

Wolfgang Renzsch\*

## „Finanzreform 2005“ – Möglichkeiten und Grenzen

*Die Aufgaben und die Finanzen zwischen Bund und Ländern werden in den kommenden Jahren überprüft und neu verteilt. Welche Reformschritte sind unter Berücksichtigung historischer Aspekte und Machbarkeitsüberlegungen zu erwarten?*

Aufgrund der Vereinbarung des Bundeskanzlers und der Ministerpräsidenten der Länder vom 17.12.1998 werden in den kommenden Jahren die Aufgabenverteilung und die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern grundlegend überprüft. Damit sind die Weichen für eine „Finanzreform 2005“ nach dem Auslaufen der Solidarpaktvereinbarungen zu Ende des Jahres 2004 gestellt. Nach Jahren politisch ergebnisloser akademischer Diskussion und unerfüllten Reformforderungen hat sich die neue Bundesregierung dieses Themas angenommen und durch die Bestellung einer Kommission einen konkreten Anstoß zur Bundesstaatsreform gegeben. Im folgenden soll diskutiert werden, welche Reformschritte sinnvoll und „machbar“ erscheinen.

Die Entwicklung der bundesstaatlichen Finanzordnung seit den Beratungen des Parlamentarischen Rates läßt sich als die einer fortschreitenden Unitarisierung verbunden mit einem immer weitergehenden interregionalen Ausgleich beschreiben<sup>1</sup>. Dieses unter normativen Gesichtspunkten als eine Fehlentwicklung zu interpretieren, verkennt die historisch bedingten Gegebenheiten. Der Parlamentarische Rat hat unter dem Eindruck der Nachkriegsnot eine unitarische, im wesentlichen bedarfsorientierte Finanzordnung vertreten, die bemerkenswerte Ähnlichkeiten mit dem heute geltenden Recht aufweist. Föderale Vielfalt oder Wettbewerb unter den Ländern konnten angesichts der Teilung Deutschlands in Zonen und der Nachkriegsnot kaum als sinnvolles politisches Ziel gelten.

Dem vorrangigen Ziel der Rechts- und Wirtschaftseinheit diene die Konzentration der Steuergesetzgebung in der Hand des Bundes sowie die ursprünglich vorgesehene Verteilung der Steuererträge: In

einem großen Steuerverbund sollten die Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie die Umsatzsteuer zusammengefaßt und durch ein Finanzausgleichsgesetz zwischen Bund und Ländern aufgeteilt werden. Im übrigen sollten die Länder im wesentlichen die Erträge der direkten Steuern und der Bund die der Verkehr- und Verbrauchsteuern erhalten. Für bestimmte den Ländern zufließende Steuern oder Steueranteile waren Bedarfsschlüssel wie die Zahl der Einwohner oder die Straßenlänge vorgesehen. Dieses Konzept scheiterte allerdings am Widerstand der Alliierten. Das Grundgesetz beauftragte daher den Bundesgesetzgeber, bis zum 31. Dezember 1952 die „endgültige Verteilung der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegenden Steuern auf Bund und Länder“ vorzunehmen (Art. 107 GG i.d.F. 1949). Das geschah dann im Zuge der Finanzreform von 1955.

Die wiederholt vorgetragene Behauptung, die Grundgesetzfassung von 1949 wollte die Steuererträge nach dem Trennsystem verteilen, ist nur vordergründig richtig. Nachdem im Streit mit dem Alliierten der große Steuerverbund nicht verwirklicht werden konnte, wurde zwar formal ein Trennsystem eingeführt, aber Art. 106 Abs. 3 GG i.d.F. 1949 erlaubte dem Bund, durch zustimmungspflichtiges Bundesgesetz einen Teil der Einkommen- und Körperschaftsteuer in Anspruch zu nehmen und damit faktisch einen kleinen Steuerverbund zu schaffen. Seit 1951 machte er davon Gebrauch, 1955 wurde er verfassungsrechtlich vorgeschrieben.

\* Im folgenden handelt es sich um eine gekürzte und überarbeitete Fassung von zwei Vorträgen, die am 30. 10. 1998 vor der Evangelischen Akademie in Loccum und am 11. 2. 1999 vor dem Rechtswissenschaftlichen Fachbereich der Universität Hannover gehalten wurden. Der Vortragsstil wurde beibehalten, die Anmerkungen auf das Notwendigste begrenzt.

<sup>1</sup> Dazu vgl. Wolfgang Renzsch: Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948-1990), Bonn 1991, S. 60 ff.

*Prof. Dr. Wolfgang Renzsch, 49, ist Inhaber des Lehrstuhls für Innenpolitik, Institut für Politikwissenschaft, an der Otto-von-Guericke-Universität in Magdeburg.*

Bereits im ersten Rechnungsjahr der Bundesrepublik, 1950, wurde deutlich, daß nicht alle Länder in der Lage waren, die ihnen obliegenden Aufgaben aus eigener Kraft zu erfüllen. Der Länderfinanzausgleich begann – gemessen an den heutigen Quoten – sehr bescheiden: Die Hälfte der an 90% des Durchschnitts fehlenden Finanzkraft sollte ausgeglichen werden. Die „ärmsten“ Länder erreichten damit lediglich eine Finanzkraft von etwa 75% des Durchschnitts. Erst 1955 wurde eine Mindestauffüllung beschlossen, die damals – in Abgrenzung des Finanzausgleichsgesetzes – 88,75% des Durchschnitts entsprach. Schrittweise wurde sie angehoben bis auf 95%, die 1970 erreicht wurden. Dazu kamen ab 1967 die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ). Ursprünglich galten Festbeträge, ab 1974 wurden sie dynamisiert. Ab 1995 wurde ihr Volumen durch die nach Länderfinanzausgleich verbleibenden Fehlbeträge und andere Bedarfsgesichtspunkte definiert. Seitdem wird durch die BEZ die Finanzkraft der „armen“ Länder auf mindestens 99,5% des Durchschnitts angehoben. Dazu wurden 1997 insgesamt 5,2 Mrd. DM verwandt. Außerdem wurden den finanzschwachen Ländern 1997 – außer den Sonder-BEZ für die neuen Länder – noch knapp 6 Mrd. DM für diverse Sonderbedarfe zugewiesen. Dazu kommen noch diverse Mischfinanzierungstatbestände, auf die an dieser Stelle nicht näher eingegangen wird.

Diese Entwicklung hin zu einer hohen Angleichung der Finanzausstattung der Länder ist die logische Konsequenz der zunehmenden sachlichen Unitarisierung<sup>2</sup> durch den Bund und der Politikkoordinierung der Länder untereinander. Bei den Weichenstellungen 1948/49 im Parlamentarischen Rat, 1968/69 bei der Finanzverfassungsreform und 1992/93 bei den Solidarpaktverhandlungen galt die Schaffung von einheitlichen Lebensbedingungen als politisches Leitbild: Auf die Handlungsmotive 1948/49, wurde hingewiesen. 1968/69 ging es um die Reform des gesamtstaatlichen Handlungsinstrumentariums im Sinne der Globalsteuerung verbunden mit dem Ziel der Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur, 1992/93 stand der Anspruch der neuen Länder und ihrer Bürger auf Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost und West im Mittelpunkt der Verhandlungen<sup>3</sup>.

### Unitarischer Bundesstaat

Die Entwicklung hin zum „unitarischen Bundesstaat“ (Konrad Hesse) läßt sich jedoch nicht allein aus den besonderen Konstellationen zur Zeit der „Weichenstellungen“ erklären. Vielmehr hatten die hier in Rede stehenden Prozesse ihre institutionelle Grundlage in einem besonderen Strukturelement des

deutschen Föderalismus, nämlich in der „funktionalen“ Aufgabenteilung: Im Unterschied zu vielen anderen Föderationen dominiert im deutschen Bundesstaat seit 1871 nicht die föderale Aufgabenteilung nach Politikfeldern, sondern typisch für ihn ist die Aufgabenteilung nach Funktionen: Die öffentliche Aufgabenwahrnehmung wird sehr weitgehend vom Bund durch seine Gesetzgebungskompetenzen (Art. 73 ff. GG) definiert, die Bundesgesetze werden in weitem Umfang von den Ländern vollzogen (Art. 83 ff. GG) und entweder von den Ländern, dem Bund oder beiden gemeinsam finanziert (Art. 91 a, 91 b, 104 a GG). Eine „institutionelle Kongruenz“, das Zusammenfallen von Veranlassen, Ausführen und Finanzieren einer staatlichen Aufgabe ist im Bereich der Innenpolitik eher die Ausnahme als die Regel.

Die funktionale Aufgabenteilung – der Bund definiert die staatlichen Aufgaben, die Länder führen sie aus und finanzieren sie größtenteils – hat Konsequenzen. Auf vier soll hier hingewiesen werden:

Zum ersten folgt aus der umfangreichen bundesgesetzlichen Regulierung, ergänzt um weitgehend einheitliche Standards in zentralen Bereichen der Landesgesetzgebung, wie beispielsweise Bildung und innere Sicherheit, eine im wesentlichen einheitliche Aufgabenwahrnehmung. Das vielfach diskutierte Prinzip der „Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“, wie es in der alten Fassung Art. 72 Abs. 2 GG hieß, ist zu einem erheblichen Teil die logische Folge der funktionalen Aufgabenteilung.

Zum zweiten folgt aus dem Umstand, daß der Bundesgesetzgeber sehr weitgehend die Aufgaben der Länder definiert, zwangsläufig, daß er auch die Verantwortung dafür trägt, den Ländern die für ihre Aufgabenwahrnehmung notwendigen finanziellen Mittel zu sichern<sup>4</sup>. Daher bedarf es einer Finanzverfassung, die im Ergebnis für eine aufgabengerechte, vom örtlichen Steueraufkommen und der regionalen Wirtschaftskraft weitgehend unabhängige Finanzauf-

<sup>2</sup> Dazu bereits Konrad Hesse: Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962.

<sup>3</sup> Dazu auch Klaus v. Beyme: Die Leistungsfähigkeit des deutschen Föderalismus, in: Joachim Jens Hesse (Hrsg.): Deutscher Föderalismus zwischen Vereinigung und europäischer Integration, im Erscheinen.

<sup>4</sup> Vgl. Charles B. Blankart: Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 3. Auflage, München 1998, S. 533 ff.

<sup>5</sup> Stefan Koriath: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, Tübingen 1997, definiert die Finanzverfassung als „Folgeverfassung“, siehe S. 85 ff.

teilung sorgt. Der Befehl des Art. 107 Abs. 2 GG, die Finanzkraft der Länder „angemessen“ auszugleichen, dient diesem Ziel. Eine Finanzverteilung, die es den oder einigen Ländern nicht erlaubte, unabhängig vom eigenen Steueraufkommen die ihnen obliegenden bundesstaatlich vorgegebenen und anderen Pflichtaufgaben (wie beispielsweise Schule und öffentliche Sicherheit) zu erfüllen, wäre schwerlich als „angemessen“ zu bezeichnen. Das Niveau der Angleichung der Finanzkraft der Länder korrespondiert sinnvollerweise mit dem Grad der bundesstaatlichen und anderen Vorgaben für eine einheitliche Aufgabenerfüllung durch die Länder. Die Intensivierung des horizontalen Finanzausgleichs im Laufe der Jahre folgt in hohem Maße aus der durch bundesgesetzliche Vorgaben begründeten Belastung der schwachen Länder.

□ Zum dritten konstituiert die funktionale Aufgabenteilung eine permanente Konfliktlinie zwischen Bund und Ländern um die Lasten- und Einnahmeverteilung im Bundesstaat. Die meisten Konflikte, die im Vermittlungsausschuß verhandelt werden, sind – auch wenn sie sich als parteipolitisch motiviert darstellen – im Regelfall eher Verteilungskonflikte zwischen Bund und Ländern. Nahezu mit jedem Bundesgesetz kommen neue Lasten auf die Länder (und ihre Gemeinden) zu. Die Länder sind hierbei oftmals in einer schwächeren Position. Für den Bund ist es relativ einfach, „Wohltaten“ auf Kosten der Länder zu beschließen; eine Ablehnung im Bundesrat allein aus finanziellen Gründen ist schwer durchzuhalten. Ein Beispiel dafür ist der bundesrechtlich begründete Rechtsanspruch aller Dreijährigen auf einen Kindergartenplatz. Die Zustimmungspflichtigkeit im Bundesrat erweist sich oftmals als „stumpfes Schwert“, dieses insbesondere dann, wenn der Bundesgesetzgeber zur Umsetzung europäischer Richtlinien verpflichtet ist. Geht es um Verordnungen der EU, die von den Ländern ausgeführt und finanziert werden, haben sie nicht einmal ein formales Mitspracherecht.

□ Zum vierten rechtfertigt sich aus der funktionalen Aufgabenteilung die Mitwirkung der Landesregierungen an der Bundesgesetzgebung. Aus dem Umstand, daß der Bundesgesetzgeber Gesetze zu Lasten der Länder beschließen kann, in den Ländern die Exekutiven für die Umsetzung der Bundesgesetze zuständig sind, legitimiert sich die Mitwirkung der Landesregierungen an der Bundesgesetzgebung.

### Konfliktreiches Politikfeld

Die Auseinandersetzungen um Finanzverfassung und Finanzausgleich waren immer heftig und langwierig. Die Finanzreform von 1955 erfüllte die in sie ge-

setzten Erwartungen nicht. Eine neue Finanzreform kündigte Bundeskanzler Adenauer in seiner letzten Regierungserklärung 1961 an, 1969 wurde sie verabschiedet. Beide Finanzreformen sanktionierten und systematisierten eher längerfristige Entwicklungen, als daß sie Weichen neu gestellt hätten: Wesentliche Kehrtwenden haben nicht stattgefunden. Nimmt man die Auseinandersetzungen und Entwicklungstendenzen der 80er und 90er Jahre hinzu, so läßt sich feststellen, daß es kaum ein konfliktreicheres und schwieriger zu befriedendes Politikfeld in der deutschen Innenpolitik gibt.

Ungeachtet konfliktreicher Auseinandersetzungen und wenig struktureller Änderung wird man der Finanzverfassung und dem Finanzausgleichssystem Leistungen nicht absprechen können. Vor der deutschen Einheit hatte die Bundesrepublik als Bundesstaat einen Grad an Homogenität der Versorgung mit öffentlichen Gütern erreicht wie nur wenige vergleichbare unitarische Staaten. Konflikte zwischen Zentrum und Peripherie sind in Deutschland weitgehend unbekannt. Durch die Instrumente der Finanzverfassung wurde verhindert, daß schwache Regionen wirklich arm und von der wirtschaftlichen Entwicklung abgekoppelt wurden. Auch nach der Wiederherstellung der deutschen Einheit hat sich die Finanzverfassung von 1969 entgegen vielfach anderen Erwartungen als geeignete Grundlage zur Einbeziehung der neuen Länder in die bundesstaatlichen Finanzbeziehungen erwiesen. Läßt man einmal die politischen Ankündigungen während des Vereinigungsprozesses außer acht und erinnert sich statt dessen an die reale Ausgangslage 1990, dann hat sich angesichts des Erreichten – bei allen Problemen und Fehlern im Detail – die föderative Strategie vermutlich als effizienter erwiesen als mögliche Alternativen. Die politische Stabilität der Bundesrepublik ist zu einem nicht geringen Teil auf diese Leistungsfähigkeit der Finanzverfassung zurückzuführen.

Gleichwohl hat das System aus ökonomischer Sicht falsche Anreize entwickelt<sup>6</sup>. Es erlaubt dem Bund, seine politischen Ziele auf Kosten der Länder zu verfolgen. Die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern nach dem Deckungsquotenverfahren prämiert das Schuldenmachen, und die Abschöpfungs- und Auffüllungsquoten im horizontalen Ausgleich bieten wenig Anlaß, sich um eine Erhöhung der Steuererträge zu bemühen. Im Verhältnis der Länder untereinander bestehen insbesondere für die

<sup>6</sup> Vgl. Stefan Homburg: Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, in: Finanzarchiv NF, Bd. 51/1994.

kleineren – gemessen an den Maßstäben des Finanzausgleichssystems – schwächeren Länder Anreize zum „Trittbrettfahren“.

Es läßt sich kaum ernsthaft von der Hand weisen, daß die Kritik an Fehlanreizen gerechtfertigt ist. Allerdings verzerren die modelltheoretischen Betrachtungen die tatsächlichen Handlungsmotive von Politik und Verwaltung in Bund und Ländern. Handlungsleitend sind nicht Erwägungen über zukünftige Steuereinnahmen, sondern politische Anreize sowie Ressort- und andere Interessen, beispielsweise die Schaffung von Arbeitsplätzen. Neue Arbeitsplätze sind nicht nur ein Werbeargument des Stimmen maximierenden Politikers im Wahlkampf, sondern sie tragen sowohl zum Wirtschaftswachstum in der Region und damit zur Stärkung der regionalen Steuerkraft als auch zu einer Senkung der öffentlichen Ausgaben, insbesondere der Sozialausgaben, bei. Zwar fehlen dem Finanzausgleichssystem zweifellos Anreize zur Stärkung der Steuerkraft, aber die vorhandenen politischen Anreize haben diese positive Nebenwirkung.

### Strukturen unverändert

Gegen das bestehende Finanzausgleichssystem wird zudem eingewandt, daß sich die Strukturen zwischen armen und reichen Ländern kaum verändert hätten. Tatsächlich aber konnten immerhin drei Länder während der letzten 50 Jahre ihre Position deutlich verbessern: Bayern, das in den 50er und 60er Jahren „reichste“ unter den armen Ländern, stieg in die Liga der „reichen“ Länder auf. Schleswig-Holstein, in den 50er Jahren das mit weitem Abstand schwächste Land, hat heute etwa den Durchschnitt erreicht. Unter den „reichen“ hat sich Hessen merklich verbessert und nimmt seit geraumer Zeit unter den Flächenländern deutlich die Spitzenposition ein<sup>7</sup>. Mit dieser Entwicklung ging die Konzentration der Lasten des Länderfinanzausgleichs auf immer weniger Länder einher. Im Jahr 1970, als die Finanzreform von 1969 in Kraft trat, teilten sich vier Länder – Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen – die Einzahlungen relativ gleichmäßig, zum Ende der alten Bundesrepublik waren es im wesentlichen noch zwei: Baden-Württemberg und Hessen. In der neuen Bundesrepublik sind es fünf von nun sechzehn, die seit 1995 regelmäßig Beiträge leisten. Es sind die vier, die sich bereits 1970 die Lasten des Länderfinanzausgleichs teilten, hinzugetreten ist Bayern: die Verhältnisse haben sich in den letzten 30 Jahren also nur in geringem Maß verändert. Damit wurde eines der Ziele der Finanzreform von 1969, nämlich eine Angleichung der Leistungsfähigkeit der Länder, nicht

in dem erhofften Maß erreicht. Angesichts des Verhältnisses von fünf Zahler- und zehn Empfängerländern besteht heute die Gefahr, daß auf Dauer die Balance zwischen zahlenden und empfangenden Ländern gestört wird: Durch ein Verteilungssystem, das von einer Seite dominiert wird, könnten sich unerwünschte Schiefagen zu Lasten der Minderheit herausbilden.

Strategisch steckt der Finanzausgleich in einem Dilemma: Einerseits soll er die negativen Folgen unterschiedlicher Leistungskraft abfedern, andererseits aber ist er nicht in der Lage, deren Ursachen zu beheben. Tendenziell steigt der notwendige finanzielle Einsatz, um die Kluft zwischen den leistungsstarken und leistungsschwachen Ländern zu schließen. Es wird für die schwachen Länder immer schwieriger, ihren Aufgaben in gleicher Weise ohne eine übermäßige Verschuldung gerecht zu werden. Es bleibt trotz des gegenwärtig hohen Ausgleichsniveaus das Problem, daß die strukturschwachen und altindustrialisierten Länder über weniger Mittel zur Modernisierung und Entwicklung ihrer wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verfügen als die reicheren Länder, denn sie müssen tendenziell größere bundesstaatlich begründete Lasten, z.B. im Sozialbereich, tragen. So streuten 1996 die Aufwendungen für Sozialhilfe in den alten Flächenländern zwischen 353 DM pro Einwohner in Bayern und 629 DM in Schleswig-Holstein, die Stadtstaaten lagen bei rund 1100 DM<sup>8</sup>. Für die besonders belasteten Länder tut sich ein Teufelskreis auf: Höhere Lasten, höhere Verschuldung und geringere Investitionen erlauben es ihnen nicht, sich „am eigenen Zopf aus dem Sumpf zu ziehen“.

Die Kritik an der Verfestigung der Strukturen übersieht, daß grundlegende Veränderungen der Wirtschaftsstärke der Länder mittels der Instrumente des Finanzausgleichs nicht zu erreichen sind. Hier spielen eher andere Faktoren, die bestenfalls zum kleineren Teil von der Landespolitik zu beeinflussen sind, eine Rolle. Ein an der Peripherie gelegenes Land ohne nennenswerte Wachstumszentren wird kaum in der Lage sein, sich zu einer wirtschaftsstarken Region zu entwickeln. Im Gegensatz zu den Zielvorstellungen von 1969 sollte wohl akzeptiert werden, daß Unterschiede in der regionalen Wirtschaftskraft, die oftmals historisch oder geographisch bedingt sind, in einem gewissen Maß hingenommen werden müssen, allerdings ohne solche Regionen verkümmern zu lassen.

<sup>7</sup> Zu den Daten siehe: Finanzbericht, diverse Jahrgänge, hrsg. vom Bundesfinanzminister.

<sup>8</sup> Statistisches Bundesamt: Wirtschaft und Statistik, 6, 1998, S. 517.

### Wettbewerb unter den Ländern?

In der aktuellen Diskussion wird der Wettbewerb unter den Ländern als Alternative zum kooperativen Konkordanzföderalismus empfohlen<sup>9</sup>. Es muß kaum extra begründet werden, daß Wettbewerb im allgemeinen als effizient gilt und leistungsfördernd ist. Allerdings bleibt unscharf, was mit „Wettbewerb unter den Ländern“ genau gemeint ist. Geht es „nur“ darum, der Landespolitik mehr Gestaltungsfreiheit zu verschaffen und zentrale Vorgaben durch den Bund zu reduzieren, oder geht es darum, daß die Gebietskörperschaften wie Unternehmen am Markt konkurrieren und gegebenenfalls dem Risiko eines Konkurses unterworfen sind? Die Diskussion darüber, in welchen Formen und welchem Ausmaß öffentliche Güter unter Wettbewerbsbedingungen angeboten und finanziert werden können und sollen, ist noch längst nicht abgeschlossen.

Obwohl die Forderung nach größeren politischen Spielräumen für die Länder und mehr Vielfalt unter ihnen mittlerweile Allgemeingut zu sein scheint, sieht die Realität anders aus: Die Geschichte der föderalen Beziehungen ist eine des Vermeidens und Verhinderns von Wettbewerb, eine der Kartellbildung seitens der Länder. Die Länder sind – abseits von aller Rhetorik – tendenziell daran interessiert, den Wettbewerb untereinander zu begrenzen, denn sie befinden sich bereits in vier Konkurrenz- und Konfliktsituationen. Sie konkurrieren mit anderen Ländern um private Investoren, sie stehen in einer permanenten Auseinandersetzung mit dem Bund, als ganzes Land befinden sie sich in einer komplexen Konkurrenzsituation mit den vertikalen Ressortinteressen, schließlich wollen oder müssen sie auch in dem zunehmenden Wettbewerb der europäischen Regionen bestehen. Diese Umstände setzen einem Wettbewerb unter den Ländern Grenzen:

In den Auseinandersetzungen mit dem Bund, in denen dieser vielfach Positionsgewinne gegenüber den Ländern verzeichnen konnte, haben die Länder gelernt, daß sie erfolgreich ihre Interessen vertreten können, wenn sie sich untereinander verständigen. Für die Länder ist es rational, sich gegen den Bund zusammenzuschließen, d.h. den Wettbewerb untereinander zu beschränken. So beispielsweise bei den Solidarpaktverhandlungen 1992/93, bei denen die Länder sich nur durchsetzen konnten, weil sich alle sechzehn auf ein gemeinsames Konzept verständigen konnten<sup>10</sup>.

Als wettbewerbsfeindlich hat sich auch die Praxis der vertikalen Politikkoordination durch die „Fach-

bruderschaften“ erwiesen, denn die vertikale Politikabstimmung der Einzelressorts will gerade das Gegenteil, nämlich weitgehend vereinheitlichte Politikgestaltung. Für die Einzelressorts von Bund und Ländern bestehen Anreize zur Politikkoordination, denn die Beschlüsse von Fachministerkonferenzen steigern das politische Gewicht ihrer Mitglieder in deren jeweiligen Kabinetten. Erinnert sei hier an die 5. Umweltministerkonferenz vom 19./20. November 1998, in der die Umweltminister der Länder vom Bund eine Mitfinanzierung des Hochwasserschutzes im Binnenland forderten<sup>11</sup>. Gesetzt den Fall, der Bund würde sich – trotz der verfassungsrechtlichen Problematik – auf diese Forderung einlassen, sähen sich die Landesregierungen faktisch gezwungen, die geforderten Komplementärmittel bereitzustellen. Das hieße konkret, die Einzelressorts gewöhnen an Gewicht, wenn sie sich mit Unterstützung des Bundes auf ein gemeinsames politisches Programm verständigten. Die politische Koordination unter den „Fachbrüdern“ behindert damit regional differenzierte Problemlösungen, die Konkurrenz in den Kabinetten damit den Wettbewerb unter den Ländern.

Unter den Ländern beschränkt sich die Gruppe der Befürworter auf die starken oder zumindest potentiell starken Länder. Diejenigen, die wissen oder ahnen, daß sie aus welchen Gründen auch immer nicht zu den Gewinnern zählen werden, werden kaum für mehr Konkurrenz plädieren. Auch beim Bund darf man skeptisch sein. Zwar würde mehr Wettbewerb unter den Ländern für ihn die Chance zum „divide et impera“ eröffnen, jedoch wäre eine Reduzierung bundesgesetzlicher Normierungen eine unerläßliche Voraussetzung. Ob der Bund aber bereit ist, in einem zusammenwachsenden Europa auf seine politische Steuerungsfunktionen zu verzichten, darf bezweifelt werden. Schließlich spricht auch die in Deutschland gesamtstaatlich ausgerichtete Parteiendemokratie dagegen. Politisch brisant ist zudem die Vorstellung, dem Wähler zuzumuten, für gleiche staatliche Leistungen regional unterschiedliche steuerliche Belastungen hinzunehmen. Wie unter diesen Bedingungen Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat, geschweige verfassungsändernde Mehrheiten gefunden werden können, ist derzeit nicht zu erkennen.

<sup>9</sup> So beispielsweise auf der politischen Ebene der bayerische Ministerpräsident Stoiber in seiner Regierungserklärung vom 29. 10. 1998.

<sup>10</sup> Dazu Wolfgang Rensch: Föderative Problembewältigung: Zur Einbeziehung der neuen Länder in einen gesamtdeutschen Finanzausgleich ab 1995, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 25. Jg., 1994.

<sup>11</sup> Unveröffentlichtes Beschlußprotokoll.

Die Schwierigkeiten einer Reform beruhen darin, daß verfassungsrechtliche Vorgaben aus dem Bundesstaatsprinzip, z.B. die Pflicht zum bündischen Entstehen füreinander, in einem Reibungsverhältnis zu ökonomischen Effizienzkriterien stehen. Außerdem bedürfen die Lösungen der Zustimmung der Betroffenen. Friedenstiftende Reformen werden kaum per Kampfabstimmung mit knappen Mehrheiten durchgesetzt werden können, sondern benötigen eine breitere Zustimmung. Deshalb wird jede realisierbare Lösung nur eine „zweitbeste“ sein können, denn es gibt keine, die den sich teilweise widersprechenden Aspekten von ökonomischer Effizienz, föderaler Solidarität und politischer Akzeptanz gleichermaßen gerecht wird.

Eine Finanzreform mit dem Ziel, den Bundesstaat zu modernisieren, kann nicht bei den Finanzen, sondern muß bei der Aufgabenverteilung beginnen. Ein Wettbewerb, in dem den Ländern auf der einen Seite die Aufgabenwahrnehmung im Interesse der Einheitlichkeit vorgeschrieben wird, auf der anderen sie aber unter Konkurrenzbedingungen diese Aufgaben finanzieren sollen, wäre eine ziemlich mißglückte Lösung. Die Ausgabenverantwortung folgt den Aufgaben. Aus diesem Grunde erscheint es geboten, zunächst über die Verteilung von Aufgaben und Lasten im Bundesstaat und den Konnexitätsgrundsatz im Zusammenhang nachzudenken.

Das Nachdenken über den Lastenverteilungsgrundsatz nach Art. 104 a Abs. 1 GG offenbart ein Dilemma<sup>12</sup>. Einerseits sind die Schwächen des Auseinanderfallens von Aufgabenveranlassung, -ausführung und -finanzierung kaum von der Hand zu weisen. Der Bundesgesetzgeber verpflichtet die Länder zur Wahrnehmung bestimmter Aufgaben, ohne daß er gleichzeitig in hinreichendem Maß für die finanziellen Voraussetzungen die Verantwortung trägt. Die finanziellen Spielräume der Länder werden dadurch gravierend eingeschränkt. Die Länder sind dagegen rechtlich und politisch kaum geschützt. Nach Art. 84 GG konstituieren finanzielle Belastungen für sich genommen noch keine Zustimmungspflichtigkeit im Bundesrat. Aber nicht nur durch Bundesgesetze, sondern auch durch

Verwaltungsentscheidungen des Bundes, auf die die Länder keinen Einfluß haben, werden sie belastet: So beispielsweise durch die Castor-Transporte oder das „Flughafenverfahren“ bei Flüchtlingen.

### Gesetzeskausalität nicht sinnvoll

Trotz der Berechtigung der Kritik an der Vollzugskausalität überzeugt der naheliegende Vorschlag, sie durch die Gesetzeskausalität zu ersetzen, nicht. Dagegen sprechen vor allem zwei Gesichtspunkte:

Wenn der Bund die Kosten für die Ausführung aller Bundesgesetze übernehmen müßte – sei es, daß die Gesetze im Auftrag des Bundes ausgeführt würden oder den Ländern die Kosten pauschaliert erstattet würden – wäre das praktisch das Ende des Föderalismus in Deutschland. Gewaltige Finanzmittel müßten von den Ländern und Gemeinden auf den Bund übertragen werden, der den ausführenden Gebietskörperschaften dann entsprechende Zuweisungen gewährte. Von der Staatlichkeit der Länder bliebe wenig übrig, sie wären nur noch vollziehende Verwaltungseinheiten, die Mitspracherechte der Länder in der Bundespolitik stünden auf tönernen Füßen.

Eine andere Option wäre es, Gesetzgebung, Vollzug und Finanzierung in eine Hand zu geben und so die geforderte institutionelle Kongruenz herzustellen. Der Gewinn eines solchen Unternehmens ist zweifelhaft, denn es würde bedeuten, daß entweder in diesen Bereichen auf einheitliche Rechtsnormen verzichtet oder der Vollzug in Bundesbehörden zentralisiert würde. Das vielfach bewährte Prinzip von zentraler Normsetzung und dezentralem Vollzug würde aufgegeben. Die Vorteile, die eine modelltheoretische Betrachtung vermuten lassen, würden sich in der Staatspraxis nicht realisieren lassen.

Notwendig ist allerdings ein Schutz der Länder gegen willkürliche und ungleichmäßig streuende Belastungen durch den Bund. Es ist schwerlich dauerhaft hinnehmbar, daß der Bund sich aus der Finanzierung von Sozialleistungen zurückzieht und damit bei den Ländern und Gemeinden höhere Sozialhilfelasten verursacht. Die wirtschaftlich schwächeren und die besonders dicht besiedelten Länder sind davon in besonderer Weise negativ betroffen. Eine Lösung wäre eine andere Finanzierung der sozialstaatlich gebotenen Aufwendungen, die sowohl die ungleiche Streuung unter den Ländern als auch die Anreize für den Bund, Lasten auf Länder und Gemeinden abzuwälzen, reduziert. Eine Lösung dieses Problems ist wohl ein entscheidender Punkt für eine erfolgreiche Weiterentwicklung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Wenn einzelne Länder durch

<sup>12</sup> Vgl. dazu Otto-Erich Geske: Eine neue Finanzverfassung zur Wiederherstellung eines strikten Konnexitätsprinzips?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998), H. 9, S. 556 ff.; Rainer Grote: Empfehlen sich Maßnahmen, um in der Finanzverfassung Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden stärker zusammenzuführen?, in: Juristenzeitung, Bd. 17, 1996; Ferdinand Kirchhof: Empfehlen sich Maßnahmen, um in der Finanzverfassung Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden stärker zusammenzuführen?, in: NJW 1996, Beilage zu Heft 23; Peter Selmer: Empfehlen sich Maßnahmen, um in der Finanzverfassung Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden stärker zusammenzuführen?, in: NJW 1996, Heft 32.

Maßnahmen des Bundes in besonderer Weise betroffen sind – Stichwort: Castor-Transporte – wäre zu erwägen, eine Lösung in Anlehnung an Art. 106 Abs. 8 GG, der derzeit eine Kostenübernahme des Bundes nur bei „besonderen Einrichtungen“ erlaubt, zu suchen.

### Steuertrennsystem

Im Interesse einer klaren Zuordnung der politischen Verantwortung, und um Entscheidungsverfahren zu vereinfachen, ist in diesem Zusammenhang auch vorgeschlagen worden, bei der Zuordnung der Steuererträge den Steuerverbund zu beenden und ein Trennungssystem einzuführen<sup>13</sup>. Modelltheoretisch wird durch ein Trennsystem und das Zusammenführen von Gesetzgebungs- und Ertragskompetenz die Auseinandersetzung um die Steueraufteilung entschärft und die Steuergesetzgebung aus den Konssenzwängen des Verbundföderalismus gelöst.

Allerdings sind auch hier einige weitergehende Fragen zu stellen: Steuersystematische Gesichtspunkte legen nahe, die indirekten Steuern dem Bund zu überlassen, die regional radizierbaren direkten Steuern den Ländern. Zu bedenken wäre dabei allerdings, daß die Finanzverteilungsprobleme durch eine solche Lösung verschärft würden. Unter den Aspekten einer stetigen Haushaltsführung folgt zudem, daß die hochgradig durch rechtliche und faktische Verpflichtungen gebundenen Haushalte der Länder – nach Aussagen mehrerer Landesfinanzministerien beträgt der Bindungsgrad 95% und mehr – durch die konjunktur reagiblen Steuern, der weit flexiblere Bundeshaushalt hingegen durch die stabileren Verbrauchs- und Verkehrssteuern finanziert werden würde.

Einer der entscheidenden Gründe für die Einführung des großen Steuerverbundes im Zuge der Finanzreform von 1969 war, einen Ausgleich zwischen den Gesichtspunkten einer systematischen Zuordnung der Steuererträge und einer Stabilisierung der Haushaltsentwicklung in Bund und Ländern zu schaffen. Außerdem wird mit dem Steuerverbund die Möglichkeit geschaffen, auf Lastenverschiebungen im Bund-Länder-Verhältnis zu reagieren, ohne in die Steuergesetzgebung einzugreifen. Die Argumente, die die Troeger-Kommission<sup>14</sup> 1966 für den großen Steuerverbund vorgetragen hat, haben ihre Gültigkeit auch heute nicht verloren.

Für eine Kehrtwende in zentralen Bereichen der Finanzverfassung fehlen überzeugende und mehrheitsfähige Alternativen. Gleichwohl stellt sich die Frage, ob an dem gegenwärtig hohen Grad der Vereinheitlichung der öffentlichen Aufgabenwahr-

nehmung festgehalten werden muß. Sieht man einmal von dem noch lange nicht abgeschlossenen Prozeß der Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland ab und begreift man regionale Vielfalt als föderale Tugend, dann ist es in einem Europa ohne Grenzen schwerlich überzeugend, innerhalb nationaler Grenzen einheitliche Lösungen zu fordern, wenn wenige Kilometer weiter andere Bedingungen herrschen. Vorstellungen von Einheitlichkeit, die im geschlossenen Nationalstaat noch als selbstverständlich hingenommen wurden, bedürfen heute der Rechtfertigung.

Es käme bei der anstehenden Reform erst einmal darauf an, zu definieren, welche Aufgaben im Hinblick auf das Sozialstaatsgebot bundeseinheitlich wahrzunehmen und zu finanzieren wären und welche nicht. Über sozialstaatlich begründete bundeseinheitliche Regelungen hinaus könnte den Ländern – möglicherweise innerhalb eines bundesgesetzlich gesetzten Rahmens – der übrige Raum für differenzierte Aufgabenwahrnehmung, unterschiedliche Lösungen und damit auch mehr Wettbewerb verbleiben. Möglichkeiten dazu werden beispielsweise im Bereich der Beamtenbesoldung gesehen. Die einheitliche Besoldung von Lehrern und Polizisten in allen Teilen des Bundesgebietes bei deutlich unterschiedlichen Lebenshaltungskosten ist keine Gleichbehandlung, sondern schafft eher Ungleichheit.

Unter solchen Umständen wäre auch ein begrenztes Besteuerungsrecht der Länder denkbar. Drängend wird die Frage nach autonomen Einnahmemöglichkeiten der Länder durch die Europäische Währungsunion. Die Maastricht-Kriterien versperren den Ländern den ungehinderten Zugang zum Kapitalmarkt und damit die einzige Möglichkeit zu autonomen Einnahmen, die sie heute haben. Ein autonomes Besteuerungsrecht könnte hier Ersatz schaffen.

Allerdings sind die praktischen Probleme erheblich, denn die wichtigen Steuern eignen sich nur bedingt für eine Regionalisierung. Angesichts der Bestrebungen zur Steuerharmonisierung innerhalb der EU bleibt wenig Raum für eine Steuergesetzgebung der Länder. Wegen der Zerlegungsproblematik sind landesgesetzlich geregelte Hebesätze bei der Einkommen-, vor allem aber bei der Körperschaftsteuer problematisch. Der administrative Aufwand der Berücksichtigung un-

<sup>13</sup> So beispielsweise der frühere Bundesfinanzminister Waigel: *Symmetrische Finanzpolitik 2010*, Bonn 1998; und Thilo Sarrazin: *Reform der Finanzverfassung*, Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1999.

<sup>14</sup> Kommission für die Finanzreform: *Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1966.

terschiedlicher Steuersätze wäre erheblich, die heute praktizierten, sehr stark pauschalieren Verfahren wären mit dem Zweck landesgesetzlicher Regelungen schwerlich zu vereinbaren. Für überregional tätige Unternehmen bestünden Anreize zu strategischem Verhalten: die wertschöpfenden Tätigkeiten werden dort konzentriert, wo die Steuerlast am geringsten ist.

Ebenfalls schwierig dürfte eine Reform des horizontalen Finanzausgleichs werden. Angesichts der hohen rechtlichen und faktischen Bindung der Landeshaushalte ist materiell wenig Bewegung zu erwarten. Wer unter den gegebenen Bedingungen die Intensität des horizontalen Finanzausgleichs abbauen möchte, muß sagen, wie die finanzschwachen Länder dann die ihnen obliegenden Aufgaben hinreichend wahrnehmen sollen. Substantielle Veränderungen werden erst dann möglich sein, wenn die bundesgesetzlichen Vorgaben für eine einheitliche Aufgabenwahrnehmung durch die Länder reduziert und ungleichmäßig streuende Belastungen der Länder abgebaut würden. Erst die Möglichkeit zu differenzierter Aufgabenwahrnehmung in Verbindung mit Steuergesetzgebungskompetenzen der Länder würde substantiell andere Lösungen, als wir sie heute haben, erlauben.

### **Mischfinanzierung reformbedürftig**

Reformbedürftig sind schließlich auch die Mischfinanzierungen. Sie wurden nicht im Zuge der Finanzreform von 1969 „erfunden“, sondern seinerzeit lediglich systematischer und transparenter gestaltet sowie verfassungsrechtlich sanktioniert. Mischfinanzierungen lassen sich bis in die ersten Jahre der Bundesrepublik zurückverfolgen. Bereits 1950 finanzierte der Bund beispielsweise die technische Ausstattung der Bereitschaftspolizeien der Länder und beteiligte sich wenig später an den Kosten der Strukturverbesserung in landwirtschaftlichen Notstandsgebieten.

Die Finanzierung von Länderaufgaben durch den Bund ohne verfassungsrechtliche Grundlage ist 1969 durch die nicht minder problematische „Politikverflechtung“ abgelöst worden. Als fragwürdig haben sich insbesondere bei den Gemeinschaftsaufgaben, die Mitplanungskompetenzen des Bundes und die daraus erwachsenen Abhängigkeiten der Länder erwiesen. Art. 91 a GG und 104 a Abs. 4 GG könnten auf eine Bestimmung reduziert werden, die es ermöglicht, Hilfen des Bundes und Mittel aus den europäischen Fonds für besondere Belastungen und Probleme in die Länder fließen zu lassen. Auf ein solches Instrument sollte man nicht verzichten, will man nicht zu den ungeordneten Zuständen, wie sie vor der

Finanzreform von 1969 bestanden, zurückkehren. Bewährt hat sich hingegen Art. 91 b GG, die Zusammenarbeit von Bund und Ländern, bei der Bildungsplanung und Forschungsförderung. Vielleicht könnte man auch die Hochschulen hier einbeziehen. Das Hochschulerneuerungsprogramm für die Universitäten der neuen Länder gibt ein Beispiel dafür.

Darüber hinaus scheinen eher „weiche“ Maßnahmen angezeigt, die zu einem Großteil im Rahmen der bestehenden Verfassungsvorschriften möglich sind. Sie erscheinen sinnvoller und realistischer als eine grundlegende Umkehrung bisher geltender Verfassungsprinzipien. Gegen grundlegende Strukturveränderungen sprechen nicht nur die historische Erfahrung, sondern auch die bestehenden institutionellen Strukturen. Für den deutschen Bundesstaat sind aufgrund des hohen Konsensbedarfs schrittweise inkrementalistische Anpassungsleistungen typisch. Das verhindert drastische Kehrtwenden und begründet zugleich auch die Stabilität dieses Staates.

Die Ebbe in den öffentlichen Kassen wird Veränderungen bewirken. Es ist deutlich erkennbar, daß in jüngerer Zeit die finanzielle Belastung der Länder durch die Bundesgesetzgebung zu Konflikten führte. Die Länder wehren sich verstärkt gegen oktroyierte Lasten; der naheliegende Ausweg wäre wohl, daß der Bund den Ländern bei der Ausführung von Bundesgesetzen mehr Entscheidungsfreiheiten bei der konkreten Definition des Ausmaßes staatlicher Aufgabenwahrnehmung oder bei der konkreten Bemessung staatlicher Leistungen durch die Landtage zubilligt.

Mehr Dezentralität, mehr Kompetenzen und Verantwortung für die Länder, Zurückhaltung des Bundesgesetzgebers – vielleicht wäre „federal self-restraint“ ein Begriff dafür – und mehr bürgernahe regionale Differenzierung sind in weitem Umfang auch ohne Umkehrung bisher geltender Verfassungsprinzipien möglich, erfordern aber eine andere Politik. Wer in Europa Subsidiarität fordert, sollte sie zu Hause praktizieren. Wahrscheinlich wäre das zwar kein einfacher, aber ein realistischer Weg zur Belebung und Modernisierung des Föderalismus in der Bundesrepublik. Wer heute aber einen grundlegenden verfassungspolitischen Paradigmenwechsel hin zum Konkurrenzföderalismus verlangt, eine andere Aufgabenverteilung und eine andere Finanzverfassung verlangt, der muß darlegen, wie damit den besonderen Herausforderungen durch die deutsche Einheit einerseits und andererseits durch die europäische Integration Rechnung getragen wird. An überzeugenden Alternativen zum bestehenden Modell fehlt es bisher.