

ROLF GROSS

Finanzreform und föderalistischer Staatsaufbau

Im Frühjahr 1966 hat die vom Bundeskanzler und den Ministerpräsidenten der Länder etwa zwei Jahre zuvor eingesetzte Kommission für die Finanzreform (*Troeger-Kommission*) ein umfassendes Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik der Öffentlichkeit vorgelegt (W. Kohlhammer-Verlag und Deutscher Gemeindeverlag 1966). Das Gutachten befaßt sich nicht nur mit Fragen der Steuerreform, vor allem der Neuverteilung der Steuern zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, sondern nimmt auch zur Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern Stellung und empfiehlt Maßnahmen zur Verbesserung des Instrumentariums für eine aktivere Finanz- und Wirtschaftspolitik.

Das Gutachten der Troeger-Kommission hat nicht das Schicksal anderer Sachverständigengutachten geteilt, alsbald zu den Akten gelegt zu werden oder wenigstens vorübergehend in der Schublade zu verschwinden. Die Regierung der Großen Koalition hat ja den ernsten Vorsatz, die Finanzreform noch in dieser Legislaturperiode in den Griff zu bekommen. In seiner Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag am 13. Dezember 1966 hat Bundeskanzler *Kurt Georg Kiesinger* den kooperativen Föderalismus zum Leitbild der Regierung gestempelt und die Finanzreform als deren Aufgabe bezeichnet. Inzwischen sind auch zwischen Bund und Ländern Diskussionen zu dieser Frage im Gange. Gerade angesichts dieser Verhandlungen wird man den Blick vor dem Inhalt des Gutachtens der Troeger-Kommission nicht verschließen können.

Die Vorschläge der Troeger-Kommission erfordern eine Vielzahl von Verfassungsänderungen, die an Bedeutung die knapp mehr als zehn Verfassungsänderungen seit dem Jahre 1949 erheblich übertreffen und zusammen mit den in dem am 13. Juni 1967 dem Bundestag zugeleiteten Entwurf der Bundesregierung zur Notstandsverfassung (BR-Drucks. 162/67, BT-Drucks. V/1879) vorgesehenen Verfassungsänderungen die föderalistische Grundstruktur des Grundgesetzes entscheidend berühren. Deshalb nimmt es nicht wunder, daß gegen einen Teil der Vorschläge der Troeger-Kommission bereits im Hinblick auf Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes, der die föderalistische Grundstruktur der Bundesrepublik jeder Verfassungsänderung entzieht, Bedenken erhoben werden (vgl. hierzu *Konow* in DÖV 1966/368 ff. und *Liebrecht* in DVBl. 1967/72 ff.).

Nach den Vorschlägen der Troeger-Kommission soll in erster Linie das in Art. 106 des Grundgesetzes verankerte Trennsystem beseitigt werden. Nach dem sogenannten Trennsystem fallen entsprechend der historischen Entwicklung gewisse Steuern dem Bund zu, während andere den Ländern zustehen. Es soll also das heute schon für die Vermögen- und Körperschaftsteuer zwischen Bund und Länder bestehende Verbundsystem, nach dem Bund und Länder einen bestimmten Anteil an dem Aufkommen dieser Steuern erhalten, auf andere Steuern ausgedehnt werden. Das Gutachten empfiehlt die Ausdehnung auf die Umsatzsteuer und die Umsatzausgleichsteuer. Im übrigen sollen die Gemeinden an der Einkommensteuerverbundmasse beteiligt werden (Gemeindeeinkommensteuer). Durch diese Vorschläge hofft die Kommission, die mit dem Trennsystem verbundenen zufälligen Ungleichheiten im Steueraufkommen der verschiedenen Körperschaften auszugleichen. Das gilt ganz besonders für die Gemeindesteuerreform. Denn sicher hat das derzeit geltende Gewerbesteuerrecht erhebliche Steuerkraftunterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden zur Folge, die durch Zusammenlegung von Gemeinden, insbesondere von Kleinstgemeinden, im Rahmen der augenblicklich in fast allen Bundesländern zur Debatte stehenden Verwaltungsreform nur unzulänglich gemindert werden können.

Die an sich begrüßenswerte Beseitigung des Trennsystems in weiten Bereichen ist allerdings nach den Vorschlägen der Troeger-Kommission mit dem Nachteil behaftet, daß in der Verfassung die Anteile von Bund, Ländern und Gemeinden an den Verbundmassen nicht festgelegt werden sollen. Wer den Streit zwischen Bund und Ländern über die Beteiligungsverhältnisse an der Einkommen- und Körperschaftsteuer in der Vergangenheit verfolgt hat, wird dies nicht unterbewerten.

Die Vorschläge der Troeger-Kommission zur Schaffung eines verbesserten Instrumentariums für eine aktive Finanz- und Wirtschaftspolitik haben im wesentlichen bereits in dem Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGB1. I S. 582) und dem hierzu erforderlichen Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes Aufnahme gefunden. Daß die Bundesregierung ihrer Haushaltsführung einen mehrjährigen Finanzplan zugrundelegt, aus dem sich ergibt, wie die Finanzierung der öffentlichen Aufgaben mit den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und Wachstums in Einklang gebracht werden kann, erscheint notwendig und begegnet auch keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Auf diesen Standpunkt hat sich inzwischen auch die Bundesregierung mit ihren Beschlüssen zur mittelfristigen Finanzplanung gestellt, die das Parlament nunmehr im wesentlichen gebilligt hat.

Soweit die haushaltsrechtliche Selbständigkeit der Länder angetastet werden soll, ist eine Änderung des Art. 109 des Grundgesetzes in dem bereits erwähnten zusammen mit dem Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 verabschiedeten verfassungsändernden Gesetz erfolgt. Dabei ist es sicher bedeutungslos, ob dem Bund die Gesetzgebungskompetenz eingeräumt wird, das Haushaltsrecht der Länder dem Haushaltsrecht des Bundes anzugleichen, zumal diese Angleichung in der Praxis sowieso besteht. Kritischer Punkt der Änderung zu Art. 109 des

Grundgesetzes ist und bleibt die Frage, ob der Bundesregierung die Befugnis verliehen werden kann, mit Zustimmung des Bundesrats durch Rechtsverordnung Vorschriften über Ausmaß und Art der öffentlichen Verschuldung zu erlassen. Sicher wäre insoweit die Lösung des Staatsvertrags zwischen Bund und Ländern die glücklichere Lösung, da sie die Eigenständigkeit der Länder nicht entscheidend tangiert.

Weitaus bedenklicher als die Vorschläge der Kommission zur Reform des Steuersystems, insbesondere der Steuerverteilung, sind die Vorschläge, die sich mit der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern befassen. Selbstverständlich hat die Troeger-Kommission dadurch, daß sie auf die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern eingegangen ist, ihren Auftrag nicht überschritten. Denn die Verteilung des Steueraufkommens muß in erster Linie danach ausgerichtet werden, wie die Aufgaben zwischen den verschiedenen Aufgabenträgern verteilt sind. Nicht zu Unrecht hat das juristische Schrifttum aus Art. 106 Abs. 4 Nr. 1 des Grundgesetzes den Grundsatz der Konnexität der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung entnommen (*Maunz-Dürig*, Rdnr. 7 zu Art. 106).

In einem neu einzufügenden Art. 85a soll vorgesehen werden, daß die Erfüllung von Gemeinschaftsaufgaben gemeinsame Sache des Bundes und der Länder sein soll, wenn dies durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates bestimmt wird. Damit würde die Gesetzgebungs- und die Verwaltungszuständigkeit des Bundes in erheblichem Maße in den Bereich der Länder vorgeschoben. Die gleiche Tendenz wohnt dem von der Kommission vorgeschlagenen Art. 90a inne. Nach dieser Bestimmung sollen Bundesgesetze, die die Gewährung von Geldleistungen, deren Empfänger, Voraussetzungen und Höhe eindeutig festgelegt sind, mit Zustimmung des Bundesrates in Auftragsverwaltung durchgeführt werden können. Der Bund soll also die Möglichkeit haben, den Gesetzesvollzug in Zukunft in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht überwachen zu können, und nicht wie seither lediglich die Rechtsaufsicht haben.

Erfreulich ist allerdings, daß in der politischen Diskussion über die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben sich mehr und mehr die Überzeugung durchsetzt, daß es nicht dem Gesetzgeber — auch bei notwendiger Bundesratszustimmung — überlassen werden kann, zu bestimmen, was als Gemeinschaftsaufgabe anzusehen ist. Es wird vielmehr eine abschließende Aufzählung der Gemeinschaftsaufgaben in dem in die Verfassung aufzunehmenden Art. 85a empfohlen. Das bedeutet: An die Stelle der Generalklausel für eine Bundesbeteiligung im Gutachten der Troeger-Kommission soll das Enumerationsprinzip treten.

Bedenken gegen die Vorschläge der Troeger-Kommission ergeben sich in erster Linie aus Art. 79 Abs. 3 GG, worauf bereits oben hingewiesen wurde. Aber selbst soweit man diese Bedenken zu überwinden vermöchte, bleiben gegen die Vorschläge zur Änderung des Grundgesetzes, die in dem Gutachten empfohlen werden, erhebliche verfassungspolitische Bedenken. Das Gutachten glaubt, daß die vorgeschlagenen Grundgesetzänderungen Voraussetzung für einen zeitgemäßen kooperativen Föderalismus sind, also einen Föderalismus, bei dem staatliche Aufgaben durch Zusammenarbeit von Bund und Ländern bewältigt werden. Daß der deutsche Föderalismus im Gegensatz zu dem dualistischen Föderalismus angloamerikanischer Prägung Kooperationsformen zwischen Bund und Ländern kennt, ist allgemein anerkannt und bedarf keiner näheren Darlegung. Ein Blick in die dem Bund nach den Art. 83 ff. des Grundgesetzes eingeräumten Aufsichtsrechte im Bereich der Verwaltung bestätigt, daß die Sphären von Bund und Ländern im deutschen föderalistischen System nicht streng getrennt sind. Das Gutachten kann also nur meinen, daß der Föderalismus der Bundesrepublik ein kooperativer Föderalismus sei (vgl. Teilziff. 73 ff. des Gutachtens), der jedoch heute nicht mehr zeitgemäß sei. Dieser Auffassung scheint auch die Bundesregierung in erheblichem Umfang zuzuneigen, wie

der immer wieder zu vernehmenden Forderung nach einer Flurbereinigung im Bereich der Verteilung der Aufgaben zwischen Bund und Ländern zu entnehmen ist. Eine „Flurbereinigung“ im Bereich der Aufgabenverteilung liegt daher zusammen mit der Finanzreform angesichts der Zweidrittelmehrheit der Fraktionen der Großen Koalition in greifbarer Nähe.

Das Gutachten hält die Kooperation zwischen Bund und Ländern (Teilziff. 35) sowie die Selbstkoordinierung der Länder (Teilziff. 41 und 43) und die Fondswirtschaft des Bundes (Teilziff. 47) für verfassungsrechtlich bedenklich. Sicher unterliegen bisweilen die Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern und den Ländern untereinander verfassungsrechtlichen Bedenken. Das gleiche gilt für die Fondswirtschaft des Bundes, d. h. für die nicht durch Gesetz autorisierte Gewährung finanzieller Leistungen (*Köttgen*, Fondsverwaltung in der Bundesrepublik, *res publica*, Bd. 14, 1965). Allein den verschiedenen Formen der Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern und den Ländern untereinander steht das Grundgesetz nicht schlechthin entgegen. Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen den Gliedstaaten untereinander und zwischen den Gliedstaaten und dem Bund haben in der deutschen Staatspraxis eine lange Tradition. Das hat bereits Prof. *H. Schneider* auf der Staatsrechtslehrertagung vom 12. bis 15. Oktober 1960 in Köln deutlich gemacht.

Es ist deshalb nicht einzusehen, weswegen die verfassungsrechtlich sicher nicht ganz zweifelsfreien Kooperationsformen in der Bundesrepublik durch Verfassungsänderungen verdrängt werden sollen, die verfassungsrechtlich in nicht geringerem Umfang Bedenken unterliegen und verfassungspolitisch verfehlt sind, da sie den föderativen Staatsaufbau ins Wanken bringen. Gerade Eingriffe in die föderalistische Grundstruktur der Bundesrepublik wirken sich unerfreulich aus, kommt doch dem Bundesstaatssystem angesichts der schwindenden Kraft der herkömmlichen Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative ein eminent bedeutsamer gewaltentrennender Effekt zu.