

Rolf Peffekoven

Die Verteilung der Umsatzsteuer ist keine reine Rechenoperation

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom November 1999 die Bundesregierung aufgefordert, ein Maßstäbengesetz und ein Finanzausgleichsgesetz zu erlassen. Können diese Teilregelungen voneinander getrennt werden? Ist es möglich, die den Finanzausgleich betreffenden unbestimmten Rechtsbegriffe des Grundgesetzes in einem Maßstäbengesetz zu konkretisieren?

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 11.11.1999 den Gesetzgeber aufgefordert, eine Reform des Finanzausgleichs anzugehen. Bis zum 31.12.2002 muss ein Maßstäbengesetz (MaßStG) verabschiedet werden, in dem allgemeine Maßstäbe festgelegt werden, welche die unbestimmten Rechtsbegriffe im Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem des Grundgesetzes konkretisieren und ergänzen. Hierbei geht es vor allem um die vertikale Verteilung des Umsatzsteueraufkommens (Art. 106 Abs. 3 und Abs. 4 GG), den Finanzausgleich unter den Ländern (Art. 107 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG) und um die Zahlung von Bundesergänzungszuweisungen (Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG). Falls dieses Maßstäbengesetz nicht bis zum 1.1. 2003 in Kraft getreten ist, wird das derzeit geltende Finanzausgleichsgesetz (FAG) zu diesem Termin verfassungswidrig und nichtig. Auf der Basis des Maßstäbengesetzes muss der Gesetzgeber dann bis zum 31.12.2004 das FAG neu regeln; anderenfalls würde dieses Gesetz am 1.1.2005 verfassungswidrig und nichtig. Inzwischen hat der Bundesminister der Finanzen den Entwurf eines Maßstäbengesetzes vorgelegt; am 21.2.2001 ist dieser vom Kabinett beschlossen worden.

Zur Umsetzung des Urteils

Man kann bezweifeln, ob die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Reihenfolge eingehalten wer-

den kann. Zunächst ist ein Maßstäbengesetz zu verabschieden und auf dessen Basis dann mit zeitlichem Abstand ein FAG, in dem die konkreten Zahlungsströme bestimmt werden. Mit jeder Festlegung im Maßstäbengesetz wird auch bereits über das finanzielle Ergebnis eines FAG weitgehend entschieden. Wenn etwa – wie im Entwurf eines MaßStG geschehen – bestimmt wird, dass die „ausgleichserheblichen Einnahmen (also auch das Gemeindesteueraufkommen, R.P.) ... in voller Höhe zu berücksichtigen“ (§ 9 Abs. 2 MaßStG) sind, dann werden damit ganz konkrete Belastungen und Entlastungen einzelner Bundesländer geschaffen. Die Forderung des Bundesverfassungsgerichts, die Maßstäbebildung abzuschließen, noch bevor die späteren finanziellen Wirkungen bekannt sind, wird sich in der Praxis eben nicht durchsetzen lassen. Über das Maßstäbengesetz wird politisch erst dann entschieden werden, wenn die finanziellen Wirkungen des gesamten Finanzausgleichssystems festliegen. Man wird deshalb Maßstäbengesetz und FAG nur in einem simultanen Vorgehen erstellen können. Es spricht sogar vieles dafür, in diesen Entscheidungsprozess auch die Regelungen des geplanten Solidarpakts II einzubeziehen, zumal die Leistungen des Bundes an die neuen Bundesländer zu einem wesentlichen Teil über das Instrument der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, also über ein quantitativ wichtiges Element des gesamten Ausgleichssystems, abgewickelt werden.

Die Skepsis, dass die drei Teilregelungen (MaßStG, FAG, Solidarpakt II) nicht voneinander getrennt werden können, wird durch die bisherige Diskussion auch bestätigt. So haben die Bundesländer noch keine Vor-

Prof. Dr Rolf Peffekoven, 61, ist Direktor des Instituts für Finanzwissenschaften der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. Von 1991 bis März 2001 war er Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

¹ Zur Zitierweise im Text: Paragraphen beziehen sich auf den Entwurf eines Maßstäbengesetzes vom 29.1.2001, Seitenzahlen auf die Begründung zu diesem Entwurf, Randziffern auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11.11.1999.

stellungen zu einem Maßstäbengesetz veröffentlicht, sind aber bereits in eine intensive Diskussion um die Einzelregelungen des Länderfinanzausgleichs eingetreten. Dabei stehen sich derzeit unvereinbare Modelle der Nehmerländer und der Geberländer gegenüber. Die Ministerpräsidenten haben auf ihrer Sonderkonferenz vom 27./28.1.2001 keine eigenen Vorstellungen zu einem Maßstäbengesetz erarbeitet, sondern lediglich ihre Erwartung zum Ausdruck gebracht, „dass der Bund mit dem Entwurf des Maßstäbengesetzes die gemeinsame Position der Länder berücksichtigt“.

Gegenstand der Verhandlung war die Reform des Länderfinanzausgleichs, wobei unter anderem festgelegt wurde, dass es keine unausgewogenen Entlastungen und Belastungen für einzelne Länder geben dürfe. Konkret: Kein Bundesland dürfe mehr als 12 DM pro Einwohner gewinnen oder verlieren. Dass in diesem Rahmen keine sachgerechte Reform des Länderfinanzausgleichs möglich sein wird, sei nur am Rande erwähnt². Wichtiger ist schon, dass die im Beschluss der Ministerpräsidenten noch ausgeklämmeren, weil kontrovers diskutierten Einzelregelungen etwa zu den Seehafenpauschalen (§ 7 Abs. 3 FAG), dem Ansatz des Gemeindesteueraufkommens (§ 8 FAG) und der Einwohnergewichtung zu Gunsten der Stadtstaaten (§ 9 Abs. 2 FAG) im Entwurf des Maßstäbengesetzes – wenn auch implizit – eindeutig entschieden worden sind. Damit sind Belastungen und Entlastungen einzelner Länder festgelegt worden, die weit über die Grenze von 12 DM pro Einwohner hinausgehen. Insoweit steht der jetzt vom Bundesminister der Finanzen vorgelegte Entwurf eines Maßstäbengesetzes in eklatantem Widerspruch zu den Beschlüssen der Ministerpräsidenten. Das lässt für die nächsten Monate intensive Diskussionen zwischen dem Bund und den Ländern, aber auch zwischen den Ländern erwarten.

Drei-Stufen-Theorie praktikabel?

Umstritten ist ferner, „ob die kunstvolle (neue) Drei-Stufen-Theorie des Bundesverfassungsgerichts auch praktisch funktionieren“³ kann. Das Grundgesetz gibt die Prinzipien für die Steuerverteilung und den Finanzausgleich vor; der Gesetzgeber soll daraus langfristige, fortzuschreibende Zuteilungs- und Ausgleichsmaßstäbe ableiten (MaßstG) und in Anwendung dieses Gesetzes Zuteilungs- und Ausgleichsfolgen (FAG) festlegen (RZ 272 f.). An dieser Konzeption hat Rupp Kritik geübt: „Der Finanzausgleich ... ist bereits

verfassungsrechtlich durch bestimmte Markierungen und Ausgleichsgrundsätze präfixiert (Art. 106 und 107 GG), die durch das ‘Maßstäbengesetz’ zu wiederholen, wenig sinnvoll ist.“⁴ Würde man allerdings im Maßstäbengesetz die Leerformeln der Verfassung konkretisieren und ergänzen, dann fragt man sich, „was bei dieser Konzeption an Regelungsmasse eigentlich noch für das nachfolgende Finanzausgleichsgesetz übrig bleibt“⁵. Beiden damit angelegten Gefahren ist die Bundesregierung im Entwurf eines Maßstäbengesetzes erlegen.

Bei der vertikalen Verteilung des Umsatzsteueraufkommens (Abschnitt 2 MaßstG) werden im Wesentlichen die Formulierungen des Grundgesetzes wiederholt: In Art. 106 Abs. 4 GG wird eine Neuverteilung der Umsatzsteuer gefordert, „wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben (die so genannte Deckungsquote, R.P.) wesentlich anders entwickelt“. § 6 Abs. 1 MaßstG verlangt die Neufestsetzung, „wenn sich die Deckungsquoten von Bund und Ländern wesentlich anders entwickeln“. Das ist schlichte Wiederholung und erklärt auch, warum sich die Bundesländer zu diesen Passagen des Maßstäbengesetzes bisher nicht geäußert haben; sie bringen im Vergleich zum Grundgesetz nichts Neues.

Bei den Regelungen zum Länderfinanzausgleich (Abschnitt 4 MaßstG) werden dagegen die Verfassungsregeln eindeutig konkretisiert und ergänzt – übrigens ohne dass die vom Bundesverfassungsgericht erteilten Prüfungsaufträge schon erledigt wären. Damit kommt der Entwurf bereits in die Details des FAG (Einwohnergewichtung, Ansatz der Gemeindesteueraufkommen, Seehafenlasten); der geforderte „Schleier des Nichtwissens“ (RZ 282) wird beiseite geschoben, und man muss sich schon fragen, was hinsichtlich des Länderfinanzausgleichs außer dem Ausgleichstarif eigentlich noch Regelungsmasse eines FAG bleibt. Dass die Zahlungsströme zwischen den Bundesländern im Maßstäbengesetz bereits weitgehend festgelegt werden, zeigt auch die heftige Reaktion der Bundesländer auf den Gesetzentwurf. Allzu viel „Schleier“ scheint eben nicht mehr über den zukünftigen Zahlungsströmen zu liegen.

Umstritten ist auch – wengleich in der politischen Diskussion bisher nicht problematisiert –, ob der Auftrag des Bundesverfassungsgerichts, in einem Maß-

³ F. Ossenbühl: Das Maßstäbengesetz – dritter Weg oder Holzweg des Finanzausgleichs, in: P. Kirchhof u. a. (Hrsg.): Staaten und Steuern, Festschrift für Klaus Vogel zum 70. Geburtstag, Heidelberg 2000, S. 229.

⁴ H. H. Rupp: Länderfinanzausgleich. Verfassungsrechtliche und verfahrensprozessuale Aspekte des Urteils des BVerfG vom 11.11.1999, in: Juristenzeitung, 55. Jg., 2000, S. 270.

⁵ Ebenda.

² Vgl. R. Peffekoven: Finanzausgleich – Es soll alles beim Alten bleiben, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 30 vom 5.2.2001, S. 18.

stäbegesetz die unbestimmten Rechtsbegriffe des Grundgesetzes zu konkretisieren und zu ergänzen, überhaupt zu leisten ist. „Mit dem Auftrag zur Maßstababbildung hat das Bundesverfassungsgericht dem Bundesgesetzgeber eine äußerst schwierige Aufgabe gestellt“⁶, ohne dass „dem Gesetzgeber wichtige Hilfen mit auf den Weg gegeben worden sind“⁷. Aus ökonomischer Sicht⁸ sind ebenfalls erhebliche Zweifel anzumelden, die durch den jetzt vorgelegten Entwurf eines Maßstäbegesetzes sogar noch bestätigt werden. Das Problem soll hier nur am Beispiel der vertikalen Verteilung des Umsatzsteueraufkommens veranschaulicht werden.

Zur vertikalen Verteilung des Umsatzsteueraufkommens

Die Anteile von Bund und Ländern am Aufkommen aus der Umsatzsteuer werden durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, festgelegt. Art. 106 Abs. 3 Satz 4 GG sieht dabei folgende Verteilungsgrundsätze vor:

„Im Rahmen der laufenden Einnahmen haben der Bund und die Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben. Dabei ist der Umfang der Ausgaben unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung zu ermitteln. Die

Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder sind so aufeinander abzustimmen, dass ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird.“

Die Anteile von Bund und Ländern sind gemäß Art. 106 Abs. 4 GG neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt (Revisionsklausel).

Die Verteilungsgrundsätze und die Revisionsklausel verlangen, dass bei Bund und Ländergesamtheit die „laufenden Einnahmen“ und die „notwendigen Ausgaben“ ermittelt werden. Deren Quotient wird als Deckungsquote bezeichnet. Nach weithin – vor allem im juristischen Schrifttum – akzeptierter Auffassung soll die vertikale Verteilung der Umsatzsteuer dazu führen, dass die Deckungsquoten beim Bund und der Ländergesamtheit „in etwa gleich hoch“ sind. Manche Autoren verlangen sogar absolut gleiche Deckungsquoten auf beiden Ebenen des Staatsaufbaus.

Aufgabe eines Maßstäbegesetzes müsste es also sein, die Begriffe „laufende Einnahmen“ und „notwendige Ausgaben“ zu konkretisieren und zudem festzulegen, ob gleiche Deckungsquoten überhaupt geboten sind und was unter einer „wesentlich anderen“ Entwicklung der Deckungsquoten zu verstehen ist. Das Bundesverfassungsgericht hat den Gesetzgeber nämlich aufgefordert, das verfassungsrechtlich nur in unbestimmten Begriffen festgelegte System der vertikalen Umsatzsteuerverteilung „entsprechend den vorgefundenen finanzwirtschaftlichen Verhältnissen und finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen durch anwendbare, allgemeine, ihn selbst bindende Maßstäbe gesetzlich zu konkretisieren und zu ergänzen“ (RZ 273).

⁶ F. Ossenbühl, a.a.O., S. 234.

⁷ Ebenda, S. 240. Zur Kritik im juristischen Schrifttum vgl. auch die dort angegebene Literatur.

⁸ Vgl. R. Peffekoven: Finanzverfassung und Finanzausgleich. Vortrag anlässlich der Fachkonferenz „Die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Europäisches Zentrum für Staatswissenschaften und Staatspraxis, Berlin (13./14.4.2000) (erscheint demnächst). Vgl. auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2000/01, Ziff. 390 ff.

Christian Schmitt

Ökonomische und ökonometrische Analyse der Bewertung von Optionen unter stochastischer Volatilität

Im vorliegenden Band wird die stochastische Volatilität von Aktienrenditen in einem gleichgewichtstheoretischen Modellrahmen erklärt und gezeigt, daß mit sog. GARCH-Modellen die Preise von DAX-Optionen besser erklärt werden können als mit herkömmlichen Theorien.

2001, 216 S., brosch., 72,- DM, 63,50 sFr, ISBN 3-7890-7100-5
(ZEW Wirtschaftsanalysen – Schriftenreihe des ZEW, Bd. 52)

 **NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden**

Das Maßstäbengesetz fordert nunmehr, „dass sich gleiche Deckungsquoten für Bund und Ländergesamtheit einschließlich ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände ... ergeben“ (§ 3 Abs. 2 Satz 1 MaßstG). Ein billiger Ausgleich ist dann erreicht, „wenn die Deckungsquoten auf Dauer und nicht nur vorübergehend etwa gleich hoch sind“ (§ 3 Abs. 2 Satz 2 MaßstG). „Die Umsatzsteueranteile sind neu festzusetzen, wenn sich die Deckungsquoten von Bund und Ländern wesentlich anders entwickeln“ (§ 6 Abs. 1 Satz 1 MaßstG). Im Vergleich mit den Formulierungen des Art. 106 Abs. 3 und Abs. 4 GG wird man kaum von einer Konkretisierung sprechen können, im Gegenteil: Die unbestimmten Begriffe des Grundgesetzes sind in das Maßstäbengesetz unverändert übernommen worden. Wie auch bisher schon wäre vor allem zu konkretisieren, was „in etwa gleiche“ Deckungsquoten sind und wann sich diese „wesentlich anders“ entwickeln.

Zum Begriff der notwendigen Ausgaben

Um überhaupt Deckungsquoten ermitteln zu können, müssen die Begriffe „notwendige Ausgaben“ und „laufende Einnahmen“ konkretisiert werden. Dies geschieht in § 4 MaßstG. Nun hat gerade die finanzwissenschaftliche Forschung, auf die der Gesetzgeber laut Urteil des Bundesverfassungsgerichts Bezug nehmen soll, seit langem nachgewiesen, dass der Begriff der „notwendigen Ausgaben“ objektiv nicht konkretisierbar ist. Er ist weder durch Rückgriff auf das Haushaltsrecht, noch anhand der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen oder der Finanzstatistik und schon gar nicht mit der üblichen finanzwissenschaftlichen Terminologie zu fassen. Jeder Versuch, die Ausgaben von Bund und Ländern nach „notwendigen“ und „nicht notwendigen“ Ausgaben zu trennen, ist zum Scheitern verurteilt⁹.

Einen erneuten Beweis dafür hat übrigens in jüngster Zeit Hidien¹⁰ erbracht, der beim Entwurf eines „Finanzmaßstäbengesetzes“ das Problem wie folgt „löst“: „Notwendige Ausgaben ... sind die nicht nur einmaligen, tatsächlich und endgültig abfließenden Geldleistungen, die ... für die Erfüllung der staatlichen Aufga-

ben erforderlich sind.“ Folgt man dieser Definition, dann sind eigentlich alle in einem öffentlichen Haushalt eingestellten Ausgabenverpflichtungen stets und in vollem Umfang zu den „notwendigen Ausgaben“ zu zählen. So weit will der Autor dann offenbar doch nicht gehen. Jedenfalls ist überraschend, wenn es später – ohne Auswahlkriterien zu nennen – heißt: „Keine notwendigen Ausgaben sind insbesondere: verfassungswidrige Ausgaben, Zinsausgaben, Ausgaben für binnenstaatliche Finanztransfers, Ausgaben für Vermögensumschichtungen, Subventionen gleich welcher Art sowie offensichtlich ungeeignete und übermäßige Ausgaben.“ Dass öffentliche Ausgaben, die auf Grund von Verträgen (z.B. Zinsen) oder wegen gesetzlicher Verpflichtungen etwa in einem Geldleistungsgesetz (z.B. Subventionen) zu leisten sind, nicht notwendig sein sollen, ist zumindest ökonomisch nicht nachvollziehbar. Auch bei der Höhe der anzusetzenden „notwendigen Ausgaben“ will Hidien offenbar Abstriche von den Budgetansätzen vornehmen. „Bei der Höhe der Ausgaben ist die Art ihrer Finanzierung zu berücksichtigen.“

Legt man die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Berücksichtigung „finanzwissenschaftlicher Erkenntnisse“ zugrunde, dann bestätigen die vorstehenden Ausführungen, dass es eben nicht möglich ist, „notwendige Ausgaben“ im Sinne des Art. 106 Abs. 3 Satz 4 GG zu konkretisieren. Dazu kommt, dass letzten Endes bei Hidien der ungeklärte Begriff der „notwendigen Ausgaben“ nur durch andere Leerformeln, nämlich „offensichtlich ungeeignete Ausgaben“ und „übermäßige Ausgaben“ ersetzt wird. Das löst das Problem in keiner Weise. Der Versuch, einzelne Ausgabenposten den Gruppen „notwendige Ausgaben“ und „nicht notwendige Ausgaben“ zuzuordnen, könnte nur gelingen, wenn man die relative Dringlichkeit der Ausgabenverpflichtungen bei Bund und Ländern festlegen könnte. Das ist angesichts der unterschiedlichen Vorstellungen der verschiedenen Gebietskörperschaften über Schwerpunkte und Prioritäten öffentlicher Aktivitäten nicht möglich. Auch Begrenzungen der als notwendig angesehenen Ausgaben der Höhe nach sind nicht zu vertreten – allemal nicht anhand der Finanzierungsart, was schon ein Verstoß gegen das Non-Affektationsprinzip wäre.

Pragmatische Abgrenzung

Das Bundesministerium der Finanzen teilt offenbar – wie Hinweise in der Begründung des Gesetzentwurfs (S. 30) auf eine Stellungnahme seines Wissenschaftlichen Beirats und auf das Jahresgutachten 2000/01 des Sachverständigenrates zur Begutach-

⁹ Sachverständigenkommission zur Vorklärung finanzverfassungsrechtlicher Fragen für künftige Neufestlegungen der Umsatzsteueranteile: Maßstäbe und Verfahren zur Verteilung der Umsatzsteuer nach Art. 106 Abs. 3 und Abs. 4 Satz 1 GG, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Schriftenreihe, Heft 3, Bonn 1981. Vgl. auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Stellungnahme zum Finanzausgleichsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Schriftenreihe, Heft 68, Berlin 2000, S. 12 ff.

¹⁰ J. W. Hidien: Entwurf eines Finanzmaßstäbengesetzes, in: Deutsche Steuerzeitung, Nr. 17, 2000, S. 62 ff.

tung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung belegen – die Auffassung, dass eine enumerative Festlegung von „notwendigen Ausgaben“ prinzipiell nicht möglich ist. Deshalb wird ein anderer Weg eingeschlagen: Im Entwurf eines Maßstäbgesetzes werden die „notwendigen Ausgaben“ wie folgt definiert: „Einheitlicher Maßstab für die ... notwendigen Ausgaben sind die in den Haushalts- und Finanzplänen von Bund und Ländern einschließlich ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände veranschlagten ... Gesamtausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge“ (§ 4 MaßstG). Eine solche Abgrenzung ist pragmatisch und eigentlich auch überzeugend; denn in einer parlamentarischen Demokratie sind die von einem Parlament beschlossenen Ausgaben hinsichtlich der Durchführung notwendig. Die damit gewählte Definition wirft aber sofort neue Probleme auf.

Zunächst ist fraglich, ob auf diese Weise den Anforderungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts Genüge getan wird. Danach ist der Gesetzgeber nämlich verpflichtet, „die ‚notwendigen‘ von den im Haushalt veranschlagten Ausgaben zu unterscheiden, also in einer Erforderlichkeits- und Dringlichkeitsbewertung von Ausgabenstrukturen der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern eine Grenze des Finanzierbaren vorzugeben“ (RZ 287). Das geschieht im Gesetzentwurf nicht; es ist allerdings – entgegen der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts – auch gar nicht möglich.

Ein weiteres Problem besteht im Folgenden: Wenn eine Ebene (zum Beispiel der Bund) bei Konsolidierungsbemühungen erfolgreich ist, dann würde dadurch die Deckungsquote steigen und der anderen Ebene (im Beispiel den Ländern) ein Anspruch auf höhere Umsatzsteueranteile verschafft. Wenn umgekehrt eine Ebene die Ausgaben stark ausweitet, dann sinkt ihre Deckungsquote, und sie verschafft sich damit Ansprüche auf eine Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile zu ihren Gunsten. Es kommt also gerade zu dem, was nach Vorstellungen des Bundesverfassungsgerichts vermieden werden muss, „dass nicht eine großzügige Ausgabenpolitik sich bei der Umsatzsteuerzuteilung refinanzieren könnte, eine sparsame Ausgabenpolitik hingegen verminderte Umsatzsteueranteile zur Folge hätte“ (RZ 288).

In der Begründung zum Gesetzentwurf wird zwar darauf hingewiesen, dass es „schon im Eigeninteresse der Beteiligten nicht vorteilhaft (sei), einseitig künstlich die Ausgabenansätze auszuweiten“ (S. 29). Eine solche Politik würde „bei der Gegenseite eine analoge Reaktion auslösen, mit der Konsequenz, dass zwar die Ausgaben beider Ebenen steigen wür-

den, nicht jedoch die entsprechenden Einnahmen“ (S. 29). Aber es würde zu insgesamt steigenden Ausgaben und bei gegebenen Steuereinnahmen zu zusätzlicher Verschuldung führen; den Konsolidierungsbemühungen würde dies zuwider laufen. Zudem sind die Anreize für eine Ausweitung der Ausgaben bei den einzelnen Entscheidungsträgern sehr unterschiedlich, schon deshalb, weil die „Refinanzierung“ über höhere Umsatzsteueranteile die steigenden Ausgaben nie voll kompensieren kann.

Zum Begriff der laufenden Einnahmen

Bei der Definition der „laufenden Einnahmen“ geht der Gesetzentwurf analog vor: Laufende Einnahmen „sind die in den Haushalts- und Finanzplänen ... veranschlagten Gesamteinnahmen ..., ohne besondere Finanzierungsvorgänge (§ 4 MaßstG). In der Begründung des Entwurfs wird konkretisiert: „Als laufende Einnahmen gehen alle Einnahmen dann in die Deckungsquotenberechnungen ein, wenn sie regelmäßig anfallen, während sie als sog. sonstige Einnahmen aufzufassen und damit nicht deckungsquotenrelevant sind, wenn sie nur einmalig anfallen.“ (S. 28) Weiter heißt es dort: „Die Berechnungen der Einnahmen können nicht auf die Steuereinnahmen beschränkt sein“, auch andere Einnahmen sind in der Deckungsquotenrechnung zu berücksichtigen. Im Grunde wird demnach der Begriff der „laufenden Einnahmen“ durch den der „regelmäßigen Einnahmen“ ersetzt, ohne dass damit die Interpretationsschwierigkeiten gemindert würden. Dieses Vorgehen entspricht in etwa auch dem Ansatz bei Hidién. Für ihn sind laufende Einnahmen „die nicht nur einmaligen, tatsächlich und endgültig zufließenden Geldleistungen“. Keine laufenden Einnahmen sind dagegen „Einnahmen aus Krediten, Vermögensumschichtungen, Vorzugslasten und binnenstaatliche Finanztransfers“¹¹, was im Wesentlichen die „besonderen Finanzierungsvorgänge“ abdeckt.

Zu den laufenden, also regelmäßigen Einnahmen werden im Entwurf des Bundesministeriums der Finanzen nun überraschenderweise auch die Privatisierungserlöse gezählt, die für ein konkretes Objekt immer nur einmalig anfallen können. Begründet wird das damit, dass die Privatisierungserlöse „bei den Gebietskörperschaften inzwischen den Charakter regelmäßiger und nicht nur einmaliger Einnahmen aufweisen“ (S. 28). Dem wird man nur folgen können, wenn bei der Zuordnung das Kriterium „regelmäßig“ nicht auf Einzeleinnahmen (aus einzelnen Privatisierungsfällen), sondern auf Gruppen von Einnahmen (die Privati-

¹¹ J. W. Hidién, a.a.O., S. 263.

sierungserlöse) bezogen wird, die tatsächlich in den letzten Jahren regelmäßig in den öffentlichen Haushalten angefallen sind.

Damit begibt sich der Bundesminister der Finanzen allerdings auf ein für ihn gefährliches Gebiet, denn nun wird man sofort die Zuordnung der erheblichen UMTS-Erlöse diskutieren müssen. Der Erlös aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen in Höhe von nahezu 100 Mrd. DM ist zwar nur einmalig im Jahre 2000 angefallen. Misst man dieser Einnahme aber Gebührencharakter bei¹² und berücksichtigt man, dass im Bundeshaushalt regelmäßig Gebührenaufkommen anfällt, dann wären die UMTS-Erlöse zu den laufenden Einnahmen zu zählen, also in die Deckungsquotenrechnung einzubeziehen. Die Folge wäre, dass die Ansprüche einiger Bundesländer, über eine Neuverteilung des Umsatzsteueraufkommens an den UMTS-Erlösen beteiligt zu werden, berechtigt wären – Forderungen gegen die sich der Bundesminister der Finanzen bisher vehement verwahrt hat, die aber bereits zu Klagen einiger Länder (Baden-Württemberg und Hessen, in Kürze wohl auch noch Bayern) vor dem Bundesverfassungsgericht geführt haben.

Zum Problem der Deckungsquotenrechnung

Unterstellt man – was hier allerdings bestritten wird –, dass eine befriedigende Definition der „laufenden Einnahmen“ und der „notwendigen Ausgaben“ gefunden werden könnte, dann würde sich als Quotient die Deckungsquote ergeben. „Die Anteile von Bund und Ländern an dem zu verteilenden Umsatzsteueraufkommen werden so bestimmt, dass sich gleiche Deckungsquoten für Bund und Ländergesamtheit ... ergeben“ (§ 3 Abs. 2 Satz 1 MaßStG). Die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens wäre mithin nur noch eine reine Rechenoperation.

Gegen eine solche Deckungsquotenrechnung lassen sich ökonomische Bedenken vortragen, die bereits im Gutachten einer Sachverständigenkommission¹³ artikuliert worden sind, in der Begründung des Gesetzentwurfs aber keinerlei Beachtung gefunden haben.

Die Deckungsquotenrechnung ist außerordentlich strategiefähig, weil die Zuordnung einzelner Ausgaben- und Einnahmenposten keineswegs unumstritten ist, vor allem dort, wo Mischfinanzierungen und inner-

staatliche und internationale Transfers zur Debatte stehen. Derzeit sind zwischen Bund und Ländern die Zuordnungen bestimmter Posten umstritten:

- Zuweisungen des Bundes an das Bundeseisenbahnvermögen,
- Zuschuss des Bundes an die Bundesanstalt für Arbeit,
- Zuweisungen für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV),
- Sanierungshilfen für die Länder Bremen und Saarland,
- Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104 a Abs. 4 GG.

Problematisch sind vor allem Budgetverlängerungen und Budgetverkürzungen. Sie lassen für sich gesehen den Saldo eines öffentlichen Haushalts (die Deckungslücke) unverändert und signalisieren deshalb auch keinen Bedarf an einer Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile, sehr wohl verändern sie aber die Deckungsquote und damit die Position im Verteilungsstreit. Finanzieren z.B. die Bundesländer eine Ausgabe und erhalten sie dafür Kostenersatz vom Bund, dann steigt die Deckungsquote der Ländergesamtheit; mithin müsste die Umsatzsteuerverteilung zu Lasten der Bundesländer verändert werden.

Ähnliches gilt für die Zahlungen des Bundes an den EU-Haushalt: Sieht man darin eine Ausgabe des Bundes, die durch Bundeseinnahmen finanziert wird, dann erhält man eine höhere Deckungsquote des Bundes als in dem Fall, in dem – wie heute üblich¹⁴ – die EU-Beiträge als durchlaufende Posten angesehen werden, die weder auf der Einnahmen- noch auf der Ausgabenseite des Bundeshaushalts verbucht werden¹⁵. Folgte man dem Vorschlag Hidiens¹⁶, die innerstaatlichen Transfers weder zu den notwendigen Ausgaben (bei den Zahlern) noch zu den laufenden Einnahmen (bei den Empfängern) zu zählen, dann würde sich etwa bei den Bundesergänzungszuweisungen die Position des Bundes verbessern, die der Länder aber verschlechtern. Folglich würden die Länder mit dem Zufluss von Bundesergänzungszuweisungen gleichzeitig den Anspruch auf höhere Umsatzsteueranteile erwerben – ein sicher paradoxes Ergebnis. Gegen dieses Verfahren spricht auch, dass

¹² So z.B. S. Koriath: Verfassungsrechtliche und verfassungsprozessuale Aspekte einer Beteiligung der Länder an den Erlösen aus der Versteigerung der UMTS/MT-2000-Lizenzen, Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums Baden-Württemberg, des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen und des Ministeriums der Finanzen des Landes Hessen, Manuskript 2001.

¹³ Sachverständigenkommission, a.a.O.

¹⁴ Die „BSP-Eigenmittel“ werden von den Steuereinnahmen des Bundes abgezogen und „außerhalb des Haushalts“ an die EU transferiert. Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Volks- und Finanzwirtschaftliche Berichte, Bundeshaushalt, Der Bundeshaushalt 2001, Sollbericht, Berlin 2001, S. 33.

¹⁵ Vgl. R. Peffekoven: Zur Problematik der Umsatzsteuerverteilung, in: D. Cansier, D. Kath (Hrsg.): Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital, Festschrift für Werner Ehrlicher zur Vollendung des 65. Lebensjahres, Berlin 1985, S. 66 ff.

¹⁶ J. W. Hidiens, a.a.O., S. 623.

innerstaatliche Transfers überhaupt nicht verbucht werden, was gerade gegen die Intention des Art. 106 GG verstößt.

Budgetverlängerungen und Budgetverkürzungen würden sich nur dann nicht auf den Verteilungsstreit auswirken, wenn man bei der Verteilung des Umsatzsteueraufkommens nicht den Ausgleich der Deckungsquoten, sondern den Ausgleich der Deckungslücken anstreben würde. Es ist nämlich durchaus umstritten, ob aus Art. 106 Abs. 3 Satz 4 GG die Deckungsquotenrechnung zwingend herzuleiten ist. Pohmer hat im Gutachten der Sachverständigenkommission stattdessen das Deckungslückenverfahren vorgeschlagen. Danach ist zu fordern, „dass die in ihrer absoluten Höhe festgestellten Defizite (also die Deckungslücken, R.P.) von Bund und Ländern durch die Umsatzsteuerverteilung im gleichen Ausmaß verringert werden sollen“¹⁷. Da auch in die Berechnung der Deckungslücke die „notwendigen Ausgaben“ und die „laufenden Einnahmen“ eingehen müssen, gelten insoweit gegen dieses Verfahren die gleichen Bedenken wie gegen die Deckungsquotenrechnung, so dass auf die Unterschiede zwischen Deckungsquote und Deckungslücke nicht weiter eingegangen werden muss.

In einem Maßstäbengesetz müssten – was im vorliegenden Entwurf nicht geschehen ist – klare Zuordnungsregeln für Ausgaben und Einnahmen festgelegt werden. Dafür sind verschiedene Ansätze denkbar¹⁸:

Nach dem Belastungsprinzip werden Ausgaben und Einnahmen ausschließlich der Ebene zugeordnet, die die Einnahmen aufzubringen hat.

Nach dem Erfüllungsprinzip werden Ausgaben und die zur Finanzierung erforderlichen Einnahmen der Ebene zugeordnet, deren Aufgaben damit erfüllt werden.

Nach dem Dispositionsprinzip werden Ausgaben und Einnahmen danach zugerechnet, welche Ebene die ausschließliche oder überwiegende Kompetenz bezüglich der Mittelverwendung hat.

Eine eindeutige Entscheidung zwischen diesen Zuordnungsprinzipien ist oft nicht möglich und zwischen Bund und Ländern umstritten. Ökonomische Argumente sprechen eigentlich für das Dispositionsprinzip, was aber Probleme der Praktikabilität und neue ungeklärte Begriffe (wie zum Beispiel „überwiegende Kompetenz“) aufwirft.

¹⁷ Sachverständigenkommission, a.a.O., S. 27.

¹⁸ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Schriftenreihe, Heft 56, Bonn 1995, S. 21 ff.

Rolle des öffentlichen Kredits

Bei einer finanzwissenschaftlichen Analyse ergeben sich auch grundsätzliche Bedenken gegen die in Art. 106 Abs. 3 und 4 GG verankerten Rechtsnormen¹⁹. Die in der Praxis verwendete und im juristischen Schrifttum auch weithin akzeptierte Deckungsquotenrechnung ist ökonomisch nicht zu vertreten, da sie von traditionellen, in der wissenschaftlichen Diskussion längst überwundenen Vorstellungen über die Rolle des öffentlichen Kredits ausgeht. Die Verteilungsgrundsätze und die Revisionsklausel sehen im Kredit „eine unregelmäßige und einmalige Einnahme sui generis ...“, die zum Ausgleich ansonsten nicht zu finanzierender notwendiger Ausgaben in die Haushalte ... eingestellt wird“²⁰. Mit der Verteilung der Umsatzsteuer soll dafür gesorgt werden, dass Bund und Länder in ihren Haushalten im Wesentlichen gleiche Deckungsquoten und damit gleiche Kreditfinanzierungsquoten ausweisen.

Eine solche Auffassung trägt den modernen Erkenntnissen über den öffentlichen Kredit keine Rechnung. Die staatliche Kreditaufnahme ist – genau wie auch die Besteuerung – eine Art der Mittelbeschaffung. Inwieweit sie zur Finanzierung der öffentlichen Ausgaben herangezogen werden soll, hängt von der Ausgangssituation und den im Rahmen der Finanzpolitik verfolgten Zielen ab. „Dabei können Bund und Länder im Rahmen ihrer jeweiligen Haushaltsautonomie nach Art. 109 Abs. 1 GG unterschiedliche Zielvorstellungen verwirklichen“²¹, also zu völlig unterschiedlichen Entscheidungen über das Verhältnis von Kreditfinanzierung und Steuerfinanzierung der öffentlichen Ausgaben kommen²².

Es ist deshalb auch ökonomisch völlig abwegig, wenn Fischer-Menshausen ein Gleichgewicht der Deckungsquoten mit dem Argument verlangt, keine Ebene im Staatsaufbau dürfe gezwungen sein, „einen höheren Anteil ihrer Ausgaben vergleichbarer Dringlichkeitsstufe zurückzustellen oder aus Krediten ... zu finanzieren als die andere Seite“²³. Das Gegenteil kann sogar geboten sein: In einer Rezession mögen die

¹⁹ Zum Folgenden vgl. R. Peffekoven: Zur Problematik der Umsatzsteuerverteilung, a.a.O., S. 59 f.

²⁰ Sachverständigenkommission, a.a.O., S. 13.

²¹ Ebenda.

²² Dabei sind allerdings die Kreditbegrenzungen des Grundgesetzes und der Länderverfassungen sowie des Maastrichter und Amsterdamer Vertrags und des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu beachten.

²³ H. Fischer-Menshausen: Unbestimmte Rechtsbegriffe der bundesstaatlichen Finanzverfassung, in: W. Dreißig (Hrsg.): Probleme des Finanzausgleichs I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 96/1, Berlin 1978, S. 140.

Ausgaben für ein Konjunkturprogramm (des Bundes) besonders dringlich und – wie die Theorie der fiscal policy lehrt – durch Kreditaufnahme zu finanzieren sein. Die Folge kann deshalb sein, dass eine Ebene (hier: der Bund), der die Aufgabe der Konjunkturstabilisierung zufällt, eine geringere Deckungsquote aufweist; ein Ausgleich via Neuverteilung der Umsatzsteuer wäre in diesem Fall nicht zu begründen.

Das Bundesverfassungsgericht verpflichtet den Gesetzgeber, „entsprechend den ... finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen“ das System der vertikalen Umsatzsteuerverteilung „durch anwendbare, allgemeine ... Maßstäbe gesetzlich zu konkretisieren und zu ergänzen“ (RZ 273). Gerade „finanzwissenschaftliche Erkenntnisse“ zeigen jedoch, dass die Begriffe „notwendige Ausgaben“ und „laufende Einnahmen“ nicht konkretisiert werden können und dass es keine Begründung für einen Ausgleich der Deckungsquoten gibt. Hätte sich das Bundesverfassungsgericht mit der seit Jahren zur Frage der vertikalen Umsatzsteuerverteilung vorliegenden finanzwissenschaftlichen Literatur auch nur im Ansatz beschäftigt, hätte es einen solchen Gesetzesauftrag nie und nimmer formulieren dürfen.

Lösungsvorschläge

Es bleibt deshalb gar nichts anderes übrig, als die bisherige Praxis – so unbefriedigend sie im Einzelnen sein mag – fortzusetzen und für die vertikale Verteilung der Umsatzsteuer ein Ergebnis in Verhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern zu suchen. Sicher wird man die heutige Praxis verbessern können. So könnte eine bereits vorgeschlagene²⁴ Schlichtungskommission dazu beitragen, dass Einigungsdruck geschaffen und ein Verhandlungsspielraum markiert wird. Man könnte auch Verfahrensregeln für die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern festlegen, um „in einem geordneten, transparenten Verfahren“ (§ 6 Abs. 2 MaßstG) die Umsatzsteueranteile neu festsetzen zu können. Letzten Endes lässt sich die Umsatzsteuerverteilung aber nicht auf eine reine Rechenoperation zurückführen, darüber muss vielmehr politisch entschieden werden, so schwierig das

bei unterschiedlichen Vorstellungen über Art und Dringlichkeit öffentlicher Ausgaben auch sein mag.

Nach dem hier Vorgetragenen wäre eine Verfassungsänderung die konsequente Lösung. Dabei sind verschiedene Ansätze denkbar.

□ Die einfachste, weil im System des kooperativen Föderalismus verharrende, Lösung wäre, die Verteilungsgrundsätze für die Umsatzsteuer auf Art. 106 Abs. 3 Satz 3 GG zu beschränken: „Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer werden durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, festgesetzt“.

Die Vorschrift des Art. 106 Abs. 3 Satz 4 GG sollte, da sie nicht objektiv konkretisierbar ist, ersatzlos gestrichen werden²⁵. Jeder Versuch einer Neuformulierung, bei der die Begriffe „notwendige Ausgaben“ und „laufende Einnahmen“ durch andere, praktikablere Begriffe ersetzt werden sollen, wäre im Ansatz zum Scheitern verurteilt.

Im Prinzip läuft dieser Vorschlag darauf hinaus, die bisherigen Praxis der Verhandlungen zur Neufestsetzung der Umsatzsteuerverteilung fortzusetzen. Die Bundesregierung hat im Jahreswirtschaftsbericht 2001 entsprechende Vorschläge des Sachverständigenrates positiv aufgenommen. „Bei der Umsetzung des BVerfG-Urteils zum bundesstaatlichen Finanzausgleich wird dieser Position Rechnung zu tragen sein.“²⁶ Im Entwurf eines Maßstäbengesetzes ist dies dann allerdings nicht geschehen.

□ Eine zweifellos bessere Lösung wäre darin zu sehen, wenn man die Schwierigkeiten bei der Verteilung der Umsatzsteuer zum Anlass nähme, das System der vertikalen Steuerverteilung grundsätzlich zu überprüfen und das heute – vom Aufkommen her gesehen – dominierende Verbundsystem durch ein separiertes Trennsystem, wie es in der Fassung des Grundgesetzes von 1949 bestanden hat, zu ersetzen. Die hier behandelten Schwierigkeiten der Umsatzsteuerverteilung würden sich erübrigen, wenn man das Aufkommen aus der Umsatzsteuer ausschließlich einer Ebene zuweisen würde, was aus ökonomischen Gründen nur der Bund sein könnte²⁷. Eine solche Lösung kann allerdings nur im Rahmen einer grundsätzlichen Reform der Finanzverfassung hin zu einem Wettbewerbsföderalismus angestrebt werden, die auch die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern erfassen müsste. Die relativ engen zeitlichen Grenzen, die durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts markiert worden sind, lassen diesen Weg im Augenblick wohl nicht zu. Er sollte aber der Fluchtpunkt für eine Reform der Steuerverteilung bleiben.

²⁴ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zum Länderfinanzausgleich, Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Schriftenreihe, Heft 47, Bonn 1992, S. 62 ff.

²⁵ Diesen Vorschlag habe ich erstmals in einem Vortrag am 13.4.2000 gemacht (vgl. Fußnote 8), er ist als Minderheitsmeinung in die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats (vgl. Fußnote 9) eingegangen. Der Sachverständigenrat hat diesen Vorschlag im Jahresgutachten 2000/01 (Ziff. 397) gemacht.

²⁶ Jahreswirtschaftsbericht 2001, Ziff. 184.

²⁷ Vgl. dazu Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1997/98, Ziff. 350.