

BUNDESRAT

Bericht über die 322. Sitzung

Bonn, den 5. April 1968

Tagesordnung:

- Nachruf auf den früheren Kultusminister Dr. Eduard Orth** 45 A
- Gedenkworte zum Tode deutscher Ärzte in Vietnam** 45 B
- Nachruf auf den amerikanischen Nobelpreisträger Martin Luther King** 45 B
- Zur Tagesordnung** 45 B
- Gesetz über eine Statistik des Personals, der Dienstbezüge, Vergütungen und Löhne im öffentlichen Dienst (Drucksache 169/68)** . 45 C
Dr. Altmeier (Rheinland-Pfalz) . . . 45 D
- Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 1 GG** 45 D
- Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) (Drucksache 138/68)** 45 D
Dr. Heinsen (Hamburg), Berichterstatter 45 D, 81 A
Kubel (Niedersachsen), Berichterstatter 49 B, 86 B
Kühn (Nordrhein-Westfalen) 51 A
Dr. Diederichs (Niedersachsen) 53 C
Dr. Strauß, Bundesminister der Finanzen 54 D
Dr. Schlegelberger (Schleswig-Holstein) 60 D
Krause (Baden-Württemberg) 61 D
Koschnick (Bremen) 62 D
Dr. Röder (Saarland) 62 D, 88 D
Kubel (Niedersachsen) 63 A
Osswald (Hessen) 66 C
- Beschluß: Billigung einer Stellungnahme; im übrigen keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG. Der Bundesrat hält mit der Bundesregierung das Gesetz für zustimmungsbedürftig** 70 C
- Zweites Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Schiffsbankgesetzes (Drucksache 153/68)** 70 D
- Beschluß: Der Bundesrat hält das Gesetz für zustimmungsbedürftig. Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 1 GG** 70 D
- Gesetz zur Änderung des Titels IV der Gewerbeordnung (Drucksache 151/68)** 70 D
- Beschluß: Der Bundesrat hält das Gesetz für zustimmungsbedürftig. Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 1 GG** 70 D
- Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes (7. Änderung) und des Gesetzes über das Luftfahrt-Bundesamt (1. Änderung) (Drucksache 152/68)** 71 A
- Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 1 GG** 71 A
- Gesetz über eine Holzstatistik (Drucksache 154/68)** 71 A
- Beschluß: Kein Antrag gemäß Art. 77 Abs. 2 GG** 71 A
- Gesetz über eine Statistik der Einkommen- und Körperschaftsteuererklärung (Drucksache 170/68)** 71 A
Qualen (Schleswig-Holstein), Berichterstatter 71 B

- Beschluß:** Anrufung des Vermittlungsausschusses mit dem Ziel der Aufhebung des Gesetzesbeschlusses 71 D
- Drittes Gesetz zur Änderung des Bundesbesoldungsgesetzes** (Drucksache 157/68) . . . 72 A
- Beschluß:** Der Bundesrat hält das Gesetz für zustimmungsbedürftig. Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 1 GG 72 A
- Gesetz zu dem Abkommen vom 6. November 1964 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Portugiesischen Republik über Soziale Sicherheit** (Drucksache 171/68) 72 A
- Beschluß:** Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 1 GG 72 D
- Gesetz zu dem Abkommen vom 21. März 1967 zur Änderung und Ergänzung des Abkommens vom 25. April 1961 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Griechenland über Soziale Sicherheit und zur Ergänzung der Zusatzvereinbarung vom 28. März 1962 zu dem Abkommen über Soziale Sicherheit** (Drucksache 172/68) 72 B
- Beschluß:** Kein Antrag gemäß Art. 77 Abs. 2 GG 72 D
- Gesetz zu dem Protokoll Nr. 4 vom 16. September 1963 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, durch das gewisse Rechte und Freiheiten gewährleistet werden, die nicht bereits in der Konvention oder im ersten Zusatzprotokoll enthalten sind** (Drucksache 185/68) 72 B
- Beschluß:** Kein Antrag gemäß Art. 77 Abs. 2 GG 72 D
- Gesetz zu dem Protokoll vom 17. November 1965 zur Änderung des Artikels 4 des Abkommens vom 22. November 1928 über Internationale Ausstellungen in der Fassung des Änderungsprotokolls vom 10. Mai 1948** (Drucksache 174/68) 72 B
- Beschluß:** Kein Antrag gemäß Art. 77 Abs. 2 GG 72 D
- Entwurf eines Gesetzes zu dem Protokoll vom 15. Mai 1967 zur erneuten Verlängerung des Internationalen Weizen-Übereinkommens 1962** (Drucksache 143/68) . . . 72 B
- Beschluß:** Keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG 72 D
- Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 7. September 1967 zwischen Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden über gegenseitige Unterstützung ihrer Zollverwaltungen und zu dem Protokoll über den Beitritt Griechenlands zu diesem Übereinkommen** (Drucksache 144/68) 72 C
- Beschluß:** Keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG 72 D
- Verordnung zur Neufestsetzung des Zeitpunktes für das Außerkrafttreten der Zulassung von Ameisensäure als Zusatz zu Lebensmitteln** (Drucksache 146/68) 72 C
- Beschluß:** Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG 72 D
- Prüfordnung für Luftfahrtgerät (LuftGerPO)** (Drucksache 18/68) 72 C
- Beschluß:** Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG 72 D
- Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Höhe der von Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts gemäß § 184 des Sozialgerichtsgesetzes zu entrichtenden Gebühr** (Drucksache 1959/68) 72 C
- Beschluß:** Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG 72 D
- Verordnung zur Änderung der Zweiten Verordnung zur Durchführung des Beweissicherungs- und Feststellungsgesetzes** (Drucksache 127/68) 72 D
- Beschluß:** Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG 72 D
- Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Änderung und Ergänzung der Einkommensteuer-Richtlinien für das Kalenderjahr 1965 (ESTER 1967)** (Drucksache 136/68) 72 D
- Beschluß:** Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG 72 D
- Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Tabaksteuergesetzes** (Drucksache 139/68) 73 A
- Beschluß:** Keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG 73 A
- Entwurf eines Gesetzes zur Überleitung gebührenrechtlicher Vorschriften** (Drucksache 155/68) 73 A
- Beschluß:** Billigung einer Stellungnahme; im übrigen keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG. Der Bundesrat hält mit der Bundesregierung das Gesetz für zustimmungsbedürftig 73 B

- Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Durchführungsgesetzes EWG Getreide, Reis, Schweinefleisch, Eier und Geflügelfleisch sowie des Zuckergesetzes (Drucksache 140/68)** 73 B
- Beschluß:** Billigung einer Stellungnahme; im übrigen keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG. Der Bundesrat hält mit der Bundesregierung das Gesetz für zustimmungsbedürftig 73 B
- Bericht der Bundesregierung über die Lage der Landwirtschaft gemäß § 4 des Landwirtschaftsgesetzes**
und
Maßnahmen der Bundesregierung gemäß Landwirtschaftsgesetz und EWG-Anpassungsgesetz (Drucksache 65/68) 73 C
- Engelbrecht-Greve (Schleswig-Holstein), Berichterstatter 73 C
- Höcherl, Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 74 C
- Beschluß:** Annahme einer Entschlie-
ßung 76 B
- Verordnung über die Senkung von Abschöpfungssätzen bei der Einfuhr von lebenden Kühen (Drucksache 184/68)** 76 B
- Beschluß:** Zustimmung gemäß Art. 80
Abs. 2 GG 76 B
- Dritte Verordnung zur Durchführung des Weinwirtschaftsgesetzes (Drucksache 142/68)** 76 C
- Beschluß:** Zustimmung gemäß Art. 80
Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenom-
menen Änderungen 76 C
- Verordnung zur Änderung der Ausgleichs-
verordnung (Zehnte Ausgleichsverordnung)**
(Drucksache 43/68) 76 C
- Beschluß:** Zustimmung gemäß Art. 80
Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenom-
menen Änderung 76 D
- Verordnung über die teilweise Aussetzung
der Abschöpfung für getrocknete Zucker-
rübenschnitzel aus dritten Ländern (Druck-
sache 62/68)** 76 D
- Beschluß:** Zustimmung gemäß Art. 80
Abs. 2 GG 76 D
- Verordnung zur Änderung der Lösungs-
verordnung (Drucksache 115/68)** 76 D
- Beschluß:** Zustimmung gemäß Art. 80
Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenom-
menen Änderung 76 D
- Verordnung zur Änderung der Verordnung
über das Verbot der Einfuhr und der Durch-
fuhr von Affen (Drucksache 129/68)** 77 A
- Beschluß:** Zustimmung gemäß Art. 80
Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenom-
menen Änderung 77 A
- Verordnung zur Änderung der Verordnung
über das Verbot der Einfuhr von Fleisch
von Klautentieren aus Großbritannien**
(Drucksache 130/68) 77 A
- Beschluß:** Zustimmung gemäß Art. 80
Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenom-
menen Änderung 77 A
- Erste Verordnung zur Änderung der Luft-
verkehrs-Zulassungs-Ordnung (Drucksache
17/68)** 77 A
- Beschluß:** Zustimmung gemäß Art. 80
Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenom-
menen Änderungen 77 B
- Siebente Berufskrankheiten-Verordnung**
(Drucksache 128/68) 77 B
- Beschluß:** Zustimmung gemäß Art. 80
Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenom-
menen Änderung 77 B
- Vorschlag der Kommission der EWG für
eine Verordnung des Rates betreffend die
landwirtschaftlichen Erzeugergemeinschaf-
ten und ihre Vereinigungen (Drucksache
127/67)** 77 B
- Engelbrecht-Greve (Schleswig-Holstein) 77 C
- Beschluß:** Billigung einer Stellung-
nahme 77 D
- Vorschlag der Kommission der Europäi-
schen Gemeinschaften für eine Verordnung
des Rates über die Finanzierung der Aus-
gaben für Interventionen auf dem Binnen-
markt für Milch und Milcherzeugnisse**
(Drucksache 614/67, zu Drucksache 614/67) 77 D
- Beschluß:** Billigung einer Stellung-
nahme 78 A
- Vorschläge der Kommission der Europäi-
schen Gemeinschaften für eine Verordnung
des Rates**
- a) über die gemeinsame Marktorganisation
für Milch und Milcherzeugnisse,
- b) über ergänzende Vorschriften zur Ge-
meinsamen Marktorganisation für Milch
und Milcherzeugnisse hinsichtlich der
unter die Tarifnummer 04.01 fallenden
Erzeugnisse (Drucksache 64/68) 78 A

Beschluß: Billigung einer Stellungnahme	78 B	Rechnung und Vermögensrechnung des Bundesrechnungshofes für das Rechnungsjahr 1965 — Einzelplan 20 — (Drucksache 145/68)	78 C
Vorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften für eine Verordnung des Rates betreffend die Finanzierung von Beihilfen für die Erzeugung von Traubenkernöl durch den EAGFL (Drucksache 54/68)	78 B	Beschluß: Die erbetene Entlastung wird erteilt	78 D
Beschluß: Billigung einer Stellungnahme	78 B	Bestimmung von Mitgliedern für Verwaltungsräte der Einfuhr- und Vorratsstellen (Drucksache 61/68, Drucksache 74/68) . . .	78 D
Vorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften für eine Verordnung des Rates über die Finanzierung der Schweinezählung in den Mitgliedstaaten (Drucksache 91/68)	78 B	Beschluß: Den Vorschlägen gemäß Drucksachen 61/1/68 und 74/1/68 wird zugestimmt	78 D
Beschluß: Billigung einer Stellungnahme	78 C	Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht (Drucksache — V — 4/68)	78 D
Vorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften für eine Verordnung des Rates		Beschluß: Von einer Äußerung und einem Beitritt wird abgesehen	78 D
a) über besondere Interventionsmaßnahmen für Reis,		Zehntes Gesetz zur Änderung des Zollgesetzes (Drucksache 182/68)	78 D
b) zur Änderung der Verordnung Nr. 174/67/EWG über besondere Interventionsmaßnahmen für Getreide (Drucksache 120/68)	78 C	Beschluß: Kein Antrag gemäß Art. 77 Abs. 2 GG	79 A
Beschluß: Billigung einer Stellungnahme	78 C	Nächste Sitzung	79 A

Verzeichnis der Anwesenden

Vorsitz:

Bundesratspräsident Schütz,
Regierender Bürgermeister von Berlin

Schriftführer:

Wolters (Rheinland-Pfalz)

Baden-Württemberg:

Krause, Innenminister

Leibfried, Minister für Ernährung, Landwirtschaft, Weinbau und Forsten

Bayern:

Dr. Heubl, Staatsminister für Bundesangelegenheiten

Dr. Pirkl, Staatsminister für Arbeit und soziale Fürsorge

Berlin:

Hoppe, Senator für Justiz

Bremen:

Koschnick, Präsident des Senats, Bürgermeister
Speckmann, Senator für die Finanzen

Hamburg:

Dr. Heinsen, Senator, Bevollmächtigter der Freien und Hansestadt Hamburg beim Bund

Hessen:

Dr. Strelitz, Minister der Justiz und für Bundesangelegenheiten

Osswald, Minister der Finanzen

Niedersachsen:

Dr. Diederichs, Ministerpräsident

Kubel, Minister der Finanzen

Hellmann, Minister für Bundesangelegenheiten, für Vertriebene und Flüchtlinge

Nordrhein-Westfalen:

Kühn, Ministerpräsident

Wertz, Finanzminister

Dr. Kassmann, Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr, Minister für Bundesangelegenheiten

Rheinland-Pfalz:

Dr. Altmeier, Ministerpräsident

Wolters, Minister des Innern

Saarland:

Dr. Röder, Ministerpräsident

Simonis, Minister für Arbeit, Sozialordnung und Gesundheitswesen

Schleswig-Holstein:

Dr. Schlegelberger, Stellvertreter des Ministerpräsidenten und Innenminister

Qualen, Finanzminister

Engelbrecht-Greve, Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Von der Bundesregierung:

Höcherl, Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Dr. Strauß, Bundesminister der Finanzen

Gumbel, Staatssekretär im Bundesministerium des Innern

Prof. Dr. Hettlage, Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen

Leicht, Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister der Finanzen

Prof. Dr. Schäfer, Staatssekretär im Bundesministerium für Angelegenheiten des Bundesrates und der Länder

(A)

(C)

Stenographischer Bericht

322. Sitzung

Bonn, den 5. April 1968

Beginn: 9.30 Uhr.

Präsident Schütz: Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich eröffne die 322. Sitzung des Bundesrates.

Bevor wir in die Tagesordnung der heutigen Sitzung eintreten, müssen wir einer traurigen Pflicht genügen.

(Die Anwesenden erheben sich.)

Am 31. März 1968 ist der frühere Kultusminister des Landes Rheinland-Pfalz, Herr **Dr. Eduard Orth**, verstorben. Herr Dr. Orth war stellvertretendes Mitglied des Bundesrates vom 25. September 1956 bis 18. Mai 1967. Er leitete den Ausschuß für Kulturfragen als Vorsitzender in der Zeit vom 1. November 1957 bis 27. November 1958. Sein sachkundiger Rat, der auf seinem reichen Wissen beruhte, ist auch uns bei unserer Arbeit sehr zustatten gekommen. Der Bundesrat wird sein Andenken stets in Ehren halten.

Wir haben ferner in dieser Woche die bestürzende Nachricht bekommen, daß die in Vietnam vermißten drei **deutschen Ärzte, Prof. Dr. Krainick, Dr. Discher** und **Dr. Altekoester** sowie **Frau Krainick** tot sind. Sie waren in Vietnam, um dort humanitäre Hilfe zu leisten. Sie sind dort geblieben, obwohl sie sich der persönlichen Gefahren bewußt waren. Sie haben ihren Einsatz mit dem Opfer ihres Lebens bezahlt. Der Bundesrat ehrt in tiefer Erschütterung ihren Tod durch sein Gedenken.

Heute nacht ist in Memphis der Nobelpreisträger **Martin Luther King** erschossen worden. Sein Tod hat nicht nur in den Vereinigten Staaten Erschütterung hervorgerufen. Alle Menschen, denen Frieden und Menschenwürde wertvoll sind, stehen erschüttert vor diesem Ereignis. Martin Luther King hat viel für die Bevölkerung seines Landes getan. Er war das Symbol für Gewaltlosigkeit und für eine hoffnungsvollere Welt. Wir werden ihn auch in Deutschland nicht vergessen. — Ich danke Ihnen.

Die vorläufige **Tagesordnung** für die heutige Sitzung ist Ihnen zugegangen. Sie ist noch rechtzeitig um einen Nachtrag durch die Punkte 42 und 43 ergänzt worden. Punkt 33:

Vorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften für eine Verordnung des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch

soll heute abgesetzt und noch dem Wirtschaftsausschuß zugewiesen werden. Sonstige Anträge oder Wortmeldungen zur vorläufigen Tagesordnung liegen mir nicht vor. Das Haus ist demnach mit der Tagesordnung einverstanden.

Punkt 1 der Tagesordnung:

Gesetz über eine Statistik des Personals, der Dienstbezüge, Vergütungen und Löhne im öffentlichen Dienst (Drucksache 169/68)

Eine Berichterstattung ist nicht nötig. Wortmeldungen liegen nicht vor. Der Bundesrat hat nunmehr zu entscheiden, ob er dem Gesetz gemäß Art. 84 Abs. 1 GG zustimmen will.

Wer dafür ist, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit. — Herr Ministerpräsident Dr. Altmeier!

Dr. Altmeier (Rheinland-Pfalz): Ich möchte offiziell zu Protokoll erklären, daß Rheinland-Pfalz gegen die Zustimmung ist!

Präsident Schütz: Ich habe zu Protokoll genommen, daß Rheinland-Pfalz dagegen gestimmt hat. Aber der Bundesrat als ganzes hat **beschlossen**, dem Gesetz gemäß Art. 84 Abs. 1 GG **zuzustimmen**.

Punkt 2 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) (Drucksache 138/68)

Die Berichterstattung für den Rechtsausschuß hat Herr Senator Dr. Heinsen.

Dr. Heinsen (Hamburg), Berichterstatter: Herr Präsident! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich darf Ihnen für den federführenden **Rechtsausschuß** den Bericht zu dieser Vorlage geben.

Mit der heutigen Beschlußfassung im ersten Durchgang über den Entwurf eines Finanzreform-

(B)

(D)

(A) Gesetzes steht dieses Hohe Haus vor der Entscheidung über eines der wichtigsten Gesetzesvorhaben, die ihm im Laufe seiner über zwanzigjährigen Geschichte vorgelegen haben. Im Hinblick auf die eingehenden Beratungen, die in diesem Falle in der Öffentlichkeit, in den Ländern und in zahlreichen Gremien den Ausschüßberatungen vorangegangen sind, möchte ich Ihnen und mir ersparen, auf die lange Vorgeschichte dieses Reformwerks und auf seine Notwendigkeit näher einzugehen.

Ich darf ganz kurz sagen — eine ausführliche Fassung gebe ich zu Protokoll *) —, das Ziel des Gesetzes ist es, eine verfassungsrechtlich einwandfreie und klare Aufteilung der Aufgaben zwischen Bund und Ländern herzustellen, die die Verantwortung der Aufgabenträger gegeneinander abgrenzt, Überschneidungen vermeidet und einen wirtschaftlichen Einsatz der öffentlichen Mittel gewährleistet.

Diese Aufgabenverteilung muß durch eine entsprechend klare Aufteilung der Lasten und eine die Erfüllung der Aufgaben sicherstellende Verteilung der Steuereinnahmen ergänzt werden. Dabei ist besondere Rücksicht zu nehmen auf die im bisherigen System schwächsten Glieder, die finanzschwachen Länder einerseits und die Gemeinden andererseits, was eine Intensivierung des Finanzausgleichs bzw. eine entscheidende Verbesserung ihrer Finanzausstattung erfordert.

(B) An diesen Zielen der Reform hat der Rechtsausschuß den Entwurf der Bundesregierung gemessen, und zwar seiner Aufgabe entsprechend in erster Linie im Hinblick auf die unveränderlichen Grundsätze unserer verfassungsmäßigen Ordnung, wie sie in Art. 79 Abs. 3 GG niedergelegt sind, und auf die verfassungspolitische Zweckmäßigkeit. Der Ausschuß ist dabei davon ausgegangen, daß über einen wesentlichen Teil der Finanzreform zwischen der Bundesregierung und den Herren Ministerpräsidenten der Länder eine Einigung erzielt worden ist. Auch wenn nicht alle Partner, wie es im Wesen eines Kompromisses liegt, hundertprozentig von dem Ergebnis der Einigung befriedigt sind, hat sich der Rechtsausschuß an diese Einigung gehalten gefühlt. Seine Empfehlungen zu den hiervon betroffenen Paragraphen des Entwurfs beschränken sich daher auf Vorschläge, wie das beiderseits Gewollte in einzelnen Punkten klarer zu fassen ist. Allerdings muß ich schon an dieser Stelle darauf hinweisen, daß die Bundesregierung leider in einem entscheidenden Punkt, nämlich bei **Art. 87 e**, der Erweiterung der **Bundesauftragsverwaltung**, von dieser Einigung abgewichen ist. Die von der Bundesregierung vorgelegte Fassung führt — davon abgesehen — zu dem grotesken Ergebnis, daß derartigen Subventionsgesetzen der Bundesrat zustimmen muß, wenn der Bünd die Lasten trägt, daß aber der Bund ohne Zustimmung des Bundesrates den Ländern die Zweckausgaben auferlegen kann. Der Rechtsausschuß empfiehlt Ihnen hier in Übereinstimmung mit dem Finanzausschuß die in den Vorverhandlungen von den Ländern vorgeschlagene Alternative, die dieses unsinnige Ergebnis vermeidet.

*) Anlage 1

(C) Soweit der Entwurf Fragen behandelt, über die zwischen Bundes- und Landesregierungen keine Einigung erzielt wurde, war eine knappe Mehrheit des Rechtsausschusses der Auffassung, daß gegen den Entwurf insoweit **Bedenken aus Art. 79 Abs. 3 GG** bestehen, der den Bestand der Länder als eigenständige und selbstverantwortliche Staaten garantiert. Eine Finanzverfassung, die die Steuer-gesetzgebung und die Steuererhebung allein dem Bunde vorbehält und die Länder im wesentlichen nur am Aufkommen der Bundessteuern beteiligt, verletzt nach Auffassung der Ausschüßmehrheit das Bundestaatsprinzip und drückt die Länder auf den Status hochpotenzierter Verwaltungskörperschaften mit autonomer Rechtsetzungsbefugnis und eigenen und übertragenen Verwaltungsaufgaben herab.

Ich will mir aus Zeitknappheit ersparen, die einzelnen Argumente dafür näher auszuführen. Sie folgen aus einer Summe von verschiedenen Regelungen. Nach Meinung des Rechtsausschusses ist allein die Annahme der Empfehlungen, die er und der Finanzausschuß Ihnen hier vorschlagen, in der Lage, diese verfassungsrechtlichen Bedenken zu zerstreuen.

Ich darf mich nun dem Entwurf im einzelnen zuwenden.

(D) Zur **Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Ländern** ist zunächst darauf hinzuweisen, daß der Entwurf einen sehr wesentlichen Teil der Finanzreform nicht umfaßt und auch nicht zu umfassen braucht, nämlich die sogenannte Flurbereinigung im Bereich der gesetzessfreien Verwaltung. Insoweit bedarf es keiner Verfassungsänderung. Es genügt vielmehr der Abschluß einer Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern, die die dem Bund gesteckten Grenzen der Finanzierungszuständigkeit in verfassungskonformer Weise zieht. Eine endgültige Zustimmung des Bundesrates zu diesem Gesetz setzt allerdings eine Einigung über die sogenannte Flurbereinigung voraus.

Im Hinblick auf verschiedene Stellen in der Begründung des Entwurfs — das darf ich hier auch einfügen — sei noch darauf hingewiesen, daß der Rechtsausschuß stillschweigende Förderungskompetenzen des Bundes, insbesondere aus dem Gesichtspunkt der Überregionalität, nicht anerkennen kann. Auch an anderen Stellen werden in der Begründung des Gesetzentwurfs Auffassungen vertreten, die von den Ländern nicht geteilt werden, ohne daß ich hier in der Lage wäre, auf jede einzelne einzugehen. Nur ein Beispiel: Die Behauptung, jede Selbstkoordinierung der Länder sei verfassungsrechtlich unzulässig, wird schon durch das Beispiel des Zweiten Deutschen Fernsehens, des Staatsvertrages und des entsprechenden Urteils des Bundesverfassungsgerichts widerlegt.

Bei den **Gemeinschaftsaufgaben** haben Bundesregierung und Landesregierungen einen, wie ich meine, unter den gegebenen Voraussetzungen für alle Seiten annehmbaren optimalen Kompromiß gefunden. Das gilt nicht nur für den Katalog der drei Aufgaben, sondern auch für die im Grund-

(A) gesetz vorgesehenen Regelungen über ihre Abgrenzung, Ausgestaltung und Durchführung. Entscheidend ist der Grundsatz, daß es sich auf diesen Gebieten um Aufgaben der Länder handelt, an deren Erfüllung der Bund mitwirkt, und zwar durch eine gemeinsame Rahmenplanung und Finanzierung, während die Durchführung allein den Ländern obliegt. Der Rechtsausschuß hielt es allerdings für geboten, entsprechend einem früheren Vorschlag des Bundes ausdrücklich klarzustellen, daß die Zuständigkeit der Länder zu einem Tätigwerden auf diesen Gebieten nicht eingeschränkt wird, bevor der Bund von seinen Mitwirkungsrechten Gebrauch macht und, auch wenn er dies tut, bei Objekten, die nicht in den Rahmenplan aufgenommen werden.

Insbesondere der Öffentlichkeit sollte aber klar gesagt werden, daß die Schaffung der verfassungsrechtlichen Möglichkeiten für ein Zusammenwirken von Bund und Ländern für sich allein noch nicht bedeutet, daß die großen Probleme, um die es dabei geht, auch tatsächlich besser, das heißt für die Bürger unseres Staates wirkungsvoller gelöst werden. Gerade bei der Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben in der Praxis werden noch sehr, sehr viele Schwierigkeiten zu überwinden sein, bis man Verfahren entwickelt haben wird, die eine solche wirkungsvollere Lösung der Probleme ermöglichen.

(B) Eine wesentliche Ergänzung der Gemeinschaftsaufgaben ist die neue **Kompetenz des Bundes zur Mitfinanzierung** bei konjunkturellen sowie regional- und strukturpolitischen Notständen. Ich möchte nicht verhehlen, daß der Rechtsausschuß gerade bei diesem **Art. 104 a** Abs. 3 starke verfassungspolitische Bedenken im Hinblick auf die Gefahr einer Mischverwaltung und Mischfinanzierung zurückstellen mußte. Auch die Formulierung insbesondere des zweitens Satzes ist sicher nicht glücklich, wenn dort von „erheblichen Störungen der regionalen Wirtschaftsentwicklung“ gesprochen, aber im Gegensatz zur Gemeinschaftsaufgabe „regionale Wirtschaftsförderung“ nicht an Wirtschaft im engeren Sinne, sondern an die Bereiche des Verkehrswesens in den Gemeinden und an den Wohnungs- und Städtebau gedacht wird. Es werden also in den Artikeln 91 a und 104 a zwei nahezu gleichlautende Begriffe völlig unterschiedlichen Inhalts gebraucht. Darüber hinaus widerspricht Art. 104 a Abs. 3 als nahezu unbeschränkte Generalklausel auch dem das ganze Grundgesetz durchziehenden Grundsatz der klaren Aufgabentrennung. Der Rechtsausschuß sah sich aber durch die Einigung zwischen der Bundesregierung und den Herren Ministerpräsidenten, bei der diese Vorschrift einen sehr umstrittenen Kernpunkt dargestellt hatte, gehindert, hier neue Lösungen vorzuschlagen. Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens wird sich hoffentlich die Möglichkeit ergeben; hier noch Verbesserungen anzubringen.

Zur Steuergesetzgebung, Aufteilung der Steuern usw. möchte ich mich in aller Kürze auf die Punkte beschränken, die dem Rechtsausschuß am Herzen lagen.

In erster Linie geht es dabei um die **Festsetzung des Anteilsverhältnisses**. Der Rechtsausschuß war mit großer Mehrheit der Auffassung, daß die Festsetzung des Anteilsverhältnisses an den Verbundsteuern nicht, wie im Regierungsentwurf vorgesehen, dem einfachen Gesetzgeber überlassen bleiben sollte. Eine verfassungskräftige Garantie der finanziellen Ausstattung der Gliedstaaten ist gerade dann, wenn das Steuergesetzgebungsrecht weitgehend dem Bund zusteht, unverzichtbar. Die insoweit im geltenden Grundgesetz niedergelegte Regelung sollte daher nicht geändert werden. Dies gilt auch deshalb, weil eine Festsetzung nur durch einfaches Bundesgesetz wirksam nicht befristet werden kann. Das Zustimmungserfordernis des Bundesrates könnte allenfalls rein negativ das Zustandekommen eines den Ländern nachteiligen Gesetzes verhindern, niemals aber positiv die Einführung oder Wiedereinführung eines bestimmten Beteiligungsverhältnisses herbeiführen. Wenn die Bundesregierung in der Gesetzesbegründung die Verankerung des Beteiligungsverhältnisses im Grundgesetz lediglich deswegen ablehnt, weil es sich nicht um eine Regelung mit Verfassungsrang handele, so verkennt sie die Bedeutung der verfassungskräftigen Gewährleistung des Länderanteils für die Finanzhoheit und Finanzgewalt und damit für den Staatscharakter der Länder.

Zur **Steuerverwaltung** ist folgendes zu sagen. Nach dem Willen der Bundesregierung sollen die Verbundsteuern ohne Rücksicht darauf, daß das Aufkommen zu einem wesentlichen Teil den Ländern zusteht, in Bundesauftragsverwaltung mit weitgehenden Weisungs- und Eingriffsrechten des Bundesfinanzministers verwaltet werden. Diese rein theoretisch-systematisch begründete Änderung setzt sich nicht nur über die Tatsache hinweg, daß die geltende Regelung des Grundgesetzes zwanzig Jahre lang anstandslos funktioniert hat; sie höhlt auch den tragenden Grundsatz des Grundgesetzes aus, wonach die Verwaltung im Prinzip Sache der Länder ist. Der Bund mutet den Ländern zu, daß sie den wesentlichsten Teil ihrer Einkünfte nicht aus eigenem Recht verwalten können, und bereitet tatsächlich — trotz aller gegenteiligen Absichtserklärungen — eine Bundesfinanzverwaltung vor. Der Rechtsausschuß sah sich außerstande, diesem Vorschlag zuzustimmen. (D)

Aus ähnlichen Gründen lehnt der Rechtsausschuß auch den Vorschlag des Bundes ab, im Art. 108 Abs. 4 die Möglichkeit zur Einrichtung einer Bundesfinanzverwaltung für die übrigen Steuern durch einfaches Bundesgesetz vorzusehen.

Zur **Gemeindefinanzreform** darf ich nur kurz folgendes sagen.

Aufgrund der starken Kritik, die insbesondere diese Vorschläge der Bundesregierung in der Öffentlichkeit, bei den Ländern, vor allem bei den Gemeinden und inzwischen auch bei einer Koalitionsfraktion erfahren haben, ist heute noch völlig offen, wie die Gemeindefinanzreform endgültig aussehen wird, wenn das Reformwerk als Ganzes verabschiedet wird, — und diese Verabschiedung als Ganzes ist allerdings auch nach der Auffassung des Rechts-

(A) ausschusses erforderlich. Im Hinblick auf diese Ungewißheit sah sich der Rechtsausschuß nur mit großen Vorbehalten in der Lage, zu den beiden Absätzen des Art. 106, die die Gemeindefinanzreform betreffen, Stellung zu nehmen. Immerhin enthalten die Vorschläge der Bundesregierung zur Änderung des Grundgesetzes einige Punkte, die starke verfassungsrechtliche oder verfassungspolitische Bedenken des Ausschusses ausgelöst haben und nach seiner Meinung in jedem Falle einer Änderung bedürfen.

Bei der **Gewerbsteuer** will sich die Bundesregierung durch die verfassungsrechtliche Begrenzung der Umlage auf die Jahre 1970 und 1971 schon heute verpflichten, ab 1. Januar 1972 die Gewerbesteuer zu senken, ohne daß sie in der Lage wäre, über die Deckung des Ausfalles jetzt schon zu entscheiden. Mit diesem Deckungsrisiko belastet die Bundesregierung überwiegend die Länder, obwohl allein der Bund die Kompetenz zur Steuergesetzgebung besitzt. Der Rechtsausschuß hielt dieses Verfahren für unbillig, bedenklich und unzweckmäßig. Die Deckungsfrage ist im übrigen viel leichter zu entscheiden, wenn die Gewerbesteuerumlage allein an den Bund geht und er dann im Zusammenhang mit der Gewerbesteuerensenkung auch über die Deckung des daraus allein ihn treffenden Steuerausfalls entscheiden kann. Außerdem hielt es der Rechtsausschuß für verfehlt, das Datum der geplanten Gewerbesteuerensenkung schon heute verfassungskräftig festzulegen, obwohl die Deckungsfrage nur im Zusammenhang mit der für die nächste Legislaturperiode geplanten allgemeinen Steuerreform und der Steuerharmonisierung im Rahmen der EWG gelöst werden kann und heute noch nicht abzusehen ist, ob der Stand dieser beiden Probleme bis zum 31. Dezember 1971 eine Entscheidung zuläßt.

Für den Teilverlust der Gewerbesteuer sollen die **Gemeinden** nach dem Willen der Bundesregierung durch einen **Anteil an der Einkommensteuer** entschädigt werden. Dagegen hatte der Rechtsausschuß keine Bedenken. Seine Bedenken richteten sich aber dagegen, daß der Entwurf verfassungsrechtliche Direktbeziehungen zwischen Bund und Gemeinden herstellt, die der verfassungsrechtlichen Ordnung des Grundgesetzes und der Tatsache, daß die Gemeinden Teile der Länder sind, widersprechen. An die Stelle der unmittelbaren Teilhaberschaft der Gemeinden am Steuerverbund und des bundeseinheitlichen kommunalen Finanzausgleichs über die Ländergrenzen hinweg setzt der Rechtsausschuß daher in Übereinstimmung mit dem Finanzausschuß die Beteiligung der Länder am Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuern um einen Betrag, der der auf den Bund übergegangenen Gewerbesteuerumlage entspricht. Die Länder sollen dann die verfassungsrechtliche Verpflichtung haben, diesen zusätzlichen Anteil an den Einkommen- und Körperschaftsteuern nach Maßgabe der Landesgesetzgebung an ihre Gemeinden weiterzuleiten, und zwar nach einem Schlüssel, den ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates festlegt. Das Grundgesetz soll, wie auch nach dem Regierungsentwurf, bestimmen, daß sich dieser Schlüssel

nach dem für den Wohnsitz des Steuerpflichtigen (C) ermittelten Aufkommen allein der Einkommensteuer richtet, wobei dieses Aufkommen nach vereinfachten Grundsätzen und begrenzt auf Teile des Steuertarifs ermittelt werden kann.

Diese Regelung wahrt die Grundsätze der bundesstaatlichen Ordnung, sie ist praktikabel und vermeidet überflüssigen Verwaltungsaufwand. Sie gibt den Gemeinden auch einen verfassungskräftigen Anspruch gegen die Länder und unterscheidet sich dadurch von den Zuweisungen des Art. 106 Abs. 8 bzw. Art. 106 Abs. 6 des geltenden Grundgesetzes. Sie schließt allerdings vom System her variable Hebesätze der Gemeinden aus. Obwohl dies einer wesentlichen Forderung der Gemeinden entgegensteht, ist zu fragen, ob die Einführung einer echten Gemeindeeinkommensteuer mit variablen Hebesätzen sich nicht ohnehin verbietet, weil sie einen ungeheuren Verwaltungsaufwand erfordern und dem im Grundgesetz niedergelegten Grundsatz der Einheitlichkeit der Besteuerung im einheitlichen Wirtschaftsgebiet des Bundes widersprechen würde.

Zusammengefaßt ist zu sagen, daß nach Auffassung des Rechtsausschusses die hier vorgeschlagenen **Änderungen unumgänglich erforderlich** sind, damit der Bundesrat dem Gesetz im zweiten Durchgang zustimmen kann. Auf der anderen Seite aber ist auch eine Finanzreform, die diesen Änderungswünschen Rechnung trägt, eine echte Reform und nicht, wie es zum Teil in der Presse zu lesen war, nur ein „Reförmchen“.

Ich habe bereits darauf hingewiesen, daß der Katalog der drei Gemeinschaftsaufgaben optimal ist, nicht nur nach Auffassung der Bundesregierung und des Bundesrates, sondern z. B. auch des Instituts für Finanzen und Steuern, das in einer eingehenden Untersuchung nachgewiesen hat, daß alle übrigen sechs Aufgaben, die die Bundesregierung ursprünglich aufnehmen wollte, zweckmäßiger und besser auf andere Weise gelöst werden können. (D)

Im übrigen unterscheiden sich die Empfehlungen der Ausschüsse von den Vorschlägen der Bundesregierung im wesentlichen in vier Punkten:

Erstens in der verfassungsrechtlichen Festlegung des Beteiligungsverhältnisses an den Verbundsteuern.

Zweitens in der Art der Verwaltung dieser Steuern.

In beiden Punkten hat, wie ich schon ausgeführt habe, die Bundesregierung in den monatelangen Verhandlungen keinen einzigen stichhaltigen Grund für eine Änderung des geltenden Rechtszustandes vortragen können. Es ist nicht einzusehen, weshalb dann eine praktikable Lösung zugunsten einer anderen aufgegeben werden soll, die den Grundsätzen des bundesstaatlichen Aufbaues unseres Staates widerspricht.

Drittens in der Gemeindefinanzreform. Ich habe schon erwähnt, daß gerade hier die Bundesregierung nach unserer Auffassung keine echte Reform vorgelegt hat, insbesondere keine Verbesserung der Gemeindefinanzen, sondern nur eine Umschichtung

(A) von den Großstädten und zentralen Orten zu den Kleinstädten und Landgemeinden. Die Vorschläge, die der Bundesrat hier gemacht hat, sind sicher sachgemäß.

Viertens beim großen Steuerverbund. Zu diesem Punkt will ich hier nichts sagen, das ist eine Fachfrage des Finanzausschusses.

Ich möchte aber zusammenfassend sagen, daß diese vier Abweichungen sämtlich nicht den Vorwurf rechtfertigen, von der Reform sei nicht viel übriggeblieben. Richtig ist allein, daß in der öffentlichen Diskussion über die Finanzreform häufig von unzutreffenden Voraussetzungen und Vorstellungen ausgegangen worden ist, wodurch auch irrealer Hoffnungen erweckt wurden, die tatsächlich unerfüllbar sind und es immer waren. Richtig ist auch, daß der hier vorliegende Entwurf nur ein Teil der Reform ist, der der Ergänzung bedarf, z. B. durch das Verwaltungsabkommen zur Flurbereinigung, die Intensivierung des Länderfinanzausgleichs, die Ausführungsgesetze zur Gemeindefinanzreform und einiges mehr. Außerdem ist erforderlich, daß, nachdem Klarheit über die Aufgaben- und Lastenverteilung bestehen wird, das Anteilsverhältnis an den Verbundsteuern endgültig festgelegt wird. Schließlich bedarf es noch der Ausnützung der dem Bund durch die Verfassungsänderung neu eingeräumten Kompetenzen für die Gemeinschaftsaufgaben, die wissenschaftliche Forschung, die Ausbildungsbeihilfen usw.

(B) Wenn diese Bundesregierung und dieser Bundestag den Teil dieses großen zusammenhängenden Reformwerkes, der in dieser Legislaturperiode verabschiedet werden könnte, auch tatsächlich verabschiedet werden, werden alle Beteiligten Großes geleistet haben. Die Länder sind bereit, ihren Teil zu diesen Aufgaben beizutragen, den Unkenrufen von dem angeblich engstirnigen Föderalismus zum Trotz. Aber es ist nur legitim, wenn sie bei einer Reform des Föderalismus darauf achten, daß die Grundprinzipien unseres bundesstaatlichen Aufbaues und die notwendige Leistungsfähigkeit der Länder und Gemeinden erhalten bleiben. Ich darf nur noch einmal darauf hinweisen, daß dies für die Erfüllung der großen Infrastruktur- und Bildungsaufgaben, von denen die Zukunft unseres Volkes abhängt und die in erster Linie bei den Ländern und Gemeinden anfallen, unumgänglich erforderlich ist.

Ich danke Ihnen für Ihre Geduld und bitte um Zustimmung zu den Empfehlungen des Rechtsausschusses.

Präsident Schütz: Ich danke Herrn Senator Dr. Heinsen.

Berichterstatte für den Finanzausschuß ist Herr Minister Kubel (Niedersachsen). Ich erteile ihm das Wort.

Kubel (Niedersachsen), Berichterstatter: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Die schriftliche Ausarbeitung meines Berichts geht zu Protokoll*). Ich werde sogar auf verbindende Rhetorik

*) Anlage 2

(C) verzichten. Der Finanzausschuß als Teil des Bundesorgans will die Redezeit des Bundesfinanzministers nicht verkürzen.

Die **Vorschläge des Finanzausschusses** zu § 6 der Vorlage betreffen drei Kernfragen der Finanzreform: erstens den großen Steuerverbund und weitere Neuregelungen für die Ertragshoheit, zweitens die Verfassungsvorschriften über die Beteiligung von Bund und Ländern an den gemeinsamen Steuern, drittens die Gemeindefinanzreform.

Die Mehrheit der Mitglieder des Finanzausschusses lehnt die **Einbeziehung der Umsatzsteuer** in den **Steuerverbund** ab. Sie hält diese Entscheidung für geboten, weil sich die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen eines großen Verbundes derzeit nicht übersehen lassen und möglicherweise zu einer Streuung des Steueraufkommens führen würden, die eine Verteilung auf die einzelnen Länder nach dem örtlichen Aufkommen nicht mehr vertretbar erscheinen lassen könnte. Zu anderen Verteilungsmaßstäben glaubt sich die Mehrheit der Mitglieder des Finanzausschusses aber nicht entschließen zu können, weil das nach ihrer Auffassung der Einführung einer Überweisungssteuer gleichkäme und verfassungspolitisch bedenklich wäre. Außerdem meint die Mehrheit, die mit dem großen Steuerverbund angestrebte gleichmäßige Aufkommensentwicklung bei Bund und Ländern könne gar nicht wünschenswert sein, weil sich die Deckungsbedürfnisse bei Ländern und Gemeinden angesichts ihrer gegenüber dem Bund wesentlich höheren Investitionsquote erheblich höher als beim Bund entwickelten.

(D) Der Finanzausschuß hält es für notwendig, die Beteiligung der Gemeinden am Mineralölsteueraufkommen ausdrücklich im Grundgesetz zu regeln. Er teilt nicht die Auffassung der Bundesregierung, durch den neuen Art. 104 a Abs. 3 könne die Mineralölsteuerbeteiligung der Gemeinden ausreichend fundiert werden.

Bei der Beteiligung von Bund und Ländern an den gemeinsamen Steuern hält der Finanzausschuß an der Regelung durch das Grundgesetz sowie an der im wesentlichen dem geltenden Recht entsprechenden Beibehaltung der Revisions- und Sicherungsklausel fest. Dabei soll in der Neufassung des Art. 106 Abs. 3 ausdrücklich klargestellt werden, daß das verfassungsrechtlich festgelegte Beteiligungsverhältnis gilt, solange und soweit nicht eine andere gesetzliche Regelung getroffen ist.

Der Finanzausschuß stimmt der Bundesregierung grundsätzlich darin zu, daß bei der Ermittlung der Ausgaben, die für die Festsetzung des Anteilsverhältnisses maßgebend sind, der mittelfristigen Finanzplanung besondere Bedeutung zukommt. Allerdings muß die von der Bundesregierung vorgesehene Fassung des Art. 106 Abs. 3 Nr. 1 Satz 2 geändert werden, weil eine „mehrjährige Finanzplanung“ als Grundlage der Ausgabenermittlung nach geltendem Recht nicht vorgesehen ist. Es kann deshalb nur auf die Finanzplanungen aller beteiligten Gebietskörperschaften und ihre gegenseitige Abstimmung abgestellt werden, zu der der Finanzplanungsrat mit

(A) entsprechenden Vorschlägen und Empfehlungen wichtige Hinweise geben kann.

Schwierige Probleme wirft die **Gemeindefinanzreform** auf. Der Finanzausschuß sieht sich zu einer abschließenden Stellungnahme außerstande. Erst müssen die Ergebnisse der bereits laufenden Statistik vorliegen und die Ausführungsgesetze der Bundesregierung näher bekanntgemacht sein — so lautet die Meinung des Finanzausschusses.

Der Ausschuß schlägt Ihnen im übrigen neben Änderungen der Regierungsvorlage eine Stellungnahme vor, die Sie auf den Seiten 10 ff. der Drucksache 138/1/68 finden.

Die erforderlichen verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Gemeindefinanzreform will die Bundesregierung in § 6 ihrer Gesetzesvorlage durch die Neufassung des Art. 106 Abs. 3 Satz 1, Abs. 5 und Abs. 6 Sätze 4 bis 7 schaffen. Die Gemeinden sollen einen Anteil vom Einkommensteueraufkommen erhalten, der unter Berücksichtigung des örtlichen Aufkommens zuzuteilen ist. Bund und Länder, deren Anteile an den gemeinsamen Steuern dadurch gemindert werden, sollen zum Ausgleich dafür über eine Umlage am Gewerbesteueraufkommen der Gemeinden beteiligt werden. Hinter dieser Konzeption steht die Absicht des Bundes, ab 1972 die Gewerbesteuer zu senken. Über konkrete Ausgleichsmöglichkeiten für die dann eintretenden Steuerausfälle bei Bund und Ländern hat sich der Bund noch nicht geäußert; er will die Entscheidung darüber der weiteren Entwicklung vorbehalten.

(B) Der Finanzausschuß vermag den Vorstellungen der Bundesregierung in diesen Punkten oder — um es vorsichtiger zu sagen — in mehreren Punkten nicht zu folgen. Er billigt zwar im Ergebnis, daß die starke Abhängigkeit der kommunalen Finanzausstattung von der Gewerbesteuer gemildert wird. Er schlägt vor, daß die Gemeinden 30 % ihres Gewerbesteueraufkommens über eine Staatsumlage abführen und dafür eine Beteiligung am örtlichen Einkommensteueraufkommen erhalten. Nach Meinung des Finanzausschusses können allerdings weder die Gemeinden unmittelbar in den Steuerverbund zwischen Bund und Ländern einbezogen werden, noch kann den Ländern zugemutet werden, die finanziellen Folgen aus einem Abbau der Gewerbesteuer, über den der Bundesgesetzgeber entscheidet, mit zu tragen.

Deshalb empfehlen wir, den Länderanteil an den gemeinsamen Steuern mit der Maßgabe zu erhöhen, daß die Länder verpflichtet werden, die sich aus der Erhöhung ihres Anteils ergebende Finanzmasse im Wege einer Beteiligung der Gemeinden am örtlichen Steueraufkommen an Einkommensteuer an diese weiterzuleiten.

Die Umlage, die vom Gewerbesteueraufkommen erhoben wird, soll nach Auffassung des Finanzausschusses dem Bund ausschließlich zufließen. Das halten wir im Hinblick auf die gesetzgeberische Verantwortung des Bundes bei einer etwaigen Entscheidung über den Abbau der Gewerbesteuer für gerechtfertigt.

Was Berlin anbetrifft, so würde ein Austausch (C) eines Teils der Gewerbesteuer gegen eine Beteiligung an den Steuern vom Einkommen infolge des Präferenzsystems des Berlinhilfe-Gesetzes in jedem Falle zu einer Minderung der Steuereinnahmen Berlins führen. Es muß daher ein Weg gefunden werden, der insoweit eine Benachteiligung Berlins im Rahmen der Gemeindefinanzreform vermeidet.

Zu erwähnen bleibt in diesem Zusammenhang allerdings noch, daß der Finanzausschuß in seinem Vorschlag die Möglichkeit zur Einführung variabler Hebesätze bei der Einkommensteuerbeteiligung der Gemeinden nicht übernommen hat, und zwar aus finanzsteuer-, wirtschaftspolitischen und schließlich auch aus verwaltungstechnischen Gründen.

Lassen Sie mich nun übergehen zu einer Entschliebung und zwei Änderungen, die Ihnen der Finanzausschuß im Zusammenhang mit § 7 der Regierungsvorlage zu Art. 107 GG vorschlägt.

In der Entschliebung wird die Absicht der Bundesregierung, den **Länderfinanzausgleich** zu verbessern, ausdrücklich begrüßt. Im unmittelbaren Zusammenhang mit dieser Entschliebung steht der Vorschlag, Art. 107 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes neu zu fassen. Die bisherige Verfassungsgrundlage für den Länderfinanzausgleich, die lediglich einen angemessenen Ausgleich zwischen leistungsfähigen und leistungsschwachen Ländern fordert, hat sich in dieser Formulierung als nicht ausreichend erwiesen und insbesondere die Bedarfskomponente für den Länderfinanzausgleich nicht erwähnt.

Mit der vorgeschlagenen Neufassung sollen die (D) Kriterien verfassungsrechtlich festgelegt werden, die für den Finanzausgleich in einem Bundesstaat unabweisbar erscheinen und — was die Wahrung einheitlicher Lebensverhältnisse anbetrifft — durch Art. 106 Abs. 4 Ziff. 3 GG auch heute schon ein Grundprinzip des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sind. Es erscheint erforderlich, dieses Verfassungsprinzip in der Grundsatzvorschrift für den horizontalen Finanzausgleich zu wiederholen.

Das weitere Merkmal hängt eng damit zusammen; denn nur eine gleichmäßige Erfüllung der öffentlichen Aufgaben kann auf die Dauer einheitliche Lebensverhältnisse sichern. Der Mehrheit des Finanzausschusses erscheint das selbstverständlich.

Der Änderungsantrag des Finanzausschusses zu Art. 107 Abs. 1 Satz 2 strebt eine verbesserte Grundlage für eine Zerlegungsgesetzgebung an. Bei dem geltenden System der Steuerverteilung nach dem örtlichen Aufkommen erscheint es erforderlich, zumindest große, zum Teil mit der fortschreitenden Konzentration unserer Wirtschaft zusammenhängende Aufkommensverzerrungen und die darauf beruhenden Verfälschungen in der Steuerkraft der einzelnen Länder zu bereinigen.

Bei § 8 der Regierungsvorlage — damit komme ich zum Schluß — vermag der Finanzausschuß den weitgesteckten Vorstellungen der Bundesregierung über Änderungen im Bereich der **Steuerverwaltung** nicht zu folgen. Er spricht sich dafür aus, es grundsätzlich bei der bisherigen Regelung zu belassen und

- (A) lediglich im Rahmen der Neufassung des Art. 108 Abs. 3 die Umsatzsteuer in die Auftragsverwaltung der Länder einzubeziehen.

Präsident Schütz: Ich danke Herrn Finanzminister Kubel (Niedersachsen) und erteile nunmehr Ministerpräsidenten Kühn (Nordrhein-Westfalen) das Wort, der eine Erklärung im Namen der Länder abgeben wird.

Kühn (Nordrhein-Westfalen): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Die Herren Ministerpräsidenten haben mich als den **Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz** einstimmig beauftragt, im Namen der Länder eine die Beratung des Bundesrates einleitende **Erklärung zur Finanzreform** abzugeben.

Der Bundesrat schickt sich an, im ersten Durchgang seine Vorentscheidungen zu einem wichtigen Gesetzeswerk zu treffen. Mir fällt die Aufgabe zu, vorbereitend zur Abstimmung in großen Zügen die Erwägungen darzulegen, von denen sich die Länder nach dem Ergebnis der Vorberatungen bei ihren Stellungnahmen leiten lassen werden.

Der Bundesrat begrüßt es, daß die Bundesregierung die Forderung der Ministerpräsidenten aufgegriffen hat, eine Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern durch klare Aufgabenteilung herbeizuführen.

- (B) Obgleich der Grundgedanke dieser Forderung durch den Regierungsentwurf noch nicht verwirklicht wird, unterstützt der Bundesrat das Bemühen der Bundesregierung, die bundesstaatliche Finanzverfassung neu zu ordnen und in diese Neuordnung eine Reform der Gemeindefinanzen einzubeziehen.

Er stimmt den gesetzgeberischen Zielen der Bundesregierung zu, daß die Finanzverfassung außerdem eine eindeutige Lastenverteilung, einen ausgewogenen bundesstaatlichen Finanzausgleich und eine Stärkung der Finanzkraft der Gemeinden herbeiführen muß.

Die Ministerpräsidenten erkennen an, daß den Ländern Gelegenheit gegeben war, in Vorverhandlungen mit der Bundesregierung zu Fragen der Finanzreform ihre Auffassung darzulegen. Sie hätten es für geboten erachtet, wenn dies auch für das Gebiet der Gemeindefinanzreform vorher hätte geschehen können.

Der Bundesrat bedauert, daß die Regierungsvorlage von dem Ergebnis der Einigung zwischen Bundeskanzler und Ministerpräsidenten abweicht; die Abweichung ist in der Frage der Subventionsgesetze erheblich.

Die Vorschläge der Bundesregierung zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes lassen sich erst dann abschließend beurteilen, wenn die zur Durchführung der Finanzreform in dieser Legislaturperiode erforderlichen einfachen Bundesgesetze im Entwurf vorliegen. Dies gilt vor allem für die Ausführungsgesetze über Gemeinschaftsaufgaben, den horizontalen Finanzausgleich und die Gemeinde-

finanzreform. Der Bundesrat hat den Wunsch, daß ihm diese Entwürfe bekanntgegeben werden, bevor er sich im zweiten Durchgang mit dem Finanzreformgesetz erneut befaßt. (C)

Die Ministerpräsidenten erwarten ferner, daß die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Reform im weiteren Gesetzgebungsverfahren dargestellt werden. Die Länder sind zu einer Mitwirkung dabei bereit.

Der Bundesrat ist sich immer bewußt gewesen, daß das System der **Gemeinschaftsaufgaben** eine Abkehr von dem Prinzip der Aufgabentrennung zwischen Bund und Ländern bedeutet und daß hiermit ein tragender Grundsatz der geltenden Verfassung durchbrochen wird. Mit der Einführung des Verfassungsinstitutes der Gemeinschaftsaufgaben werden die Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Ländern vermischt. Es muß deshalb besonders darauf geachtet werden, daß die Verwaltung nicht zusätzlich kompliziert wird und die Sachentscheidungen nicht erschwert werden. Auch aus diesem Grunde gewinnt die Forderung nach Vorlage der Ausführungsgesetze eine besondere Bedeutung.

Der Bundesrat will gleichwohl aus staatspolitischen Erwägungen dieser Änderung der Verfassungsstruktur zustimmen, um die Erfüllung wichtiger Zukunftsaufgaben, nämlich des Hochschulbaues, der regionalen Wirtschaftsförderung und der Agrarpolitik, durch ein engeres Zusammenwirken von Bund und Ländern zu sichern. Der Bundesrat gibt der Hoffnung Ausdruck, daß die großen Erwartungen, die sich an die Gemeinschaftsaufgaben knüpfen, in vertrauensvoller Zusammenarbeit erfüllt werden. (D)

Dem Bund soll das Recht zuerkannt werden, in Zeiten der Rezession **Maßnahmen der Konjunkturförderung** im Bereich der Länder zu unterstützen. In diesem Ziel weiß sich der Bundesrat mit der Bundesregierung einig. Der Bundesrat ist mit dem Bundeskanzler der Auffassung, daß in der vorgeschlagenen Bestimmung des **Art. 104 a Absatz 3** eine bessere Abgrenzung zu der Regelung der Gemeinschaftsaufgabe der „regionalen Wirtschaftsförderung“ zu prüfen ist. Er hält es ferner für geboten, daß die zu weit gehende Generalklausel eingengt wird.

Der Bundesrat hält es für ein wichtiges Erfordernis einer gesunden Finanzverfassung, daß der **Bund die Ausgabenverantwortung** für solche **Subventionsgesetze** trägt, bei denen Empfänger, Voraussetzungen und Höhe gesetzlich bestimmt sind und deren Durchführung sich deshalb auf eine einfache Auszahlungsverwaltung beschränkt. Dann entfällt der finanzpolitische Grund dafür, daß die Ausgabenverantwortung an die Verwaltungszuständigkeit geknüpft wird, weil der Verwaltung ein nennenswerter Ermessensspielraum nicht bleibt. Der Bund sollte nicht berechtigt sein, solche Subventionsgesetze auf Kosten der Länder zu erlassen.

Die Fassung der Regierungsvorlage wird dieser Absicht jedoch nicht voll gerecht, weil sie dem Bund die Möglichkeit geben würde, solche Gesetze

(A) auch ohne Zustimmung des Bundesrates zu erlassen, und zwar mit der Folge, daß sie dann in landeseigener Verwaltung durchgeführt werden und daß die Finanzlast von den Ländern zu tragen ist. Der Bundesrat schlägt deshalb vor, zu einer der Alternativfassungen zurückzukehren, die Gegenstand der Übereinstimmung in dem vorbereitenden Gespräch zwischen Bundeskanzler und Ministerpräsidenten gewesen sind. Danach soll die Zustimmung des Bundesrates nicht erforderlich sein, wenn das Subventionsgesetz in bundeseigener Verwaltung durchgeführt wird. Anderenfalls soll das Gesetz der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Das Gesetz soll bestimmen können, daß es von den Ländern im Auftrage des Bundes auszuführen ist. Der Bundesrat hat nur bei dieser Fassung die Möglichkeit, Subventionsgesetze zu Lasten der Länder zu verhindern, d. h. seine Zustimmung davon abhängig zu machen, daß Bundesauftragsverwaltung angeordnet wird und der Bund damit die Zweckausgaben trägt.

Der vertikale **Finanzausgleich** ist ein Kernstück der bundesstaatlichen Finanzverfassung. Er entspricht nur dann einem föderalistischen Staatsaufbau, wenn er in einer Einigung von Partnern gefunden werden muß, deren verfassungsrechtliche Stellung gleichgewichtig ist.

Die Bundesregierung schlägt zwei Grundgesetzänderungen vor, die dieses Gleichgewicht zugunsten des Bundes verschieben.

(B) Der erste ihrer Vorschläge betrifft die **Einbeziehung der Umsatzsteuer in den Steuerverbund**. Hierzu kann ich nur die Meinung der indes großen Mehrheit des Bundesrates vortragen. Dem Steuerbund, der heute das Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer umfaßt, fällt in dem geltenden Trennsystem die Rolle der Manövriermasse zu. Die Manövriermasse dient dem Zweck, durch periodische Änderungen des Verteilungsschlüssels die Anteile von Bund und Ländern am Gesamtsteueraufkommen dem wechselnden Bedarf anzupassen. Die derzeitige Manövriermasse, die auf eine Größenordnung von etwa 50 Milliarden DM wächst, ist dazu groß genug. Ihr Umfang zwingt deshalb nicht dazu, sie durch die Einbeziehung einer weiteren großen Steuer zu erweitern.

Die Umsatzsteuer ist als eine Steuer, die wirtschaftlich den Verbrauch belastet, verhältnismäßig ungeeignet, nach dem örtlichen Aufkommen verteilt zu werden. Wird sie gleichwohl nach diesem Maßstab verteilt, dann entstehen Verzerrungen, die zu der Forderung führen werden, sie nach einem Bedarfsschlüssel aufzuteilen und sie dadurch zur Bundesdotations zu machen. Diese Tendenz begründet die Gefahr, daß die Länder in die völlige finanzielle Abhängigkeit des Bundes geraten. Vor allem aber muß der große Steuerverbund dazu führen, daß der natürliche Steuerzuwachs, der bei der progressiv gestalteten Einkommensteuer am größten ist, mit dem größeren Anteil dem Bund zugute kommt. In stärkerem Maße als der Bedarf des Bundes wird aber — wie die Bundesregierung selbst anerkennt — der Bedarf der Länder ansteigen, vor allem für die

(C) Investitionen sowie für die Betriebs- und Personalkosten im Bereich der großen Bildungs- und Kulturaufgaben. Die Länder, die beim kleinen Steuerverbund den größeren Anteil am Zuwachs der Einkommensteuer hatten, verlieren die Verhandlungsposition, von der aus sie bisher die berechtigten Ansprüche auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben erfolgversprechend geltend machen konnten. Sie werden einem Bund gegenüberstehen, der im Besitz des größeren Anteils am Zuwachs der Einkommensteuer einseitig bestimmen könnte, in welchem Maße er die Länder daran beteiligt. Mit dem großen Steuerverbund wird eine Position des Bundes angestrebt, bei der er der allein entscheidende Partner sein wird. Eine Stabilisierung der Einnahmeseite bedeutet deshalb eine Stabilisierung dieser besseren Position des Bundes.

Alle Länder widersprechen dem zweiten Vorschlag der Bundesregierung, das **Beteiligungsverhältnis am Steuerverbund** nicht mehr im Grundgesetz festzulegen, sondern es einem einfachen Bundesgesetz zu überlassen, das so lange weitergelten soll, bis es durch ein neues Bundesgesetz abgeändert wird. Zur Begründung ist nur gesagt, das Grundgesetz solle nicht mit Regelungen belastet werden, die keinen Verfassungsrang haben. Diese Begründung überzeugt nicht. Nur dann, wenn eine Grundgesetzvorschrift ein festes Beteiligungsverhältnis bestimmt, das wieder Geltung erlangt, wenn eine anderweitige gesetzliche Regelung ausläuft, ist ein Zwang zur Einigung zwischen Bund und Ländern gegeben, um den Verteilungsschlüssel den Verschiebungen des Bedarfs anzupassen. Die vorgeschlagene Regelung benachteiligt die Länder, zumal sie es ungleich schwerer haben, die zur Änderung des Beteiligungsverhältnisses notwendigen Gesetzesänderungen herbeizuführen. Auch dieser Vorschlag fördert daher nicht die Finanzreform, sondern ersetzt nur den vereinbarten Ausgleich durch den vom Bund gewährten.

(D) Der Bundesrat ist mit der Bundesregierung der Auffassung, daß die **Gemeindefinanzreform** das Ziel verfolgen muß, die Gemeindefinanzmasse zu verstärken und die gemeindliche Finanzstruktur zu verbessern. Die Bundesregierung will dieses Ziel dadurch erreichen, daß die Gewerbesteuer vom 1. Januar 1972 an abgebaut wird. Schon vom 1. Januar 1970 ab aber soll die Gemeindefinanzstruktur geändert werden: Die Gemeinden sollen einen Teil ihrer Gewerbesteuer als Umlage an Bund und Länder abtreten und als Ausgleich dafür einen entsprechenden Anteil vom Aufkommen der Einkommensteuer erhalten. Die Absicht der Bundesregierung leidet an dem Mangel, daß die Maßnahme eines teilweisen Abbaus der Gewerbesteuer verfassungsrechtlich vollzogen werden soll, obgleich ungeklärt ist, wie die Folgeprobleme gelöst werden sollen. Es bleibt offen, wie der Einnahmeausfall im öffentlichen Gesamthaushalt ausgeglichen werden kann. Es ist auch nicht übersehbar, wie sich die Änderung der Gemeindefinanzstruktur auf die einzelnen Gemeinden auswirken wird.

Eine abschließende Stellungnahme zu dem Programm der Gemeindefinanzreform wird erst dann

- (A) möglich sein, wenn die Auswirkungen auf die Gemeinden erkennbar sind.

Das Ziel, die Gemeindefinanzmasse zu verstärken, wird durch die Regierungsvorlage nicht verwirklicht. Eine sofortige Hilfe für die Gemeinden ist aber notwendig. Dem will die Mehrheit der Länder dadurch entsprechen, daß ab 1. Januar 1969 ein bedeutender Anteil der Mehreinnahmen aus der Erhöhung des Länderanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer von 63 vH auf 65 vH an die Gemeinden weitergegeben wird. Die Länder, die eine solche Erklärung nicht abgeben können, sehen sich dazu nur deshalb nicht in der Lage, weil sie über die entsprechenden Einnahmen bereits voll haben disponieren müssen.

Zu den übrigen Vorschlägen der Bundesregierung nimmt der Bundesrat wie folgt Stellung.

Die Mehreinnahmen aus der letzten Anhebung der **Mineralölsteuer** um 3 Pfennig je Liter sollen den Gemeinden zur Förderung des Ausbaues ihrer Verkehrsanlagen zur Verfügung gestellt werden. Die Länder erwarten, daß für diese Aufgaben ein weiterer Anteil am Aufkommen der Mineralölsteuer zur Verfügung gestellt wird. Über die verfassungskonforme Ausgestaltung und die Höhe des Anteils bleibt zu verhandeln.

Ferner sprechen sich die Länder für eine maßvolle Erhöhung des Aufkommens der **Grundsteuer** aus. Eine Entscheidung über die Höhe setzt den Abschluß der neuen Einheitsbewertung voraus.

- (B) Der Bundesrat hat mit Verwunderung davon Kenntnis genommen, daß der Gesetzentwurf bei der Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer in Artikel 106 Absatz 5 darauf abzielt, direkte staatsrechtliche **Beziehungen zwischen Bund und Gemeinden** herzustellen. Der Bund soll allein unter Umgehung der Länder die Finanzausstattung der einzelnen Gemeinden maßgeblich beeinflussen. Der Gesetzentwurf gibt dem Bund nämlich das Recht, durch bundesgesetzliche Vorschriften die Aufteilung auf die Gemeinden zu regeln und dadurch in den kommunalen Finanzausgleich einzugreifen, der in die Kompetenz der Länder fällt. Diese Änderungen würden die Kompetenzen der Länder und deren finanzpolitische Verantwortung im kommunalen Bereich erheblich beeinträchtigen müssen.

Lassen Sie mich abschließend folgendes sagen! Der Bundesrat ist das Organ, durch das die Länder bei der Gesetzgebung mitwirken. Den Ländern wird oft nachgesagt, sie verträten nur ihre regionalen Interessen. Sicherlich tun sie das auch, und das ist eine ihrer legitimen Aufgaben.

In der Verantwortung der Länder liegt — das wird oft übersehen — das Schwergewicht der inneren Staatsverwaltung. Ihnen ist besonders die **Verteidigung des Föderalismus** als eines fundamentalen Prinzips staatlicher Ordnung anvertraut. Jedoch immer dann, wenn sich ergab, daß eine Aufgabe besser zentral als dezentral zu lösen war, haben sich die Länder den politischen und wirtschaftlichen Notwendigkeiten nicht verschlossen. Sie wer-

- den sich auch im Interesse der Finanzreform von der gleichen Haltung leiten lassen. (C)

Eine wirksame Ordnung der öffentlichen Finanzen muß von einer klaren Zuordnung der staatlichen Ausgaben ausgehen.

Es kann nicht Aufgabe der Finanzreform sein, nur die Machtverhältnisse zu verschieben, wenn sich daraus keine Verbesserung für das allgemeine Wohl ergibt. Was der Entwurf des Finanzreformgesetzes erreichen soll, muß eine Reform sein. Die Länder werden es an einer positiven Mitwirkung in Richtung auf dieses Ziel hin nicht fehlen lassen.

Präsident Schütz: Ich danke Herrn Ministerpräsidenten Kühn für die von ihm im Namen der Länder abgegebene Erklärung.

Zu einer kurzen Erklärung hat Herr Ministerpräsident Dr. Diederichs das Wort.

Dr. Diederichs (Niedersachsen): Herr Präsident, meine Herren! In der soeben namens der Ministerpräsidenten und der Bürgermeister der Länder abgegebenen Erklärung kam an bestimmter Stelle zum Ausdruck, daß es sich dabei nicht um durchweg einhellige Auffassungen der Länder gehandelt hat.

Volle Einigkeit besteht hinsichtlich der allgemeinen Zielsetzungen der Finanzreform, mit der nach jahrelangen Vorarbeiten eine neue und bessere Grundlage für das Zusammenwirken des Bundes und der Länder mit ihren Gemeinden geschaffen werden soll, deren Bedeutung weit über rein finanzpolitische oder verfahrensmäßige Fragen hinausgeht. (D)

Die **abweichenden Auffassungen**, soweit sie von allgemeiner Bedeutung sind und von **Niedersachsen** vertreten werden, hier in gebotener Kürze darzulegen, erscheint mir bei dem hohen Maße der Verantwortung, das uns allen gemeinsam mit der Beratung und der Verabschiedung dieser Verfassungsnovelle auferlegt ist, geboten und notwendig.

Niedersachsen teilt nicht die Bedenken, daß durch die Einbeziehung der Umsatzsteuer in den **Steuerverbund** die Länder in die finanzielle Abhängigkeit des Bundes geraten würden. Die im Grundgesetz garantierte Staatsqualität der Länder wird durch die Vorschläge zur Finanzreform, wie sie in der Regierungsvorlage enthalten sind, nach unserer Meinung nicht in Frage gestellt oder gefährdet. Insofern folgen wir der Konzeption der Bundesregierung. Wir sind darüber hinaus der Auffassung, daß auch die Einfuhrumsatzsteuer in den Steuerverbund aufgenommen werden sollte.

Wir sind bereit, zu der neuen Form der verstärkten Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern unseren Beitrag zu leisten, nicht zuletzt als Mitglied des Bundesorgans Bundesrat.

Lassen Sie mich dieses aus der Sicht eines **Landes** beleuchten, das seit vielen Jahren infolge seiner **geringen Finanzkraft** in der freien Gestaltung der ihm obliegenden Aufgaben behindert ist! Wir sind ein wenig empfindlich — was Sie verstehen wer-

(A) den —, wenn immer wieder die Rede davon ist, es käme zur Sicherung der Staatsqualität auf eine eigene Einnahmehoheit der einzelnen Länder und auf die Möglichkeit an, weitestgehend über eigene Einnahmen zu disponieren. Ginge es danach, so hätten Länder wie Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Saarland und Niedersachsen seit vielen Jahren ernste Zweifel an ihrer Staatsqualität haben müssen, weil sie bei der gegenwärtigen Finanzverfassung und Finanzausgleichsregelung weitgehend aus zweiter Hand leben. Sie sind praktisch als Alimientäre bessergestellter Länder auf den horizontalen Finanzausgleich angewiesen und müssen heute für jede Mark dankbar sein — und sind es auch —, die ihnen zusätzlich aus der Kasse des Bundes in Form von Ergänzungszuweisungen, Strukturhilfen oder in anderer Weise zufließt, leider nicht so dotationsfrei, wie sie es wohl wünschten.

Ich darf Sie deshalb um Verständnis bitten, wenn wir mit einer Reihe von Anträgen, die mein Kollege Herr Minister Kubel anschließend dem Hohen Hause vorlegen und begründen wird, eine Konzeption zur Finanzreform vertreten werden, die teilweise noch über die Vorstellungen der Bundesregierung hinausgeht. Unsere Anträge sind nach unserer Überzeugung geeignet, die Staatsqualität aller Länder wesentlich stärker zu sichern, als dies in dem heutigen Finanzsystem möglich ist, und das ist ja wohl der Kern der Finanzreform.

(B) Nach der Auffassung des Landes Niedersachsen entspricht es durchaus nicht dem Wesen eines Bundesstaates, daß die gemeinschaftlichen Steuern zunächst entsprechend dem in der modernen Wirtschaft mehr oder weniger zufälligen örtlichen Aufkommen verteilt und dann in einem sozialhilfeähnlichen Verfahren des horizontalen Finanzausgleichs unzureichend umverteilt werden.

Ein solches System kann nicht befriedigen und die föderative Ordnung nicht so rechtfertigen, wie wir es gern ihres Rufes und Image wegen sähen. Die einheitliche Wirtschaft der Bundesrepublik und ihr einheitliches konjunkturelles Instrumentarium nach dem Stabilitätsgesetz müssen zwangsläufig die Ländergrenzen vernachlässigen und finden ihre Parallele in der Forderung unserer Mitbürger nach einheitlichen Lebensverhältnissen, einheitlichen Bildungschancen und möglichst einheitlichen Grundlagen für die Entwicklung der sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse in allen Teilen der Bundesrepublik gemäß Art. 106 Abs. 4 GG.

Damit komme ich zu dem zweiten und wesentlichen Punkt. Im Mittelpunkt der niedersächsischen Anträge steht als Hauptforderung an eine wahrhaftige Finanzreform die **Abkehr vom Prinzip der örtlichen Besitzstände**, sprich Radizierbarkeit, und die Hinwendung zu einem System gemeinschaftlicher Teilhabe und Verantwortung an großen gemeinschaftlichen Steuern, und zwar nach Maßstäben, welche sich am Bedarf und an Prioritäten in der Aufgabenerfüllung orientieren und nach Ausmaß und Verteilung durch den Bundesrat maßgeblich mitbestimmt werden und dotationsauflagenfrei bleiben.

(C) Erst wenn diese Grundvoraussetzungen einer aufeinander abgestimmten Finanzpolitik erfüllt sind, werden alle Länder in der Lage sein, die weiteren Anliegen der Finanzreform gleichmäßig zu erfüllen. Das gilt ganz besonders für den wichtigen Bereich der gemeindlichen Finanzreform, mit der wir alle einmütig gern eine Verstärkung der kommunalen Einnahmen erreichen möchten. Ich wäre Ihnen deshalb außerordentlich dankbar, wenn Sie durch Ihre Zustimmung zu unseren Anträgen auch für alle schwächeren Partner des bundesstaatlichen Finanzausgleichs die gleichen Möglichkeiten eröffneten. Nur wenn es gelingt, in der Bundesrepublik alle Kräfte zur Erfüllung der gemeinsamen Aufgaben zusammenzufassen, und wenn alle Teilbereiche — sprich Länder — ausreichende Lebens- und Wirkungsmöglichkeiten erhalten, kann unser Bundesstaat einen überzeugenden Beitrag für die Zukunft unseres Volkes in einer europäischen Ordnung leisten.

Ich darf mit allem Ernst abschließend sagen, daß Niedersachsen als das Kernstück der Finanzreform eine Regelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern und der Länder untereinander ansieht, die dem Bestreben, Aufgabenverteilung und Mittelverteilung zu harmonisieren, auch wirklich gerecht wird.

Lassen Sie mich schließen mit einem Wort des aus Niedersachsen stammenden Philosophen Carl Jaspers, das, glaube ich, für uns alle gilt:

„Aber ich bin nur mit den andern,
allein bin ich nichts.“

(D)

Präsident Schütz: Danke sehr, Herr Ministerpräsident Dr. Diederichs! — Das Wort hat der Herr Bundesminister der Finanzen.

Dr. Strauß, Bundesminister der Finanzen: Herr Präsident, meine Damen und Herren! Heute liegt diesem Hause der Entwurf des Finanzreformgesetzes im ersten Durchgang zur Beschlußfassung vor. Durch diesen Gesetzentwurf soll unser Grundgesetz geändert werden. Er hebt sich durch seine Tragweite aus der Reihe der vielfältigen gesetzgeberischen Vorhaben unserer Zeit ab, und wir müssen uns der Bedeutung der Aufgabe und des geschichtlichen Ranges der zu treffenden Entscheidung bewußt sein.

Mit dieser Reform soll die Finanzverfassung so weiterentwickelt werden, daß auch für das ausgehende 20. Jahrhundert die staatspolitisch wichtigen Aufgaben zum Wohle des Ganzen in zeitgemäßer Form und wirksam erfüllt werden können.

Über die **Notwendigkeit der Finanzreform** — wie immer — besteht allseits Einverständnis. Ich kann es mir versagen, den Einzelheiten der Begründung hier nachzugehen. Ich erinnere an die Beschlüsse der Konferenz der Ministerpräsidenten in Saarbrücken im Jahre 1963; ich erinnere an die Einsetzung einer unabhängigen Sachverständigenkommission durch die Bundesregierung und die Ministerpräsidenten im März 1964. Der damals gemeinsam festgelegte

(A) Auftrag an die Kommission hat im einzelnen schon die Ziele der Reform umrissen, und wir tun heute, angesichts der öffentlichen Kommentierung und nicht zuletzt angesichts der öffentlichen Kritik an dem vorliegenden Werk, gut daran, die damals festgelegten Ziele gegenüber manchem Kleinmut, der heute aufzukommen droht, nicht aus den Augen zu verlieren.

Ich brauche mich auch nicht bei der Vorgeschichte dieses Entwurfs aufzuhalten, da sie Ihnen und uns allen bekannt ist. Nur zwei kurze Bemerkungen.

Die Sachverständigenkommission, die unter dem Namen Troeger-Kommission einen beinahe legendären Ruf erhalten hat, hat ein umfassendes, sorgfältig ausgearbeitetes Gutachten vorgelegt. Dieses Gutachten hat die Arbeiten an dieser Reform wesentlich erleichtert. Ich möchte den Mitgliedern der Kommission auch heute hier dafür meinen herzlichen Dank sagen.

Auf Grund des Finanzreformprogramms der Bundesregierung haben ausführliche Besprechungen zwischen Bund und Ländern stattgefunden. Insbesondere sind die Arbeiten in der Kommission unter Leitung des Staatssekretärs Prof. Dr. Hettlage vom Bundesministerium der Finanzen und des Bayerischen Staatsministers Dr. Heubl zu erwähnen. Die Verhandlungen waren trotz der unvermeidlichen Gegensätzlichkeit der Interessen von den Bemühungen getragen, eine sachgerechte, vorwärtsstrebende Lösung zu finden. Ich möchte das mit Dank betonen, zugleich in der Hoffnung, daß auch die weiteren Beratungen aufgeschlossen im Geiste gesamtstaatlicher Verantwortung geführt und rechtzeitig zu Ende gebracht werden. Wenn ich sage: rechtzeitig zu Ende gebracht werden, so meine ich damit, daß sowohl diese Grundgesetzänderung wie die damit verbundenen Einzelgesetze noch während dieser Legislaturperiode des Bundestages verabschiedet werden sollen. Der Begriff einer Reform besteht im allgemeinen nicht darin, etwas so lange aufzuschieben, bis die mit ihr zu lösenden Mißstände unheilbar geworden sind.

(B)

Die **Finanzverfassung** ist eine der tragenden Säulen des bundesstaatlichen Aufbaues. Sie sichert die rechtlichen und materiellen Grundlagen für die Tätigkeit von Bund, Ländern und Gemeinden und beeinflusst von der finanziellen Ordnung her Richtung und Möglichkeiten des politischen Handelns. Die richtige oder falsche Gestaltung der Finanzverfassung entscheidet darüber, ob von den vorhandenen Mitteln zum Wohle des Ganzen der optimale Gebrauch gemacht wird.

Die Finanzverfassung bestimmt wesentlich den finanziellen Bewegungsspielraum jeder Gebietskörperschaft. Es ist natürlich, daß Bund, Länder und Gemeinden diese Reform mit brennendem Interesse und mit zum Teil kontroversen Argumenten verfolgen. Aber ich möchte nachdrücklich vor einer Fehleinschätzung der gestellten Aufgabe warnen. Es geht nicht darum, daß die eine oder andere Körperschaft mehr Zuständigkeiten oder mehr Mittel erhält. Ein Besitzstandsdenken ist der Reform ebenso hinderlich wie das ausschließlich finanzegoistische Streben nach mehr Mitteln.

Das Grundgesetz vom Mai 1949 vermag in seinen Bestimmungen über das Finanzwesen den Anforderungen unserer Zeit, des vorher erwähnten letzten Drittels des 20. Jahrhunderts, nicht mehr zu genügen. Den Schöpfern des Grundgesetzes ist daraus kein Vorwurf zu machen. Die schnelle Entwicklung der letzten Jahrzehnte waren noch nicht zu übersehen, man stand auch zu unmittelbar — verständlicherweise — unter dem Eindruck der nationalsozialistischen Diktatur, unter dem Eindruck der Folgen des Krieges und, nicht zuletzt, unter dem klar erklärten Willen der alliierten Militärregierungen, keine starke Zentralgewalt in Deutschland jemals wieder zuzulassen. Vor allem die Finanzverfassung war durch nachdrückliche Einwirkung der damaligen Besatzungsmächte in die deutsche Verfassungsentscheidung zur finanziellen Schwächung des Bundes beeinflusst. So scheiterten damals wesentliche Bestimmungen am Einspruch der alliierten Befehlshaber.

Ich bin der Überzeugung, daß es jetzt an der Zeit ist, auf dem Gebiet der Finanzverfassung für einen ausreichenden Zeitraum die Ordnung zu schaffen, die notwendig ist, wenn die Fülle der öffentlichen Aufgaben nach den Bedingungen von heute, morgen und übermorgen mit einem Höchstmaß an Wirksamkeit gelöst werden soll. Das ist das Ziel, auf das wir gemeinsam bei dieser Reform hinarbeiten müssen.

Für jedermann hier — ich darf das auch für meine Person schlicht unterstellen — gehören **Demokratie, Rechtsstaat und Bundesstaat** zusammen. Sie sind gute Ordnungsprinzipien einer freiheitlichen Gesellschaft. Das System der Balance, das sie miteinander bilden, sichert allen Recht, Freiheit, Mitverantwortung und Mitentscheidung. Der föderative Aufbau der Bundesrepublik ist kein künstliches Produkt, er ist aus der deutschen Geschichte gewachsen und so zu verstehen. Wir haben jetzt durch unser politisches Handeln zu beweisen, daß das erneute Bekenntnis zu dieser Staatsform im Jahre 1949 nicht nur Ausdruck einer Reaktion auf die Vergangenheit, auf den Zentralismus des nationalsozialistischen Regimes war, sondern daß es auch in unserer heutigen Zeit Wert und Bestand hat. Wir sind sicherlich gemeinsam der Überzeugung, daß eine unnötige Zusammenballung staatlicher Macht vermieden werden muß und daß ein „Druckknopfstaat“ nicht unser Ideal ist. Zugleich müssen wir aber auch wissen, daß der Föderalismus nur dann lebensfähig ist und bleibt, wenn er die staatlichen Aufgaben von heute und morgen überzeugend zu lösen vermag.

Die **Idee des Föderalismus** hat es heute nicht leicht. Sie wird es morgen, wenn wir vor die Aufgabe gestellt sein sollten, eine gesamtdeutsche Verfassung zu erarbeiten, noch schwerer haben als heute. Die Entwicklung von Technik, Wirtschaft und Verkehr, das immer stärkere Zusammenwachsen der bisherigen Nationalstaaten auch über die nationalen Grenzen hinaus, unterstützen notwendig und unvermeidlich die unitarische Tendenz. Wir bessern nichts, wenn wir davor die Augen verschließen. Wir müssen uns der geschichtlichen Situation stellen, gerade dann, wenn wir den föderativen Staatsaufbau als die für uns beste Staatsform bewahren wollen.

(C)

(D)

(A) Es gehört zu den intellektuellen und scharfsinnigen Pflichtübungen, bei allen Fragen der Entwicklung des Bund-Länder-Verhältnisses den **Art. 79 GG** mit seiner **Bestandsgarantie des bundesstaatlichen Aufbaues** zu bemühen. Ich sage frei heraus, daß dabei zum Teil auch Bedenken gesucht und formuliert werden, die der Idee und der Sache des Föderalismus mehr zu schaden als zu nutzen geeignet sind. Mir geht es hier um eine andere Frage. Wir alle wissen, daß eine Staatsform nur so lange kraftvoll und lebensfähig ist, nur so lange Bestand hat und sich nur so lange den Herausforderungen der Gesellschaft gewachsen zeigen kann, als sie nicht nur vom Buchstaben, sondern auch von der Überzeugung des Volkes getragen wird. Ohne diese Grundlage wird die Verfassung zur leeren Form; sie wird dazu verurteilt, mehr und mehr zu verblassen. Wir haben daher das föderative Prinzip so zu verwirklichen, daß es auch in Zukunft vom Volke als die beste Staatsform bejaht wird.

Ich wage die Behauptung, daß derjenige kein Freund des Föderalismus ist, der sich aus Angst um Zuständigkeiten, Besitzstände oder auch regionale Vorteile an überkommenen Vorstellungen und Formen nur klammert, welche Begründung auch immer — sie stellen sich stets zur rechten Zeit ein — man dafür geben mag. Durch ein ängstliches rückwärts gerichtetes Beharren wird der Sache des Föderalismus nur Schaden zugefügt. Das Bekenntnis zu dieser Staatsform muß notwendig auch das Bekenntnis zu seiner Weiterentwicklung einschließen. Die dynamischen Kräfte des staatlichen Lebens dürfen nicht durch Festhalten an unzeitgemäß werdenden Formen zum Schaden des Ganzen gehemmt werden.

(B)

Unser Grundgesetz muß so gestaltet und weiterentwickelt werden, daß auch eine neue verfassunggebende Versammlung den Föderalismus jederzeit als die beste Staatsform bejahen wird. Es wäre fatal, wenn die landläufige, oft sehr oberflächliche und kurzsichtige Kritik am Föderalismus — er sei zu starr, zu konservativ, restaurativ, traditionell belastet usw., in der Aufgabenerfüllung zu schwer änderbar und daher rückständig — einmal zur Änderung des gesamtstaatlichen Systems führen würde. Die Finanzreform muß beweisen, daß Starrheit und mangelnde Anpassungsfähigkeit nicht zu den Wesenszügen des föderativen Systems gehören.

Der von der Bundesregierung vorgelegte Gesetzentwurf ist schon deshalb nicht das Wunschbild von Zentralisten, die in dem bundesstaatlichen Aufbau unseres Staates nur ein Hemmnis für die Verfolgung staatlicher Zweckmäßigkeit und Zielsetzungen sehen. Der Gesetzentwurf ist vielmehr ein maßvoll abgewogenes Gefüge von Grundgesetzänderungen, die unerlässlich sind, wenn die Finanzverfassung so ausgestaltet werden soll, daß Bund, Länder und Gemeinden den öffentlichen Aufgaben nach den Anforderungen unserer und der kommenden Zeit gerecht werden können.

Erlassen Sie es mir, an dieser Stelle die Ihnen längst bekannten Einzelheiten des Entwurfs und den nicht immer leichten Weg seines Zustandekommens

zu erläutern. Ich möchte mich darauf beschränken, auf wenige Schwerpunkte einzugehen. (C)

Dazu gehören zunächst die **Gemeinschaftsaufgaben**. Der Gedanke der gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben durch Bund und Länder ist nicht in den Köpfen von Theoretikern entstanden, sondern aus der Dynamik der tatsächlichen Notwendigkeiten erwachsen. Wenn wir nun im Begriff sind, diesem Zusammenwirken von Bund und Ländern eine verfassungsrechtliche Form zu geben, so bedeutet das nicht, daß wir nur die Verfassung an die tatsächliche Entwicklung jeweils nachträglich anpassen wollen. Die neuen Vorschriften schaffen in den drei Bereichen, in denen bisher mancherlei Unklarheiten über die beiderseitige Aufgaben- und Finanzverantwortung bestanden, eine feste konstitutionelle Grundlage. Wir erwarten uns von ihr Impulse für eine fruchtbare und auf gemeinsamer Willensbildung beruhende Entwicklung. Die neuen Verfassungsbestimmungen geben die Handhabe, in einem geordneten Verfahren die Interessen der Länder wie die Interessen des Gesamtstaates zur Geltung zu bringen und sie sachgerecht auf das gemeinsame Ziel zu koordinieren. Es ist meine Überzeugung, daß bei den in das Institut der Gemeinschaftsaufgaben einbezogenen Bereichen nach gemeinsam gesetzten Schwerpunkten zielstrebig und erfolgreicher gearbeitet werden kann als mit den bisherigen Methoden eines manchmal leider unzureichend koordinierten Nebeneinanders. Ich begrüße es, daß Bund und Länder sich auf die jetzt in der Regierungsvorlage enthaltene Formel für die Regelung der Gemeinschaftsaufgaben — ich darf als Bundesfinanzminister ausnahmsweise auch sagen: weniger Gemeinschaftsaufgaben — einigen konnten. (D)

Zu Gemeinschaftsaufgaben sollen erklärt werden: der Ausbau und Neubau von wissenschaftlichen Hochschulen, die regionale Wirtschaftsförderung und die Förderung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes. Die Gemeinschaftsaufgaben sollen von Bund und Ländern gemeinsam geplant und finanziert werden. Dabei beschränkt sich die gemeinsame Planung auf die Rahmenplanung. Wir waren uns einig, daß Mischverantwortung und Mischkontrolle vermieden werden sollen. Die Einzelplanung wie auch die Durchführung ist ausschließlich Sache des jeweiligen Landes.

Neben der Förderung des Hochschulbaues steht der große Bereich der allgemeinen Forschungsförderung. Das Grundgesetz gibt auch hier den Ländern die Zuständigkeit, soweit es sich nicht um Aufgaben der Großforschung handelt. Niemand wird leugnen, daß in einem Bereich, der weitgehend den technischen und wirtschaftlichen Leistungsstand eines Volkes und damit auch weitgehend seine Lebensverhältnisse und seinen politischen Kurswert in der Welt bestimmt, eine politische Verantwortung des Gesamtstaates für die Entwicklung in der Zukunft gegeben ist. Dieser Verantwortung müssen die rechtlichen Möglichkeiten des Bundes entsprechen. Mir scheint, daß mit der gefundenen Formel ein hinreichend bewegliches Instrument für eine Zusammenarbeit von Bund und Ländern zur Förderung der

- (A) Forschung in bestimmten Schwerpunktbereichen, besonders auch zur gemeinschaftlichen Förderung der Deutschen Forschungsgemeinschaft und der Max-Planck-Gesellschaft, geschaffen wird.

Lassen Sie mich zu einem etwas kritischeren Punkt kommen. Ein weiteres Kernstück der Reform ist die Regelung der **Finanzierungszuständigkeit des Bundes** in Art. 104 a. Hier handelt es sich im wesentlichen darum, das Grundgesetz den Erfordernissen einer modernen Wirtschaftspolitik, wie sie auch im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz formuliert ist, anzupassen. Ohne die vorgesehene Grundgesetzänderung wären die Handlungsmöglichkeiten des Bundes, die ihm zur Steuerung des gesamtwirtschaftlichen Kreislaufes zur Verfügung stehen, leider zu gering. Wir haben gerade in der jüngsten Vergangenheit die Erfahrung gemacht, daß bei einer gefährlichen Abschwächung der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit eine kräftige Steigerung der Ausgaben der öffentlichen Haushalte, eine nachhaltige Steigerung der öffentlichen Ausgaben, insbesondere eine Verstärkung der Investitionsausgaben eine günstige Wirkung ausüben kann. Das Schwergewicht der Investitionsausgaben liegt bei Ländern und Gemeinden. Die wirtschaftslenkende Tätigkeit des Bundes könnte deswegen nicht umfassend genug wirken, wenn der Bund zur Abwehr von Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nicht auch Ländern und Gemeinden Finanzhilfen zur Durchführung zusätzlicher Investitionen gewähren kann.

- (B) Über die Ergänzung besteht Einigkeit, ebenso wie auch darüber, daß es dem Bund erlaubt sein muß, zur Abwehr von erheblichen Störungen der regionalen Wirtschaftsentwicklung an die Länder und Gemeinden und an die Gemeinden über die Länder Finanzhilfen für bestimmte Arten von Investitionen zu gewähren. Es handelt sich um Maßnahmen zur Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet. Nach Auffassung der Bundesregierung bietet diese Regelung auch die Möglichkeit, die Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden auf gesicherter verfassungsrechtlicher Grundlage fortzuführen. Die von den Ländern vorgeschlagene Lösung, einen Anteil am Aufkommen der Mineralölsteuer den Ländern zufließen zu lassen, schafft nach meiner Meinung der Bundesregierung nicht die gleiche Gewähr für einen konzentrierten koordinierten Einsatz der Mittel gerade für die Fälle, in denen eine schnelle und umfassende Abhilfe besonders dringlich ist, gleichgültig woran ich denke, ob Frankfurt oder München.

Der dritte Schwerpunkt der Reform liegt in dem Problem der **Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern**, besonders bei der nicht zu bestreitenden Problematik des großen Steuerverbunds. Durch die **Erweiterung des Steuerverbunds** um die in ihrem Aufkommen gewichtige Umsatzsteuer soll sichergestellt werden, daß Bund und Länder gleichmäßig am Wachstum, gegebenenfalls auch gleichmäßig an einem Rückgang der Steuereinnahmen teilzuhaben das Vergnügen besitzen. Änderungen der Beteiligungsquote zu dem Zweck, die unterschiedliche Entwicklung der Steuereinnahmen von Bund und Ländern auszugleichen, wie es in der Vergangenheit

wiederholt der Fall war, können damit entbehrlich werden. Damit werden die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern von unnötigen Auseinandersetzungen entlastet, Auseinandersetzungen, die ein vertrauensvolles Zusammenwirken im Rahmen eines funktionsfähigen föderalistischen Systems naturgemäß immer wieder erschweren. (C)

Es war das gemeinsam mit den Herren Ministerpräsidenten festgelegte Ziel in diesem Bereich — ich zitiere aus dem Auftrag an die Gutachterkommission —, „daß die Ertragshoheit über die einzelnen Steuern dergestalt auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt wird, daß für das Finanzausgleichsgefüge ein Höchstmaß an innerer Stabilität erreicht wird (zum Beispiel durch ein Verbundsystem großer Überweisungssteuern für Bund und Länder).“ Demgemäß ist die Einbeziehung der Umsatzsteuer in den großen Steuerverbund — wenigstens damals — auch von den Ministerpräsidenten und Finanzministern der Länder begrüßt worden.

Ich habe mit großer Aufmerksamkeit den Ausführungen des Herrn Ministerpräsidenten von Niedersachsen zugehört, der sich mit unseren schon als sehr zentralistisch empfundenen Vorstellungen wegen des großen Steuerverbunds nicht begnügen kann und auch noch die Einfuhrumsatzsteuer — trotz der Schwierigkeit ihrer Radizierung — einbezogen wissen will. Wir werden diesen Vorschlag gebührend prüfen.

Um so bedauerlicher empfinde ich es, daß nunmehr dieser große Steuerverbund bei den Ausschlußberatungen auf Ablehnung gestoßen ist. Keines der vorgebrachten Argumente hat mich von der Berechtigung dieser Absage überzeugt. Der Bundesrat wird — wenn er entsprechend beschließen sollte — sich im Parlament und in der Öffentlichkeit mit der Frage auseinandersetzen müssen, ob hier der sachlich begründeten Reform Eigeninteressen im Wege stehen, also Vorurteile oder echte materielle theoretische und praktische Argumente. (D)

Mir erscheint diese Haltung auch vom eigenen Interesse der Länder her problematisch. Ich möchte das nur am Beispiel der Konjunkturpolitik darlegen. Die **Einkommen- und Körperschaftsteuer** ist unter den Steuern in erster Linie geeignet, als **Instrument der Konjunkturpolitik** eingesetzt zu werden. Darüber besteht zwischen uns Einverständnis; siehe Stabilitätsgesetz. In diesem Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft ist vorgesehen, daß zur Bekämpfung von Wirtschaftsabschwächungen zugelassen werden kann, die Kosten von privaten Investitionen bis zu 7,5 % von der Einkommen- und Körperschaftsteuer abzuziehen und die Einkommen- und Körperschaftsteuer um bis zu 10 % für ein Jahr zu senken. Wollen die Länder wirklich, daß diese Kosten der Konjunkturpolitik überwiegend zu ihren Lasten gehen? Oder wollen sie, daß dieses wichtige Instrument der Konjunkturpolitik durch die Art der Steuerverteilung nicht wirksam eingesetzt werden kann? Beides kann doch wohl ernstlich nicht beabsichtigt sein.

In schon etwas verblaßten Annalen früherer, längst entschwundener Zeiten habe ich die Diskussion um

- (A) die Steuerverteilung anlässlich der Erarbeitung und Verabschiedung des Grundgesetzes nachgelesen. Die Dokumente sind nicht in der Auflage 1968 veröffentlicht worden, sondern unverändert seit dem Jahre 1949 nachlesbar. Damals war eines der Hauptargumente gegen die Steuerverteilung, daß der Bund sich mit der Umsatzsteuer segne und nicht bereit sei, die konjunkturunempfindlichere — so las es sich damals — Umsatzsteuer mit den Ländern zu teilen und den Ländern die konjunkturabhängige krisenempfindliche Einkommensteuer allein überlasse. Aber mit der Weiterentwicklung der Zeiten ändern sich auch Theorien, Bewußtseinshaltungen und Verfahrensweisen.

Einen Rückschritt und eine ungute Erstarrung sehe ich auch in dem Vorschlag, das Beteiligungsverhältnis für die gemeinschaftlichen Steuern in der Verfassung selbst festzulegen und darüber hinaus zu bestimmen, daß dieser Anteilssatz immer wieder automatisch in Kraft treten soll, wenn die gesetzliche Regelung eines anderen Beteiligungssatzes ausläuft. Wie kann eine solche starre Automatik unabhängig von der Aufgabenentwicklung als sachgerechte Lösung empfohlen werden?, fragen sich heute viele. Ich glaube, daß die Länder in diesen beiden Fragen ihren Standpunkt unter dem Gesichtspunkt einer gemeinsamen Verantwortung noch einmal überprüfen sollten.

Eine wesentliche Frage in den Finanzbeziehungen eines Bundesstaates ist der angemessene **Ausgleich zwischen leistungsstarken und leistungsschwachen Ländern**. Die Bundesregierung hat davon abgesehen, Änderungen der dafür maßgebenden Vorschriften der Verfassung vorzuschlagen. Sie hat aber ihren Willen betont, bei der Neufassung des Gesetzes über den Länderfinanzausgleich diesen Ausgleich erheblich zu verstärken bzw. zu verfeinern. Dabei läßt sie sich von der Überzeugung leiten, daß es sich hier um eine wichtige Frage zur Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet handelt. Soweit zur Steuerverteilung unter den Ländern aus dem Bundesrat weitergehende Vorschläge oder Empfehlungen gemacht werden, ist die Bundesregierung bereit, sie sorgfältig zu prüfen und nach Möglichkeit weitestgehend zu übernehmen.

Nun ein Wort, das ich kaum auszusprechen wage: **Finanzverwaltung**. Dazu in diesem Zusammenhang nur eine kurze Bemerkung! Die Bundesregierung — das möchte ich so glaubwürdig wie möglich betonen — strebt nicht die Einführung einer Bundesfinanzverwaltung an. Ihre Vorschläge zielen auf eine klare und praktikable Regelung ab, die zugleich auch eine ausreichende Grundlage für die fortschreitende Automatisierung in der Steuerverwaltung bietet. Ich meine, daß man über diese Frage viel leichter reden und sich verständigen kann, wenn man sich von dem Alldruck, dem Gespenst frei macht, die Regelung der Finanzverwaltung als Glaubensbekenntnis des Föderalismus zu behandeln oder als Abwehrkampf gegen die „unterschwelligten, hintergründigen und gemeingefährlichen Absichten der Zentralisten im Bund“, die Bundesfinanzverwaltung wenn nicht offen, dann über einen Schleichweg, über den Dienstboteneingang einzuführen.

Ein umfassende Finanzreform — wenn ich damit zum letzten Kapitel meiner Ausführungen kommen darf — darf sich nicht auf die Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern beschränken. Zu ihr gehört unlösbar auch die **Gemeindefinanzreform**. Ich bitte deshalb die Länder um Verständnis dafür, daß ich den Herrn Bundeskanzler und die Bundesregierung wegen des sachlichen Zusammenhangs und wegen der bestehenden zeitlichen Problematik inständig gebeten habe, allgemeine Finanzreform und Gemeindefinanzreform nicht voneinander zu trennen, sondern als ein zusammengehöriges Ganzes zu behandeln.

Die Bundesregierung sieht auch in der Gemeindefinanzreform eine Aufgabe von hoher staatspolitischer Bedeutung und einen weiteren Schwerpunkt des gesamten Reformwerkes. Mit ihren Vorschlägen zur Gemeindefinanzreform will die Bundesregierung die gemeindliche Finanzstruktur verbessern und die Finanzkraft der Gemeinden stärken, um eine leistungsfähige und eigenverantwortliche gemeindliche Selbstverwaltung zu erhalten. Wenn ich sage: die gemeindliche Finanzstruktur verbessern und die Finanzkraft der Gemeinden stärken, dann möchte ich der gelegentlich auch aus berufenem Munde zu hörenden Meinung entgegenreten, daß es sich bei der Gemeindefinanzreform ausschließlich darum handele, die Einnahmequellen der Länder so zu verbessern, daß sie in der Lage sind, im kommunalen Finanzausgleich mehr zu verteilen. Das ist nicht allein die Aufgabe der Gemeindefinanzreform, das ist nur ein Teil daraus. Die Bundesregierung begrüßt es deshalb, daß sich der Bundesrat gleichfalls immer, wie auch heute hier, zu dieser doppelten Zielsetzung bekannt hat.

In den Ausschüssen ist Kritik geäußert worden, daß die Vorschläge der Bundesregierung nicht zu einer entscheidenden Verbesserung der Finanzmasse der Gemeinden führen. Das Problem der Gemeindefinanzreform besteht darin, daß der Bund von seinem ihm zustehenden Steuerertrag selbstverständlich auf nichts verzichten kann. Noch weniger sind die Länder dazu in der Lage. Der Steuerzahler darf nicht höher belastet werden. Die Finanzausstattung der Gemeinden muß wesentlich verbessert werden. Die durch die Gewerbesteuerstreuung bevorzugten Gemeinden müssen eine rechtliche, möglichst verfassungsrechtliche Besitzstandsgarantie erhalten; die durch diese ungerechte Streuung wesentlich benachteiligten Gemeinden müssen schon im Interesse der Gleichheit aller vor dem Gesetz an die durch die Streuung bevorzugten Gemeinden herangeführt werden. Der Rest schließlich ist auf dem für die Öffentlichkeit zunächst wohl nicht spürbaren Wege der Kreditfinanzierung so lange zu decken, bis es nicht mehr weitergeht!

(Heiterkeit.)

In den Ausschüssen ist, wie ich sagte, diese Kritik geäußert worden. Ich kann sie nicht als berechtigt ansehen. Sie verkennt die Aufgabe dieses Gesetzentwurfs. Es handelt sich hier um eine Reform des Grundgesetzes mit einem Teil Gemeindefinanzreform und nicht um das vollständige Werk der Ge-

- (A) meindefinanzreform, die nicht ausschließlich im Grundgesetz zu bewältigen ist.

Der Entwurf enthält in bezug auf die Gemeindefinanzen nur die **verfassungsrechtlichen Grundlagen** für die notwendigen **Verbesserungen des Gemeindesteuersystems** und verlangt noch keine abschließende Stellungnahme zur Verstärkung der Gemeindefinanzmasse. Die Bundesregierung wird ihre Vorschläge hierzu rechtzeitig bei der Einbringung der Gesetze über die künftige Aufteilung der Steuereinnahmen auf Bund und Länder und zur Durchführung der Gemeindefinanzreform vorlegen. Daß die Vorarbeiten zu diesen weitreichenden finanzpolitischen Entscheidungen weder beim Bund noch bei den Ländern abgeschlossen sind, ist Ihnen bekannt. Die nächste Runde wird bei dem noch nicht institutionalisierten Finanzplanungsrat am 16. Mai dieses Jahres stattfinden.

Die Bundesregierung hat es gleichwohl für ihre Pflicht angesehen, schon bei der Vorlage dieses ersten Gesetzentwurfs auch auf die **Verstärkung der Gemeindefinanzmasse** einzugehen, soweit dies bei dem gegenwärtigen Stand der Vorarbeiten überhaupt sachlich möglich war. Sie hat mit den konkret angesprochenen Maßnahmen, nämlich mit einer maßvollen Anhebung der Grundsteuer im Zusammenhang mit der Einführung der neuen Einheitswerte und mit der verstärkten Fortführung der Förderungsmaßnahmen für den Ausbau der gemeindlichen Verkehrseinrichtungen, in den zuständigen Ausschüssen dieses Hauses Zustimmung gefunden.

- (B) In der entscheidenden Frage einer Verstärkung der Gemeindefinanzmasse durch die Verlagerung von Steuermitteln aus dem Staatshaushalt in die Kassen der Gemeinden ist die Bundesregierung in ihren Überlegungen — ausnahmsweise — sogar schon ein Stückchen weiter gegangen als die Länder. Sie befaßt sich schon jetzt mit der Frage einer Verstärkung aus Mitteln des Bundes und der Länder. Andererseits haben sich die Länder verständlicherweise bisher nicht zu einer entsprechenden grundsätzlichen Zusage — ich sage ausdrücklich: bereit finden können. Die Fortschreibung und Weiterentwicklung der mittelfristigen Finanzplanung muß hier das rechnerische Tatsachenmaterial, das rechnerische Grundlagenmaterial schaffen, um von dort aus dann gemeinsam zu sachlichen Entscheidungen vordringen zu können.

Über das Ausmaß der Verstärkung der Gemeindefinanzen kann erst nach Abwägung der Finanzbedürfnisse von Bund, Ländern und Gemeinden entschieden werden. Wir erwarten gerade aus der **Abstimmung der Finanzplanungen im Finanzplanungsrat** eine wesentliche Hilfe. Im übrigen besteht **Übereinstimmung zwischen Bund und Ländern** über die einzelnen Maßnahmen zur Verstärkung der Gemeindefinanzmasse. Bei dieser Lage besteht keine Veranlassung zu einer Kritik an der vorläufigen Stellungnahme der Bundesregierung zu dieser Frage.

Wie ich bereits ausgeführt habe, enthält dieser Gesetzentwurf zur Gemeindefinanzreform nur die

verfassungsrechtlichen Grundlagen zur Verbesserung des Gemeindesteuersystems. Mehr kann der Entwurf nicht enthalten. Ich würde es bedauern, wenn sich der Bundesrat nicht in der Lage sehen sollte, dazu möglichst bald und verbindlich Stellung zu nehmen. Die angesprochenen Grundsatzfragen sind — wie auch die Beratungen in den Ausschüssen gezeigt haben — entscheidungsreif. Ich möchte damit auch dem häufig gehörten und gelesenen Argument entgegentreten, daß diese Finanzreform, speziell diese Gemeindefinanzreform ohne ausreichende Zeit schnell durchgepeitscht, unausgereift, unausgegoren und unvorbereitet nunmehr durch die Gesetzgebungsmühle getrieben werde. Erlauben Sie mir die etwas sarkastische Bemerkung, daß die Angst vor Entscheidungen häufig mit dem Argument nicht ganz glaubwürdig begründet wird, ein Problem sei noch nicht entscheidungsreif, weil zu schnell durchgepeitscht.

Die näheren Einzelheiten werden in dem Ausführungsgesetz festzulegen sein. Die Bundesregierung ist selbstverständlich bereit, sich im Verlaufe des weiteren Gesetzgebungsverfahrens über alle Fragen des Gemeindesteuersystems eingehend mit den Landesregierungen zu beraten. Sie hält es nicht für grundgesetzwidrig oder grundgesetzfremd, außerhalb des normalen Gesetzgebungssystems sich kontinuierlich und periodisch-regelmäßig mit den Ministerpräsidenten oder ihren Beauftragten über diese Themen zu unterhalten.

In der Öffentlichkeit ist — ganz zu Unrecht — der Eindruck entstanden, daß eine wirkliche Reform des Gemeindefinanzsystems an den Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundesregierung und Landesregierungen zu scheitern drohe. Die dadurch geschaffene Atmosphäre ist der Verwirklichung dieser staatspolitisch bedeutsamen Aufgabe sicherlich nicht förderlich. Ich möchte deshalb an dieser Stelle weniger Kritik an abweichenden Auffassungen üben als vielmehr auf die erfreulicherweise vorhandene **Übereinstimmung zwischen Bund und Ländern** in wesentlichen grundsätzlichen Fragen hinweisen.

Die Diskussion über das Gemeindefinanzreformprogramm der Bundesregierung in den Ausschüssen des Bundesrates hat keine Einwendungen gegen die Grundkonzeption der Bundesregierung ergeben, die Gemeinden in angemessener Form und ausreichendem Ausmaß an der Einkommen- und Lohnsteuer ihrer Bürger zu beteiligen und auf diese Weise das Übergewicht der Gewerbesteuer in den Gemeindehaushalten zu vermindern, um eine ausgewogene Steuerbasis für die Gemeindefinanzwirtschaft zu schaffen. Es sind auch keine Alternativvorschläge zur Beteiligung der Gemeinden an der Einkommenbesteuerung vorgebracht worden.

Die Ausschüsse empfehlen allerdings, die Zustimmung von dem Ergebnis der zur Zeit durchgeführten statistischen Erhebungen abhängig zu machen. Darf ich mir dazu folgende Bemerkung erlauben. Tatsächlich können die zu erwartenden Ergebnisse der laufenden statistischen Untersuchungen keine Aufschlüsse über die Zweckmäßigkeit

(A) der Grundkonzeption zur Verbesserung der Gemeindefinanzstruktur erbringen. Sie werden nur die Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen auf die einzelnen Gemeinden erkennen lassen und daher allenfalls für die Entscheidung über Ausmaß und Tempo der Umstellung sowie über die erforderlichen Anpassungsmaßnahmen im kommunalen Finanzausgleich bedeutsam sein. Dagegen kann von den Untersuchungen kein Aufschluß in den Grundsatzfragen erwartet werden, also darüber, ob es zweckmäßig ist, die Gemeinden an der Einkommensteuer zu beteiligen und eine Gewerbesteuerumlage zu erheben. Hier handelt es sich schlicht gesagt nur um die politische Entscheidungsfähigkeit auf einer sachlich einwandfreien Grundlage.

Die Vorschläge der Bundesregierung zur Verwirklichung ihrer Grundkonzeption gehen von der Absicht aus, der **Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer** möglichst stark den **Charakter einer eigenen Steuerquelle** und weniger den Charakter staatlicher Finanzaufweisungen zu geben. Aus diesem Grunde ist vorgesehen, die Ermittlung des Gemeindeanteils bundesgesetzlich zu regeln und den späteren Übergang zu einer Hebesatzregelung verfassungsrechtlich offenzuhalten. Ich würde es aus der Sorge um die Geltung des föderativen Staatsgedankens und die eigenverantwortliche Selbstverwaltung der Gemeinden bedauern, wenn die Vorschläge der Bundesregierung als Versuch angesehen würden, in die Zuständigkeit der Länder auf dem Gebiet des kommunalen Finanzausgleichs einzudringen. Der Bund hat diese Absicht nicht. Ebenso würde ich es bedauern, wenn eine sachgerechte Lösung etwa an dem Wunsch der Länder scheitern sollte, sich einen möglichst hohen nominellen Anteil der Einkommen- und Körperschaftsteuer zu sichern.

(B) Ich bin überzeugt, daß die Stärkung und Festigung einer eigenverantwortlichen Selbstverwaltung ebenso das Ziel der Länder wie das des Bundes ist. Es könnte jedoch ein gegenteiliger Eindruck entstehen, wenn beim ersten Durchgang alle Vorschläge der Bundesregierung zur Stärkung der verfassungsrechtlichen Stellung der Gemeinden abgelehnt würden. Das gilt für eine bundesgesetzliche Regelung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer ihrer Bürger, für die Zulassung eines Hebesatzrechts für diese Einnahmequellen, für die Erstreckung der Ertragshoheit der Gemeinden auf die herkömmlichen örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern und für den Wegfall des staatlichen Zuschlagsrechts bei den Realsteuern.

Ich habe mich auch zur Gemeindefinanzreform auf diese grundsätzlichen Bemerkungen beschränken wollen und davon abgesehen, auf Abweichungen in den Vorschlägen der Ausschüsse im einzelnen einzugehen. Das kann der Stellungnahme der Bundesregierung vorbehalten bleiben, die ihrerseits diese Vorlage rechtzeitig dem Deutschen Bundestage zuleiten wird, der sich voraussichtlich am 8. Mai in erster Lesung damit zu befassen haben wird.

(C) Abschließend möchte ich betonen, daß die Bundesregierung ihre Vorschläge zur Verwirklichung der Grundkonzeption der Gemeindefinanzreform auf Grund der laufenden Verhandlungen in allen Einzelheiten noch einmal sehr sorgfältig überprüfen und mit den Ländern abstimmen wird, bevor sie den **Gesetzentwurf für das Ausführungsgesetz** den gesetzgebenden Körperschaften zuleitet. Sie wissen ebenso wie ich, daß es dringend ist, die Beratungen zu beschleunigen, um die rechtzeitige Verabschiedung der Gesetze noch in dieser Legislaturperiode zu ermöglichen. Ich möchte deshalb im gemeinsamen Interesse nochmals an die Länder die dringende Bitte richten, die Durchführung und Auswertung der statistischen Untersuchungen über die Auswirkungen der Gemeindefinanzreform nachdrücklich zu fördern und zu beschleunigen.

Wir stehen mit diesem Reformwerk vor einer nicht nur in der Finanzgeschichte wesentlichen, vielleicht historischen Entscheidung, mit der wir die Kraft und Anpassungsfähigkeit des föderativen Systems zu beweisen haben. Hüten wir uns davor, durch eine allzu kleinliche Rechnerei und ängstliches Zuständigkeitsdenken die Herausforderung der Stunde zu versäumen und in dieser Bewährungsprobe nicht rechtzeitig das zu tun, was geboten ist! Hüten wir uns auch im Sinne der Funktionsfähigkeit und Glaubwürdigkeit einer parlamentarischen Demokratie, eines föderativ organisierten Staates, durch Zaudern und Zögern, durch Bedenken, die nicht aus der Sache heraus zwingend notwendig sind, die Reform zu zerstückeln und dadurch letztlich nur in Immobilität zu verharren!

(D) Bund, Länder und Gemeinden sind Träger unserer staatlichen Ordnung. Sie alle sind Teile eines Ganzen und diesem verpflichtet. Wir wollen jedem dieser Träger die Zuständigkeiten und Möglichkeiten geben, in klarer eigener Verantwortung die Aufgaben seiner Ebene zum Wohle des Ganzen zu erfüllen. Wir wollen aber auch die Möglichkeit schaffen, dort in geordneter Weise über die Grenzen dieser Ebenen hinaus zu wirken, wo nur unter Zusammenfassung der Kräfte die Aufgabe mit den vorhandenen Mitteln zu bewältigen ist, weil das einmal in idealistischer Weise erträumte Trennprinzip vom Sachzwang her sich schon längst nicht mehr einwandfrei einhalten läßt.

Mit einem Kollegen des Bundestages, dem Verfassungs- und Verwaltungsjuristen Professor Dr. Süsterhenn, möchte ich sagen: „Der deutsche Föderalismus steht vor der schicksalschweren Entscheidung, ob er vom Denken in Reservatskategorien zur Idee der Gemeinwohlgerechtigkeit durchzustoßen bereit ist.“

Präsident Schütz: Ich danke dem Herrn Bundesminister der Finanzen und erteile nun Herrn Minister Dr. Schlegelberger (Schleswig-Holstein) das Wort.

Dr. Schlegelberger (Schleswig-Holstein): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Ich möchte

(A) nicht zu den Ausführungen des Herrn Bundesfinanzministers Stellung nehmen, obwohl eine Reihe seiner Thesen und auch seine Schlußbemerkung, wir sollten im Sinne des Gemeinwohls nicht im Reservatsdenken verhaftet sein, dazu Veranlassung geben. In seiner einleitenden Erklärung hat Herr Ministerpräsident Kühn sehr deutlich umrissen, wo unser Standort ist. Ich glaube, es ist notwendig, daß der Bundesrat die Ausführungen des Herrn Bundesfinanzministers sehr eingehend prüft und dabei auch überlegt, ob die **Zielvorstellungen über die Gemeindefinanzreform**, die wir gerade gehört und die mich jedenfalls verwundert haben, mit unseren Vorstellungen übereinstimmen. Bisher waren wir der Auffassung, daß die Gemeindefinanzreform ein Ganzes sein und sie sich nicht darin erschöpfen sollte, allein die verfassungsrechtlichen Grundlagen neu zu schaffen.

Nun möchte ich anknüpfen an die Darlegungen des Herrn Ministerpräsidenten Dr. Diederichs. Herr Ministerpräsident Dr. Diederichs hat vorher in seiner Grundsatzklärung auf das Gebot der Stunde hingewiesen, eine Finanzreform zu konzipieren und zu praktizieren, die dem heutigen Gesellschaftsbild entspricht und damit allen Ländern und allen ihren Bürgern Chancengleichheit garantiert. Herr Ministerpräsident Dr. Diederichs hat insoweit auch für das steuer- und strukturschwache Land Schleswig-Holstein — sogar unter ausdrücklicher Erwähnung — gesprochen und damit zwar geschäftsführend ohne Auftrag, aber doch entsprechend unserem mutmaßlichen Willen gehandelt.

(B) Ich möchte also alle jene Grundgedanken dieser Erklärung, die das Petitum der sogenannten **armen Länder** auf eine gerechte Behandlung zum Gegenstand haben, unterstreichen, ohne in diesem Augenblick auf die angekündigten Anträge im einzelnen eingehen zu können und sie uns zu eigen zu machen.

Im übrigen darf ich namens der **Landesregierung Schleswig-Holstein** folgendes **erklären**.

Schleswig-Holstein stimmt der Stellungnahme, die der Herr Ministerpräsident Kühn für alle Länder abgegeben hat, im Grundsätzlichen zu. Die Landesregierung hält es jedoch für erforderlich, ergänzend auf folgendes hinzuweisen:

1. Die große Bedeutung der **Ausführungsgesetze zur Finanzreform** verlangt deren gleichzeitige Verabschiedung mit dem vorliegenden Gesetzentwurf. Die Landesregierung bittet deshalb die Bundesregierung, durch rechtzeitige Vorlage der Entwürfe hierfür die Voraussetzungen zu schaffen.

2. Die fortschreitende Konzentrationsbewegung in der Wirtschaft macht das „örtliche Steueraufkommen“ bei den großen Steuern zu einem zunehmend ungeeigneteren Verteilungsmaßstab. Die Landesregierung begrüßt deshalb den Vorschlag des Finanzausschusses zu Art. 107 Abs. 1 GG, ein auf die großen Steuerfälle beschränktes und daher verwaltungskonformes **System der Steuererlegung** einzuführen.

3. Schleswig-Holstein lehnt den Vorschlag des Finanzausschusses, den Hundertsatz für die Beteili-

gung des Bundes an der Gemeinschaftsaufgabe **„Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“** für alle Länder einheitlich festzusetzen, ab, weil sich hieraus für die agrarisch strukturierten finanzschwachen Länder unerträgliche Belastungen ergeben könnten.

4. Die Landesregierung bedauert, daß das **Verbot von Dotationsauflagen** nach Auffassung der Bundesregierung keinen Verfassungsrang erhalten soll, und bittet deshalb, diese Frage in die weiteren Überlegungen über die Finanzreform einzubeziehen.

5. Schließlich unterstreicht die Landesregierung, daß die **Gemeindefinanzreform** im Gesetzentwurf der Bundesregierung nicht befriedigend gelöst ist. Sie hält eine umfassendere Hilfe für die Gemeinden und Gemeindeverbände, als sie vom Finanzausschuß auf dem Wege einer Reduzierung des Bundesanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer vorgeschlagen wird, für unerlässlich. Zu einer entsprechenden Anreicherung der kommunalen Finanzmasse aus Landesmitteln sieht sich Schleswig-Holstein — vermutlich nicht als einziges Land — nicht in der Lage. Die Landesregierung erwartet deshalb, daß der Bund den Ländern die hierfür erforderlichen Mittel zur Verfügung stellt.

Präsident Schütz: Ich danke Herrn Minister Dr. Schlegelberger. Das Wort hat nunmehr Herr Minister Krause (Baden-Württemberg).

Krause (Baden-Württemberg): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Ich möchte hier eine **Erklärung** für die **Regierung des Landes Baden-Württemberg** zum Thema **Gemeindefinanzreform** abgeben und dabei zugleich den Antrag 138/8 begründen. (D)

Die Regierung des Landes Baden-Württemberg teilt die Auffassung, die der Herr Vorsitzende der Ministerpräsidentenkonferenz namens aller Länder zu den Vorschlägen der Bundesregierung hinsichtlich der Gemeindefinanzreform dargelegt hat. Sie wird auch im wesentlichen der vom Finanzausschuß des Bundesrates vorgeschlagenen Entscheidung zustimmen. Die Landesregierung kann jedoch den Gegenvorschlägen der Ausschüsse zu Art. 106 GG nicht in vollem Umfang zustimmen. Diese Vorschläge sind zwar geeignet, die gegen die Regierungsvorlage bestehenden Bedenken zu verringern, können sie jedoch nicht ganz ausräumen.

Die Landesregierung hat nach wie vor erhebliche Bedenken gegen die Vorschläge der Bundesregierung, den Gemeinden im Wege der Staatsumlage einen beträchtlichen Anteil des Gewerbesteueraufkommens zu entziehen und sie zum Ausgleich des Einnahmeausfalls für eine Übergangszeit schlüsselmäßig an der Einkommensteuer zu beteiligen. Die **Gewerbesteuerumlage** würde in den nächsten Jahren zu tiefgreifenden Veränderungen in der Finanzausstattung der Gemeinden führen. Die Auswirkungen dieser Vorschläge können im einzelnen erst beurteilt werden, wenn die zur Zeit laufenden statistischen Erhebungen abgeschlossen und ausgewertet sind. Es läßt sich aber jetzt schon soviel sagen, daß die Gewerbesteuerumlage die Finanzausstattung der

(A) meisten Großstädte und der Mehrzahl der sonstigen wirtschaftsintensiven zentralen Orte, die wichtige Umlandsfunktionen zu erfüllen haben, empfindlich schmälern würde. Dies wäre aus Gründen der Raumordnung und der Strukturpolitik eine höchst unerwünschte Folge. Zwar verfügen manche dieser Gemeinden über eine überdurchschnittliche Steuerkraft; dafür haben sie aber auch einen außerordentlich großen und dringlichen Investitionsbedarf. Die Bundesregierung räumt in der Begründung ihres Entwurfs selbst ein, daß die nachteiligen Auswirkungen der Gewerbesteuerumlage durch Anpassung des kommunalen Finanzausgleichs ganz oder teilweise wieder rückgängig gemacht werden müssen. Dafür, meine Damen und Herren, fehlt den Ländern die Manövriermasse; denn es werden ja nur Globalsummen gegen andere Globalsummen ausgetauscht.

Die Vorschläge der Bundesregierung führen zu einer erheblichen Unsicherheit über die künftige Finanzausstattung der Gemeinden, die auch eine lähmende Wirkung auf die kommunale Investitionstätigkeit haben kann. Dadurch können die wirtschaftspolitischen Ziele der Bundesregierung gefährdet werden, die eine Verstärkung der Investitionen der Gemeinden im Jahre 1968 um 11 % gegenüber dem Vorjahr für erforderlich hält.

Eine Verstärkung der kommunalen Investitionstätigkeit im Jahre 1968 belastet natürlich die kommunalen Haushalte bis über das Jahr 1970 hinaus. Investitionen können aber bei den Gemeinden nur in Angriff genommen werden, wenn ihre Finanzierung auch auf die Dauer gesichert ist. Deshalb sollte nach der Auffassung der Landesregierung von Baden-Württemberg auf die Übergangslösung einer Gewerbesteuerumlage verzichtet werden. Die Gemeinden müssen die Gewerbesteuer so lange in vollem Umfang erhalten, bis entschieden ist, ob und in welchem Ausmaß sie tatsächlich gesenkt wird und wie der dadurch entstehende Einnahmefall gedeckt werden kann. Den Ländern kann es überlassen bleiben, im kommunalen Finanzausgleich unangemessene Steuerkraftunterschiede zwischen den einzelnen Kommunen auszugleichen. — Das ist schon jetzt eine Aufgabe des Finanzausgleichs zwischen den Ländern und ihren Gemeinden.

Diese Bedenken gelten auch gegenüber den Vorschlägen der Ausschüsse, die ebenfalls eine Gewerbesteuerumlage, wenn auch unbefristet und nur zu Gunsten des Bundes, vorsehen.

Die Landesregierung von Baden-Württemberg hält es aus diesen Gründen für erforderlich, in der von den Ausschüssen vorgeschlagenen Neufassung des Art. 106 Abs. 7 GG die die Gewerbesteuerumlage betreffenden Sätze 4 und 5 zu streichen. Dies bedeutet zugleich die Ablehnung der entsprechenden Bestimmungen in Art. 106 Abs. 6 der Regierungsvorlage.

Die Landesregierung ist jedoch der Auffassung, daß im Interesse einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Einführung eines Gemeindeanteils an der Einkommensteuer geschaffen werden sollten, und zwar zusätzlich zu dem bisherigen Steuersystem und

in einem geringeren Finanzvolumen, soweit das überhaupt realisierbar ist. Dabei muß sichergestellt sein, daß die Beteiligung der Gemeinden nicht den Charakter einer Schlüsselzuweisung erhält, sondern den Charakter einer eigenen Steuer. (C)

Deshalb hält es die Landesregierung mit der Bundesregierung für erforderlich, im Grundgesetz eine Bestimmung vorzusehen, die es ermöglicht, den Gemeinden das Recht zur **Festsetzung von Hebesätzen für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer** zu geben.

Schließlich muß sichergestellt werden, daß bei der Bemessung des Gemeindeanteils allein vom örtlichen Aufkommen der Einkommensteuer auszugehen ist. Die Landesregierung beantragt deshalb auch, Art. 106 Abs. 6 der Ausschußvorschläge neu zu fassen.

Präsident Schütz: Ich danke Herrn Minister Krause. Das Wort hat nun Herr Präsident Koschnick (Bremen).

Koschnick (Bremen): Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen, meine Herren! Viele meiner verehrten Vorredner haben bereits zum Problem des großen Steuerverbundes Stellung genommen. Herr Ministerpräsident Kühn hat die mehrheitliche Auffassung der Länder zur Ablehnung des großen Steuerverbundes vorgetragen. Ich kann mich dem für **Bremen** voll anschließen.

Ich möchte aber noch auf ein besonderes Problem des großen Steuerverbundes aufmerksam machen. Die Bundesregierung hat entgegen ihrer ursprünglichen Konzeption die **Einfuhrumsatzsteuer** nicht in den **großen Steuerverbund** einbezogen. Systematisch ist die Einfuhrumsatzsteuer ein Teil der Umsatzsteuer. Ihre Herausnahme ist daher nicht gerechtfertigt. Die Einfuhrumsatzsteuer ist, wie die Troeger-Kommission in ihrem Gutachten zutreffend festgestellt hat, für Länder mit hoher Außenhandelsaktivität ein Gegenstück zum Vorsteuerabzug bei der Ausfuhr, da dem Vorsteuerabzug keine Umsatzsteuereinnahme gegenübersteht. Der Vorsteuerabzug bei umsatzsteuerfreier Ausfuhr mindert das Umsatzsteueraufkommen erheblich. So hat beispielsweise Bremen im Jahre 1967 rund ein Fünftel des in seinem Gebiet anfallenden Umsatzsteueraufkommens als Umsatzsteuerrückvergütung wieder auszahlen müssen. (D)

Bei dem neuen System der Umsatzsteuer dürfte sich die Auswirkung noch verstärken. Auf die für Bremen erheblichen Einnahmeverstärkungen durch den großen Steuerverbund weist auch die Bundesregierung in der Begründung der Gesetzesvorlage besonders hin. Bremen sieht sich bei dieser starken Verzerrung seines Umsatzsteueraufkommens daher nicht in der Lage, dem großen Steuerverbund zuzustimmen.

(Dr. Röder: Das Saarland gibt eine Erklärung zu Protokoll *)

Präsident Schütz: Das Wort hat Herr Minister Kubel (Niedersachsen).

*) Anlage 3

(A) **Kubel** (Niedersachsen): Herr Präsident, meine Damen und Herren! Trotz der Erklärung des Herrn Ministerpräsidenten Kühn muß ich meine Rede noch halten.

Ich hätte an sich — ich bitte, mir das nicht übelzunehmen! — die Formulierung des Herrn Bürgermeister Koschnick, der von einer „mehrheitlichen Auffassung der Länder“ sprach, für Ihre Erklärung vorgezogen. Sie haben, Herr Ministerpräsident, in Ihrer Erklärung mehrfach gesagt: „Der Bundesrat begrüßt“, „der Bundesrat bedauert“, „der Bundesrat nimmt wie folgt Stellung“. Das scheint mir nicht ganz korrekt zu sein, und es dient auch dem Ansehen dieses Hauses nicht.

Ich sage das nur deshalb, weil Herr Bundesminister Strauß ausgeführt hat, daß auch in Zukunft die Bundesregierung in ständiger Fühlung mit den Herren Ministerpräsidenten weitere Gesetze entwerfen werde. Das ist in Ordnung; aber es darf nicht zu einer Verwechslung der Organe und der Zuständigkeiten führen.

Nun hat Herr Ministerpräsident Dr. Diederichs Ihnen Beiträge angekündigt, die wir **Niedersachsen** zu dem in arge Bedrängnis geratenen Finanzreformwerk leisten wollen. Unsere Vorschläge — dessen bin ich sicher — sind für Sie keine Überraschung. Wir haben sie seit Monaten bei vielen Gelegenheiten vorgetragen. Sie sind in der Öffentlichkeit besprochen worden, und wir haben sie im Verlauf der Unterausschuß- und Ausschlußberatungen, die dieser Sitzung vorangegangen sind, schriftlich und mündlich angekündigt und vorgetragen. Aber ein wesentlicher Teil unserer Anträge fand in den Ausschüssen nicht die erforderliche Resonanz; deshalb müssen wir sie nunmehr dem Plenum selbst unterbreiten.

Diese **Anträge** betreffen drei wichtige Fragenkomplexe, mit denen sich die Finanzreform — will sie ihren Namen verdienen — auseinandersetzen muß:

1. die Unterhaltung der wissenschaftlichen Hochschulen,
2. die Einziehung der Umsatzsteuer in den Steuerverbund und
3. die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs.

Die Art und Weise, wie diese überaus wichtigen Fragen im bisherigen Verlauf der Finanzreformberatungen behandelt worden sind, muß uns leider zu einer nahezu resignierenden Betrachtung über die Erfolgsaussichten dieser Finanzreform und über die Lebensfähigkeit unserer bundesstaatlichen Ordnung führen. Gerade weil wir den freiheitssichernden Wert einer föderativen Staatsordnung wohl zu schätzen wissen, werden wir weder heute noch im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens eine Chance auslassen, unseren elementaren Forderungen Nachdruck zu verschaffen. Dem wollen auch unsere heutigen Anträge dienen; sie sind Teile eines einheitlichen eigentlichen Konzepts. Ich darf Sie um Ihre Erlaubnis bitten, sie hier zusammengefaßt vorzutragen, formell zu stellen und zu begrün-

den. Abdrucke unserer Anträge mit Begründungen liegen Ihnen vor. (C)

Wir werden uns erlauben, bei der Abstimmung über die Vorlagen jeweils an den in Betracht kommenden Stellen auf unsere Anträge hinzuweisen.

Unser erster Antrag bezieht sich auf § 3 der Regierungsvorlage. Namens der Niedersächsischen Landesregierung beantrage ich, dem **Art. 91 a** Abs. 1 Nr. 1 folgende Fassung zu geben:

Ausbau, Neubau und Unterhaltung von wissenschaftlichen Hochschulen

Auf den Ihnen vorliegenden Abdruck des niedersächsischen Antrags Drucksache 138/5/68 darf ich Bezug nehmen.

Damit sollen also auch die **Unterhaltungskosten für wissenschaftliche Hochschulen** Gemeinschaftsaufgaben werden. Wir machen uns mit diesem Antrag eine Forderung zu eigen, die bereits in der einstimmig angenommenen Entschließung des Wissenschaftsrats vom 28. Januar 1967 enthalten ist. Ganz zu Recht hat schon damals der Wissenschaftsrat darauf hingewiesen, daß bei einer Reform des Ausbaues und des Neubaus der wissenschaftlichen Hochschulen die immer größer werdenden Unterschiede in der Belastung der einzelnen Länder nicht nur hinsichtlich der Kosten des Ausbaues und des Neubaus der wissenschaftlichen Hochschulen, sondern auch hinsichtlich ihrer Folgekosten besonders berücksichtigt werden sollten. Der Vorschlag entspricht auch der weiteren Empfehlung des Wissenschaftsrates, bei der Einrichtung von Sonderforschungsbereichen die Folgekosten in die gemeinsame Finanzierung einzubeziehen. (D)

Es ist wirklich nicht einzusehen, inwiefern bei den Unterhaltungskosten wissenschaftlicher Hochschulen weniger Anlaß zur gemeinsamen Planung und Finanzierung bestehen sollte als bei den Investitionen. Die Größenordnung der Folgekosten aus dem Ausbau und Neubau von wissenschaftlichen Hochschulen verbietet es, sie aus der Planung der sie auslösenden Investitionen auszuklammern. Sie kennen die Fälle, in denen schon heute einzelne Länder außerstande sind, die Unterhaltungskosten wissenschaftlicher Hochschulen allein zu tragen. Hier handelt es sich nach unserer Überzeugung um ein besonders geeignetes Feld, mit dem kooperativen Föderalismus zu beginnen.

Es erscheint uns einfach anachronistisch, über mühsam zustande gebrachte Vereinbarungen der Länder untereinander nach Aushilfen zu suchen, während sich für Aufgaben dieser Art und Größenordnung die Partnerschaft des Bundes geradezu anbietet. Wir alle wollen damit Ausdehnungstendenzen der Bundesbürokratie nicht das Wort reden. Ich meine aber, daß sich bei der gesetzlichen Regelung der Gemeinschaftsaufgaben genügend Möglichkeiten bieten, die Mitwirkungsbefugnisse der Bundesregierung zu begrenzen und die Länderkompetenzen in ihrer Wirksamkeit sogar noch zu stärken. Ich bitte also um Ihre Zustimmung zu unserem Antrag.

(A) Zu § 6 — Art. 106 — der Regierungsvorlage beantragt Niedersachsen, neben der **Umsatzsteuer** auch die **Einfuhrumsatzsteuer** in den **Steuerverbund zwischen Bund und Ländern** einzubeziehen und die dazu erforderlichen Änderungen des Art. 106 zu beschließen. Auf unseren gedruckten Antrag — Drucksache 138/6/1968 — nehme ich Bezug. Der Empfehlung des Finanzausschusses, den großen Steuerverbund abzulehnen, folgen wir nicht.

Bei der Entscheidung über unseren Antrag und Ihre Haltung zu der von uns abgelehnten Empfehlung des Finanzausschusses zum Steuerverbund ist es wichtig, den großen Verbund im Zusammenhang mit unseren Vorstellungen zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zu würdigen. Der wohl wesentlichste Einwand, der gegen die Einführung des großen Steuerverbundes erhoben wird, besagt nämlich, die Streuung des Umsatzsteueraufkommens sei heute noch nicht abzusehen, und mindestens ein Teil des Umsatzsteueraufkommens, die Einfuhrumsatzsteuer, sei örtlich nicht radizierbar.

Diese Argumentation zielt unmittelbar auf die Frage der **Steuerverteilung** ab, die bis heute in Artikel 107 Abs. 1 GG dahin geregelt ist, daß sich die Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen bestimmt. Wir halten dieses Prinzip, das auf der vorgeblich örtlichen Radizierbarkeit beruht, für verfehlt. Das Steueraufkommen als der öffentliche Anteil am wirtschaftlichen Leistungserfolg läßt sich heute in vielen Fällen nicht mehr sachgerecht einem bestimmten Leistungsort zuordnen, nachdem unsere moderne arbeitsteilige Wirtschaft in ihren weiträumigen Verflechtungen und ihrer immer ausgeprägteren Konzentrationstendenz die wirtschaftlich völlig uninteressanten Ländergrenzen, ja zunehmend auch nationalen Grenzen, längst ignoriert. Kaum die Bundesrepublik bildet noch ein einheitliches Wirtschaftsgebiet. Aber selbst auf die Bundesrepublik bezogen — für ihren Bereich machen wir Gesetze —, ist der gesamtwirtschaftliche Erfolg eine Leistung des gesamten Volkes. Darum ist die viel beschworene örtliche Radizierbarkeit des Steueraufkommens heute eine fortschrittsfeindliche Fiktion, die zu groben Ungerechtigkeiten und zu komplizierten, unbefriedigenden Ausgleichsmöglichkeiten führt.

Angesichts dieser Sachlage schlagen wir vor, die Steuerverteilung nicht mehr nach dem örtlichen Aufkommen, sondern nach der Größe und Rangordnung des Bedarfs der am Verbund beteiligten Gebietskörperschaften vorzunehmen. Unsere Anträge zum bundesstaatlichen Finanzausgleich sollen dazu die Verfassungsgrundlage schaffen. Wir schalten damit zugleich den wichtigsten Einwand aus, der gegen den großen Steuerverbund erhoben wird.

Lassen Sie mich jedoch bitte, bevor ich Ihnen unsere Anträge zum bundesstaatlichen Finanzausgleich unterbreite, noch einiges Weitere zur Begründung des großen Steuerverbunds sagen, auch wenn das Wiederholungen sind!

Die Gründe, die für den **großen Steuerverbund** sprechen, sind im Troeger-Gutachten und in der Begründung der Regierungsvorlage im einzelnen dargelegt; ich möchte mich auf sie beziehen.

(C) Auch nach unserer Überzeugung kann es nicht zweifelhaft sein, daß die Erweiterung des Steuerverbunds ganz wesentlich dazu beiträgt, die Aufkommensentwicklung bei Bund und Ländern zu stabilisieren, sie weniger konjunkturanfällig zu machen und damit auch eine bessere Basis für die Steuer-schätzungen in den Finanzplanungen von Bund und Ländern zu schaffen.

Wenn demgegenüber in der Begründung der Ausschlußempfehlungen behauptet wird, eine Stabilisierung der Aufkommensentwicklung sei wegen der unterschiedlichen Bedarfsentwicklung beim Bund einerseits und bei Ländern und Gemeinden andererseits gar nicht wünschenswert, so kann darin nur ein vordergründiges Argument gesehen werden, das nicht überzeugen kann. Zwischen der unterschiedlichen Elastizität der Aufkommensentwicklung der einzelnen Steuern und den unterschiedlichen Entwicklungstendenzen beim Bedarf jeder der drei öffentlichen Ebenen besteht weder ein festes Verhältnis, noch läßt sich eine solche Automatik herstellen. Durch die zusätzliche Einbeziehung der Einfuhrumsatzsteuer in den großen Verbund werden dessen Vorzüge noch verstärkt. Die Bundesregierung hat in ihrer Vorlage auch nur deshalb auf die Einbeziehung dieses Teils der Umsatzsteuer in den großen Verbund abgesehen, weil die Ländermehrheit die mangelnde Radizierbarkeit dieser Steuer geltend gemacht hatte und die Einführung differenzierter Verteilungsmaßstäbe für das Aufkommen der gemeinsamen Steuern ablehnte. Auch dieser Hinderungsgrund würde bei der Annahme unserer Anträge entfallen. Es besteht deshalb kein Anlaß, von der finanzwirtschaftlich erstrebenswerten Einbeziehung der Einfuhrumsatzsteuer in den Verbund abzusehen. (D)

Für den neuen bundesstaatlichen Finanzausgleich schlagen wir ein Verfahren vor, bei dem das Aufkommen aus den gemeinsamen Steuern zu einer gemeinschaftlichen Aufkommensmasse aller am Verbund beteiligten Gebietskörperschaften zusammengefaßt und nach bedarfsbestimmten Maßstäben an die einzelnen Beteiligten verteilt wird. Die Technik eines solchen Verteilungsverfahrens möchte ich jetzt nicht näher erläutern. Sie ist viel einfacher, als der Versuch, heute über Finanzausgleichs- und Steuererlegungspraxen etwa wieder etwas einigermaßen Einheitliches herzustellen. Wir haben dazu Modelle ausgearbeitet, nach denen ohne schematische Gleichmacherei auch differenzierteren Bedarfsbesonderheiten ausreichend Rechnung getragen werden kann.

Hier geht es zunächst darum, die verfassungsrechtliche Grundlage für eine entsprechende Ausführungsgesetzgebung zu schaffen. Ich stelle deshalb den Ihnen auch gedruckt vorliegenden weiteren Antrag — Drucksache 138/7/68 — vor, der folgenden Wortlaut haben soll:

Der Länderanteil an den Gemeinschaftssteuern ist durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, so zu verteilen, daß die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundes-

- (A) gebiet gewahrt und die gleichmäßige Erfüllung der öffentlichen Aufgaben sichergestellt werden.

Wird der Antrag angenommen, so wäre 107 GG überflüssig und daher zu streichen.

In der beantragten Ergänzung zu Art. 106 GG sind die **Grundsätze** genannt, die für den künftigen **bundesstaatlichen Finanzausgleich** bestimmend sein sollen. Die Forderung nach einheitlichen Lebensverhältnissen finden Sie bereits im geltenden Art. 106 Abs. 4 GG als Maßstab für die Verteilung der gemeinsamen Steuern zwischen Bund und Ländergemeinschaft. Sie werden gleich finden, warum ich das so betone. Selbstverständlich läßt sich dieser Verfassungsauftrag nur dann erfüllen, wenn er auch für die Steuerverteilung auf die einzelnen Länder gilt. Einheitliche Lebensverhältnisse können aber nur dann gewährleistet werden, wenn die öffentlichen Aufgaben auf allen Ebenen der bundesstaatlichen Ordnung und in allen Teilen der Bundesrepublik gleichmäßig erfüllt werden.

Beide Kriterien besagen, daß die Verteilung durch den Bedarf bestimmt wird. Für den vertikalen Finanzausgleich ist auch heute schon unbestritten, daß der Bedarf des Bundes einerseits und der Ländergemeinschaft andererseits für die Festsetzung des Beteiligungsverhältnisses an den gemeinsamen Steuern maßgebend sein muß. Der Bedarf ist Kennzeichen für die Verteilungsmodalität.

- (B) Diese Forderung ist in den zahlreichen Länderberatungen über die Finanzreform nachdrücklich von allen Ländern erhoben worden. Die Bundesregierung hat der Forderung Rechnung getragen, indem sie in Art. 106 Abs. 3 Nr. 1 Satz 2 ihrer Vorlage vorsieht, daß bei der Revision des Beteiligungsverhältnisses die in der Finanzplanung vorgesehenen Ausgaben zu berücksichtigen sind. Bei dieser Sachlage ist einfach unerfindlich, meine Damen und Herren, warum die gleichen Grundsätze nicht auch im Verhältnis der Länder untereinander gelten sollen.

Unser Antrag zieht die Konsequenzen aus dieser Erkenntnis, indem er für die gesamte Verteilung der gemeinsamen Steuern Bedarfs- und Rangordnungs Gesichtspunkte entscheidend sein läßt. Angesichts dieser einheitlichen Verteilungsprinzipien für den gesamten bundesstaatlichen Finanzausgleich erübrigt sich eine Aufspaltung des Verteilungsverfahrens in einen vertikalen und einen horizontalen Finanzausgleich. Die Gesamthandmasse kann nach unserem Vorschlag in einem einstufigen Vollzug bedarfs- und prioritätsgerecht durch differenzierte Quoten auf den Bund und die einzelnen Länder verteilt werden.

Der besondere staatspolitische Wert einer solchen Regelung liegt darin, daß durch die gesamthänderische Zuordnung der Aufkommensmasse und mit der gemeinsam abgestimmten Verteilung die bundesstaatliche Gesamtverantwortung aller Glieder des Bundesstaates unterstrichen wird. Kein Glied, weder der Bund noch ein Land, kann sich dieser Gesamtverantwortung entziehen und seinen Besitzstand wahren, ohne auf die berechtigten Belange der anderen und ihre Erfüllbarkeit Rücksicht zu nehmen. Die mit unserem Antrag angebotene Neuordnung fordert ein

hohes Maß von Gesamtverantwortung und Gemeinsinn, ohne das allerdings nach unserer Überzeugung ein bundesstaatlich strukturiertes Gemeinwesen nicht zufriedenstellend funktionieren kann. (C)

Nun sind wir Realisten. Für den Fall, daß die Mehrheit der Länder unseren Vorstellungen über einen optimalen bundesstaatlichen Finanzausgleich glaubt noch nicht folgen zu können, bieten wir mit unserem **ersten Hilfsantrag** zum Antrag Drucksache 138/7/68 eine Lösung an, die bedeutende Vorteile unseres Hauptantrages mit einer teilweisen Beibehaltung des bisherigen Verteilungssystems nach dem örtlichen Aufkommen verbindet. Diese sicher interessante Lösung ermöglicht uns die **Einbeziehung der Umsatzsteuer in den Verbund**. Hier soll zwar nach wie vor das Einkommen- und Körperschaftsaufkommen nach dem örtlichen Aufkommen verteilt werden; jedoch soll an die Stelle des Länderfinanzausgleichs — ich bitte das zu beachten —, an die Stelle eines höchst unerquicklichen Experiments, wie wir alle wissen, die damit jahrelang zu tun haben, eine vertikale Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer nach differenzierten Quoten treten, die sowohl den Bedarf der beteiligten Gebietskörperschaften als auch die bei der Einkommens- und Körperschaftsteuerverteilung verbliebenen Steuerkraftunterschiede berücksichtigen soll. Ein ähnliches Verfahren ist bereits in der Weimarer Republik angewandt worden, ohne daß dadurch die Eigenständigkeit der Länder in Frage gestellt worden wäre.

Ich stelle also vorsorglich auch den ersten Hilfsantrag zum eigentlichen Antrag Niedersachsens, dessen Wortlaut Sie bitte der Ihnen vorliegenden Drucksache 138/7/68 entnehmen wollen. (D)

Beachten Sie bitte bei diesem Antrag, daß er die Einbeziehung der Umsatzsteuer in den Verbund voraussetzt. Ihr Votum über den großen Verbund entscheidet also auch über diesen Antrag, der seinerseits — wie ich bereits vorher erwähnt habe — geeignet ist, die aus der zweifelhaften örtlichen Radizierbarkeit der Umsatzsteuer hergeleiteten Bedenken gegen den großen Verbund auszuräumen.

Sollte jedoch auch dieser Antrag keine Mehrheit finden, so möchte ich an Sie appellieren, wenigstens unserem **zweiten Hilfsantrag** zum Antrag Drucksache 138/7/68 zuzustimmen. Dieser Antrag, den ich hiermit ebenfalls hilfsweise stelle, strebt eine Ergänzung des Art. 107 Abs. 1 entsprechend dem Vorschlag der Troeger-Kommission an.

Nach diesem Antrag soll es — gegen unsere bessere Überzeugung — grundsätzlich bei der Verteilung der gemeinsamen Steuern nach dem örtlichen Aufkommen verbleiben, aber es sollte wenigstens die **Möglichkeit** offengehalten bleiben, **einen Teil des gemeinsamen Aufkommens nach anderen Maßstäben zu verteilen**. Dieser anders zu verteilende Teil des Aufkommens kann die Umsatzsteuer oder ein Teil der Umsatzsteuer, also etwa die Einfuhrumsatzsteuer sein, es kann aber auch ein Teil der Einkommen- und Körperschaftsteuer sein. Insofern setzt der Antrag zwar nicht den großen Verbund voraus; er räumt aber andererseits die bereits erwähnten Bedenken aus, die von mehreren Ländern

- (A) und vom Finanzausschuß gegen den großen Verbund und von der Bundesregierung gegen die Einbeziehung der Einfuhrumsatzsteuer in den großen Verbund erhoben werden.

Ich möchte Sie, meine Herren, mit allem Ernst und Nachdruck darum bitten, wenigstens diesem Antrag zuzustimmen — vor der echten, später notwendig werdenden Finanzreform —, wenn Sie sich schon außerstande sehen, unseren weiteren Vorstellungen zu folgen. Es dürfte in diesem Zusammenhang das Mindestmaß dessen sein, was man von einer Finanzreform erwarten kann und muß. Ich kann mir nicht denken, daß eine Absage auch an diese wirklich bescheidene Verbesserung der Verfassungsbestimmungen für den bundesstaatlichen Finanzausgleich in der politisch interessierten Öffentlichkeit anders verstanden werden könnte als eine Absage an die Finanzreform in einem ihrer ureigensten Anliegen überhaupt.

Lassen Sie mich abschließend noch auf einen unserer Anträge hinweisen, den wir im Zusammenhang mit den vorstehenden Anträgen in den vorausgegangenen Beratungen ebenfalls vorgetragen haben. Der Finanzausschuß hat sich diesen Antrag, der eine Änderung des geltenden Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG zum Gegenstand hat, zu eigen gemacht; er ist unter Ziff. 8 c der Drucksache 138/1/68 in die Empfehlungen aufgenommen. Dieser Antrag bezweckt eine Verbesserung der Verfassungsgrundlage für den Länderfinanzausgleich, wie ich Ihnen bereits in meiner Mitberichterstattung über die Ausschlußempfehlungen vortragen durfte. Ich erwähne diesen in die Ausschlußempfehlungen eingegangenen Antrag hier noch einmal in meiner Eigenschaft als niedersächsischer Minister, weil die Annahme dieses Antrags — sofern nicht unsere weitergehenden Vorstellungen zum Zuge kommen — und die damit angestrebte starke **Intensivierung des Länderfinanzausgleichs** für die Niedersächsische Landesregierung eine Grundvoraussetzung für ihre Zustimmung zur Finanzreform, wie sie hier vorliegt, überhaupt ist. Herr Ministerpräsident Dr. Diederichs hat Sie in seinen mit großem Ernst vorgetragenen Ausführungen bereits darauf hingewiesen, daß der gegenwärtige unzulängliche Finanzausgleich für unser Land nicht länger hingenommen werden wird, weil er dem Land die für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung unerläßliche Verbesserung seiner Finanzausstattung vorenthält. Wir müssen darauf bestehen, daß in dieser Frage eine staatspolitische Entscheidung getroffen wird, die der Verantwortlichkeit dieses Hohen Hauses als eines Bundesorgans, d. h. seiner Gesamtverantwortung für die Geschicke der Bundesrepublik Deutschland in allen Teilen, gerecht wird. Das ist auch ein Auftrag, den, anlässlich der zweiten Lesung unseres Haushaltsplanes im Lande Niedersachsen, der Niedersächsische Landtag in seiner Gesamtheit uns besonders übertragen hat.

Präsident Schütz: Ich danke Herrn Minister Kubel, Niedersachsen. — Das Wort hat nun Herr Minister Osswald (Hessen). Weitere Wortmeldungen habe ich nicht vorliegen.

Osswald (Hessen): Herr Präsident, meine Damen und Herren! Die Ausführungen des Herrn Bundesfinanzministers veranlassen mich, zu zwei Problem-bereichen hier noch einige Momente beizutragen, die mir als Nuancen zu der Haltung der Bundesregierung wichtig erscheinen. Zunächst darf ich aber folgendes feststellen.

Die Diskussionsbeiträge haben, glaube ich, die Not und die Schwierigkeiten gezeigt, in denen sich die einzelnen Bundesländer befinden. Ich hatte schon bald befürchtet, Herr Kollege Kubel, daß bei den Hilfsanträgen, die Sie hier stellten, in konsequenter Fortentwicklung dieses Antrages noch der Antrag gekommen wäre, die elf Bundesländer in fünf aufzuteilen.

(Kubel: Das überlasse ich Ihnen!)

Hier zeigt sich die Schwierigkeit der ganzen Problematik. Wir müssen uns darüber im klaren sein, daß am Ende dieser Diskussion innerhalb der Länder mit den Gemeinden und mit der Bundesregierung nur eine Kompromißlösung stehen kann, eine Kompromißlösung, die für alle Seiten tragbar ist, bei der extreme Wünsche und Vorstellungen sicher nicht zu realisieren sind. Dessen sollten wir uns bewußt sein, ohne daß wir dabei die Grundsätze aufgeben. Aber das wird das weitere Gesetzgebungsverfahren bringen, und hier werden wir noch sehr eingehend zu debattieren haben.

Ich habe aus der Rede des Herrn Bundesfinanzministers zwei wichtige Elemente festzuhalten. Er hat hier ausgeführt, daß die **Vorschläge zur Gemeindefinanzreform** nur vorläufiger Art seien. Das ist eine sehr wichtige Feststellung, das sollten wir festhalten; daß also das, was die Bundesregierung vorgelegt hat, von ihr selbst durch ihren Sprecher hier nur als ein **vorläufiges Konzept** im Sinne der Verfassungsänderung dargelegt wurde und daß aus dem materiellen Inhalt dieses Teils der Finanzreform in den Beratungen des Finanzplanungsrates und der Haltung der Bundesregierung in absehbarer Zeit konkrete Vorschläge erfolgen sollen, wie sie hier dargelegt worden sind. Ich möchte das als wichtig festhalten; denn es ist die Feststellung, daß die Bundesregierung in der Diskussion der Vorschläge zur Gemeindefinanzreform nunmehr selbst erkannt hat, daß sie in ihrer materiellen Ausstattung nicht ausreichend sind, und das scheint mir außerordentlich wichtig zu sein.

Der Herr Bundesfinanzminister hat auch einige Anmerkungen im Hinblick auf das Wirkungsfeld und die Wirkungsmöglichkeiten des Finanzplanungsrates gemacht. Unter Nennung des Datums 16. Mai. gab er zu erkennen, daß voraussichtlich zu diesem Zeitpunkt, zumindest aber nicht viel später, die Bundesregierung in Gesprächen mit den Ländern Klarheit schaffen will über die Frage, wie der **Bundesanteil neu festgesetzt** werden soll. Auch das möchte ich festhalten, damit wir fixe Daten für diese Diskussion in der Zukunft haben. Der Bundesfinanzminister hat hier zum Ausdruck gebracht, daß bis zum 16. Mai oder spätestens, bis die Haushaltspläne der Länder verabschiedet werden, in den Kabinetten Klarheit

- (A) darüber geschaffen werden soll, wer diese zwei Prozent und in welchem Umfange erhält. Das scheint mir ebenfalls sehr wichtig zu sein.

Ich möchte das, was er hier angedeutet hat, im Hinblick auf die klare Aussage noch etwas präzisieren. Ich glaube daraus auch gehört zu haben, daß er eine Möglichkeit sieht, gegebenenfalls die Gemeinden mit einer Beteiligungsquote in die Diskussion zu bringen — der Herr Bundesfinanzminister ist leider im Augenblick nicht mehr anwesend —. Zumindest waren Ansatzpunkte für solche Überlegungen in der Erklärung des Herrn Bundesfinanzministers.

Das scheinen mir zwei sehr wesentliche Beiträge zu sein, die wir hier im Bundesrat nicht untergehen lassen sollten. Einmal: es gibt eine Entscheidung und keinen Streit über die zwei Punkte bei der Beteiligungsquote, und diese Entscheidung ist noch bis zum Sommer dieses Jahres zu erwarten. Zweitens: die Gemeindefinanzreformvorschläge der Bundesregierung sind nur vorläufiger Art. Höhe, Qualität und Quantität sind endgültig erst im weiteren Gespräch mit den Ländern zu bestimmen.

Nun noch ein Wort zum **großen Steuerverbund**. Für die Beurteilung dieser Frage ist außerordentlich wichtig, wie der **Quotenzuschnitt** auf der Ebene der Länder und des Bundes sein wird. Denn es ist einfach nicht zutreffend, was der Herr Bundesfinanzminister zu dieser Frage gesagt hat. Wenn wir —

- (B) unterstellen wir einmal — einen Zuschnitt von 40 % oder 42 % bei den Ländern und 60 oder 58 % beim Bund haben, dann ist es einfach nicht zutreffend, daß bei einer solchen Entwicklung eine Gleichmäßigkeit der Einnahmen Platz greifen würde mit der Stabilisierung der jeweiligen Situation im einzelnen Bereich. Das wäre nur bei einer Verteilung von 50 zu 50 gegeben: 50 % auf der Bundesebene und 50 % auf der Länder- und Gemeindeebene. Nur bei diesem Zuschnitt in einem großen Verbund würden sich keine Differenzen im Sinne des Mehr-Zuwachsens oder des Weniger-Zuwachsens ergeben. Dabei soll durchaus nicht verkannt werden, daß nach dem Stabilitätsgesetz, das hier angesprochen wurde, diese Steuer auch konjunkturell eine besondere Bedeutung hat, die beachtet werden muß. Hier ist es notwendig im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu größerer Übersicht und Klarheit zu kommen, auch hinsichtlich der Bemessung der Anteile und der anderen Probleme, um dann die notwendige Entscheidungen treffen zu können.

Im übrigen schließt sich die Hessische Landesregierung den Ausführungen des Herrn Ministerpräsidenten Kühn an. Ich interpretiere seine Ausführungen nicht in der Form, wie das durch den Kollegen Kubel geschah. Ich bin der Meinung, daß die Formulierungen, die in Vorabstimmungen bei den Herren **Ministerpräsidenten** erfolgten, sich im wesentlichen auf die Ergebnisse der Ausschußberatungen gestützt haben, sowohl Mehrheits- als auch Minderheitsvoten zu erkennen gaben und insofern als eine **Erklärung des Bundesrates** angesehen werden können, ohne die Einschränkungen, die Sie, Herr Kollege Kubel, diesen Erklärungen im einzelnen noch geben wollen.

(C) Mein primäres Anliegen hier ist, daß bei der Gemeindefinanzreform neben dem, was an Änderungen der Gesetze erforderlich ist, eine Lösung gefunden wird, die sicherstellt, daß die **Gemeinden** zu einem früheren Zeitpunkt **zu mehr Mitteln kommen**, als das in den Gesetzesvorlagen der Bundesregierung bis jetzt vorgesehen ist. Hier bieten sich nach meiner Auffassung zwei konkrete Möglichkeiten an.

Die eine Möglichkeit ist, bei der Diskussion um die Neubemessung des Bundesanteils die Gemeinden mit in die Überlegungen einzuschalten und ihnen gegebenenfalls aus der Sicht der Länder aus dieser Masse einen höheren Betrag zur Verfügung zu stellen.

Die zweite Möglichkeit ist, die **Mineralölsteuer** in ihrer prozentualen Festlegung mit gewissen Steigerungen in der Zukunft auszustatten, und zwar auch aus der Sicht des Leber-Planes, weil hier noch gar keine konkrete Entscheidung über die Verwendung der Einnahmen der Steuern aus diesem Plan getroffen ist und damit kein Ausfall auf die Bundesregierung zukäme, sondern gegebenenfalls hier Deckung für ein Mehr gefunden werden könnte. Es wären Überlegungen darüber anzustellen, ab 1. Januar 1969 die vorhandenen 15 % vielleicht schon auf 20 % und im Jahre 1970 auf 25 % zu erhöhen. Ich weiß, man könnte dieses Konzept auch in einer anderen Stufenfolge durchführen. Die Bundesregierung sollte aber bei ihren Überlegungen auch diese Betrachtung einbeziehen, wie sie auch von dort her eine Verbesserung der Finanzen bei den Gemeinden einleiten kann, ohne daß im Vorraum Steuererhöhungen für diesen Zweck notwendig werden. (D)

Diese Anliegen wollte ich hier noch einmal besonders begründen. Ansonsten teilt die Hessische Landesregierung — sie hat auf gesonderte Anträge verzichtet — weitestgehend die Auffassung, die in der Erklärung des Herrn Ministerpräsidenten Kühn generell für die Länder hier vorgetragen worden ist.

Präsident Schütz: Ich danke Herrn Minister Osswald.

Wir kommen zur Abstimmung. Da müssen wir ein bißchen zusammenarbeiten; denn es ist eine sehr komplizierte Sache.

Zur Abstimmung liegen vor: die Empfehlungen der Ausschüsse in Drucksache 138/1/68, die Anträge der Freien und Hansestadt Hamburg in Drucksache 138/2/68 und 138/3/68, der Antrag des Freistaates Bayern in Drucksache 138/4/68, die Anträge des Landes Niedersachsen in Drucksache 138/5/68, 138/6/68 und 138/7/68 sowie die Anträge des Landes Baden-Württemberg in Drucksache 138/8/68 und 138/9/68. Über die Empfehlungen und Anträge lasse ich in der Reihenfolge der einzelnen Artikel des Gesetzentwurfs abstimmen.

Der Antrag Hamburgs in Drucksache 138/2/68 unter Ziff. 1 betreffend Ergänzung des Art. 30 GG wird nicht gestellt.

Wir stimmen jetzt ab über die Empfehlungen der Ausschüsse in Drucksache 138/1/68 unter Ziff. 1:

(A) Empfehlung des Rechtsausschusses und des Finanzausschusses zu der vorgesehenen Erweiterung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes in Art. 74 Nr. 7 a. Wer dieser Empfehlung zustimmt, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Zu Art. 87 e, der eine Erweiterung der Bundesauftragsverwaltung vorsieht, liegen Empfehlungen der Ausschüsse unter Ziff. 2 und ein Antrag Hamburgs in der Drucksache 138/3/68 vor. Wir stimmen über die Absätze getrennt und über Abs. 2 satzweise ab. Ich rufe zunächst in der Drucksache 138/1/68 unter Ziff. 2 Art. 87 e Abs. 1 auf. Wer diesem vom Rechtsausschuß und vom Finanzausschuß empfohlenen Art. 87 e Abs. 1 zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Nunmehr rufe ich Art. 87 e Abs. 2 Satz 1 unter Ziff. 2 der Ausschlußempfehlungen auf. Wer dem vom Rechtsausschuß und vom Finanzausschuß empfohlenen Art. 87 e Abs. 2 Satz 1 zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Jetzt rufe ich Art. 87 e Abs. 2 Satz 2 unter Ziff. 2 der Ausschlußempfehlungen auf. Wird diese Empfehlung angenommen, dann ist der Antrag Hamburgs in Drucksache 138/3/68 erledigt. Wird diese Empfehlung abgelehnt, dann stimmen wir über den Antrag Hamburgs in der Drucksache 138/3/68 ab.

Wer diesem vom Rechtsausschuß und vom Finanzausschuß empfohlenen Art. 87 e Abs. 2 Satz 2 zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit. Damit ist der Antrag Hamburgs in Drucksache 138/3/68 erledigt.

(B) Nun stimmen wir über die Änderungsvorschläge zu den **Gemeinschaftsaufgaben** ab, und zwar über den Antrag des Landes Niedersachsen in Drucksache 138/5/68. Wer diesem Antrag zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist nicht die Mehrheit; abgelehnt.

Dann kommt Drucksache 138/1/68 Ziff. 3 Buchst. a. Wer dieser Empfehlung des Finanzausschusses zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Zur Abstimmung rufe ich jetzt den Antrag Bayerns in Drucksache 138/4/68 unter Ziff. 1 Buchst. a zu Art. 91 a Abs. 1 auf. Wird dieser Antrag angenommen, dann ist die Empfehlung des Rechtsausschusses unter Ziff. 3 Buchst. c der Drucksache 138/1/68 erledigt. Wird dieser Antrag abgelehnt, dann müssen wir nachher noch über die Empfehlung des Rechtsausschusses abstimmen. Wer dem Antrag Bayerns unter Ziff. 1 Buchst. a zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Minderheit.

Jetzt stimmen wir über die Ausschlußempfehlungen in Drucksache 138/1/68 ab, und zwar zunächst über Ziff. 3 Buchst. b: Empfehlung des Finanzausschusses. Wer dieser Empfehlung zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Nunmehr stimmen wir über den Antrag Bayerns in Drucksache 138/4/68 unter Ziff. 1 Buchst. b ab. Wer diesem Antrag Bayerns zu Art. 91 a Abs. 3 Satz 2 zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das reicht nicht; es ist abgelehnt.

(C) Jetzt kommt die Abstimmung über die Empfehlung des Rechtsausschusses in Drucksache 138/1/68 unter Ziff. 3 Buchst. c. Wer dem seine Zustimmung geben will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Wir setzen die Abstimmung über die Ausschlußempfehlungen in Drucksache 138/1/68 fort, und zwar über Ziff. 3 Buchst. d. Wer dieser Empfehlung des Finanzausschusses zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das reicht aus; angenommen.

Nunmehr kommen wir zu dem Antrag Hamburgs in Drucksache 138/2/68 unter Ziff. 2, der als alleiniger Antrag übrigbleibt. Wer diesem Antrag Hamburgs zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Abgelehnt.

Jetzt fahren wir in der Abstimmung über die Änderungsvorschläge zur **Lastenverteilung** in Drucksache 138/1/68 fort, und zwar über Ziff. 4 Buchst. a. Wer dieser Empfehlung des Rechtsausschusses zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Jetzt kommt Ziff. 4 b. Wird diese Empfehlung des Finanzausschusses angenommen, dann entfällt die Empfehlung des Rechtsausschusses unter Ziff. 4 c. Wer der Empfehlung unter Ziff. 4 Buchst. b zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit. Damit ist die Empfehlung des Rechtsausschusses unter Ziff. 4 c erledigt.

(D) Wir setzen dann die Abstimmung über die Änderungsvorschläge zur **Steuergesetzgebung** fort, und zwar über Ziff. 5 a. Wer dieser Empfehlung des Finanzausschusses zu Art. 105 Abs. 2 zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Jetzt kommt Ziff. 5 b. Wer dieser Empfehlung des Finanzausschusses, in Art. 105 einen neuen Abs. 2 a einzufügen, folgen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Die Abstimmung über die vorliegenden Anträge zur **Steuerverteilung** wird sich nun etwas schwieriger gestalten. Zunächst rufe ich in Drucksache 138/1/68 die beiden Entschlüsse unter Ziff. 6 Buchst. a und b auf. Die Entschlüsse des Innenausschusses unter Ziff. 6 Buchst. b ist in der des Finanzausschusses unter Ziff. 6 Buchst. a sachlich mit-enthalten. Ich schlage deshalb vor, daß wir über die Empfehlung des Finanzausschusses abstimmen. Dabei könnten auf der Seite 10 unter Ziff. 6 Buchst. a im zweiten Absatz nach dem Wort „Einnahmeausfall“ die Worte „und der zusätzliche Finanzbedarf der Kommunen“ aus dem Vorschlag des Innenausschusses eingefügt werden. Wenn Sie damit einverstanden sind — was, wie ich sehe, der Fall ist —, stimmen wir mit dieser Einfügung über Ziff. 6 Buchst. a ab, und zwar zunächst ohne die auf Seite 11 und 12 enthaltenen Nummern 1 bis 4. Wer also der Entschlüsse unter Ziff. 6 Buchst. a ohne die Nrn. 1 bis 4 zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Nunmehr stimmen wir über die Nummern 1 bis 4 auf Seite 11 bis 12 einzeln ab.

- (A) Nr. 1! — Angenommen!
 Nr. 2! — Angenommen!
 Nr. 3! — Angenommen!
 Nr. 4! — Angenommen!

Wir setzen die Abstimmung mit **Art. 106** fort. Über die einzelnen Absätze der vorgeschlagenen Neufassung des Art. 106 lasse ich einzeln, zum Teil satzweise abstimmen. Der Antrag Niedersachsens in Drucksache 138/6/68 zu Art. 106 Abs. 1 bis 4 will den in der Regierungsvorlage vorgesehenen großen Steuerverbund aufrechterhalten und um die Einfuhrumsatzsteuer verstärken. Wir stimmen zunächst über die weitergehenden Anträge der Ausschüsse zu Art. 106 Abs. 1 bis 4 ab, und zwar Ziff. 7:

Abs. 1! — Angenommen!

Abs. 2 Satz 1! — Angenommen!

Abs. 2 Satz 2 und 3! Angenommen!

Über Absatz 3 stimmen wir ab vorbehaltlich der Prozentzahlen, die mit der Entscheidung über die Billigung der Gewerbesteuerumlage in Abs. 7 zusammenhängen, und vorbehaltlich der Abweichungen in dem Antrag Baden-Württembergs in der Drucksache 138/8/68, die mit der andersartigen Konzeption zu Abs. 6 zusammenhängen.

Wer zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Abs. 4 — auch hier vorbehaltlich der Abweichung in dem Antrag Baden-Württembergs in Drucksache 138/8/68 wegen des Abs. 6. Wer zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

(B)

Abs. 5: Wer zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

(Zuruf des Ministers Hellmann.)

— Wenn die Empfehlungen der Ausschüsse zu Art. 106 Abs. 1 bis 5 angenommen worden sind, dann ist der Antrag des Landes Niedersachsen in Drucksache 138/6/68 erledigt. Das will ich hiermit feststellen.

Wir setzen die Abstimmung fort über den Antrag des Landes Niedersachsen in Drucksache 138/7/68 Seite 1, in Art. 106 einen neuen Abs. 4 a — das gäbe jetzt also Abs. 5 a — einzufügen und Art. 107 zu streichen. Wer diesem Antrag zustimmt, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist nicht die Mehrheit; abgelehnt. Die beiden Hilfsanträge Niedersachsens zu Art. 107 rufe ich später auf.

Zu Art. 106 Abs. 6 Satz 1 geht der Vorschlag der Ausschüsse weiter als der Antrag Baden-Württembergs in Drucksache 138/8/68. Abgestimmt wird jetzt über Art. 106 Abs. 6 Satz 1 in der vom Innenausschuß vorgeschlagenen Fassung, vorbehaltlich des Antrags Bayerns in Drucksache 138/4/68 Ziff. 2. Wenn das angenommen wird, ist Satz 1 in der Fassung des Finanzausschusses und des Rechtsausschusses erledigt; wenn abgelehnt, stimmen wir ab über Art. 106 Abs. 6 Satz 1 in der vom Finanzausschuß und vom Rechtsausschuß vorgeschlagenen Fassung.

Falls er in der einen oder anderen Fassung angenommen wird, ist der Antrag Baden-Württembergs

zu Art. 106 Abs. 6 Satz 1 erledigt. Andernfalls müssen wir über diesen Antrag abstimmen. (C)

Wir stimmen also jetzt über Art. 106 Abs. 6 Satz 1 in der Fassung des Innenausschusses ab. Wer ihm zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Wir müssen nun noch über den Antrag Bayerns in Drucksache 138/4/68 unter Ziff. 2 abstimmen, in Art. 106 Abs. 6 Satz 1 das Wort „insbesondere“ einzufügen. Wer zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Nur Bayern ist dafür; der Antrag ist abgelehnt.

Die Abstimmung über Art. 106 Abs. 6 Satz 2 in der Fassung des Finanz- und des Rechtsausschusses sollten wir zurückstellen, bis über die Gewerbesteuerumlage in Abs. 7 entschieden ist.

Wir kommen jetzt zur Abstimmung über Abs. 6 Satz 3 erster Halbsatz. Ich mache darauf aufmerksam, daß dazu eine sachlich abweichende Fassung vom Land Baden-Württemberg in Drucksache 138/8/68 vorliegt.

Wer der Ausschlußempfehlung zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Damit erübrigt sich eine Abstimmung über die von Baden-Württemberg beantragte Fassung.

Jetzt stimmen wir über den Abs. 6 Satz 3 zweiter Halbsatz in der Fassung der Ausschlußempfehlung ab. Es geht hier um das Hebesatzrecht der Gemeinden. Insoweit stimmen die Vorschläge des Innenausschusses und der Antrag Baden-Württembergs in Drucksache 138/8/68 überein. Wer dem zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das reicht nicht aus; das ist abgelehnt. (D)

Jetzt kommt Abs. 6 Satz 4 in der Fassung der Ausschüsse. Wer dem zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Dann Abs. 7 Satz 1 bis 3. Die Ausschlußfassung und der Antrag Baden-Württembergs stimmen hier überein. Wer dem zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Dann Abs. 7 Satz 4 und 5. Ich weise darauf hin, daß es hier um die Gewerbesteuerumlage geht, die nach dem Antrag des Landes Baden-Württemberg in Drucksache 138/8/68 wegfallen soll. Wer der Ausschlußfassung zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Wir müssen nun noch über Abs. 6 Satz 2 nach dem Vorschlag des Finanz- und des Rechtsausschusses abstimmen. Wer zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das reicht nicht; das ist abgelehnt.

Jetzt kommen wir zu Abs. 7 Satz 6. — Das ist die Mehrheit.

Jetzt versuche ich gemeinsame Abstimmung über die Absätze 8, 9 und 10. — Das ist die Mehrheit.

Nunmehr stimmen wir über die Änderungsvorschläge zum **Länderfinanzausgleich** ab. Hierzu liegen außer den Ausschlußempfehlungen Anträge des Lan-

- (A) des Niedersachsen und des Landes Baden-Württemberg vor.

Ich rufe zunächst aus der Drucksache 138/1/68 die Ziff. 8 Buchst. a auf. — Das ist die Mehrheit.

Sodann stimmen wir über den ersten Hilfsantrag Niedersachsens in Drucksache 138/7/68 ab, und zwar über Art. 107 Abs. 1 Satz 1, der sich mit der Regierungsvorlage deckt. Er enthält lediglich die redaktionelle Anpassung an den Vorschlag der Ausschüsse zu Art. 106. Wer diesem Vorschlag zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das reicht nicht aus; abgelehnt.

Nunmehr setzen wir die Abstimmung in Drucksache 138/1/68 fort, und zwar über Ziff. 8 Buchst. b zu Art. 107 Abs. 1 Satz 2, der weitergeht als Art. 107 Abs. 1 Satz 2 in der Fassung Niedersachsens. Wenn er abgelehnt wird, erübrigt sich eine Abstimmung über die Fassung Niedersachsens.

Wer also für Ziff. 8 Buchst. b zu Art. 107 Abs. 1 Satz 2 ist, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Sodann setzen wir die Abstimmung über den Antrag Niedersachsens in Drucksache 138/7/68 zu Art. 107 fort. Falls der Antrag Niedersachsens zum großen Steuerverbund — Art. 106 Abs. 1 bis 4 — abgelehnt wird, entfällt die Abstimmung über Art. 107 Abs. 2 im ersten Hilfsantrag. Andernfalls stimmen wir über Art. 107 Abs. 2 im ersten Hilfsantrag ab.

- (B) Ich stelle jetzt also den Antrag Niedersachsens zu Art. 106 Abs. 1 bis 4 zur Abstimmung. — Das ist die Minderheit.

Jetzt folgt die Abstimmung über den zweiten Hilfsantrag Niedersachsens, und zwar zunächst nur zu Art. 107 Abs. 1 Satz 2. Wer diesem zweiten Hilfsantrag zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Auch das ist die Minderheit.

Jetzt stimmen wir über die Ausschlußempfehlungen in Drucksache 138/1/68 ab, und zwar über die Ziff. 8 Buchst. c, die auch im zweiten Hilfsantrag Niedersachsens aufgenommen ist. — Das war nicht die Mehrheit; abgelehnt.

Dann stimmen wir im ersten Hilfsantrag Niedersachsens über Art. 107 Abs. 3 ab. — Das reicht nicht aus; abgelehnt.

Jetzt kommt die Abstimmung über den Antrag Baden-Württembergs in Drucksache 138/9/68. — Das reicht ebenfalls nicht aus.

Schließlich haben wir noch über die Änderungsvorschläge zur **Steuerverwaltung** abzustimmen.

Drucksache 138/1/68 Ziff. 9 Buchst. a! — Das ist die Mehrheit.

Dann Ziff. 9 Buchst. b! — Auch das ist die Mehrheit.

Damit ist die Empfehlung unter Ziff. 9 Buchst. c erledigt.

Jetzt kommt Ziff. 9 Buchst. d. — Das ist die Mehrheit.

Demnach hat der Bundesrat gemäß Art. 76 Abs. 2 GG zu dem **Entwurf des Finanzreformgesetzes** die soeben angenommene **Stellungnahme beschlossen**. **Im übrigen** erhebt der Bundesrat **keine Einwendungen**. (C)

Das Büro des Rechtsausschusses wird ermächtigt, die sich aus der Abstimmung ergebenden redaktionellen Änderungen vorzunehmen.

Es wird noch vorgeschlagen, die Herren Finanzminister Kubel, Senator Dr. Heinsen, Innenminister Dr. Schlegelberger und Staatsminister Dr. Heubl als Beauftragte zu bestellen, die die Beschlüsse des Bundesrates zur Finanzreform im Bundestag und in dessen Ausschüssen vertreten sollen. Besteht damit Einverständnis?

Kubel (Niedersachsen): Nein! Ich bitte — aus begreiflichen Gründen — es dem Finanzausschuß zu überlassen, für diese Funktion einen anderen Kollegen zu bestimmen.

Dr. Heinsen (Hamburg): Ich glaube, das kann nicht der Finanzausschuß machen, das kann nur der Bundesrat machen. Wenn der Vorsitzende des Finanzausschusses aus begreiflichen Gründen das nicht machen will, darf ich mir den Vorschlag erlauben, Herrn Finanzministers Osswald zu bestellen.

Präsident Schütz: Ich glaube, Herr Kollege Dr. Heinsen, das eilt nicht so; wir können das in der nächsten Sitzung machen. Bis dahin wird uns hoffentlich der Finanzausschuß einen Vorschlag geben, so daß wir dann hier entscheiden können. Sie haben völlig recht, es sollte vom Bundesrat selbst beschlossen werden. Da es aber nicht so eilt, führen Sie bitte eine Meinungsbildung herbei. (D)

(Kubel: Jawohl!)

— Dann haben wir uns so verständigt.

Punkt 3 der Tagesordnung:

Zweites Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Schiffsbankgesetzes (Drucksache 153/68)

Der federführende Rechtsausschuß empfiehlt, an der im ersten Durchgang vertretenen **Auffassung, daß das Gesetz der Zustimmung des Bundesrates bedarf**, festzuhalten und dem Gesetz gemäß Art. 84 Abs. 1 GG **zuzustimmen**. Wird dieser Empfehlung widersprochen? — Das ist nicht der Fall. Demnach hat der Bundesrat entsprechend **beschlossen**.

Punkt 4 der Tagesordnung:

Gesetz zur Änderung des Titels IV der Gewerbeordnung (Drucksache 151/68)

Wenn das Wort nicht gewünscht wird, stelle ich fest, daß das Haus bei seiner **Auffassung bleibt, daß das Gesetz der Zustimmung des Bundesrates bedarf**. — Ich höre keine Einwendungen und bitte um das Handzeichen für die Zustimmung. — Danach hat der Bundesrat **beschlossen**, dem Gesetz gemäß Art. 84 Abs. 1 GG **zuzustimmen**.

(A) Punkt 5 der Tagesordnung:

Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes (7. Änderung) und des Gesetzes über das Luftfahrt-Bundesamt (1. Änderung) (Drucksache 152/68)

Ich bitte um das Handzeichen für die vom Ausschuß für Verkehr und Post vorgeschlagene Zustimmung zu dem Gesetz. — Demnach hat der Bundesrat **beschlossen**, dem Gesetz gemäß Art. 84 Abs. 1 GG **zuzustimmen**.

Punkt 6 der Tagesordnung:

Gesetz über eine Holzstatistik (Drucksache 154/68)

Der Agrarausschuß empfiehlt Ihnen, zu dem Gesetz einen **Antrag gemäß Art. 77 Abs. 2 GG nicht zu stellen**. Wenn Sie keine Bedenken erheben — das ist nicht der Fall —, stelle ich fest, daß der Bundesrat demgemäß **beschlossen** hat.

Punkt 7 der Tagesordnung:

Gesetz über eine Statistik der Einkommen- und Körperschaftsteuererklärungen (Drucksache 170/68)

Hier erfolgt eine Berichterstattung durch Herrn Minister Qualen. Ich erteile ihm das Wort.

(B) **Qualen** (Schleswig-Holstein), Berichterstatter: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Nach dem Gesetz über Steuerstatistiken vom 6. Dezember 1966 werden bereits die Einkommen- und Körperschaftsteuer**veranlagungen** alle drei Jahre statistisch erfaßt und aufbereitet. Zusätzlich zu diesen Veranlagungsstatistiken sieht das Ihnen vorliegende Gesetz vor, auch die Einkommen- und Körperschaft**steuererklärungen** jährlich statistisch zu erfassen und auszuwerten. Das Gesetz beruht auf Anregungen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Nach seiner Ansicht reichen die vorhandenen Statistiken zur Durchführung seines gesetzlichen Auftrages, in seinem Gutachten auch die Fragen der Bildung und Verteilung von Einkommen und Vermögen zu untersuchen, nicht aus. Mit dem Gesetz sollen deshalb, wie die Bundesregierung zur Begründung ausgeführt hat, die Voraussetzungen für bessere statistische Grundlagen geschaffen werden, um kurzfristig ein zuverlässiges Gesamtbild der Einkommensbildung und -verteilung zu erhalten.

Zu diesem Zweck soll jeder unbeschränkt Steuerpflichtige, der eine Einkommen- oder Körperschaftsteuererklärung abzugeben hat, zusätzlich noch einen Erhebungsvordruck einreichen, der insbesondere Angaben über seine Einkünfte im jeweiligen Veranlagungsjahr und in dem vorhergehenden Veranlagungszeitraum enthält. Die Finanzämter sollen die ausgefüllten Vordrucke an die Statistischen Landesämter zur Auswertung weiterleiten.

Der Bundesrat hat den Entwurf im ersten Durchgang abgelehnt. Der Finanzausschuß empfiehlt mit Mehrheit dem Hohen Hause auch jetzt, dem Ge-

setz, das als Verwaltungsverfahrensgesetz der Zustimmung bedarf, nicht zuzustimmen, vorsorglich jedoch die Einberufung des Vermittlungsausschusses gemäß Art. 77 Abs. 2 GG mit dem Ziel der Aufhebung des Gesetzesbeschlusses zu verlangen. (C)

Die dafür maßgebenden Gründe sind in der Drucksache 170/1/68 niedergelegt. Ich nehme darauf Bezug und gestatte mir gleichzeitig, an die am 13. Oktober 1967 von Herrn Kollegen Wertz an dieser Stelle gegebene ausführliche Begründung zu erinnern. Ich kann mich deshalb sehr kurz fassen.

Den **Finanzämtern** sind angesichts ihrer **erheblichen Belastung**, die gegenwärtig durch Mehrwertsteuer und Einheitsbewertung des Grundvermögens bis an die Grenze der Leistungsfähigkeit gestiegen ist, zusätzliche statistische Arbeiten schlechterdings **nicht zumutbar**. Entgegen der Stellungnahme der Bundesregierung zur Ablehnung des Entwurfs im ersten Durchgang erschöpfen sich diese Arbeiten nicht in der Versendung der Vordrucke, einer formellen Vollständigkeitsprüfung und der Weitergabe an die Statistischen Landesämter. Hinzu treten z. B. die Anmahnung nicht abgegebener Vordrucke, eine sachliche Überprüfung anhand der Steuererklärung sowie die Berichtigung oder Vervollständigung fehlerhafter Angaben. Auch den Steuerpflichtigen und ihren gegenwärtig ebenfalls stark belasteten Beratern können weitere Arbeiten nicht aufgebürdet werden.

Hinzu kommt, daß die Statistik ihren Zweck nicht erfüllen würde, weil sie beim besten Willen nicht rechtzeitig fertiggestellt werden kann. Der Sachverständigenrat muß nämlich sein Gutachten der Bundesregierung am 15. November zuleiten. Zu dem früheren Zeitpunkt, an dem die Arbeiten abgeschlossen sein müssen, liegen den Finanzämtern zahlreiche Steuererklärungen aber noch nicht vor. Regelmäßig fehlen insbesondere noch Erklärungen vieler größerer Kapitalgesellschaften und anderer Steuerpflichtiger mit hohem Einkommen, deren statistische Auswertung erforderlich ist, wenn die Statistik den mit ihr bezweckten Aussagewert haben soll. (D)

Namens des Finanzausschusses bitte ich das Hohe Haus daher, seinem Vorschlag entsprechend zu votieren.

Präsident Schütz: Ich danke Herrn Minister Qualen (Schlewig-Holstein). Die Empfehlung des Finanzausschusses liegt in Drucksache 170/1/68 vor.

Wir sind übereingekommen, unmittelbar über die Anrufung des Vermittlungsausschusses zu entscheiden und die Frage der Zustimmungsverweigerung bis zum Ausgang des etwaigen Vermittlungsverfahrens zurückzustellen.

Wer demgemäß für die Anrufung des Vermittlungsausschusses mit dem Ziel der Aufhebung des Gesetzesbeschlusses ist, den bitte ich um ein Handzeichen. — Das ist die Mehrheit. Demnach hat der Bundesrat **beschlossen**, hinsichtlich des vorliegenden Gesetzes **zu verlangen, daß der Vermittlungsausschuß** gemäß Art. 77 Abs. 2 GG aus dem soeben beschlossenen Grund **einberufen wird**.

(A) Der Bundesrat ist der Ansicht, daß das Gesetz seiner Zustimmung bedarf.

Punkt 8 der Tagesordnung:

**Drittes Gesetz zur Änderung des Bundesbe-
soldungsgesetzes** (Drucksache 157/68)

Der federführende Ausschuß für Innere Angelegenheiten empfiehlt dem Bundesrat, an der **Auffassung** festzuhalten, daß das Gesetz **zustimmungsbedürftig ist**, und dem Gesetz gemäß Art. 84 Abs. 1 GG **zuzustimmen**. — Falls keine Wortmeldungen erfolgen, darf ich feststellen, daß der Bundesrat so **beschlossen** hat.

Die Punkte 9, 10, 11, 12, 16, 17, 25, 27, 29, 37 und 38 der Tagesordnung rufe ich gemäß § 29 Abs. 2 der Geschäftsordnung mit Ihrem Einverständnis zur gemeinsamen Beratung auf. Sie sind in der Ihnen vorliegenden grünen Drucksache III — 2/68 zusammengefaßt.

Punkt 9 der Tagesordnung:

Gesetz zu dem Abkommen vom 6. November 1964 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Portugiesischen Republik über Soziale Sicherheit (Drucksache 171/68)

Punkt 10 der Tagesordnung:

Gesetz zu dem Abkommen vom 21. März 1967 zur Änderung und Ergänzung des Abkommens vom 25. April 1961 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Griechenland über Soziale Sicherheit und zur Ergänzung der Zusatzvereinbarung vom 28. März 1962 zu dem Abkommen über Soziale Sicherheit (Drucksache 172/68)

(B)

Punkt 11 der Tagesordnung:

Gesetz zu dem Protokoll Nr. 4 vom 16. September 1963 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, durch das gewisse Rechte und Freiheiten gewährleistet werden, die nicht bereits in der Konvention oder im ersten Zusatzprotokoll enthalten sind (Drucksache 185/68)

Punkt 12 der Tagesordnung:

Gesetz zu dem Protokoll vom 17. November 1965 zur Änderung des Artikels 4 des Abkommens vom 22. November 1928 über Internationale Ausstellungen in der Fassung des Änderungsprotokolls vom 10. Mai 1948 (Drucksache 174/68)

Punkt 16 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes zu dem Protokoll vom 15. Mai 1967 zur erneuten Verlängerung des Internationalen Weizen-Übereinkommens 1962 (Drucksache 143/68)

Punkt 17 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 7. September 1967 zwischen Belgien,

der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden über gegenseitige Unterstützung ihrer Zollverwaltungen und zu dem Protokoll über den Beitritt Griechenlands zu diesem Übereinkommen (Drucksache 144/68) (C)

Punkt 25 der Tagesordnung:

Verordnung zur Neufestsetzung des Zeitpunktes für das Außerkrafttreten der Zulassung von Amelensäure als Zusatz zu Lebensmitteln (Drucksache 146/68)

Punkt 27 der Tagesordnung:

Prüfordnung für Luftfahrtgerät (LuftGerPO) (Drucksache 18/68)

Punkt 29 der Tagesordnung:

Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Höhe der von Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts gemäß § 184 des Sozialgerichtsgesetzes zu entrichtenden Gebühr (Drucksache 159/68)

Punkt 37 der Tagesordnung:

Verordnung zur Änderung der Zweiten Verordnung zur Durchführung des Beweissicherungs- und Feststellungsgesetzes (Drucksache 127/68)

Punkt 38 der Tagesordnung:

Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Änderung und Ergänzung der Einkommensteuer-Richtlinien für das Kalenderjahr 1965 (EStER 1967) (Drucksache 136/68) (D)

Bei der Abstimmung werde ich so verfahren, daß ich jeweils getrennt über die unter den einzelnen römischen Ziffern aufgeführten Vorlagen abstimmen lasse.

Ich bitte also um Ihr Handzeichen zu Ziffer I — **Punkt 9** —. Das war die Mehrheit. Der Bundesrat hat demnach **beschlossen**, dem Gesetz gemäß Art. 84 Abs. 1 **zuzustimmen**.

Ich bitte um Ihr Handzeichen zu Ziffer II — **Punkte 10, 11 und 12** —. — Das war die Mehrheit. Der Bundesrat hat demnach **beschlossen**, zu den Gesetzen einen **Antrag gemäß Art. 77 Abs. 2 GG nicht zu stellen**.

Nunmehr bitte ich um Ihr Handzeichen zu Ziffer III — **Punkte 16 und 17** —. — Das war die Mehrheit. Der Bundesrat hat **beschlossen**, gegen die Gesetzentwürfe gemäß Art. 76 Abs. 2 GG **keine Einwendungen zu erheben**.

Schließlich bitte ich noch um Ihr Handzeichen zu Ziffer IV — **Punkte 25, 27, 29, 37 und 38** —. — Das war ebenfalls die Mehrheit. Der Bundesrat hat **beschlossen**, diesen Vorlagen ohne Änderungen **zuzustimmen**.

(A) Punkt 13 der Tagesordnung:

Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Tabaksteuergesetzes (Drucksache 139/68)

Der Finanzausschuß empfiehlt dem Bundesrat, gegen den Gesetzentwurf **keine Einwendungen** gemäß Art. 76 Abs. 2 GG **zu erheben**. — Ich höre keinen Widerspruch. Der Bundesrat hat dementsprechend **beschlossen**.

Punkt 14 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes zur Überleitung gebührenrechtlicher Vorschriften (Drucksache 155/68)

Zur Beratung dieses Gesetzentwurfs liegen in der Drucksache 155/1/68 die Empfehlungen der Ausschüsse und in der Drucksache 155/2/68 ein Antrag des Freistaates Bayern vor.

Wenn Sie damit einverstanden sind, rufe ich zuerst die Ziffern 1 bis 3 der Ausschlußempfehlungen unter I der Drucksache 155/1/68 und danach den Antrag Bayerns auf.

Ziff. 1! — Mehrheit.

Ziff. 2! — Mehrheit.

Ziff. 3! — Auch die Mehrheit.

Antrag Bayerns! — Das reicht nicht aus; abgelehnt.

Danach hat der Bundesrat gemäß Art. 76 Abs. 2 GG **beschlossen**, zu dem vorliegenden Gesetzentwurf nach Maßgabe der angenommenen Vorschläge **Stellung zu nehmen**. **Im übrigen** erhebt der Bundesrat gegen den Gesetzentwurf **keine Einwendungen**. Der Bundesrat ist **der Ansicht, daß das Gesetz** — wie bereits in den Eingangsworten vorgesehen — **seiner Zustimmung bedarf**.

(B)

Punkt 15 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Durchführungsgesetzes EWG Getreide, Reis, Schweinefleisch, Eier und Geflügelfleisch sowie des Zuckergesetzes (Drucksache 140/68)

Vom Agrarausschuß wird Ihnen eine Stellungnahme vorgeschlagen, die sich aus Drucksache 140/1/68 ergibt. Der Finanzausschuß empfiehlt, keine Einwendungen zu erheben.

Ich lasse über den Änderungsvorschlag des Agrarausschusses unter I der Drucksache 140/1/68 abstimmen und bitte um Ihr Handzeichen, wenn Sie dieser Empfehlung folgen wollen. — Das ist die Mehrheit.

Demnach kann ich feststellen, daß der Bundesrat gemäß Art. 76 Abs. 2 GG wie soeben beschlossen **Stellung genommen** hat. **Im übrigen** erhebt er gegen den Gesetzentwurf **keine Einwendungen**. Der Bundesrat ist **der Ansicht, daß das Gesetz** — wie in den Eingangsworten des Entwurfs vorgesehen — **seiner Zustimmung bedarf**.

Punkt 18 der Tagesordnung:

Bericht der Bundesregierung über die Lage der Landwirtschaft gemäß § 4 des Landwirtschaftsgesetzes
und

Maßnahmen der Bundesregierung gemäß Landwirtschaftsgesetz und EWG-Anpassungsgesetz (Drucksache 65/68) (C)

Das Wort zur Berichterstattung erteile ich Herrn Minister Engelbrecht-Greve (Schleswig-Holstein).

Engelbrecht-Greve (Schleswig-Holstein), Berichterstatter: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Der Bericht der Bundesregierung über die Lage der Landwirtschaft gemäß § 4 des Landwirtschaftsgesetzes, sowie über die von der Bundesregierung zugunsten der Landwirtschaft bereits getroffenen und noch beabsichtigten Maßnahmen gemäß § 5 des Landwirtschaftsgesetzes enthält — wie in den Vorjahren — wiederum eine Fülle aufschlußreichen Materials.

Der Bericht ist bereits im Bundestag und darüber hinaus in der Öffentlichkeit ausführlich diskutiert worden.

Die derzeitige Lage der Landwirtschaft macht es erforderlich, daß sich auch das Plenum des Bundesrates mit den Erkenntnissen befaßt, die der Grüne Bericht 1968 ermöglicht. Im Namen des Agrarausschusses dieses Hohen Hauses halte ich mich für verpflichtet, in aller Kürze auf einige Tatsachen hinzuweisen, die im Grünen Bericht dargestellt sind und mir besonders bedeutsam erscheinen.

1. Der **Reinertrag der Testbetriebe** betrug im Durchschnitt des Bundesgebiets 1964/65 3,4 % des Aktivkapitals der Betriebe, 1965/66 2,1 % des Aktivkapitals der Betriebe, 1966/67 nur noch 1,7 % des Aktivkapitals der Betriebe. Die Verzinsung des in den Landwirtschaftsbetrieben arbeitenden Aktivkapitals ging also in den letzten Jahren stark zurück.

(D)

Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung haben seit Erlass des Landwirtschaftsgesetzes eine Verzinsung von 3 1/8 % des Aktivkapitals als angemessen betrachtet. Das ist das Doppelte des Standes von 1966/67. Der von der Landwirtschaft 1966/67 für 21,9 Milliarden DM Fremdkapital zu tragende Zinssatz betrug dagegen 5,9 %.

2. Der gemäß Landwirtschaftsgesetz berechnete **Vergleichsaufwand** wurde durch den **Vergleichsertrag** nach den Buchführungsunterlagen des Grünen Berichts 1964/65 auf 16,4 v. H., 1965/66 auf 8,3 v. H. und 1966/67 nur noch auf 6,2 v. H. der landwirtschaftlichen Nutzfläche der Betriebe zu 100 % und mehr gedeckt.

Das Ziel des Landwirtschaftsgesetzes wurde im wesentlichen nur noch in Betrieben erreicht, die durch Klima, Boden, Betriebsgröße und Marktnähe begünstigt sind. Der Anteil der sog. guten Betriebe nahm in den letzten Jahren ständig ab. Das Gegenteil wäre erforderlich und erwünscht gewesen.

3. Der **Abstand** zwischen dem **gewerblichen Vergleichslohn** und dem **erzielten Lohn** der Landwirtschaft betrug in den Testbetrieben des Grünen Berichts 1964/65 23 %, 1965/66 33 %, 1966/67 34 %.

(A) 4. Die **Brutto-Investitionen der Landwirtschaft** der Bundesrepublik sanken von 4,47 Milliarden DM im Jahre 1965/66 auf 3,8 Milliarden DM im Jahre 1966/67. Die schwierige Lage der Landwirtschaft verminderte die Aufträge an die gewerbliche Wirtschaft um rd. 700 Millionen DM.

5. Der Index der Einkaufspreise landwirtschaftlicher Betriebsmittel betrug 1966/67 110, 1962/63 = 100 gesetzt.

Der Index der **landwirtschaftlichen Löhne** stieg in der Vergleichszeit auf 147.

Der Index der **Erzeugerpreise** landwirtschaftlicher Produkte dagegen sank von 114 im Jahre 1965/66 auf 109 im Jahre 1966/67.

6. Die in den vergangenen Jahren zu verzeichnende Verschlechterung der Lage der Landwirtschaft trat ein, obwohl die Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft zunehmend gesteigert wurde. In den Jahren 1960/61—1964/65 wurde nach den Ergebnissen der Arbeitskräfteerhebungen die Zahl der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft um jährlich 3,4 % vermindert, in den Jahren 1964/65—1966/67 sogar um 3,6 % jährlich.

7. In den 1,02 Millionen Landwirtschaftsbetrieben mit 2 und mehr ha landwirtschaftlicher Nutzfläche waren 1966/67 nur noch 1,69 Millionen Vollarbeitskräfte beschäftigt. Das waren 66 % des Bestandes von 1956/57.

(B) Diese **Abnahme der Arbeitskräfte** hat viele Betriebe an eine kritische Schwelle geführt. Hunderttausende von Betrieben sind im Bemühen um eine hohe Arbeitsproduktivität zu Einmannbetrieben geworden. Einmannbetrieb bedeutet aber in hohem Maße Verzicht auf Freizeit und Urlaub, ständige Bindung an den Betrieb und Gefährdung des Betriebs im Krankheitsfall.

8. Zu diesen Fakten des Jahres 1966/67 kommen im laufenden Wirtschaftsjahr 1967/68 zusätzlich die mehr oder weniger großen **Preisrückgänge** für Getreide, Kartoffeln, Rinder, Schweine, Eier, Äpfel usw., sowie die Sorgen um die künftige Preisgestaltung, insbesondere für Milch.

Durch Hinweise auf die innere Disparität innerhalb der Landwirtschaft und durch Kritik an der vom Landwirtschaftsgesetz vorgeschriebenen Methodik des Grünen Berichts kann man die aufgezeigten grundsätzlichen Vorgänge, die auch die guten Betriebe immer mehr belasten, nicht aus der Welt schaffen.

Angesichts dieser harten Tatsachen, die uns der Grüne Bericht klar vor Augen führt, müssen wir viel Verständnis für die Unruhe in der Landwirtschaft aufbringen, die in den letzten Wochen überall im Bundesgebiet sichtbar wird. Die Disziplin, mit der die Kundgebungen bisher in der Regel durchgeführt wurden, hat gezeigt, daß es sich hier nicht um einen Angriff auf unsere demokratische Ordnung oder unseren Staat handelt. Dieser unser Staat sollte jedoch die Sorgen der Bauern um ihre Zukunft sehr ernst nehmen. Wir müssen sicherstellen, daß aus

dem notwendigen Strukturwandel unserer Landwirtschaft keine Strukturkrise der gesamten ländlichen Räume mit ernstesten Folgen für den Staat und die Gesamtwirtschaft wird. (C)

Auf der Grundlage dieser Gedanken bitte ich im Namen des Agrarausschusses, der vorgelegten EntschlieÙung zuzustimmen.

Präsident Schütz: Ich danke Herrn Minister Engelbrecht-Grewe (Schleswig-Holstein). Das Wort hat nun Herr Bundesminister Höcherl.

Höcherl, Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Herr Präsident, meine Damen und Herren! Ich danke Ihnen für die Aufmerksamkeit, die Sie dem „Grünen Bericht 1968“ zugewandt haben. Die Bundesregierung bemüht sich darin um eine objektive, die Schwierigkeiten der Landwirtschaft in ihrem heutigen Zustand aufzeigende Analyse, die heute schon über 13 Jahre hinweg geführt wird. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse werden Ausgangsbasis der kommenden Agrarpolitik sein, der die Aufgabe zufällt, durch Hilfe zur Selbsthilfe in immer neuen Formen die Struktur der Landwirtschaft im weitesten Sinne dieses Begriffs den Verhältnissen des modernen Industriestaates beschleunigt anzupassen und ihr die Umstellung auf den Gemeinsamen Markt mit seinen bald 200 Millionen Menschen zu erleichtern. Dieser ProzeÙ birgt Risiken wie Chancen. Die zu treffenden Entscheidungen müssen ökonomisch richtig sein, wenn sie Bestand haben sollen; sie müssen sozial vertretbar sein, und sie werden die menschlichen Aspekte zu berücksichtigen haben, die die stürmische Veränderung der Lebensverhältnisse im ländlichen Raum bei einem von einer gewissen Existenzangst befallenen Teil der Bevölkerung mit sich bringt. (D)

Zu den einzelnen Punkten des dem Hohen Hause von Herrn Kollegen Engelbrecht-Grewe erstatteten Berichts finden sich in meiner Einbringungsrede vor dem Bundestag sowie in der Bundestagsdebatte am 13. März 1968 eingehende Stellungnahmen. Ich darf mich daher im wesentlichen auf diejenigen Fragen beschränken, die im EntschlieÙungsentwurf des Agrarausschusses angesprochen worden sind.

Zunächst die **agrarpolitische Gesamtkonzeption.** Ich habe bereits am 13. März 1968 vor dem Plenum des Bundestages angekündigt, daß ich dem Kabinett ein geschlossenes System von Maßnahmen vorschlagen werde. Dieses Programm einer mittelfristigen Agrarpolitik wird zur Zeit in meinem Hause ausgearbeitet und — worauf ich im Ernährungsausschuß des Bundestags in der vergangenen Woche hinweisen konnte — bis Juli 1968 vorliegen. Über die mittelfristige Finanz- und Wirtschaftsplanung und eine größere Beweglichkeit im Haushalt, zu der sich der Bundestag für den Etat 1968 entschlossen hat, mußte zunächst ein Rahmen gefunden werden, in dem sich ein solches Programm befinden soll. Soweit bei der Verwirklichung dieses Programms die Zuständigkeitsbereiche anderer Bundesministerien oder der Länder berührt werden,

(A) werde ich für die erforderliche Abstimmungen sorgen.

Sodann die **außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplätze**, ein weiterer Punkt Ihrer EntschlieÙung. Ich habe bereits in der Einbringungsrede zum Grünen Bericht 1968 zum Ausdruck gebracht, daß es in Zusammenarbeit mit den anderen zuständigen Ressorts dringend erforderlich ist, für die Sanierung agrarischer Problemgebiete befristete Schwerpunktprogramme zu entwickeln. Die Vorbereitungen für einige Projekte in mehreren Bundesländern — z. T. in Fällen, in denen mehrere Bundesländer an einem einzigen Modellfall beteiligt sind — sind vorangekommen. Im Rahmen dieser Programme, die alle infrastrukturellen Instrumente bündeln, soll auch die Schaffung geeigneter Arbeitsplätze für diejenigen Landwirte erreicht werden, die aus der Landwirtschaft ausscheiden oder einen Zuerwerb suchen bzw. ihre Flächen im Nebenerwerb nutzen wollen. Ich darf die Länder bitten, die Bundesregierung bei diesen Maßnahmen nach Kräften zu unterstützen.

Drittens ein Wort zum **Familienbetrieb**. Ich habe am 15. November 1967 vor dem Deutschen Bundestag anläßlich einer großen Anfrage der Opposition zur Frage des bäuerlichen Familienbetriebs eindeutig Stellung bezogen. Hier darf ich noch einmal wiederholen, daß der bäuerliche Familienbetrieb das Leitbild der gegenwärtigen und der zukünftigen Agrarpolitik ist und bleibt. Das gilt auch für die Agrarpolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, trotz aller anderslautenden Äußerungen, die da und dort zu vernehmen sind.

(B) Der bäuerliche Familienbetrieb kann aber nicht statisch, sondern muß dynamisch gesehen werden. Der Familienbetrieb von heute wird daher unter der derzeitigen rasanten wirtschaftlichen und technischen Entwicklung, die auch stark den soziologischen Bereich ergreift, sich laufend anpassen müssen und wird dadurch letztlich neu geprägt werden. Entscheidend sind zwei Elemente, einmal das Eigentum und zum anderen die Möglichkeit, ein zeitgerechtes Familieneinkommen zu erwirtschaften.

Wir alle wissen, wie sehr die Einkommenserwartungen, die in der industriellen Gesellschaftsordnung definiert werden, zum Steuerungsinstrument für die beruflichen Entscheidungen in allen Bereichen geworden sind.

Ein Wort ferner zu den betriebswirtschaftlichen und sozialen Risiken der **Einmannbetriebe**. Als Maßnahmen zur Verbesserung der Situation dieser Betriebe kommen folgende Maßnahmen in Betracht: die Erweiterung der Produktionsgrundlagen, um zwei Arbeitskräften ein ausreichendes Einkommen zu sichern, die Kooperation der Betriebe sowie der Ausbau der Ersatzkraftregelung, der Betriebshelfereinsatz usw. Nach dem Altershilfegesetz und nach dem Unfallversicherungsgesetz werden Betriebshelfer oder Dorfhelferinnen zur Verfügung gestellt, wenn Betriebsinhaber oder ihre Ehefrauen an einer Heilmaßnahme zur Erhaltung oder Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit oder zur Behebung von Unfallschäden teilnehmen. Daneben bestehen in eini-

gen Gebieten Selbsthilfeeinrichtungen der Landwirtschaft für den Betriebshelfereinsatz im Falle der Krankheit oder bei Urlaub, deren weiterer Ausbau auf Landesebene unterstützt werden sollte. (C)

Die Alterskassen gewährten 1967 in 561 Fällen Ersatzkräfte, in 4407 Fällen ein Ersatzgeld von 20 DM je Tag. Die Gesamtausgaben daraus: 3 Millionen DM.

Zur **Förderung der Umschulung**. Landwirte und mithelfende Familienangehörige, die sich beruflich umstellen wollen, sind in die Förderungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung voll einbezogen. Die rechtlichen und die finanziellen Voraussetzungen liegen bereits vor. Eingeleitet ist in Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt und dem Berufsstand eine umfassende Aktion zur Unterrichtung der landwirtschaftlichen Bevölkerung über die bestehenden Förderungsmöglichkeiten, die bisher noch sehr vieles zu wünschen übriglassen.

Ich komme zum **zusätzlichen Altersgeld bei Betriebsaufgabe**. In diesem Zusammenhang weise ich auf die EntschlieÙung und den Antrag der beiden Koalitionsparteien des Bundestages über die Gewährung einer zusätzlichen Altersrente bei Abgabe des Betriebs für Zwecke der Verbesserung der Agrarstruktur hin.

Beide Vorschläge werden zur Zeit im Ernährungsausschuß des Bundestages beraten. Dabei muß beachtet werden, daß Rentenlasten entstehen, die sich über mehrere Jahre kumulieren, und die Kosten um so höher sind, je niedriger die Altersgrenze liegt, von der an eine zusätzliche Rente gewährt werden soll. Auch sollte die Frage geprüft werden, ob nicht für diese Versicherung eine breitere Basis gefunden werden kann. Beispielsweise würden die Kosten des zusätzlichen Altersgeldes bei einer Altersgrenze von 60 Jahren und einem Betrag von 300 DM je Monat von 24 Millionen DM im Jahre 1968 auf 118 Millionen DM im Jahre 1972 steigen, unterstellt, daß 1972 insgesamt 55 000 Berechtigte vorhanden sind. (D)

Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang die geplanten Richtlinien zur Förderung der Vergrößerung landwirtschaftlicher Betriebe durch Zupacht, die zur Zeit in meinem Hause vorbereitet werden.

Als letztes noch zur Auswirkung der künftigen Steuergesetzgebung auf die Landwirtschaft. Im Wirtschaftsjahr 1966/67 betrug die **Steuerleistung der landwirtschaftlichen Betriebe** in der Bundesrepublik bei den direkten Steuern insgesamt 891 Millionen DM. Eine stärkere Steuerbelastung kann der Landwirtschaft bei der gegenwärtigen Ertragslage nicht zugemutet werden. Deshalb trete ich hier für die Beibehaltung der bisherigen Steuervergünstigungen zugunsten der Landwirtschaft ein. Diese Steuervergünstigungen sind notwendig, um die Anpassung der Landwirtschaft an die Verhältnisse der EWG zu fördern. Das Ziel ist die steuerliche Gleichbehandlung aller landwirtschaftlichen Betriebe in der EWG.

Präsident Schütz: Ich danke dem Herrn Bundesernährungsminister für seine Ausführungen.

(A) Wird das Wort noch gewünscht? — Das ist nicht der Fall.

Vom Agrarausschuß wird Ihnen die vom Herrn Berichterstatter bereits erwähnte EntschlieÙung vorgeschlagen. Außerdem haben die Länder Bayern und Nordrhein-Westfalen in den Drucksachen 65/2/68 und 65/3/68 Anträge vorgelegt; sie sollen den letzten Absatz der vom Agrarausschuß empfohlenen EntschlieÙung ergänzen.

Wird das Wort dazu gewünscht? — Das ist nicht der Fall.

Ich lasse nun zunächst über die EntschlieÙung des Agrarausschusses in Drucksache 65/1/68, danach über die Ergänzungsvorschläge der Länder Bayern und Nordrhein-Westfalen abstimmen. Weil die vom Agrarausschuß verabschiedete EntschlieÙung nicht einstimmig verabschiedet worden ist, werde ich sie abschnittsweise zur Abstimmung stellen.

Ich rufe zunächst den ersten Absatz der EntschlieÙung auf und darf fragen, wer dafür ist. — Die Mehrheit.

2. Absatz — Eingangsworte! — Die Mehrheit.

2. Absatz, Buchst. a! — Das ist wiederum die Mehrheit.

Buchst. b! — Die Mehrheit.

Buchst. c! — Auch das ist die Mehrheit.

Letzter Absatz! — Die Mehrheit!

(B) Nunmehr lasse ich über die Länderanträge abstimmen. Da kaum festzustellen ist, welcher dieser beiden Anträge als weitergehend bezeichnet werden muß, rufe ich sie nach der Reihenfolge der Nummern der Drucksachen auf.

Ich bitte um Ihr Handzeichen, wenn Sie dem Antrag Bayerns — Drucksache 65/2/68 — zustimmen wollen. — Das ist die Mehrheit. Damit entfällt die Abstimmung über den Antrag Nordrhein-Westfalens — Drucksache 65/3/68.

Der Bundesrat hat mithin zum Bericht der Bundesregierung gemäß § 4 des Landwirtschaftsgesetzes eine **EntschlieÙung** mit dem soeben beschlossenen Wortlaut gefaßt.

Ich darf nun einen großen Sprung machen und zunächst Punkt 43 der Tagesordnung aufrufen.

Punkt 43 der Tagesordnung:

Verordnung über die Senkung von Abschöpfungssätzen bei der Einfuhr von lebenden Kühen (Drucksache 184/68)

Der Agrarausschuß empfiehlt, der Verordnung zuzustimmen.

Wird das Wort gewünscht? — Das ist nicht der Fall.

Ich darf um Ihr Handzeichen bitten, wenn Sie dem Vorschlag des Agrarausschusses folgen wollen. — Das ist die Mehrheit.

Mithin hat der Bundesrat **beschlossen**, der Verordnung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG **zuzustimmen**.

Punkt 19 der Tagesordnung:

(C) **Dritte Verordnung zur Durchführung des Weinwirtschaftsgesetzes** (Drucksache 142/68)

Der Agrarausschuß und der Rechtsausschuß schlagen zu dieser Verordnung Änderungen vor, die sich aus der Drucksache 142/1/68 ergeben.

Es ist gewünscht worden, über die Vorschläge unter Ziff. 1 und 2 der Drucksache 142/1/68 getrennt abzustimmen.

Ich rufe Ziff. 1 auf und bitte um Ihr Handzeichen. — Angenommen!

Nunmehr Ziff. 2! — Das ist die Mehrheit.

Demnach hat der Bundesrat **beschlossen**, der Verordnung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG **nach Maßgabe der angenommenen Änderungen zuzustimmen**.

Punkt 20 der Tagesordnung:

Verordnung zur Änderung der Ausgleichsverordnung (Zehnte Ausgleichsverordnung) (Drucksache 43/68)

Der Agrarausschuß schlägt dem Bundesrat eine Änderung vor, die sich aus der Drucksache 43/1/68 ergibt. Falls Sie keine Bedenken erheben, stelle ich fest, daß der Bundesrat der Verordnung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG **mit der Maßgabe** der vom Agrarausschuß vorgeschlagenen Änderung **zustimmt**. — Das ist geschehen.

Punkt 21 der Tagesordnung:

(D) **Verordnung über die teilweise Aussetzung der Abschöpfung für getrocknete Zuckerrübenschnitzel aus dritten Ländern** (Drucksache 62/68)

Der Agrarausschuß empfiehlt, der Verordnung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG **zuzustimmen**. Wer dieser Ausschussempfehlung folgen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit. Damit hat der Bundesrat so **beschlossen**.

Punkt 22 der Tagesordnung:

Verordnung zur Änderung der Lösungsverordnung (Drucksache 115/68)

Der federführende Agrarausschuß empfiehlt Ihnen, der Verordnung zuzustimmen. Vom Rechtsausschuß wird eine Änderung vorgeschlagen, die in der Drucksache 115/1/68 wiedergegeben ist.

Zur Abstimmung bitte ich diese genannte Drucksache zur Hand zu nehmen. Ich lasse über die Empfehlung des Rechtsausschusses unter II abstimmen und bitte Sie um das Handzeichen, wenn Sie dieser Änderung zustimmen. — Ich darf feststellen, daß der Bundesrat **beschlossen** hat, der Verordnung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG **nach Maßgabe der angenommenen Änderung zuzustimmen**.

Ich rufe zur gemeinsamen Beratung gemäß § 29 Abs. 2 unserer Geschäftsordnung die Punkte 23 und 24 unserer Tagesordnung auf.

(A) Punkt 23 der Tagesordnung:

Verordnung zur Änderung der Verordnung über das Verbot der Einfuhr und der Durchfuhr von Affen (Drucksache 129/68)

Punkt 24 der Tagesordnung:

Verordnung zur Änderung der Verordnung über das Verbot der Einfuhr von Fleisch von Klautieren aus Großbritannien (Drucksache 130/68)

Zu beiden Punkten schlägt der Rechtsausschuß eine gleichlautende **Ergänzung der Eingangsworte** vor, die in den Drucksachen 129/1/68 und 130/1/68 jeweils unter II wiedergegeben ist. Falls Sie diesem Vorschlag folgen wollen, geben Sie bitte das Handzeichen! — Das ist die Mehrheit. Der Bundesrat hat entsprechend **beschlossen**.

Punkt 26 der Tagesordnung:

Erste Verordnung zur Änderung der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (Drucksache 17/68)

Zur Abstimmung bitte ich die Drucksache 17/1/68 zur Hand zu nehmen. Darin wollen Sie bitte noch folgende Berichtigung in Ziff. 3 auf Seite 4 vornehmen, und zwar muß es richtig heißen: „Nr. 21 ist wie folgt zu ergänzen“, also nicht: „zu fassen“.

Falls eine Einzelabstimmung nicht gewünscht wird — das ist offenbar nicht der Fall —, rufe ich die Änderungsvorschläge des Ausschusses für Verkehr und Post und des Rechtsausschusses zur gemeinsamen Abstimmung auf und bitte im Falle der Zustimmung um Ihr Handzeichen. —

(B)

Danach hat der Bundesrat der Verordnung **nach Maßgabe der angenommenen Änderungen** gemäß Art. 80 Abs. 2 GG **zugestimmt**.

Punkt 28 der Tagesordnung:

Siebente Berufskrankheiten-Verordnung (Drucksache 128/68)

Der Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik empfiehlt, der Verordnung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG mit der Maßgabe zuzustimmen, daß die in der Drucksache 128/1/68 aufgeführte Änderung Berücksichtigung findet.

Wer dafür ist, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Somit hat der Bundesrat **beschlossen**, der Verordnung **mit der Maßgabe der angenommenen Änderung zuzustimmen**.

Punkt 30 der Tagesordnung:

Vorschlag der Kommission der EWG für eine Verordnung des Rates betreffend die landwirtschaftlichen Erzeugergemeinschaften und ihre Vereinigungen (Drucksache 127/67)

Die Empfehlungen der Ausschüsse liegen Ihnen in der Drucksache 127/1/67 vor.

Eine Wortmeldung? — Eine Erklärung des Landes Schleswig-Holstein.

Engelbrecht-Greve (Schleswig-Holstein): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Ich darf zu Punkt 30 der Tagesordnung folgende **Erklärung des Landes Schleswig-Holstein** abgeben. (C)

Die landwirtschaftlichen **Erzeugergemeinschaften** werden für die Landwirtschaft selbst und für den Absatz ihrer Erzeugnisse eine sehr große Bedeutung gewinnen. Es ist deshalb notwendig, Ihnen die beste Organisation und Funktion zu geben.

Schleswig-Holstein vertritt dazu im Einvernehmen mit einigen anderen Bundesländern die Auffassung, den Mitgliederkreis dieser Erzeugergemeinschaften und die Liste der Produkte, bei denen die Erzeugergemeinschaften tätig werden können, möglichst weit zu fassen, insbesondere Handel und Genossenschaften die Möglichkeit einer Beteiligung zu geben und dadurch die Entwicklung eines sogenannten dritten Vermarktungsweges zu vermeiden.

Leider haben wir in den Ausschüssen dafür keine Mehrheit gefunden. Schleswig-Holstein stellt keinen besonderen Landesantrag, hofft aber, daß bei den Beratungen der Vorlage innerhalb des EWG-Ministerrats die Frage der Erweiterung der Organisation und der Funktion der Erzeugergemeinschaften sorgfältig geprüft wird.

Präsident Schütz: Ich danke sehr, Herr Minister Engelbrecht-Greve.

Wir kommen zur Abstimmung, und zwar ist eine Einzelabstimmung erforderlich. (D)

Zunächst lasse ich abstimmen über Ziff. I Präambel und 1 a bis d. Wer zustimmen will, der gebe bitte das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Ich darf um Abgabe der Stimmen zu 2 a bitten. — Auch das ist die Mehrheit.

2 b bis d! — Mehrheit!

3 a (aa)! — Mehrheit!

3 a (bb)! — Mehrheit!

3 b und c! — Mehrheit!

Ziffer II! — Mehrheit!

Demnach hat der Bundesrat die vorgeschlagene **Stellungnahme** in der soeben angenommenen Form **beschlossen**.

Punkt 31 der Tagesordnung:

Vorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften für eine Verordnung des Rates über die Finanzierung der Ausgaben für Interventionen auf dem Binnenmarkt für Milch und Milcherzeugnisse (Drucksache 614/67, zu Drucksache 614/67)

Die Empfehlungen der Ausschüsse liegen Ihnen in Drucksache 614/1/67 vor. Ich kann die Abstimmung en bloc durchführen und darf um Ihr Handzeichen bitten, wenn Sie zustimmen. — Das ist die Mehrheit.

(A) Demnach hat der Bundesrat die vorgeschlagene **Stellungnahme** in der soeben angenommenen Form beschlossen.

Punkt 32 der Tagesordnung:

Vorschläge der Kommission der Europäischen Gemeinschaften für eine Verordnung des Rates

- a) über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse,
- b) über ergänzende Vorschriften zur Gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse hinsichtlich der unter die Tarifnummer 04.01 fallenden Erzeugnisse (Drucksache 64/68)

Die Empfehlungen der Ausschüsse liegen Ihnen in der Drucksache 64/1/68 vor. Wir stimmen ab über

Ziff. I! — Mehrheit!

Ziff. II 1 bis 3! — Mehrheit!

4! — Mehrheit!

5! — Mehrheit!

6! — Mehrheit!

7! — Mehrheit!

8! — Mehrheit!

9! — Hier liegt ein Widerspruch des Ausschusses für Fragen Europäischer Gemeinschaften und des Agrarausschusses vor. — Abgelehnt!

10 und 11! — Mehrheit!

Ziff. III! — Mehrheit!

Demnach hat der Bundesrat die vorgeschlagene **Stellungnahme** in der soeben angenommenen Form beschlossen.

Punkt 34 der Tagesordnung:

Vorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften für eine Verordnung des Rates betreffend die Finanzierung von Beihilfen für die Erzeugung von Traubenkernöl durch den EAGFL (Drucksache 54/68)

Die Empfehlungen der Ausschüsse liegen Ihnen in Drucksache 54/1/68 vor. Wir kommen zur Abstimmung über I. Wer zustimmt, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Demnach hat der Bundesrat die vorgeschlagene **Stellungnahme** beschlossen.

Punkt 35 der Tagesordnung:

Vorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften für eine Verordnung des Rates über die Finanzierung der Schweinezählung in den Mitgliedstaaten (Drucksache 91/68)

Die Empfehlungen der Ausschüsse liegen Ihnen in Drucksache 91/1/68 vor.

Die Vorlage ist inzwischen vom Rat verabschiedet worden. Die von den Ausschüssen vorgeschlagene Stellungnahme ist jedoch dadurch nicht gegenstandslos geworden; sie betrifft grundsätzliche Fragen, die

auch für künftige Regelungen von Bedeutung sein werden. (C)

Ich komme jetzt zur Abstimmung über Ziff. I 1. Wer dem zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Mehrheit!

Ziff. I 2! — Mehrheit!

Demnach hat der Bundesrat die vorgeschlagene **Stellungnahme** beschlossen.

Punkt 36 der Tagesordnung:

Vorschläge der Kommission der Europäischen Gemeinschaften für eine Verordnung des Rates

- a) über besondere Interventionsmaßnahmen für Reis,
- b) zur Änderung der Verordnung Nr. 174/67/EWG über besondere Interventionsmaßnahmen für Getreide (Drucksache 120/68)

Die Empfehlungen der Ausschüsse liegen Ihnen in Drucksache 120/1/68 vor. Die Abstimmung wird hier über I durchzuführen sein. Bei Zustimmung bitte ich um Ihr Handzeichen. — Mehrheit!

Demnach hat der Bundesrat die vorgeschlagene **Stellungnahme** beschlossen.

Punkt 39 der Tagesordnung:

Rechnung und Vermögensrechnung des Bundesrechnungshofes für das Rechnungsjahr 1965 — Einzelplan 20 — (Drucksache 145/68)

Der Finanzausschuß empfiehlt dem Bundesrat, dem Präsidenten des Bundesrechnungshofes die gemäß § 108 Abs. 3 der Reichshaushaltsordnung erbetene **Entlastung zu erteilen**. — Ich höre keinen Widerspruch; es ist so **beschlossen**. (D)

Punkt 40 der Tagesordnung:

Bestimmung von Mitgliedern für Verwaltungsräte der Einfuhr- und Vorratsstellen (Drucksache 61/68, Drucksache 74/68)

Die Empfehlungen des Ausschusses liegen Ihnen in den Drucksachen 61/1/68 und 74/1/68 vor.

Werden Einwendungen dagegen erhoben? — Das ist nicht der Fall. Damit ist entsprechend **beschlossen**.

Punkt 41 der Tagesordnung:

Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht (Drucksache — V — 4/68)

Ich stelle fest, daß der Bundesrat **beschlossen** hat, in diesen vor dem Bundesverfassungsgericht anhängigen Verfahren, die in Drucksache — V — 4/68 bezeichnet sind, von einer **Außerung und einem Beitritt** entsprechend dem Vorschlag des Rechtsausschusses **abzusehen**.

Punkt 42 der Tagesordnung:

Zehntes Gesetz zur Änderung des Zollgesetzes (Drucksache 182/68)

Der Finanzausschuß schlägt dem Bundestag vor, hinsichtlich des Gesetzes einen **Antrag gemäß Art. 77**

(A)

(C)

Abs. 2 GG nicht zu stellen. — Ich höre keinen Widerspruch; dann ist so **beschlossen**.

Die nächste Sitzung des Bundesrates berufe ich ein auf Freitag, den 26. April 1968 wieder um 9.30 Uhr. Weil wir den Bundeshaushalt zu beraten haben, ist es, glaube ich, gut, daß wir uns etwas mehr Zeit nehmen. Ich wünsche Ihnen frohe Osterferien. — Die Sitzung ist geschlossen.

(Ende der Sitzung: 13.07 Uhr.)

Berichtigung

In der **321. Sitzung** ist zu lesen:

Seite 39 C 4. Zeile: . . . und sich nicht über sie hinwegsetzt.

Im übrigen wurden Einsprüche gegen den Bericht nicht eingelegt; damit gilt der Bericht gemäß § 34 der Geschäftsordnung als genehmigt.

(B)

(D)

(A)

Anlagen zum Stenographischen Bericht (C)**Anlage 1****Bericht des Senators Dr. Heinsen (Hamburg) zu
Punkt 2 der Tagesordnung**

Mit der heutigen Beschlußfassung im ersten Durchgang über den Entwurf eines Finanzreformgesetzes steht dieses Hohe Haus vor der Entscheidung über eines der wichtigsten Gesetzesvorhaben, die ihm im Laufe seiner über zwanzigjährigen Geschichte vorgelegen haben. Im Hinblick auf die eingehenden Beratungen, die in diesem Falle in der Öffentlichkeit, in den Ländern und in zahlreichen anderen Gremien den Ausschußberatungen vorangegangen sind, möchte ich Ihnen und mir ersparen, auf die lange und zum Teil leidvolle Vorgeschichte dieses Reformwerks und auf seine Notwendigkeit einzugehen. Ich möchte mich darauf beschränken, hier ganz kurz noch einmal die hochgespannte Zielsetzung dieser Reform zu skizzieren.

Dieses Ziel ist allgemein die Anpassung der im Jahre 1949 geschaffenen Verfassungsordnung im Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Gemeinden an die gesellschaftliche, wirtschaftliche und wissenschaftlich-technische Entwicklung, um alle Gebietskörperschaften unseres Staates in die Lage zu versetzen, besser als bisher die große Aufgabe der Zukunft zu meistern, ein optimales Wirtschaftswachstum und eine optimale Befriedigung der gesellschaftlichen Bedürfnisse im ganzen Bundesgebiet zu sichern.

(B) Im besonderen erfordert dieses Ziel eine verfassungsrechtlich einwandfreie und klare **Aufteilung der Aufgaben zwischen Bund und Ländern**, die die Verantwortung der Aufgabenträger gegeneinander abgrenzt, Überschneidungen vermeidet und einen wirtschaftlichen Einsatz der öffentlichen Mittel gewährleistet.

Dabei ist der vom Grundgesetz als unabänderlich vorausgesetzte Grundsatz des bundesstaatlichen Staatsaufbaues zu berücksichtigen, im Rahmen dieses Grundsatzes aber auch zu prüfen, welche Aufgaben im Hinblick auf das fortschreitende Zusammenwachsen der Lebens- und Wirtschaftsräume und auf die wissenschaftlich-technische Entwicklung besser vom Bunde und welche besser von den Ländern und Gemeinden zu erfüllen sind, oder wo und in welchem Umfange eine Zusammenarbeit erforderlich ist.

Diese Aufgabenverteilung muß durch eine entsprechend klare Aufteilung der Lasten und eine die Erfüllung der Aufgaben sicherstellende **Verteilung der Steuereinnahmen** ergänzt werden. Dabei ist besondere Rücksicht zu nehmen auf die im bisherigen System schwächsten Glieder, die finanzschwachen Länder und die Gemeinden, was eine Intensivierung des Finanzausgleichs bzw. eine entscheidende Verbesserung ihrer Finanzausstattung erfordert. Ebenso ist die zwar oft zitierte, aber ebenso oft nicht be-

rücksichtigte Tatsache in Rechnung zu stellen, daß die großen gesellschaftlichen Zukunftsinvestitionen zur Verbesserung der Infrastruktur und insbesondere auch auf dem Bildungsgebiet in erster Linie in den Ländern und Gemeinden anfallen.

An diesen Zielen der Reform hat der Rechtsausschuß den Entwurf der Bundesregierung gemessen, und zwar seiner Aufgabe gemäß in erster Linie im Hinblick auf die unveränderlichen **Grundsätze unserer verfassungsmäßigen Ordnung**, wie sie in Art. 79 Absatz 3 des Grundgesetzes niedergelegt sind, und auf die verfassungspolitische Zweckmäßigkeit. Der Ausschuß ist dabei davon ausgegangen, daß über einen wesentlichen Teil der Finanzreform, insbesondere über die §§ 1—4 des Entwurfs, zwischen der Bundesregierung und den Herren Ministerpräsidenten der Länder eine Einigung erzielt worden ist. Auch wenn nicht alle Partner, wie es im Wesen eines Kompromisses liegt, hundertprozentig von dem Ergebnis der Einigung befriedigt sind, hat sich der Rechtsausschuß im Interesse der politischen Fairneß an diese Einigung gehalten. Seine Empfehlungen zu den §§ 1—4 beschränken sich daher auf Vorschläge, wie das beiderseits Gewollte in einzelnen Punkten klarer gefaßt werden sollte. Allerdings muß ich an dieser Stelle darauf hinweisen, daß die Bundesregierung leider in einem entscheidenden Punkt von der Einigung abgewichen ist:

(D) Bei **Art. 87 e**, der die Erweiterung der **Bundesauftragsverwaltung** und damit auch der Lastenübernahme durch den Bund bei einer bestimmten Art von Subventionsgesetzen vorsieht, hat die Bundesregierung ihre ursprüngliche, von den Herren Ministerpräsidenten einmütig abgelehnte Fassung wieder vorgelegt, obwohl sie sich verpflichtet hatte, zwischen zwei anderen Fassungen, von denen die eine aus dem Schoße der Bundesregierung selbst, die andere von den Ländern vorgeschlagen worden war, zu wählen. Die von der Bundesregierung jetzt wieder vorgelegte Fassung führt zu dem grotesken Ergebnis, daß derartigen Gesetzen der Bundesrat zustimmen muß, wenn der Bund die Lasten trägt, daß aber der Bund ohne Zustimmung des Bundesrates den Ländern die Zweckausgaben auferlegen kann. Der Rechtsausschuß empfiehlt Ihnen hier in Übereinstimmung mit dem Finanzausschuß die in den Vorverhandlungen von den Ländern vorgeschlagene Alternative, die dieses unsinnige Ergebnis vermeidet.

Soweit der Entwurf Fragen behandelt, über die zwischen Bundes- und Landesregierungen keine Einigung erzielt wurde, war eine knappe Mehrheit des Rechtsausschusses der Auffassung, daß gegen den Entwurf insoweit **Bedenken aus Art. 79 Abs. 3 GG** bestehen, der den Bestand der Länder als eigenständige und selbstverantwortliche Staaten garantiert. Eine Finanzverfassung, die die Steuergesetzgebung und die Steuererhebung allein dem Bunde vorbehalten und die Länder im wesentlichen nur am

(A) Aufkommen der Bundessteuern beteiligt, verletzt nach Auffassung der Ausschlußmehrheit das **Bundesstaatsprinzip** und drückt die Länder auf den Status hochpotenzierter Verwaltungskörperschaften mit autonomer Rechtsetzungsbefugnis und eigenen und übertragenen Verwaltungsaufgaben herab. Dies folgt aus der Gesamtheit insbesondere folgender Regelungen:

1. der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für alle Steuern ohne Ausnahme in Artikel 105 Absatz 2,
2. der Festsetzung des Anteilsverhältnisses der Länder an den Verbundsteuern durch einfaches Gesetz anstatt durch die Verfassung,
3. der Verwaltung auch der Länderanteile an den Verbundsteuern, d. h. der überwiegenden Steuereinkünfte der Länder nur im Auftrage des Bundes und damit nach dessen Weisungen,
4. der Möglichkeit der Einführung einer Bundesfinanzverwaltung nach Artikel 108 Absatz 4 durch einfaches Gesetz, „wenn und soweit dadurch der Vollzug der Steuergesetze erheblich verbessert oder erleichtert wird“,
5. der Herstellung unmittelbarer Rechtsbeziehungen zwischen Bund und Gemeinden durch die von der Bundesregierung vorgesehene Beteiligung der Gemeinden am Steuerverbund und durch den zentralen kommunalen Finanzausgleich über alle Ländergrenzen hinweg.

Nach Meinung der Mehrheit des Rechtsausschusses ist allein die Annahme der von den Ausschüssen vorgeschlagenen Empfehlungen in der Lage, diese verfassungsrechtlichen Bedenken zu zerstreuen.

(B)

Ich darf mich nun dem Entwurf im einzelnen zuwenden:

I.

Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Ländern

1. Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß der Entwurf einen sehr wesentlichen Teil der Finanzreform nicht umfaßt und auch nicht zu umfassen braucht — ich meine die sogenannte **Flurbereinigung** im Bereich der **gesetzesfreien Verwaltung**. Insoweit bedarf es keiner Verfassungsänderung, es genügt vielmehr der Abschluß einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern, die die übereinstimmende Meinung der Bundesregierung und der Länderregierungen feststellt, wie die dem Bunde für die Finanzierung von Aufgaben unter dem Gesichtspunkt der ungeschriebenen Bundeszuständigkeiten gesetzten Grenzen in verfassungskonformer Weise zu ziehen sind. Die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern über diese Vereinbarungen ruhen seit etwa einem halben Jahr. Es wird notwendig sein, sie nunmehr wieder aufzunehmen und beschleunigt abzuschließen, weil eine endgültige Zustimmung des Bundesrates zu diesem Gesetz eine Einigung

über die sogenannte Flurbereinigung voraussetzt. (C)

Im Hinblick auf verschiedene Stellen in der Begründung des vorliegenden Entwurfs sei allerdings darauf hingewiesen, daß der Rechtsausschuß stillschweigende Förderungskompetenzen des Bundes, insbesondere einfach aus dem Gesichtspunkt der Überregionalität, nicht anerkennen kann. Auch an anderen Stellen werden in der Begründung Auffassungen vertreten, die von den Ländern nicht geteilt werden, ohne daß ich in der Lage wäre, hier auf jede einzelne einzugehen. Dazu gehört zum Beispiel die Behauptung, jede Selbstkoordinierung der Länder sei verfassungsrechtlich unzulässig. Als Gegenbeispiel darf ich nur den Staatsvertrag über das Zweite Deutsche Fernsehen erwähnen. Dieser generelle Vorbehalt und dieses eine Beispiel mag genügen.

2. Bei den **Gemeinschaftsaufgaben** haben Bundes- und Landesregierungen einen, wie ich meine, unter den gegebenen Voraussetzungen für alle Seiten annehmbaren optimalen Kompromiß gefunden. Das gilt nicht nur für den Katalog der drei Aufgaben, sondern auch für die im Grundgesetz vorgesehenen Regelungen über ihre Abgrenzung, Ausgestaltung und Durchführung. Entscheidend ist der Grundsatz, daß es sich auch auf diesen Gebieten um Aufgaben der Länder handelt, an deren Erfüllung der Bund mitwirkt, und zwar durch gemeinsame Rahmenplanung und Finanzierung, während die Durchführung allein den Ländern obliegt, ohne daß der Bund besondere Weisungs- oder Eingriffsrechte hätte. Der Rechtsausschuß hielt es allerdings für geboten, entsprechend einem früheren Vorschlag des Bundes ausdrücklich klarzustellen, daß die Zuständigkeit der Länder zu einem Tätigwerden auf diesen Gebieten nicht eingeschränkt wird, bevor der Bund von seinen Mitwirkungsrechten Gebrauch macht und, wenn er dies tut, bei Objekten, die nicht in den Rahmenplan aufgenommen werden. (D)

Insbesondere der Öffentlichkeit muß aber gesagt werden, daß die Schaffung der verfassungsrechtlichen Möglichkeit für ein Zusammenwirken von Bund und Ländern noch nicht bedeutet, daß die großen Probleme, um die es dabei geht, auch tatsächlich besser, d. h. für die Bürger unseres Staates wirkungsvoller gelöst werden. Gerade bei der Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben in der Praxis werden noch sehr, sehr viele Schwierigkeiten zu überwinden sein, bis man Verfahren entwickelt haben wird, die eine solche wirkungsvollere Lösung der Probleme ermöglichen.

3. Wenn ich von einem optimalen Katalog der drei Gemeinschaftsaufgaben sprach, dann ist dabei zu berücksichtigen, daß für einige der anderen Aufgaben, die die Bundesregierung ursprünglich in diesen Katalog aufgenommen haben wollte, bessere Lösungen gefunden worden sind. Dies gilt zunächst für die **Ausbildungsförderung**, für die

(A) nach jetzt übereinstimmender Auffassung dem Bund eine Gesetzgebungskompetenz eingeräumt wird. Der Rechtsausschuß schlägt hier allerdings vor, von „Ausbildungsbeihilfen“ anstatt von „Ausbildungsförderung“ zu sprechen, um klarzustellen, daß es nur um die Vereinheitlichung der finanziellen Beihilfen, nicht aber der Einrichtungen und Veranstaltungen der Ausbildungsförderung geht. Außerdem sollen diese Gesetze, die wegen ihrer Auswirkungen auf die Errichtung und Planung von Bildungseinrichtungen sehr stark in die Kulturhoheit der Länder eingreifen, der Zustimmung des Bundesrates bedürfen.

4. Eine weitere wesentliche Ergänzung der Gemeinschaftsaufgaben ist die neue **Kompetenz des Bundes zur Mitfinanzierung** bei konjunkturellen, regional- und strukturpolitischen **Notständen**. Ich möchte nicht verhehlen, daß der Rechtsausschuß gerade bei diesem Art. 104 a Abs. 3 starke verfassungspolitische Bedenken im Hinblick auf die Gefahr einer Mischverwaltung und Mischfinanzierung zurückstellen mußte. Auch die Formulierung insbesondere des zweiten Satzes ist sicher nicht glücklich, wenn dort von „erheblichen Störungen der regionalen Wirtschaftsentwicklung“ gesprochen, aber im Gegensatz zu der Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsförderung nicht an Wirtschaft im engeren Sinne, sondern an die Bereiche des Verkehrswesens in den Gemeinden und an den Wohnungs- und Städtebau gedacht wird. Es werden also in den Artikeln 91 a bis 104 a zwei nahezu gleichlautende Begriffe völlig unterschiedlichen Inhalts gebraucht. Darüber hinaus widerspricht Art. 104 a Abs. 3 als nahezu unbeschränkte Generalklausel auch dem das ganze Grundgesetz durchziehenden Grundsatz der klaren Aufgabentrennung. Der Rechtsausschuß sah sich aber durch die Einigung zwischen der Bundesregierung und den Herren Ministerpräsidenten, bei der diese Vorschrift einen sehr umstrittenen Kernpunkt dargestellt hatte, gehindert, hier neue Lösungen vorzuschlagen. Er vertraut darauf, daß es in diesen Fragen in dem von dem Herrn Bundeskanzler angeregten neuen Gespräch der Bund-/Länderkommission gelingen wird, eine klarere Abgrenzung etwa durch ausdrückliche Nennung der Bereiche, auf die sich die Vorschrift beziehen soll, zu erreichen.

Einen lediglich klarstellenden Vorschlag hat der Rechtsausschuß allerdings bereits jetzt gemacht, indem er empfiehlt, im zweiten Satz, wie in dem vorangehenden ersten, von „bestimmten Arten von Investitionen“ zu sprechen, um deutlich zu machen, daß der Bund nur die Investitionsbereiche festlegen kann, während die Einzelauswahl der Projekte den Ländern obliegt. Das ist auch bei einem wesentlichen Anwendungsbereich, wie dem Vorhaben des kommunalen Schienennahverkehrs möglich, auch wenn hier naturgemäß nur eine geringe Anzahl von Einzelvorhaben in Betracht kommen.

II.

Lastenverteilung

1. Der Grundsatz des Artikels 104 a, daß Bund und Länder gesondert die **Zweckausgaben** tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, und jeder für sich die bei seinen Behörden entstehenden **Verwaltungsausgaben**, war ebenso unumstritten wie der Grundsatz, daß der Bund die Zweckausgaben trägt, wenn die Länder im Auftrage des Bundes handeln.
2. Über den in diesem Zusammenhang bedeutsamen Art. 87 e habe ich bereits berichtet. Zu ergänzen wäre aber noch, daß Rechtsausschuß und Finanzausschuß dem Art. 87 e einen Abs. 2 angefügt haben, der für Gesetze aufgrund der neuen Bundeskompetenz für die **Ausbildungsbeihilfen** neben der Zustimmungsbedürftigkeit des Bundesrates die obligatorische Auftragsverwaltung unabhängig von dem Vorliegen der Voraussetzungen des Absatzes 1 vorschreibt. Es war im Ausschuß umstritten, ob eine solche Zwangsläufigkeit der hundertprozentigen Kostenübernahme durch den Bund diesem, aber auch den Ländern zuzumuten ist; die Mehrheit hat jedoch dem Grundsatz der Rechtsklarheit den Vorzug gegeben.

III.

Steuergesetzgebung und Aufteilung der Steuern

1. Abgesehen von den allgemeinen Bedenken des Rechtsausschusses zum alleinigen Steuergesetzgebungsrecht des Bundes, über die ich bereits berichtet habe, hat der Ausschuß es dem sachverständigen Finanzausschuß überlassen, Vorschläge zu den Artikeln 105—106 Absatz 1 und 2, also zur Aufteilung des Gesetzgebungsrechts und der Aufkommen der Steuern einschließlich der Frage des großen Steuerverbundes zu machen.
2. Der Rechtsausschuß war allerdings mit großer Mehrheit der Auffassung, daß die **Festsetzung des Anteilverhältnisses** an den Verbundsteuern nicht, wie der Regierungsentwurf vorsieht, dem einfachen Gesetzgeber überlassen bleiben sollte. Eine verfassungskräftige Garantie der finanziellen Ausstattung der Gliedstaaten ist gerade dann, wenn das Steuergesetzgebungsrecht weitgehend dem Bunde zusteht, unverzichtbar. Die insoweit im geltenden Grundgesetz niedergelegte Regelung sollte daher nicht geändert werden. Dies gilt auch deshalb, weil eine Festsetzung nur durch einfaches Bundesgesetz wirksam nicht befristet werden kann. Das Zustimmungserfordernis des Bundesrates könnte allenfalls rein negativ das Zustandekommen eines den Ländern nachteiligen Gesetzes verhindern, niemals aber positiv die Einführung oder Wiedereinführung eines bestimmten Beteiligungsverhältnisses herbeiführen. Wenn die Bundesregierung in der Gesetzesbegründung die Verankerung des Beteiligungsverhältnisses im Grundgesetz lediglich deswegen

(A) ablehnt, weil es sich nicht um eine Regelung mit Verfassungsrang handele, so verkennt sie die Bedeutung der verfassungskräftigen Gewährleistung des Länderanteils für die Finanzhoheit und Finanzgewalt und damit für den Staatscharakter der Länder.

Aus diesen Gründen hat der Rechtsausschuß, ebenso wie der Finanzausschuß, eine Neufassung der Absätze 3 bis 5 des Art. 106 empfohlen, die sich bei der Festlegung des Anteilsverhältnisses und der Revisions- und Sicherungsklausel im wesentlichen der geltenden Regelung des Grundgesetzes anschließen. Zu erwähnen ist hier nur noch die Tatsache, daß nach dem Vorschlag der Bundesregierung der Finanzbedarf des Bundes und der Länder „auf der Grundlage einer mehrjährigen Finanzplanung“ zu ermitteln ist. Da es nach dem neugefaßten Artikel 109 und dem Stabilitätsgesetz aber keine einheitliche Finanzplanung des Bundes und der Länder gibt, sondern 12 koordinierte Finanzplanungen, wird auch in den Empfehlungen zu Artikel 106 Absatz 4 von den „zwischen Bund und Ländern abgestimmten Finanzplanungen“ gesprochen.

IV.

Steuerverwaltung

- (B)
1. Nach dem Willen der Bundesregierung sollen die Verbundsteuern ohne Rücksicht darauf, daß das Aufkommen zu einem wesentlichen Teil den Ländern zusteht, in Bundesauftragsverwaltung mit weitgehenden Weisungs- und Eingriffsrechten des Bundesfinanzministers verwaltet werden. Diese rein theoretisch-systematisch begründete Änderung setzt sich nicht nur über diese Tatsache hinweg, daß die geltende Regelung des Grundgesetzes 20 Jahre lang anstandslos funktioniert hat, sie höhlt auch den tragenden Grundsatz des Grundgesetzes aus, wonach die Verwaltung im Prinzip Sache der Länder ist. Der Bund mutet den Ländern zu, daß sie den wesentlichsten Teil ihrer Einkünfte nicht aus eigenem Recht verwalten können und bereitet tatsächlich — trotz aller gegenteiligen Absichtserklärungen — eine **Bundesfinanzverwaltung** vor. Der Rechtsausschuß sah sich außerstande, diesem Vorschlag zuzustimmen. Er überließ allerdings dem zuständigen Finanzausschuß die Entscheidung der Frage, ob, wenn man schon die bewährte Regelung zugunsten einer einheitlichen aufgeben wollte, nicht das gesamte Aufkommen der Verbundsteuern einschließlich des Bundesanteils dann in landeseigener Verwaltung verwaltet werden sollte. Der Finanzausschuß hat sich für die Beibehaltung der geltenden Regelung entschieden.
 2. Aus ähnlichen Gründen lehnte der Rechtsausschuß auch den Vorschlag des Bundes ab, in Art. 108 Abs. 4 die Möglichkeit zur Einrichtung einer Bundesfinanzverwaltung für die übrigen Steuern durch einfaches Bundesgesetz vorzusehen.

V.

Gemeindefinanzreform

1. Die Bundesregierung hat in Art. 106 des Entwurfs auch Vorschriften über die **Gemeindefinanzreform** aufgenommen, obwohl

1. sie ihre Konzeption zu diesem wesentlichen Teilgebiet der Reform so spät vorgelegt hatte, daß sie im Gegensatz zu dem übrigen Inhalt des Entwurfs mit den Ländern nicht ausdiskutiert werden konnte, und
2. obwohl diese Konzeption von den Ländern und Gemeinden und inzwischen auch von einer der beiden Koalitionsparteien als völlig unzureichend und verfehlt angesehen wird.

Da heute noch völlig offen ist, wie die Gemeindefinanzreform endgültig aussehen wird, wenn das Reformwerk als Ganzes verabschiedet wird — und das ist erforderlich —, sah sich der Rechtsausschuß nur mit großen Vorbehalten in der Lage, zu den beiden Absätzen des Art. 106, die die Gemeindefinanzreform betreffen, Stellung zu nehmen. Immerhin enthalten die Vorschläge der Bundesregierung zur Änderung des Grundgesetzes einige Punkte, die starke verfassungsrechtliche oder verfassungspolitische Bedenken des Ausschusses ausgelöst haben und nach seiner Meinung in jedem Falle einer Änderung bedürfen.

- (D)
2. Bei der **Gewerbsteuer** will sich die Bundesregierung durch die verfassungsrechtliche Begrenzung der **Umlage** auf die Jahre 1970/1971 schon heute verpflichten, ab 1. 1. 1972 die Gewerbesteuer zu senken, ohne daß sie in der Lage wäre, über die Deckung des Ausfalles zu entscheiden. Mit diesem Deckungsrisiko belastet die Bundesregierung überwiegend die Länder, obwohl allein der Bund die Kompetenz zur Steuergesetzgebung besitzt. Der Rechtsausschuß hielt dieses Verfahren für unbillig und unzweckmäßig. Die Deckungsfrage ist leichter zu entscheiden, wenn die Gewerbesteuerumlage allein an den Bund geht und er dann im Zusammenhang mit der Gewerbesteuersenkung über die Deckung des daraus allein ihn treffenden Steuerausfalls zu entscheiden braucht.

Außerdem hielt es der Rechtsausschuß für verfehlt, das Datum der geplanten Gewerbesteuersenkung schon heute verfassungskräftig festzulegen, obwohl die Deckungsfrage nur im Zusammenhang mit der allgemeinen Steuerreform und der Steuerharmonisierung im Rahmen der EWG gelöst werden kann und heute noch nicht abzusehen ist, ob der Stand dieser beiden Probleme bis zum 31. 12. 1971 eine Entscheidung zuläßt.

3. Für den Teilverlust der Gewerbesteuer sollen die **Gemeinden** nach dem Willen der Bundesregierung durch einen **Anteil an der Einkommensteuer** entschädigt werden, der „unter Berücksichtigung des öffentlichen Aufkommens“ nach vereinfachten Grundsätzen, d. h. nach Maßzahlen der Ein-

(A) kommensteuerstatistik und auf Teile des Einkommensteuertarifs begrenzt ermittelt werden soll. Dagegen hatte der Rechtsausschuß keine Bedenken.

Seine **Bedenken** richteten sich aber dagegen, daß der Entwurf verfassungsrechtliche **Direktbeziehungen zwischen Bund und Gemeinden** herstellt, die der verfassungsrechtlichen Ordnung des Grundgesetzes und der Tatsache, daß die Gemeinden Teile der Länder sind, widersprechen. An die Stelle der unmittelbaren Teilhaberschaft der Gemeinden am Steuerverbund und des bundeseinheitlichen kommunalen Finanzausgleichs über die Ländergrenzen hinweg setzt der Rechtsausschuß daher in Übereinstimmung mit dem Finanzausschuß die Beteiligung der Länder am Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuern um einen Betrag, der der auf den Bund übergegangenen Gewerbesteuerumlage entspricht. Die Länder sollen dann die verfassungsrechtliche Verpflichtung haben, diesen zusätzlichen Anteil an den Einkommen- und Körperschaftsteuern nach Maßgabe der Landesgesetzgebung an ihre Gemeinden weiterzuleiten, und zwar nach einem Schlüssel, den ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates festlegt. Das Grundgesetz soll, wie nach dem Regierungsentwurf bestimmen, daß sich dieser Schlüssel nach dem für den Wohnsitz der Steuerpflichtigen ermittelten Aufkommen allein der Einkommensteuer richtet, wobei dieses Aufkommen nach vereinfachten Grundsätzen und begrenzt auf Teile des Steuertarifs ermittelt werden kann. Durch eine Besitzstandsklausel soll eine Benachteiligung einzelner Länder durch die Gewerbesteuerumlage vermieden werden.

(B) Diese Regelung wahrt die Grundsätze der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes, sie ist praktikabel und vermeidet überflüssigen Verwaltungsaufwand. Sie gibt den Gemeinden auch einen verfassungskräftigen Anspruch gegen die Länder und unterscheidet sich dadurch von den Zuweisungen des Art. 106 Abs. 8 (Abs. 6 des geltenden Grundgesetzes). Sie schließt allerdings vom System her variable Hebesätze der Gemeinden aus. Obwohl dies einer wesentlichen Forderung der Gemeinden entgegensteht, ist zu fragen, ob die Einführung einer echten Gemeindeeinkommensteuer mit variablen Hebesätzen sich nicht ohnehin verbietet, weil sie einen ungeheuren Verwaltungsaufwand erfordern und dem im Grundgesetz niedergelegten Grundsatz der Einheitlichkeit der Besteuerung in dem einheitlichen Wirtschaftsgebiet des Bundes widersprechen würde.

VI.

Würdigung

Zusammengefaßt ist zu sagen, daß nach Auffassung des Rechtsausschusses die hier vorgeschlagenen Änderungen unumgänglich erforderlich sind, damit der Bundesrat dem Gesetz im zweiten Durchgang zustimmen kann. Auf der anderen Seite ist aber

auch eine Finanzreform, die diesen Änderungswünschen Rechnung trägt, eine echte Reform und nicht, wie es zum Teil in der Presse zu lesen war, nur ein „Reförmchen“.

Ich habe bereits darauf hingewiesen, daß der Katalog der drei Gemeinschaftsaufgaben optimal ist — nicht nur nach Auffassung von Bundesregierung und Bundesrat, sondern auch zum Beispiel des Instituts für Finanzen und Steuern, das in einer eingehenden Untersuchung nachgewiesen hat, daß alle übrigen sechs Aufgaben, die die Bundesregierung ursprünglich in den Katalog aufgenommen hatte, zweckmäßig und besser auf andere Weise gelöst werden können. Dazu gehören die Artikel 74 Nr. 7 a), 91 b und 104 a Absatz 3.

Im übrigen unterscheiden sich die **Empfehlungen der Ausschüsse von den Vorschlägen der Bundesregierung** im wesentlichen in vier Punkten:

1. in der verfassungsrechtlichen Festlegung des Beteiligungsverhältnisses an den Verbundsteuern,
2. in der Art der Verwaltung dieser Steuern.

In beiden Fällen hat die Bundesregierung in den monatelangen Verhandlungen keinen einzigen stichhaltigen Grund für eine Änderung des geltenden Rechtszustandes vortragen können. Es ist nicht einzusehen, weshalb dann eine praktikable Lösung zugunsten einer anderen aufgegeben werden soll, die den Grundsätzen des bundesstaatlichen Aufbaues unseres Staates widerspricht.

3. beim großen Steuerverbund, d. h. der Frage der Einbeziehung der Umsatzsteuer.

Zu dieser Fachfrage möchte ich hier die Stellungnahme dem Finanzausschuß überlassen.

4. in der Gemeindefinanzreform, wo gerade den Vorschlägen der Bundesregierung mit Recht von der Öffentlichkeit und allen interessierten Parteien und Fachleuten vorgeworfen worden ist, sie habe keine echte Reform der Gemeindefinanzverfassung vorgeschlagen, insbesondere keine Verbesserung, sondern nur eine Umschichtung der Finanzausstattung innerhalb der Gemeinden von den Großstädten und zentralen Orten, bei denen die hauptsächlichsten Zukunftsinvestitionen anfallen, zu den Kleinstädten und Landgemeinden.

Diese Abweichungen rechtfertigen also sämtlich nicht den Vorwurf, von der Reform sei nicht viel übriggeblieben. Richtig ist allein, daß in der öffentlichen Diskussion über die Finanzreform häufig von völlig unzutreffenden Voraussetzungen und Vorstellungen ausgegangen ist, wodurch irrealer Hoffnungen erweckt wurden, die tatsächlich unerfüllbar sind und es immer waren. Richtig ist auch, daß der hier vorliegende Entwurf nur ein Teil der Reform ist, der der Ergänzung bedarf durch:

1. das Verwaltungsabkommen zur Flurbereinigung,
2. eine Intensivierung des Länderfinanzausgleichs,
3. eine Reform des Haushaltsrechts,

- (A) 4. eine Koordinierung und Weiterentwicklung der mittelfristigen Finanzplanungen,
 5. die Ausführungsgesetze zur Gemeindefinanzreform und
 6. schließlich noch durch eine allgemeine Steuerreform.

Außerdem ist erforderlich, daß, nachdem Klarheit über die Aufgaben- und Lastenverteilung bestehen wird, das **Anteilsverhältnis an den Verbundsteuern** endgültig festgelegt wird. Schließlich bedarf es der Ausnutzung der dem Bund durch die Verfassungsänderung neu eingeräumten Kompetenzen für die Gemeinschaftsaufgaben, die wissenschaftliche Forschung, die Ausbildungsbeihilfen usw. Wenn diese Bundesregierung und dieser Bundestag den Teil dieses großen zusammenhängenden Reformwerkes, der in dieser Legislaturperiode verabschiedet werden kann, auch tatsächlich verabschiedet, werden alle Beteiligten Großes geleistet haben. Die Länder sind bereit, ihren Teil zu diesen Aufgaben beizutragen, den Unkenrufen einer einseitig informierten und informierenden Presse von dem angeblich engstirnigen Föderalismus zum Trotz. Aber es ist nur legitim, wenn sie bei einer Reform des Föderalismus darauf achten, daß die Grundprinzipien unseres bundesstaatlichen Aufbaues und die notwendige Leistungsfähigkeit der Länder und Gemeinden erhalten bleibt. Ich darf noch einmal darauf hinweisen, daß dies für die Erfüllung der großen Infrastruktur- und Bildungsaufgaben, von denen die Zukunft unseres Volkes abhängt, unumgänglich ist.

- (B) Ich danke Ihnen für Ihre Geduld und bitte um Zustimmung zu den Empfehlungen des Rechtsausschusses.

Anlage 2

Bericht des Ministers Kubel (Niedersachsen) zu Punkt 2 der Tagesordnung

Der Herr Berichterstatter des federführenden Rechtsausschusses hat Ihnen eingehend über die Ausschlußempfehlungen berichtet. Sie haben gehört, daß sich die Vorschläge der beteiligten Ausschüsse in weiten Bereichen decken oder nur geringfügig voneinander abweichen. Ich möchte deshalb als Sprecher des Finanzausschusses nur noch einmal kurz die wichtigsten Fragen ansprechen, die den Finanzausschuß im Zusammenhang mit der Regierungsvorlage beschäftigt haben, sowie auf die Punkte eingehen, in denen der Finanzausschuß vom Votum eines anderen beteiligten Ausschusses abweicht. Dabei will ich in der Reihenfolge der Regierungsvorlage vorgehen.

Die Vorschläge zu § 1 und 2 kann ich übergehen; sie sind ausreichend erläutert. Zu § 3 schlägt der Finanzausschuß lediglich Klarstellungen vor.

Eine materielle Änderung bringt demgegenüber der Vorschlag zu § 4 unter Nr. 4 b und c der Druck-

sache 138/1/68. Der ergänzende zweite Halbsatz läßt (C) gegenüber dem Grundsatz, daß Bund und Länder die bei ihren Behörden entstehenden **Verwaltungsausgaben** tragen, eine Ausnahme für die Fälle zu, in denen die Länder Aufgaben des Bundes auf Grund von Verwaltungsvereinbarungen wahrnehmen. Die Ausnahmenvorschrift soll vor allem verhindern, daß die Länder mit den Kosten der Finanzbauverwaltung belastet werden, soweit diese für den Bund tätig wird. Das ist gerechtfertigt, weil die Länder auf die Belastung dieser Verwaltungsstellen durch den Bund keinerlei Einfluß haben. Angesichts des Ausmaßes der diesen Stellen übertragenen Bundesaufgaben müssen die Länder aber einen umfangreichen und personalintensiven Verwaltungsapparat vorhalten. Unberührt von der Ausnahmenvorschrift bleibt demgegenüber die Straßenbauverwaltung. Das Grundgesetz regelt unmittelbar, daß sie für den Bund tätig wird.

Zu § 5 der Regierungsvorlage schlägt der Finanzausschuß eine Neufassung des **Art. 105 Abs. 2 GG** vor. Sie beschränkt die Erweiterung der **konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz** des Bundes auf die Grunderwerbsteuer und Feuerschutzsteuer und stellt im übrigen für die Realsteuer-Gesetzgebung sicher, daß die gesetzliche Gestaltung der Hebesätze und der Erlaß sogenannter Koppelungsvorschriften den Ländern vorbehalten bleiben. Der Finanzausschuß meint, daß trotz dieser Einschränkungen gegenüber der Regierungsvorlage den Bedürfnissen der Rechts- und Wirtschaftseinheit und dem Erfordernis zur Herstellung und Wahrung gleicher Wettbewerbsbedingungen bei der Steuergesetzgebung vollauf genügt ist. Der ferner vorgeschlagene neue (D) Abs. 2 a zu Art. 105 dient nur der Klarstellung.

Die Vorschläge des Finanzausschusses zu § 6 der Vorlage, die sich teilweise mit den Vorschlägen des Rechtsausschusses und des Innenausschusses decken, betreffen drei Kernfragen der Finanzreform:

1. den großen Steuerverbund und weitere Neuregelungen für die Ertragshoheit,
2. die Verfassungsvorschriften über die Beteiligung von Bund und Ländern an den gemeinsamen Steuern und
3. die Gemeindefinanzreform.

Die Mehrheit der Mitglieder des Finanzausschusses lehnt die **Einbeziehung der Umsatzsteuer** in den **Steuerverbund** ab. Sie hält diese Entscheidung für geboten, weil sich die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen eines großen Verbundes derzeit nicht übersehen lassen und möglicherweise zu einer Streuung des Steueraufkommens führen würden, die eine Verteilung auf die einzelnen Länder nach dem örtlichen Aufkommen nicht mehr vertretbar einscheiden lassen könnte. Zu anderen Verteilungsmaßstäben glaubt sich die Mehrheit der Mitglieder des Finanzausschusses aber nicht entschließen zu können, weil das nach ihrer Auffassung der Einführung einer Überweisungssteuer gleichkäme und verfassungspolitisch bedenklich sei. Außerdem meint die Mehrheit, die mit dem großen Steuerverbund angestrebte gleichmäßige Aufkommensentwicklung bei Bund

(A) und Ländern könne gar nicht wünschenswert sein, weil sich die Deckungsbedürfnisse bei Ländern und Gemeinden angesichts ihrer gegenüber dem Bund wesentlich höheren Investitionsquote erheblich höher als beim Bund entwickelten.

Zugleich lehnt die Mehrheit der Ausschußmitglieder die Übertragung der Ertragshoheit für die Kapitalverkehrsteuer, der Versicherungsteuer und der Wechselsteuer auf den Bund ab; sie meint, ohne die Einbeziehung der Umsatzsteuer in den Verbund sei die vom Bund erstrebte Änderung nicht sinnvoll.

Der Finanzausschuß lehnt ferner eine Regelung im Grundgesetz ab, durch die die Ertragshoheit für die öffentlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern der Länder entzogen und unmittelbar den Gemeinden zugewiesen wird. Hierdurch würde nach Auffassung des Finanzausschusses eine wichtige Zuständigkeit der Länder gegenüber ihren Gemeinden ohne einen sachlich zwingenden Anlaß beeinträchtigt.

Der Finanzausschuß hält es für notwendig, die **Beteiligung der Gemeinden am Mineralölaufkommen** ausdrücklich im Grundgesetz zu regeln. Der Finanzausschuß teilt nicht die Auffassung der Bundesregierung, durch den neuen Art. 104 a Abs. 3 könne die Mineralölsteuerbeteiligung der Gemeinden ausreichend fundiert werden.

(B) Bei der Beteiligung von Bund und Ländern an den **gemeinsamen Steuern** hält der Finanzausschuß an der Regelung durch das Grundgesetz sowie an der im wesentlichen dem geltenden Recht entsprechenden Beibehaltung der **Revisions- und Sicherungsklausel** fest. Dabei soll in der Neufassung des Art. 106 Abs. 3 ausdrücklich klargestellt werden, daß das verfassungsmäßig festgelegte Beteiligungsverhältnis gilt, solange und soweit nicht eine andere gesetzliche Regelung getroffen ist.

Der Finanzausschuß stimmt der Bundesregierung grundsätzlich darin zu, daß bei der Ermittlung der Ausgaben, die für die Festsetzung des Anteilsverhältnisses maßgebend sind, der mittelfristigen Finanzplanung besondere Bedeutung zukommt. Allerdings muß die von der Bundesregierung vorgesehene Fassung des Art. 106 Abs. 3 Nr. 1 Satz 2 geändert werden, weil „eine mehrjährige Finanzplanung“ als Grundlage der Ausgabenermittlung nach geltendem Recht nicht vorgesehen ist. Es kann deshalb nur auf die Finanzplanungen aller beteiligten Gebietskörperschaften und ihre gegenseitige Abstimmung abgestellt werden, zu der der Finanzplanungsrat mit entsprechenden Vorschlägen und Empfehlungen wichtige Hinweise geben kann.

Schwierige Probleme wirft die **Gemeindefinanzreform** auf. In den Vorstellungen der Bundesregierung vermag der Finanzausschuß des Bundesrates ein zufriedenstellendes Konzept noch nicht zu erkennen. Er weiß sich zwar in den grundsätzlichen Zielen mit der Bundesregierung einig, sieht sich jedoch zu einer abschließenden Stellungnahme außerstande, solange nicht die Ergebnisse der bereits laufenden statistischen Erhebungen vorliegen

und die sich in den Ausführungsgesetzen niederschlagenden Pläne der Bundesregierung näher bekannt sind. (C)

Deshalb schlägt Ihnen der Finanzausschuß neben Änderungen der Regierungsvorlage eine Stellungnahme vor, die Sie auf die Seiten 10 ff. der Drucksache 138/1/68 finden. Ich darf darauf Bezug nehmen und zu den Nrn. 1 und 2 der Einzelvorschläge in der Stellungnahme bemerken, daß beide Vorschläge nur die Zustimmung von fünf Mitgliedern des Ausschusses fanden, während sich neben Gegenstimmen mehrere Mitglieder der Stimme enthielten und dadurch die Annahme dieser Vorschläge ermöglichten.

Die erforderlichen **verfassungsrechtlichen Grundlagen** für die **Gemeindefinanzreform** will die Bundesregierung in § 6 ihrer Gesetzesvorlage durch die Neufassung des Art. 106 Abs. 3 Satz 1, Abs. 5 und Abs. 6 Sätze 4—7 GG schaffen. Die Einzelheiten sind Ihnen bekannt. Die Gemeinden sollen einen Anteil vom Einkommensteueraufkommen erhalten, der unter Berücksichtigung des örtlichen Aufkommens zuzuteilen ist. Bund und Länder, deren Anteile an den gemeinsamen Steuern dadurch gemindert werden, sollen zum Ausgleich dafür über eine Umlage am Gewerbesteueraufkommen der Gemeinden beteiligt werden. Hinter dieser Konzeption steht die Absicht des Bundes, ab 1972 die Gewerbesteuer zu senken. Über konkrete Ausgleichsmöglichkeiten für die dann eintretenden Steuerausfälle bei Bund und Ländern hat sich der Bund noch nicht geäußert; er will die Entscheidung darüber der weiteren Entwicklung vorbehalten. (D)

Der Finanzausschuß vermag diesen Vorstellungen der Bundesregierung in mehreren Punkten nicht zu folgen. Er billigt zwar im Ergebnis, daß die starke Abhängigkeit der kommunalen Finanzausstattung von der Gewerbesteuer gemildert wird, indem die Gemeinden 30 v. H. ihres Gewerbesteueraufkommens über eine Staatsumlage abführen und dafür eine Beteiligung am örtlichen Einkommensteueraufkommen erhalten. Nach Meinung des Finanzausschusses können allerdings weder die Gemeinden unmittelbar in den Steuerverbund zwischen Bund und Ländern einbezogen werden noch kann den Ländern zugemutet werden, die finanziellen Folgen aus einem Abbau der Gewerbesteuer, über den der Bundesgesetzgeber entscheidet, mit zu tragen.

Deshalb empfiehlt der Finanzausschuß, den Länderanteil an den gemeinsamen Steuern mit der Maßgabe zu erhöhen, daß die Länder verpflichtet werden, die sich aus der Erhöhung ihres Anteils ergebenden Finanzmasse im Wege einer Beteiligung der Gemeinden am örtlichen Einkommensteueraufkommen an diese weiterzuleiten. Die technischen Einzelheiten dieses Verfahrens will ich hier nicht näher darstellen; sie sind in großen Zügen auf den Seiten 21 bis 23 der Drucksache 138/1/68 dargelegt. Die Umlage, die vom Gewerbesteueraufkommen erhoben wird, soll nach Auffassung des Finanzausschusses ausschließlich dem Bund zufließen. Das ist gerechtfertigt im Hinblick auf die gesetzgeberische Verantwortung des Bundes bei einer

(A) etwaigen Entscheidung über den Abbau der Gewerbesteuer.

Was Berlin betrifft, so würde ein Austausch eines Teils der Gewerbesteuer gegen eine Beteiligung an den Steuern vom Einkommen infolge des Präferenzsystems des Berlinhilfe-Gesetzes in jedem Falle zu einer Minderung der Steuereinnahmen Berlins führen. Es muß daher ein Weg gefunden werden, der insoweit eine Benachteiligung Berlins im Rahmen der Gemeindefinanzreform vermeidet.

Zu erwähnen bleibt aber in diesem Zusammenhang noch, daß der Finanzausschuß in seinem Vorschlag die Möglichkeit zur Einführung variabler Hebesätze bei der Einkommensteuerbeteiligung der Gemeinden nicht übernommen hat. Der Finanzausschuß hält variable Hebesätze aus finanz-, steuer- und wirtschaftspolitischen sowie aus verwaltungstechnischen Gründen nicht für angebracht; aber auch im Hinblick auf das Recht der Gemeinden zur kommunalen Selbstverwaltung nicht für erforderlich.

Lassen Sie mich hiernach übergehen zu einer Entschließung und zwei Änderungen, die Ihnen der Finanzausschuß im Zusammenhang mit § 7 der Regierungsvorlage zu Art. 107 GG vorschlägt.

(B) In der Entschließung wird die Absicht der Bundesregierung, den **Länderfinanzausgleich** zu verbessern, ausdrücklich begrüßt. Im unmittelbaren Zusammenhang mit dieser Entschließung steht der Vorschlag, Art. 107 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes neu zu fassen. Die bisherige Verfassungsgrundlage für den Länderfinanzausgleich, die lediglich einen angemessenen Ausgleich zwischen leistungsfähigen und leistungsschwachen Ländern fordert, hat sich in dieser Formulierung als nicht ausreichend erwiesen und insbesondere die Bedarfskomponente für den Länderfinanzausgleich nicht erwähnt. Mit der vorgeschlagenen Neufassung sollen die Kriterien verfassungsrechtlich festgelegt werden, die für den Finanzausgleich in einem Bundesstaat unabwiesbar erscheinen und — was die Wahrung einheitlicher Lebensverhältnisse anbetrifft — durch Art. 106 Abs. 4 Ziff. 3 GG auch heute schon ein Grundprinzip des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sind. Es erscheint erforderlich, dieses Verfassungsprinzip in der Grundsatzvorschrift für den horizontalen Finanzausgleich zu wiederholen.

Das weitere Merkmal hängt eng damit zusammen, denn nur eine gleichmäßige Erfüllung der öffentlichen Aufgaben kann auf die Dauer einheitliche Lebensverhältnisse sichern. Die Mehrheit des Finanzausschusses erscheint das selbstverständlich, daß die Forderung, die Aufgaben der öffentlichen Hand auf allen Ebenen gleichmäßig erfüllbar zu machen, nicht losgelöst von den unterschiedlichen

(C) Gegebenheiten und Bedürfnissen gesehen werden kann. Die Bedürfnisse auf dem Lande stellen sich anders als in einer mittleren Stadt und diese wiederum anders als in einer Großstadt dar. Insofern wäre es abwegig, in der Neufassung der Vorschriften Tendenzen zur schematischen Gleichmacherei zu erblicken.

Der Änderungsantrag des Finanzausschusses zu Art. 107 Abs. 1 Satz 2 strebt eine verbesserte Grundlage für eine **Zerlegungsgesetzgebung** an. Bei dem geltenden System der Steuerverteilung nach dem örtlichen Aufkommen erscheint es erforderlich, zumindest große, zum Teil mit der fortschreitenden Konzentration unserer Wirtschaft zusammenhängende Aufkommensverzerrungen und die darauf beruhenden Verfälschungen in der Steuerkraft der einzelnen Länder zu bereinigen.

Bei § 8 der Regierungsvorlage vermag der Finanzausschuß den weitgesteckten Vorstellungen der Bundesregierung über Änderungen im Bereich der **Steuerverwaltung** nicht zu folgen. Er spricht sich dafür aus, es grundsätzlich bei der bisherigen Regelung zu belassen und lediglich im Rahmen der Neufassung des Art. 108 Abs. 3 die Umsatzsteuer in die Auftragsverwaltung durch die Länder einzubeziehen. Von der bisher unbefriedigenden und auch rechtlich nicht bedenkenfreien Regelung der Umsatzsteuerverwaltung abgesehen, hat sich die geltende Steuerwaltungsorganisation bewährt. Anlaß zu einer Änderung besteht insoweit nicht. Der Finanzausschuß will sich dabei nicht der Einsicht verschließen, daß besondere Möglichkeiten für ein Zusammenwirken von Bundes- und Landesbehörden bei der Steuerverwaltung — besonders im Hinblick auf Rationalisierungsmaßnahmen — zweckmäßig sind. Er trägt dem durch seinen Vorschlag zu Art. 108 Abs. 4 GG Rechnung. Die Übertragung von Zuständigkeiten hält der Finanzausschuß dagegen nicht für erforderlich und zweckmäßig.

(D) Ich bin damit am Ende meiner Mitberichterstattung, die Ihnen aus der Sicht des Finanzausschusses die notwendigen Unterlagen, Erwägungen und Vorschläge für Ihre Entscheidung zu geben bemüht war.

Anlage 3

Erklärung des Ministerpräsidenten Dr. Röder (Saarland) zu Punkt 2 der Tagesordnung:

Das Saarland schließt sich im Prinzip der Erklärung des Landes Bremen an. Das Saarland könnte allenfalls dem **großen Steuerverbund** zustimmen, wenn die Einfuhrumsatzsteuer wie auch im Gutachten der Troeger-Kommission ausgeführt, mit in den großen Steuerverbund aufgenommen wird.