

Zusammenfassung

Schwindende öffentliche finanzielle Mittel sowie steigende Kreditverpflichtungen stellen in der heutigen Zeit erhöhte Anforderungen an die finanzverfassungsrechtlichen Strukturen von Staaten. Grundsätzlich trifft dies auf alle Staaten zu; wenn jedoch verschiedene staatliche Ebenen in einem Staat existieren, die jeweils über eine substantielle Haushaltshoheit verfügen, so müssen die finanzverfassungsrechtlichen Regelungen besonders ausgewogen und auf die Bedürfnisse der verschiedenen Ebenen abgestimmt sein. Nur eine solche finanzverfassungsrechtliche Struktur bietet eine Gewähr für ein stabiles und ausgeglichenes Verhältnis zwischen dem Gesamtstaat und den unterstaatlichen Ebenen. Besteht hingegen eine solche Struktur nicht, können Konflikte zwischen dem Gesamtstaat und den unterstaatlichen Ebenen- insbesondere der Partikularebene- das gesamte politische und wirtschaftliche Gefüge des Staates destabilisieren und in Gefahr bringen. Es verwundert daher nicht, daß die Verfassungen der Bundesrepublik und Südafrikas die Zuständigkeiten und die Verwaltung auf dem Gebiet der öffentlichen Finanzen sowie deren Verteilung häufig überwiegend selbst regeln.

Die Finanzverfassungen Deutschlands und Südafrikas sind nur Teile im Gefüge der gesamten bundesstaatlichen Struktur, bzw. der Provinzstruktur. Sie können deshalb nur vor dem Hintergrund des gesamten Systems verstanden werden. Es wurde gezeigt, daß beide Staaten über eine Partikularebene verfügen, in der sich die einzelnen Länder, bzw. Provinzen stark ökonomisch und geographisch voneinander unterscheiden, die Gemeinsamkeiten beider Systeme grundsätzlich darin bestehen, daß eine Teilung von Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen auf die verschiedenen Ebenen vorgenommen wird, beide Staaten neben dem Parlament über eine zweite Länderkammer verfügen, die Länder, bzw. die Provinzen sich eigene Verfassungen geben können und eigene mit Hoheitsgewalt ausgestattete Legislativ- und Exekutivorgane besitzen. Im Unterschied zu den Provinzen verfügen die Länder über eine stärkere Stellung gegenüber der nationalen Ebene. Diese zeigt sich in der verstärkten Einflußnahme der Länder an der Bundesgesetzgebung über den Bundesrat, in der verfassungsrechtlichen Verankerung des Bundesstaatsprinzips, den größeren Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen der Länder und den geringeren Interventionsmöglichkeiten des Bundes zeigen.

Den Finanzverfassungen beider Staaten ist jeweils ein eigenes Kapitel in den Verfassungen gewidmet. Dabei zeichnet sich die deutsche Finanzverfassung durch detailreiche Regelungen aus, die in den Jahren seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes ständigen Veränderungen unterworfen wurden. Die südafrikanische Finanzverfassung ist hingegen detailarm und bildet in Teilen nur eine Grundlage, da viele und wichtige Regelungen dem einfachen nationalen Gesetzgeber vorbehalten sind. Der Grund hierfür ist, daß zum einen der Verfassungsgeber der Finanzverfassung während der Verhandlungen, die zu der Annahme der Verfassung führten, nur wenig Beachtung zukommen ließ, da naturbedingt die Grund- und Menschenrechte im Vordergrund standen, und zum anderen die verschiedenen Parteien gegensätzliche Auffassungen zur Frage der föderalen Ordnung des neuen Südafrikas vertraten. So versuchte der ANC einen mehr zentralisierten Staat zu errichten, während die „weißen“ Parteien und Inkatha eine föderalere Lösung favorisierten, um so ihre Minderheitsrechte besser schützen zu können. Dennoch trifft auch die südafrikanische Finanzverfassung Regelungen in den Bereichen der Steuergesetzgebungskompetenzen, der Erhebung und Verteilung des Steueraufkommens, der Kreditaufnahme und über wichtige Institutionen, wie z.B. die Finanz- und Steuerkommission, die an der Verteilung des Steueraufkommens maßgeblich beteiligt sind.

Im Vergleich beider Finanzverfassungen lassen sich Gemeinsamkeiten und Unterschiede feststellen. Die Gemeinsamkeiten liegen in den nur begrenzten Steuergesetzgebungskompetenzen der Partikularebene, der im Grunde gleichgestalteten Koordination der Haushaltsplanung und vor allem darin, daß in beiden Systemen die Partikularebene über eine substantielle Haushaltshoheit verfügt und daß das Steueraufkommen sowohl horizontal als auch vertikal ungleichmäßig verteilt ist. Die Unterschiede bestehen im wesentlichen in dem ansonsten nur schwach ausgeprägten Fiskalföderalismus des südafrikanischen Systems im Vergleich zum deutschen. So besitzen die Provinzen nahezu keine Möglichkeiten, selbständig Kreditverpflichtungen einzugehen und an der Gestaltung der Verteilung des Steueraufkommens teilzuhaben. In Deutschland regelt ein kompliziertes verfassungsrechtliches Normengefüge die primäre Zuweisung der Finanzmittel auf die Länder und den Bund. In Südafrika entfällt der Großteil des Steueraufkommens zunächst auf die nationale Ebene. Die sich hieran anschließende Verteilung des Aufkommens ist einem nationalen jährlichen Gesetz

vorbehalten, das sowohl die vertikale Verteilung auf die drei staatlichen Ebenen als auch die horizontale Verteilung auf die Provinzen vornimmt. Zugleich übernimmt dieses Gesetz auch einen umverteilenden Finanzausgleich, der allerdings nicht die Bedeutung eines deutschen Finanzausgleichs besitzt, da die Verteilung des Steueraufkommens in Südafrika durch das jährliche Gesetz anders als in Deutschland bereits weitgehend bedarfsorientiert vorgenommenen wird. Dennoch ist letztlich der Effekt der Verteilung des Steueraufkommens auf die Länder, bzw. die Provinzen derselbe: In beiden Staaten wird die Finanzkraft der Länder, bzw. der Provinzen nahezu vollständig angeglichen. Insgesamt weist die südafrikanische Finanzverfassung damit nur sehr wenige Merkmale einer fiskalföderalen Verfassung auf; aufgrund der bestehenden Haushaltshoheit der Provinzen sollte die Verfassung dennoch als fiskalföderal bezeichnet werden.

Die deutsche Finanzverfassung war bislang Garant für ein funktionsfähigen Föderalismus. So waren und sind die Länder weitestgehend in der Lage, ihre Aufgaben zu erfüllen und ein eigenständiges Profil zu entwickeln. Die an ihr im wesentlichen geäußerte Kritik an dem Konnexitätsgrundsatz, der die Ausgabenzuständigkeit an die Verwaltungsaufgabe knüpft, und die Kritik an dem hohen Ausgleichsniveau des Finanzausgleichs übersieht jedoch, daß zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund der noch immer bestehenden starken Disparitäten zwischen den alten und neuen Ländern eine Reform der Finanzverfassung noch nicht in Betracht zu ziehen ist und verfrüht wäre. Zwar mag ein veränderter Gebietszuschnitt der Länder zu einer stärkeren Wettbewerbsfähigkeit unter den Ländern führen. Solange die Länder in ihrer jetzigen Form bestehen, hat sich die deutsche Finanzverfassung und insbesondere der Finanzausgleich jedoch an ihnen auszurichten. Hinzunehmen ist deshalb zur Zeit sowohl die bestehende Ausgleichshöhe im Finanzausgleich, als auch die komplexe Regelung des Konnexitätsgrundsatzes. Erst wenn die heute noch bestehenden grundlegenden Disparitäten zwischen den alten und neuen Ländern abgebaut sind, wird eine Reform der bundesdeutschen Finanzverfassung durchgeführt werden können. Diese sollte entsprechend der in Art. 5 des Einigungsvertrages gemachten Vorgabe in Richtung einer Stärkung der Autonomie der Länder bei ihren Entscheidungen über Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen gehen.⁶¹³

Demgegenüber führt der fehlende Fiskalföderalismus in Südafrika dazu, daß die Provinzen über zu wenig Finanzmittel verfügen, um ihren Aufgaben gerecht zu werden. Der Grund liegt zum einen in den geringen Zuweisungen aus dem nationalen Steueraufkommen, zum anderen im fehlenden eigenen Steueraufkommen. Hinzu kommt, daß, ähnlich wie in Deutschland einige Länder, einige der Provinzen zu klein und damit auf Dauer nicht lebensfähig sind. Daneben existiert in den Provinzverwaltungen eine erhebliche Korruption. Diese Gründe führen dazu, daß die ANC-Regierung zumindest in Teilen plant, die Bedeutung der Provinzen zu reduzieren, so daß die Provinzen lediglich noch eine Verwaltungsebene darstellen sollen. Eine derartige verstärkte Zentralisierung übersähe aber, daß die zur Zeit bestehende Krise der Provinzen vor allem auf die fehlende fiskalische Dezentralisierung zurückzuführen ist. Insofern wurden Vorschläge zur Fortentwicklung des Systems erarbeitet, die eine verstärkte Dezentralisierung anstreben und überwiegend aus dem deutschen Finanzverfassungsrecht übernommen wurden. Sie umfassen ein höheres eigenes Steueraufkommen der Provinzen, eine Stärkung der Stellung der Provinzen im Gesetzgebungsverfahren über eine Stärkung des Nationalrates der Provinzen, eine Reform der Finanzverwaltung und schließlich ein vereinfachten horizontalen Finanzausgleich unter den Provinzen.

⁶¹³ Selmer, Finanzarchiv 51 (1994), 331, 352.

Summary

Decreasing public financial resources in the present impose a particular challenge on the financial and fiscal systems of states. Thus, a modern state can not act without its financial resources on which it is dependent. Therefore, provisions dealing with public finance are of great importance. This is in particular true, if various spheres of government are involved as they are normally inter-related and interdependent. A sound intergovernmental or federal fiscal system can provide for a strong base for the economic and political development of states whereas a fiscal system arbitrarily drawn and providing for a lot of disadvantages can lead to enormous economic and political problems such as inefficiency, corruption and costs explosion in particular within subnational governments. Consequently, provisions dealing with fiscal and public financial matters are often included in the constitutions as it is also the case in Germany and South Africa.

The financial Constitutions of Germany and South Africa are only part of the whole German federal or South African intergovernmental structures and can only be understood against this general background. It was shown that both countries provide for a provincial system with great economic and geographical disparities among the Länder or provinces. Besides, both systems provide for two houses of parliament, the possibility of provincial or Länder constitutions and in principle, the division of legislative competences and functions as well as provincial parliaments and administrations. Nevertheless, both systems differ in fundamental matters. Thus, the German Länder have a much stronger say in the legislative process, their legislative competences are more essential, the federal structure is constitutionally guaranteed and their position within the federal structure as a whole is more strengthened compared to their South African counterparts.

Both constitutions provide also for a special chapter on intergovernmental finance. Whereas the German financial Constitution is richly detailed the South African financial Constitution provides for a system which is indeed sometimes arbitrarily drawn, contains only the outlines and delegates important decisions to the national legislature. This is the case because during the negotiations that led to the adoption of the new Constitution fiscal and financial matters received surprisingly little attention as

most attention was drawn to the establishment of the Bill of Rights. Moreover, the participating political parties had quite different approaches to the question whether a more federal or a more unitary system should be erected. Thus, the ANC tried to create a centralized new South Africa while the “white” parties and Inkatha favoured a federal solution in order to protect regional and minority interests from domination by a predominant majority. Nevertheless, the South African Constitution contains provisions on the legislative competences on taxes, the rising and division of revenue, borrowing and important institutions such as the Financial and Fiscal Commission.

Between both systems can be recognized similarities as well as differences. Firstly, in both systems the taxing powers of the Länder or provinces are very restricted. Secondly, there are similarities in the process of intergovernmental budgetary planning. Thirdly, the effect of the horizontal fiscal equalization is almost the same: the economically strong provinces get a significant lower amount of revenue per capita and the economically strong Länder lose all their surplus of the average per capita tax revenue. And finally, in both countries the public financial resources are unequally divided amongst the constituent units. There is therefore in both systems a need for a vertical and horizontal fiscal equalization. In Germany a complex system of constitutionally guaranteed tax shares, horizontal redistribution payments between the Länder and vertical grants and compensation payments by the Federation provide for that fiscal equalization, whereas this is done in South Africa by the national annual Division of Revenue Bill. On the whole, the German fiscal system is based on a strong fiscal decentralization, which is not the case in South Africa, where the provinces are dependent on the national government and its payments. Although the South African fiscal systems seems to be highly centralized, it should also be regarded as system which is still fiscally decentralized, because of the budgetary independence of the provinces.

The German fiscal system guaranteed in the past a rich variety of Länder and still represents a functioning decentralized system. Nevertheless, it is criticized on its highly fiscal equalization between the Länder and its complex regulations concerning the link between the functions allocated to the Länder and the financial responsibility for these functions. Politicians, economists and scientists recommend therefore to reform the financial constitution in these points. As long as the eastern Länder are still

economically weak and do not have the same financial power as the western Länder a reform of the German financial constitution should not take place.

The South African provinces do not get sufficient payments by the national government and do not have sufficient own financial resources to fulfill their functions. The main reason for that can be seen in the lack of fiscal decentralization within the South African fiscal system. But, the demarcation of some of the provinces leads as well to a lack of capacity within these provinces which is also the case in some of the German Länder. The lack of fiscal decentralization leads moreover to severe problems, such as a low degree of accountability, fraud and inefficiency and can lead to cost explosion, if the central government tries to decrease the importance of the provinces. To avoid these disadvantages amendments have been developed, which are mainly based on parts of the German decentralized fiscal system. These include a higher degree of own revenue sources for the provinces, a stronger say of the National Council of provinces, a reform within the tax administration and finally a horizontal redistribution of revenue amongst the provinces.