseer Entwurf müssen die Länder jetzt nicht mehr Nutzen und Kosten von Steuern abwägen. Sie geben aus, was sie erhalten.

Die alliierten Militärgouverneure lehnten das Konzept der Haushaltsautonomie von Höpker-Aschoff und seinen Anhängern ab. Sie befürworteten getrennte Steuern mit Länderfinanzautonomie. Der Bund solle Gesetzgebungshoheit nur über die Steuern erhalten, die er selbst verausgibt. Das erforderte nicht nur eine getrennte Bundes- und Länderfinanzverwaltung, auch die Finanzhoheit wäre weitgehend bei den Ländern verblieben. Nach langwierigen fruchtlosen Diskussionen gaben die Alliierten schließlich nach und erteilten so dem Parlamentarischen Rat im April 1949 grünes Licht für das Grundgesetz vom 23. Mai 1949.

Unter der Finanzverfassung von Höpker-Aschoff setzen Ministerien und Gemeindegemeinder alles daran, dass die bewilligten Haushaltsmittel bis zum Ende eines Jahres ausgegeben sind und keine Haushaltsreste übrig bleiben. Denn entsprechend dem Haushaltsgrundsatz der zeitlichen Bindung gelten Ausgaben- und Einnahmenansätze nur für das Jahr, für das sie beschlossen worden sind. Danach verfallen sie und müssen neu beschlossen werden. So soll verhindert werden, dass Gemeindegemeinder und Landesfinanzämter schwarze Kassen bilden, über die sie dann außerhalb des Haushaltsplanes verfügen. Das Prinzip der zeitlichen Bindung begünstigt das bekannte Dezemberfieber, nach dem jeweils vor Jahresende alle Mittel noch rasch ausgegeben werden, um keine Haushaltsreste entstehen zu lassen. Nur wenn der im alten Haushalt beschlossene Zweck im neuen Jahr fortbesteht, können Haushaltsreste in das kommende Jahr übertragen werden. Haushaltsreste werden als Eigentum der Gebietskörperschaft betrachtet. Dass die Haushaltsmittel zuvor durch die Steuerzahler aufgebracht worden sind, bleibt unbeachtet.

An diesem Punkt setzt der Vorschlag dieses Aufsatzes ein. Haushaltsreste sollen nicht auf das nächste Jahr übertragen und im Haushalt fortgeschrieben werden, sondern den Steuerzahlern als Steuerrabatte zurückerstattet werden. Anfänglich wird es meist um geringe Beträge gehen. Da aber der Anreiz zur Steuerrücker-

stattung im Wettbewerb der Länder zunimmt, können Haushaltsreste auch ansteigen. Der Anreiz zu Steuerrückerstattungen wird aufhören, wenn die Leistungen für die Stimmbürger spürbar darunter leiden. Die Bürger erhalten das Güterbündel, für das sie sich bei der Wahl entscheiden.

Kritiker werden einwenden, ein Wettbewerb um Steuerrückerstattungen sei nichts anderes als ein offener Wettbewerb um Steuersätze, den die Mehrzahl der Bundesländer ablehnten, weil sie eine Abwärtsspirale, die die Republik spalten würde, befürchten. Daher sei der Vorschlag weder erwünscht noch durchsetzbar. Diese Argumentation ist aber aus zwei Gründen nicht überzeugend.

1. Die Bundesländer verfügen über einen beträchtlichen eigenen Ausgabenspielraum. Nach Berechnungen für das Doppeljahr 2003/2004 beträgt der Bindungsgrad der Länderausgaben durch Bundesgesetze, EU- und Bund-Länder-Programme insgesamt lediglich 21,5% der Länderausgaben (für die westdeutschen Flächenländer 16,6%, für die ostdeutschen Flächenländer 31,9%, für die Stadtstaaten 26,9%). Im Bereich der sozialen Sicherung liegt der Bindungsgrad bei etwa 70%.² Die Bundesländer haben also einen beträchtlichen budgetären Handlungsspielraum, der ihnen erlaubt, in der Verwendung der Mittel zu konkurrieren.
2. Der Wettbewerb um Steuerrückerstattungen ist (wie man sagt) politisch „anschlussfähig“. Der Rabatt wird ausbezahlt, wenn die Landesausgaben hinter dem Plan zurückbleiben und Haushaltsreste anfallen. Er setzt am Status quo der aktuellen bundeseinheitlichen Steuergesetzgebung an, ist daher revidierbar und kann rückgängig gemacht werden, sollte sich der Rabatt als nachteilig erweisen. Im Erfolgsfall stellen Steuerrabatte Ausnahmen von der Regel dar, die dann allmählich zur neuen Regel werden. Steuerrabatte können daher auch probeweise bewilligt werden. Der Status quo des bundeseinheitlichen Steuersystems bleibt bestehen.

Die im Grundgesetz fehlende Finanzautonomie der Länder könnte durch ein System der freien Steuerrückerstattungen verbessert werden.

² H. Seitz: Die Bundesbestimmtheit der Länderausgaben, in: Wirtschaftsdienst, 88. Jg. (2008), H. 5, S. 340-348, <http://archiv.wirtschaftsdienst.eu/autor/helmut-seitz/> (12.6.2017); Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2013/14, Wiesbaden 2013. Ziff. 598.

Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Ländersache

Für die Staatsaufgaben und -ausgaben sollten nach Art. 30 des Grundgesetzes grundsätzlich die Länder zuständig sein. Die Länder hatten ja schon aus der Zeit des Deutschen Bundes einen eigenen Verwaltungsunterbau, der es ihnen erlaubte, erst ihre eigenen Gesetze und später die Bundesgesetze (Reichsgesetze) auszuführen.

Die Bundesregierung glaubte jedoch durch einen gezielten Einsatz von Staatsausgaben im gesetzesfreien Bereich zusätzliche Wählerstimmen in den Ländern zu gewinnen. Das erste Objekt dieser „Mischfinanzierung“ war der Wohnungsbau. Dieser war zwar Ländersache. Aber das Erste Bundeswohnbaugesetz aus dem Jahr 1950 räumte dem Bund Kompetenzen beim Wohnungsbau ein. Das entsprach zwar nicht dem Grundgesetz, war aber abstimmungspolitisch geschickt; denn am Wohnungsbau waren die Wähler zu dieser Zeit in allen Bundesländern interessiert (auch wenn die für den Bundeswohnungsbau erforderlichen Mittel zuvor den Ländern weggenommen werden mussten).

Dem Ersten Bundeswohnbaugesetz folgten weitere Bundesprogramme aus dem Kompetenzbereich der Länder z.B. im Hochschulbau, in der Forschungsförderung, in der Verbesserung der Agrar- und Marktstruktur (in sogenannten „Grünen Plänen“), in der regionalen Wirtschaftspolitik, in der Förderung der Wirtschaftsstruktur (Emslandprogramm, Nordlandprogramm) und in der Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur, wie auch in weiteren Projekten für den Wohnungsbau. Teilweise beteiligte sich der Bund auch an der Finanzierung, indem er über Fonds aus der Mineralölsteuer den Verkehrswegeausbau im kommunalen Bereich förderte und mit sogenannten Dotationsauflagen der Länder versah. Oft wurden von Bund und Ländern gemischt finanzierte Subventionsprogramme aufgelegt, z.B. Bergmannsprämien, Berlinhilfe, Wohnbauprämien, Sparprämien usw. Viele sagten: Über Mischfinanzierung gewinnen beide Seiten: der Bund, weil er den Ländern ein attraktives Angebot vorlegt, die Länder, weil sie Leistungen zu reduzierten Kosten beschaffen können. Dennoch stellt die Transaktion nicht wie bei einem Joint Venture von Privatunternehmen einen Gewinn für beide Seiten dar. Denn die Länder haben ja die Mittel dem Bund über Steuern schon einmal bezahlt. Die Länder folgten dem Bund am „goldenen Zügel“, den sie selbst finanziert hatten.

In der Opposition bei der SPD war das Ausufern der Bundeskompetenzen in den Länderbereich ein Gegenstand der Kritik. Aber erst das Projekt des sogenannten Adenauer-Fernsehens brachte das Fass zum Überlaufen. An diesem Fernsehen sollten die Länder mit 49% und

der Bund mit 51% beteiligt werden. Wiederum handelte es sich um eine Mischfinanzierung des Bundes über die Länder. Die SPD-regierten Länder hielten das Projekt für grundgesetzwidrig, weil das Bundes-Fernsehen in seinem Programmteil in die Kulturhoheit der Länder eingriff. Das zu dieser Frage angerufene Bundesverfassungsgericht stellte fest, dass eine Bundesfinanzierung des Zweiten Deutschen Fernsehens unzulässig sei: „So weit kulturelle Angelegenheiten überhaupt staatlich verwaltet und geregelt werden können, fallen sie ... nach der Grundentscheidung des Grundgesetzes ... in den Bereich der Länder.“ Die verschleierte Zentralisierung von Länderkompetenzen war unzulässig.

Kooperativer Föderalismus?

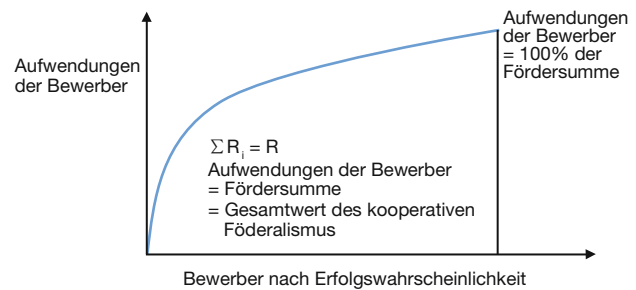
Als Folge der Kritik an den Kompetenzüberschreitungen des Bundes und des Adenauer-Fernsehens im Besonderen sollte die Mischfinanzierung überhaupt neu geordnet werden. Die Ko-Finanzierung von Bund-Länder-Projekten sollte aufhören und durch den kooperativen Föderalismus ersetzt werden. Bund und Länder sollten als gleichberechtigte Partner zusammenarbeiten. Hierzu wurden die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben geschaffen.

Zu den Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben gehören nach Art. 91a GG:

- die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes;
- Maßnahmen zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft;
- die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur.

Jährlich werden schätzungsweise etwa 30 Mrd. Euro für diese Gemeinschaftsaufgaben ausgegeben. Dazu kommt noch einmal ungefähr der gleiche Betrag für den Deutschlandanteil der EU-Regionalförderung. Die Förderungen durch EU- und deutsche Gemeinschaftsaufgaben sollten den wirtschaftlich zurückgebliebenen Regionen in Ost- und Westdeutschland Wachstumsimpulse geben. Allerdings hat sich trotz erheblicher Summen die Reihenfolge der Bundesländer nach Bruttoinlandsprodukt pro Kopf kaum verändert. Hamburg steht an der Spitze, Brandenburg am Schluss. Überdies driften Wachstumstrends der beiden Bundesländer weiterhin auseinander. Politikwissenschaftler wie Fritz W. Scharpf sehen den ausbleibenden Erfolg der Gemeinschaftsaufgaben darin, dass sich die Behörden von Bund und Län-

Abbildung 1
Rent-Seeking



Quelle: eigene Darstellung.

dern in die Quere kommen, sich gegenseitig behindern und in einer „Politikverflechtungsfall“ enden.³

Rent-Seeking

Ökonomen halten dafür, dass der geringe Erfolg von Gemeinschaftsaufgaben nicht so sehr in der mangelhaften Kooperationsfähigkeit der Behörden liegt, sondern darin, dass Bund und Länder einen Betrag an Finanzmitteln zum Wettbewerb aussetzen. Wer das beste Projekt einreicht, hat im Wettbewerb um Förderprojekte gewonnen. Die Bewerbung um Förderung hängt endogen von der ausgesetzten Summe ab. Unter den Bewerbern „i“ haben die einen mehr, die anderen weniger Chancen. Sie treten in einen Wettbewerb um Finanzmittel. Es ist rational entsprechend der Gewinnerwartung Finanzmittel in die Förderung zu stecken, wodurch der Gewinn aus den Projekten aufgebraucht wird.

Jeder Bewerber „i“ wendet Mittel in der Höhe von eigener Gewinnwahrscheinlichkeit p_i mal erwartetem, eigenem Gewinn R_i auf, um das Projekt zu erhalten. Alle Unternehmen wenden zusammengerechnet $\sum R_i = R$ auf, um das Projekt in der Höhe R zu erhalten. Damit geht der ganze Gewinn der Förderung $\sum R_i = R$ in Aufwendungen, um die Förderung zu erlangen, auf (vgl. Abbildung 1). Eine Verflüchtigung der Renten (Dissipation of Rents) findet unabhängig davon, ob die Ausgabe im Sinne einer Nutzen-Kosten-Analyse nützlich ist oder nicht, statt. Entsprechendes gilt auch für alle anderen Bereiche des kooperativen Föderalismus nach Art. 91a GG. Der Föderalismus wird nicht dadurch kooperativ, dass unter Wettbewerbern ein Betrag an Finanzmitteln verteilt wird, denn die Summe wird bei dem Versuch, sie zu erhalten, verbraucht.

Daraus folgt: kooperativer Föderalismus ist keine Alternative zur früheren Mischfinanzierung. Beide Verfahren

³ F. Scharpf: Die Reformierbarkeit der Demokratie, Frankfurt a.M. 2003.

Tabelle 1
Finanzausstattung nach Finanzausgleich pro Kopf
2014¹

in Euro

	Finanzausstattung
Nordrhein-Westfalen	99,1
Bayern	105,2
Baden-Württemberg	111,2
Niedersachsen	98,5
Hessen	104,2
Sachsen	99,6
Rheinland-Pfalz	98,2
Sachsen-Anhalt	95,6
Schleswig-Holstein	98,5
Thüringen	95,5
Brandenburg	95,8
Mecklenburg-Vorpommern	95,1
Saarland	87,5
Berlin	90,6
Hamburg	100,4
Bremen	83,6
Durchschnitt	100

¹ Ohne Sonder-Bundesergänzungszuweisungen für neue Bundesländer, ferner ohne Sonder-Bundesergänzungszuweisungen wegen struktureller Arbeitslosigkeit und wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung.

Quelle: nach Daten des Bundesministeriums der Finanzen: Der bundesstaatliche Finanzausgleich, Berlin 2015.

sind ineffizient, wenn auch aus verschiedenen Gründen. Besser wäre es, den kooperativen Föderalismus zu beenden und den Bürgern die Steuermittel zur privaten Verwendung zurückzugeben.

Der Länderfinanzausgleich

Im Endeffekt schöpfen die Bundesländer ihre Ausgabenquote aus.⁴ Länder, die sparsam sind (z.B. Bayern),

4 Ausführlich in L. P. Feld, H. Kube, J. Schnellenbach: Optionen für eine Reform des bundesdeutschen Finanzausgleichs, Freiburg 2013.

erzielen Überschüsse und müssen diese an den Finanzausgleich abführen. Defizitländer erhalten Mittel aus dem Finanzausgleich. Effizienz der Mittelverwendung wird also unter dem derzeitigen Regime nicht honoriert. Nach erfolgtem Finanzausgleich haben alle Länder ungefähr die gleiche Finanzausstattung pro Kopf (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1 verdeutlicht die starke Nivellierung des Finanzausgleichs. Hinter der Ressourcengleichverteilung als Ergebnis des Finanzausgleichs verbergen sich hohe Grenzabschöpfungsquoten, wenn das Land aus eigener Kraft einen Euro mehr an Steuereinnahmen erwirtschaftet und dadurch weniger Finanzausgleich erhält. Im Fall des Saarlandes und von Mecklenburg-Vorpommern betragen die Grenzabschöpfungsquoten 90%. Von 1 Euro Eigenanstrengung bleiben dem Land also noch 10 Cent.

Reform des deutschen Finanzausgleichs ab 2020: eine Symptomtherapie

Der bisherige Finanzausgleich soll ab 2020 durch einen neuen Finanzausgleich ersetzt werden.⁵ Allerdings haben sich die Politiker nicht daran gewagt, das von Höpker-Aschoff geschaffene System der Ausgabenautonomie durch eine Steuerautonomie zu ergänzen. Auch von Steuerrabatten ist keine Rede. Statt dass sich die Länder selbst helfen, wird ihnen von oben geholfen. Sie sollen vom Bund (ansteigend) 9,5 Mrd. Euro pro Jahr erhalten. Auch das Stadtstaatenprivileg und die Abgeltung der angeblichen Hafencosten bleiben bestehen. An den hohen Grenzabschöpfungsquoten wird sich ebenfalls nichts ändern. Das läuft auf eine reine Symptomtherapie hinaus, die nach kurzer Zeit nicht mehr ausreichen wird. Dann werden die Länder den Bund erneut erpressen, ihnen zusätzlich Mittel für den Finanzausgleich zu gewähren. Der Weg zu einer wirklichen Reform des Finanzausgleichs wird immer länger.

5 Bundesministerium der Finanzen: Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Berlin 2017.

Title: *Public Expenditure Autonomy without Fiscal Autonomy: A Birth Defect of the German Fiscal Constitution*

Abstract: *Hermann Höpker-Aschoff is the founding father of the German fiscal Constitution. He gave the federal states autonomy over spending, but he refused to grant them autonomy over taxation. Therefore the German states cannot balance revenues and expenditures. They are permanently short of money and need to be bailed out by the federal government. As state tax autonomy is a politically blocked issue, the author proposes individual tax rebates.*

JEL Classification: H2, H5, H6, H7