

## **Finanzautonomie von föderalen Gliedstaaten und Kommunen Ein internationaler Vergleich**

Prof. Dr. Dr.h.c. Hans-Peter Schneider

Gegenstand der Studie des „Deutschen Instituts für Föderalismusforschung e.V.“ in Hannover sind die Finanzverfassungen von Australien, Kanada, Österreich, Russland, der Schweiz und den USA. Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, wieviel eigene finanzpolitische Gestaltungsfreiheit die jeweiligen föderalen Glieder (Einzelstaaten, Provinzen, Länder, Kantone, föderative Subjekte) und Kommunen bei ihren Einnahmen und Ausgaben unabhängig von den Zentralregierungen in den genannten Bundesstaaten besitzen. Demgemäß sind zwar in erster Linie Umfang und Grenzen der sog. Steuerautonomie dieser Einheiten (in Bezug auf Gesetzgebungskompetenzen, Ertragshoheit und Verwaltungszuständigkeiten) in den Blick zu nehmen, wobei aus Gründen des Systemvergleichs zwischen einzelnen Steuerarten unterschieden werden muss. Einbezogen wurden aber auch konditionierte Zuwendungen („grants“) der Zentralregierungen, die den finanzpolitischen Handlungs- und Entscheidungsspielraum der Glieder mindestens ebenso stark einschränken können wie unzureichende Besteuerungsrechte. Deshalb ist die gesamte Einnahmesituation der Glieder vor und nach solchen Transfers einschließlich ihrer Verschuldungsmöglichkeiten im Einzelnen zu untersuchen.

Nur exemplarisch erörtert werden allerdings die verschiedenen Verfahren und Instrumente eines Finanzausgleichs. Dies hat mehrere Gründe: Erstens gibt es in fünf der genannten Staaten nur Formen eines vertikalen Ausgleichs. Horizontale Ausgleichsmechanismen (wie der Länderfinanzausgleich in Deutschland nach Art. 107 Abs. 2 GG) sind sonst nirgendwo in der Welt üblich. Zweitens sagen die Art und Weise eines Finanzausgleichs nur wenig aus über Umfang und Grenzen der finanziellen Autonomie von subnationalen und kommunalen Einheiten. Drittens gibt es Staaten, in denen trotz erheblicher Unterschiede der Gliedstaaten in Größe, Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft keinerlei auf eine Angleichung der Lebensverhältnisse abzielender Finanzausgleich existiert (wie z.B. in den USA). Viertens sind da, wo ein Ausgleich vorgesehen ist, die einzelnen Systeme so kompliziert, dass für deren Darstellung ein eigenes Gutachten erforderlich wäre. Fünftens schließlich würde eine solche Studie auch keinen Vergleich der Harmonisierungsniveaus erlauben, weil die jeweiligen Ausgleichsparameter erheblich voneinander abweichen: Während in Deutschland die durchschnittliche Steuerkraft pro Einwohner maßgeblich ist, orientieren sich andere Länder am Bedarf ihrer subnationalen Einheiten, an deren Einwohnerzahl, am Bruttoinlandsprodukt, an der Wachstums- oder Arbeitslosenquote und meist sogar an einer Kombination aus solchen und anderen Indikatoren.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass in keinem der sechs betrachteten Länder von einer umfassenden, alle Aspekte einschließenden Finanzautonomie der föderalen Glieder die Rede sein kann. Andererseits sind aber zumindest Teile oder Komponenten rechtlich abgesicherter Einflussmöglichkeiten der subnationalen Ebene auf die Gestaltung und Verwendung ihrer Einnahmen in jedem dieser Staaten nachweisbar. Um diese Beobachtung zu konkretisieren und die vergleichende Analyse zu erleichtern, soll im Folgenden als Gradmesser ein grobes Raster von Kriterien zugrunde gelegt werden, nach denen das jeweilige „Autonomieniveau“ besser eingeschätzt werden kann. Dabei ist im funktionellen

Sinn zwischen sechs Dimensionen von Finanzautonomie zu unterscheiden: 1. Regelungsautonomie, 2. Ertragsautonomie, 3. Verwaltungsautonomie, 4. Verfügungsautonomie, 5. Verteilungsautonomie und 6. Verschuldungsautonomie.

1. Als *Regelungsautonomie* soll die Fähigkeit bezeichnet werden, die rechtlichen Grundlagen der Besteuerung selbst und unabhängig von anderen Gliederungsebenen nach eigenen finanzpolitischen Vorstellungen zu gestalten. Dazu gehört grundsätzlich ein Vollbesitz der Gesetzgebungskompetenzen über dem Ertrag nach „eigene“ Steuern oder Steueranteile (z.B. an Gemeinschaftssteuern) und damit letztlich die im Prinzip freie Entscheidungsbefugnis über die eigenen Einnahmen. In Deutschland ist dies – bis auf wenige Ausnahmen (z.B. Zweitwohnungsteuer) – nicht der Fall. Den deutschen Ländern fehlt also schon von Verfassungswegen jene Regelungsautonomie, da das Grundgesetz dem Bund ermöglicht, auf alle konkurrierenden Besteuerungsbefugnisse ungehindert zuzugreifen. Das ist in Australien zwar mit dieser Rigidität nicht der Fall; aber auch dort liegt das Schwergewicht der Steuer- und Abgabengesetzgebung eindeutig beim Gesamtstaat. In Russland existiert bei den Zuständigkeiten für Steuern und Abgaben sogar praktisch ein Monopol der Föderationsregierung. In ähnlicher Weise hat Österreich die Gesetzgebungskompetenzen auf fiskalischem Gebiet zentralisiert, aber den Ländern doch zumindest die Regelungsautonomie über die wenigen Steuern belassen, die ihnen ausschließlich zustehen. Ganz anders in der Schweiz und den USA: Hier sind die Kantone und die Staaten im Rahmen der Verfassung für alle Steuern, die ihnen ganz oder teilweise zustehen, selbst auch gesetzgebend verantwortlich, und zwar de jure unbegrenzt, so dass es dort zu einem Steuerwettbewerb mit entsprechendem Angleichungsdruck kommt. In Kanada bestehen Besteuerungsrechte des Bundes und der Provinzen in Bezug auf dieselben Steuern sogar relativ unverbunden nebeneinander, so dass – um die Bürger nicht zu überfordern – über die jeweiligen Steuersätze immer wieder neu verhandelt werden muss.

2. Unter *Ertragsautonomie* ist der finanzielle Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum föderaler Gliedstaaten über die Verwendung von Steuern und Abgaben zu verstehen, den sie dadurch erhalten, dass sie entweder selbst und allein über die gesamte Höhe ihres Steueraufkommens befinden können (absolute Ertragsautonomie) oder ihnen die Verfassung, die Gesetze oder besondere Verträge eines Staates feste (nicht variable) Anteile am Ertrag einzelner Steuern zuweisen (relative Ertragsautonomie). In Deutschland sind die Länder insoweit nur relativ autonom: Das Grundgesetz sichert ihnen zwar den Ertrag bestimmter Steuern (Ländersteuern) oder fester Anteile daran (die Hälfte der Einkommen- und Körperschaftsteuer) zu; dessen Höhe wird jedoch einseitig vom Bund festgelegt, ebenso die Höhe der Umsatzsteuer, über deren Anteile Bund und Länder regelmäßig zu verhandeln haben. In Australien erhalten die Provinzen neben geringen eigenen Steuern im Wege der Rückerstattung den gesamten Ertrag aus der Umsatzsteuer, deren Höhe sie ebenfalls über Verhandlungen mit dem Bund zu beeinflussen vermögen. In Österreich können sich die Länder zumindest auf feste Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundessteuern stützen. Wenig Ertragsautonomie haben die föderativen Subjekte in Russland, über absolute Ertragsautonomie bei den ihnen zustehenden Steuern verfügen hingegen die Provinzen in Kanada, die Kantone in der Schweiz und die Staaten in den USA mit der Folge, dass dort auch ein entsprechender, wenngleich durch Harmonisierungsregelungen begrenzter Steuerwettbewerb existiert.

3. Mit *Verwaltungsautonomie* ist die Befugnis gemeint, Steuern und Abgaben durch eigene Behörden zu erheben, festzusetzen und einzutreiben. In Deutschland ist dies Sache der Länder, die die Steuergesetze - wie fast alle Gesetze des Bundes unter seiner Kontrolle - im Wege landeseigener Verwaltung vollziehen. Gleiches gilt für Kanada, aber auch für Russland mit der Besonderheit, dass dort die Kontrolle durch zentrale Instanzen sehr viel schärfer und intensiver ausgeübt wird als hierzulande. Umgekehrt sind in Australien und Österreich die Gliedstaaten überhaupt nicht an der Steuerverwaltung beteiligt; die wichtigsten Steuern und Abgaben werden dort durch Bundesbehörden eingezogen. Dagegen bestehen in der Schweiz und den USA Steuerverwaltungen des Bundes und der Gliedstaaten nebeneinander, und zwar mit getrennten Zuständigkeiten jeweils für die Bundes- oder Landessteuern. Von finanzieller Verwaltungsautonomie der Gliedstaaten im strengen Sinne kann man daher eigentlich nur bei der Schweiz und den USA sprechen, vielleicht auch noch bei Kanada und mit gewissen Einschränkungen selbst bei Deutschland, noch weniger allerdings bei Russland.

4. Der Begriff *Verfügungsautonomie* bezieht sich auf den Grad der Unabhängigkeit eines föderalen Gliedstaats von bedingten Finanzhilfen („conditional / categorical grants“) des Gesamtstaates, genauer: auf den Spielraum, der jenem bei der Verfügung über seine eigenen Einnahmen noch verbleibt, wenn er einen Teil davon zur Mitfinanzierung von Programmen der Zentralregierung aufwenden muss. In diesem Sinne kann die Verfügungsautonomie sowohl quantitativ (durch die Höhe und den Umfang der Transfers) als auch qualitativ (durch Übergriffe mit Transfers in ausschließliche Zuständigkeiten des Gliedstaats) beeinträchtigt sein. In Deutschland ist die Verfügungsautonomie der Länder über ihre Steuern und Abgaben nicht unerheblich durch die Mitfinanzierung 1. von Gemeinschaftsaufgaben (vgl. Art. 91 a und b GG), 2. von Investitionshilfen des Bundes (vgl. Art. 104 a Abs.4 GG) und 3. von Teilen des Solidarpakts II (zur Entwicklung der neuen Länder) eingeschränkt. Das gilt in noch stärkerem Maße für die USA, wo fast alle Bundeszuschüsse an die Einzelstaaten einen bestimmten Zweck verfolgen, also an mehr oder weniger strikte Bedingungen geknüpft sind. Ähnliches gilt in etwas abgeschwächter Form zugleich für Kanada. Auch in Australien und Österreich spielen gesamtstaatliche Transfers eine erhebliche Rolle. Sie sind dort jedoch überwiegend als feststehende Steuererstattungen oder Ertragsanteile zur Aufstockung der allgemeinen Haushaltsmittel bestimmt und damit in erheblich geringerem Umfang konditioniert, so dass dort der eigene Verfügungsspielraum weniger tangiert ist. Am weitesten reicht die Unabhängigkeit von bedingten Zuweisungen bei den Kantonen in der Schweiz. Am anderen Ende der Skala steht Russland mit seinem umfassenden Zuweisungssystem, das keinen wesentlichen Unterschied zwischen allgemeinen Steuertransfers und besonderen Zweckzuwendungen kennt und daher für ein nennenswertes Maß an Verfügungsautonomie der föderativen Subjekte kaum Raum lässt.

5. Von *Verteilungsautonomie* kann gesprochen werden, wenn der finanzielle Handlungs- und Entscheidungsspielraum föderaler Gliedstaaten bei ihren eigenen Einnahmen und Ausgaben nicht oder nur unwesentlich durch Umverteilung von freien Haushaltsmitteln im Rahmen eines System des vertikalen und/ oder horizontalen Finanzausgleichs in Mitleidenschaft gezogen wird. In Deutschland werden die Steuerkraftunterschiede zwischen den Ländern nach Art. 107 GG seit 2005 so weitgehend ausgeglichen, dass Länder mit einer Differenz zwischen ihren Einnahmen und einem Betrag von 99,5 % der durchschnittli-

chen Ländereinnahmen pro Einwohner (sog. Ausgleichsmesszahl) davon noch 77,5 % als Bundesergänzungszuweisungen erhalten - und somit ein generelles Ausgleichsniveau von 97 bis 98 % erreichen. Dieser hohe Prozentsatz wird nur noch durch den vollständigen Einnahmenausgleich in Australien übertroffen, der allerdings ein geringeres Volumen hat und ähnlich wie in Österreich ausschließlich vertikaler Natur ist, d.h. allein aus Bundesmitteln erfolgt. Demgegenüber gleichen die Schweiz Steuerkraftunterschiede zwischen den Kantonen (unter Beteiligung der „reichen“) nur zu 85 % und Kanada solche Differenzen zwischen ihren Provinzen (ohne deren Beteiligung) immerhin zu 95 % aus. Nur die USA verzichten auf jede Form eines Finanzausgleichs, der speziell darauf abzielt, Unterschiede in den Lebensverhältnissen abzubauen. Sie vertrauen vielmehr darauf, dass ihre „federal grants“ bedarfsgerecht alloziert sind. Auch in Russland misst die Föderationsregierung ihren Finanztransfers eine gewisse nivellierende Wirkung bei.

6. Schließlich ist noch ein kurzer Blick auf die *Verschuldungsautonomie* zu werfen, d.h. auf die Möglichkeiten föderaler Gliedstaaten, sich nach eigenem Ermessen mit Krediten zu versorgen. In Deutschland unterliegen Bund und Länder zum einen verfassungsrechtlichen, zum anderen europarechtlichen Schranken: Sie dürfen Netto-Kredite lediglich bis zur Höhe der in ihren Haushalten ausgewiesenen Investitionsmittel aufnehmen (vgl. Art. 115 GG), und dies auch nur dann, wenn dadurch die europäische Stabilitätsmarge von 3 % des BIP nicht überschritten wird. Ähnliches gilt für Österreich. Noch strenger reglementiert und kontrolliert wird die Verschuldung der föderalen Gliedstaaten in Australien (dort durch den „Loan Council“) und in Russland (durch die Föderationsregierung). Dagegen sind die Kantone, Staaten und Provinzen in der Schweiz, den USA und Kanada bei ihren Entscheidungen über die Aufnahme von Krediten relativ frei, verfügen also über ein hohes Maß an Verschuldungsautonomie.

Versucht man zusammenfassend unter den behandelten Staaten nach dem Grad der finanziellen Autonomien ihrer Glieder eine Art „Rangfolge“ herzustellen, so scheinen sich – mit allem Vorbehalt gegenüber derart pauschalen Zuordnungen – drei deutlich voneinander unterscheidbare Gruppen herauszubilden: In die erste Gruppe mit einem hohen Grad an „Autonomie“ der Glieder gehören zweifellos die Schweiz und die USA sowie – mit gewissem Abstand – vielleicht noch Kanada, und zwar vor allem wegen des Vorhandenseins eigener Besteuerungskompetenzen, klarer Zuständigkeitstrennungen und -abgrenzungen sowie des Fehlens nivellierender Ausgleichsmechanismen. Die zweite Gruppe eines mittleren Autonomiegrades bilden Österreich und Australien, die sich zwar durch weitgehende Zentralisierung der Besteuerungskompetenzen, andererseits aber auch durch Steuerrückerstattungssysteme nach festen Sätzen auszeichnen. In der dritten Gruppe mit einem nur geringen Potential an finanzieller Autonomie von Gliedstaaten findet sich zweifellos Russland, wo die föderativen Subjekte trotz ihres Zugriffs auf große Teile der Einkommensteuer bei den Zuweisungen der Zentralregierung jederzeit nicht nur mit quantitativen, sondern auch mit qualitativen Einbußen rechnen müssen. Die Bundesrepublik Deutschland dürfte zwischen der zweiten und dritten Gruppe einzuordnen sein. Gemessen an der föderalen Grundidee einer ausgewogenen Balance zwischen „shared rule“ und „self rule“ legt diese Eingruppierung eine Ausweitung der eigenständigen finanziellen Gestaltungsspielräume der Länder nahe. Der internationale Vergleich, der in dieser Studie durchgeführt wurde, bietet für eine entsprechende Fortführung der deutschen Bundesstaatsreform sicherlich einige interessante „lessons to be learned“.