

Rüdiger Pohl

Die Reform der föderalen Finanzverfassung: Wünsche und Wirklichkeit

Die Föderalismuskommission hatte den Umbau der Finanzverfassung nicht auf die Tagesordnung gesetzt, obwohl gerade hier von der Finanzwissenschaft Reformen zugunsten eines „Wettbewerbsföderalismus“ gefordert werden. Warum finden die Forderungen der Finanzwissenschaft in der Politik so wenig Gehör?

Eine grundlegende Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland wird von Finanzwissenschaftlern seit langem gefordert. Das bisherige Leitbild des „kooperativen Föderalismus“ solle durch das Leitbild des „Wettbewerbsföderalismus“ abgelöst werden. Die Vorschläge der Finanzwissenschaft finden bei Verbänden und Stiftungen Resonanz, nicht aber im politischen Entscheidungsraum. Die Bundestaatskommission, die im Auftrag von Bundestag und Bundesrat unter anderem „die Finanzbeziehungen (insbesondere Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen) zwischen Bund und Ländern überprüfen“ sollte, hat den Umbau der Finanzverfassung gar nicht erst auf die Tagesordnung gesetzt.

Warum findet die Finanzwissenschaft in der Politik so wenig Gehör? Es kann an Reformunwilligkeit der Politiker liegen. Es kann aber auch Gründe haben, die für die Wissenschaft nicht schmeichelhaft sind. Vielleicht sind die Reformvorschläge weniger gut begründet, als man es sich einredet. Der Wettbewerbsföderalismus enthält implizite Werturteile, die von der Politik nicht geteilt werden müssen. Die Verfechter der Reform spielen die Risiken eines Umbaus der Finanzverfassung herunter. Es müsste eigentlich nachgewiesen werden, dass ein solcher Umbau Deutschland zu mehr Wohlstand verhelfen wird. Dieser Nachweis ist bisher unterblieben, bestenfalls behauptet worden. Es besteht also Grund (und wird im diesem Beitrag an-

gestrebt), das Konzept des Wettbewerbsföderalismus kritisch unter die Lupe zu nehmen.

Ungehörte Reformvorschläge

Mit dem Leitbild „Wettbewerbsföderalismus“ verbinden sich konkrete Reformvorschläge¹:

- Keine Mischfinanzierung: Bund und Länder sollten öffentliche Aufgaben künftig nicht mehr gemeinsam wahrnehmen und finanzieren. Die bisherigen Mischfinanzierungen seien ineffizient, weil Kostenträger und Nutznießer auseinander fielen. Zugleich würde der Bund über Mischfinanzierungen die Entscheidungskompetenz der Länderparlamente aushebeln.
- Trennsystem bei der Besteuerung: Das bisherige Verbundsystem, bei dem Bund und Länder auf Gemeinschaftsteuern (Einkommensteuern, Umsatzsteuer) zugreifen, soll durch ein Trennsystem ersetzt werden, bei dem der Bund die Umsatzsteuer und die Länder die Einkommensteuern erhalten. Dadurch würden Konflikte bei der Aushandlung der Bundes- und Landesanteile vermieden. Zugleich würde die Steuerautonomie der Länder gestärkt. Das Trennsystem wird von der Finanzwissenschaft allerdings kontrovers beurteilt².
- Steuerwettbewerb: Die Länder sollten die ihnen im Rahmen des Trennsystems zufließenden Einkommensteuern autonom gestalten können, also jedes für sich Steuersätze und Bemessungsgrundlagen

Prof. Dr. Dr. h.c. Rüdiger Pohl, 60, ist Inhaber der Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Geld und Währung, an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Er war Sachverständiger in der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Bundestaatskommission). Von 1986 bis 1994 war er Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und von 1994 bis 2004 Präsident des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle.

¹ Eine knappe, instruktive Darstellung liefert Rolf Peffekoven: Erneuter Anlauf zur Reform der Finanzverfassung, Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, Nr. 7/03. „Mehr Mut bei der Föderalismusreform“ fordert der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2004/05, Fünftes Kapitel, Abschnitt V.3. Einige Vorschläge der Finanzwissenschaft finden sich in Memoranden und Stellungnahmen von Verbänden und Stiftungen wieder. Exemplarisch seien erwähnt Gemeinschaftsausschuss der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft: Memorandum zur Erneuerung des Föderalismus, Berlin, Juni 2004; Hubertus Müller-Groeling (Hrsg.): Reform des Föderalismus, Die Stiftung für liberale Politik, Berlin, Dezember 2002.

² Dafür ist Rolf Peffekoven („Zurück zum Trennsystem bei der Besteuerung“, in: Erneuter Anlauf..., a.a.O.); dagegen ist der Sachverständigenrat („Vom Übergang zu einem Trennsystem ist also abzuzuraten“, in: Jahresgutachten 2004/05, Ziff. 796).

selbst festlegen. Wird am Verbundsystem festgehalten, sollten die Länder wenigstens Zuschläge oder Abschläge bei den Einkommensteuern erheben dürfen bei bundeseinheitlich festgelegten Bemessungsgrundlagen. Damit könnten die Länder künftig Wettbewerbsvorteile durch Herabsetzung der Steuersätze anstreben.

- Verringerter Finanzausgleich: Die Umverteilung von Finanzmitteln zu Gunsten finanzschwacher Länder sollte eingeschränkt werden. Das würde die Anreizstrukturen verbessern. Wirtschaftlich erfolgreiche Länder würden nicht mehr wie bisher durch Einzahlungsverpflichtungen in den Finanzausgleich um ihren Erfolg gebracht bzw. – wenn sie bisher Zahlungen aus dem System erhalten haben – nicht durch Kürzungen der Zahlungen demotiviert.

Erhört wurden diese Reformvorschläge von der Bundesstaatskommission nicht³. Das Trennsystem der Besteuerung stand nicht zur Diskussion. Ebenso wenig wurde ein Steuerwettbewerb bei den Einkommensteuern angestrebt. Der Finanzausgleich wurde nicht in Frage gestellt. Mischfinanzierungen sollten beibehalten werden. Die Kluft zwischen finanzwissenschaftlichen Reformvorschlägen und politischem Handlungswillen könnte größer nicht sein. Was lässt die Reformvorschläge der Finanzwissenschaft in einem so kritischen Licht erscheinen, dass sich die Politik darauf nicht einlässt?

Gefälle in der Steuerkraft

Die größte Herausforderung für die Finanzverfassung stellen gegenwärtig die enormen Unterschiede in der Steuerkraft der Länder dar. Die Steuerkraft der Flächenländer reicht bezogen auf den Bundesdurchschnitt von 135% (Hessen) bis zu 31% (Sachsen-Anhalt)⁴.

Im kooperativen Föderalismus werden Steuerkraftunterschiede durch Umverteilung von den starken Ländern und dem Bund zu den schwachen Ländern zu einem großen Teil ausgeglichen. Das basiert auf einem politischen Konsens. Das Angebot an öffent-

lichen Leistungen (Infrastruktur, Bildung, Sicherheit, Rechtspflege, Krankenversorgung, Kultur, Verwaltung) soll bundesweit einheitlich sein. Das lässt sich nur gewährleisten, indem finanzschwache Länder finanzielle Zuweisungen erhalten.

Dem Wettbewerbsföderalismus ist ein solcher Ausgleich fremd. Die schwachen Länder blieben auf ihre eigene Steuerkraft beschränkt, starke Länder müssten nichts hergeben. Die Radikallösung, völlige Beseitigung des Finanzausgleichs, wird allerdings nicht erwogen. Immerhin wird aber eine deutliche Einschränkung des Finanzausgleichs gefordert, weil „der heutige hohe, geradezu nivellierende Ausgleich der Finanzkraft erst recht nicht mehr zu vertreten (ist), wenn eine Steuerautonomie auf der Länderebene besteht“⁵. Bei einer Kürzung des Finanzausgleichs müsste das öffentliche Leistungsangebot in den Ländern mit niedriger Steuerkraft sinken, in denen mit hoher Steuerkraft könnte es steigen. Das politische Ziel eines einheitlichen öffentlichen Leistungsangebots ist dann aufzuheben.

Die für die föderale Finanzverfassung zentrale Frage lautet also, inwieweit ein einheitliches öffentliches Leistungsangebot und damit einhergehend die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland angestrebt werden sollen – eher mehr (kooperativer Föderalismus) oder eher weniger (Wettbewerbsföderalismus). Die Frage lässt sich nicht wissenschaftlich entscheiden, sie erfordert ein politisches Werturteil. Wissenschaftler besitzen an dieser Stelle keine höhere Einsicht, sondern vertreten persönliche Werturteile wie jeder andere Bürger. Die Finanzwissenschaft muss hinnehmen, dass ihre mit der Idee des Wettbewerbsföderalismus implizierten Werturteile (weniger Einheitlichkeit reicht!) den Mehrheitsvorstellungen in der Gesellschaft nicht entsprechen.

Ein Wechsel vom kooperativen zum Wettbewerbsföderalismus ist mit dem Risiko einer steigenden öffentlichen Finanzlast verbunden. Die Kürzung von Finanzausgleich und öffentlichen Leistungen in finanzschwachen Ländern führt dort zu Abwanderungen, was eine Einschränkung öffentlicher Leistungen ermöglicht. Eine Ausweitung ist in den Ländern mit Zuwanderungen nötig. Lassen sich die öffentlichen Leistungen (weil sie Fixkosten enthalten) nicht proportional und gleichzeitig zur Bevölkerungsschrumpfung zurückfahren und müssen andererseits die öffentli-

³ Die Kommission hat ihre Arbeit ohne gemeinsame Vorschläge beendet (sie ist an der Kontroverse gescheitert, ob Bund oder Länder für die Bildungspolitik zuständig sein sollen). Die Bezugsaussage bezieht sich auf den zuletzt erreichten Diskussionsstand. Dabei sind die in der Kommission mehrheitlich zum Ausdruck gebrachten Positionen berücksichtigt. Das schließt Meinungsvielfalt unter den beteiligten Politikern zu einzelnen Fragen nicht aus. Die anvisierten Ergebnisse der Bundesstaatskommission zur Föderalismusdebatte sind kritisch erörtert worden in dem Zeitgespräch „Gescheiterte Reform des Föderalismus?“ in: WIRTSCHAFTSDIENST, 85. Jg. (2005), H. 1, S. 7 ff., mit Beiträgen von Rolf Peffekoven: „Zweifel an der Reformfähigkeit der Politik“, Ulrich Häde: „Föderalismus in Deutschland – und er bewegt sich doch!“, Bernd Huber: „Föderalismusreform bleibt weiter dringlich“, und Wolfgang Renzsch: „Föderalismusreform – vorerst? – gescheitert“.

⁴ Zugrunde liegen diesen Zahlen die Länderanteile an den Gemeinschaftsteuern (ohne Umsatzsteuer) zuzüglich der Ländersteuern je Einwohner im Jahr 2003. Datenquelle: Bundesministerium für Finanzen: Bund-Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassung, Oktober 2004, S. 39a.

⁵ Rolf Peffekoven: Erneuter Anlauf..., a.a.O.

chen Leistungen in den Zuwanderungsländern proportional ausgeweitet werden, kommt es insgesamt zu einer höheren Finanzbelastung öffentlicher Haushalte in Deutschland, ein Wachstumshemmnis.

Es ist Pflicht der Politik, derartige Risiken abzuwägen. Denn die Politiker, die eine Reform umsetzen, und nicht die Wissenschaftler, die eine Reform vorschlagen, tragen die Verantwortung. Erscheinen der Politik die Risiken bei einem Wechsel des föderalen Systems zu hoch und unterbleibt er deswegen, kommt die Finanzwissenschaft mit dem von ihr propagierten Wettbewerbsföderalismus nur weiter, wenn sie nachweist, dass derartige Risiken nicht bestehen. Der Nachweis ist bisher ausgeblieben.

Zugunsten des Wettbewerbsföderalismus werden Anreizeffekte geltend gemacht. Finanzschwache Länder hätten nach Kürzung des Finanzausgleichs einen höheren Anreiz, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und damit die Steuerkraft des Landes zu verbessern. Dass der bestehende Finanzausgleich diesen Anreiz schwächt, ist jedoch eine bloße Behauptung. Selbst wenn einem Land bei einer Steigerung der eigenen Steuerkraft die Zuweisungen aus dem Finanzausgleich in gleichem Umfang gekürzt würden, wird das Land alles für die Stärkung der Wirtschaftskraft tun: denn nur das bewirkt eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Bevölkerung (und Wähler), mehr Arbeitsplätze, Investitionen, Wachstum. Die These von den Fehlanreizen basiert auf der Unterstellung einer eindimensionalen Zielfunktion der Politiker, deren Handeln nur auf die Staatseinnahmen statt auf die Wohlfahrt der Bevölkerung gerichtet sei. Das verzerrt die Realität. Solange nicht empirisch belegt ist, dass der praktizierte Finanzausgleich den Politikern in den Ländern das Interesse an guter Politik nimmt, ist die mit dem Wettbewerbsföderalismus intendierte „Anreizkompatibilität“ nicht überzeugend begründet.

Ein starkes Argument für den Wettbewerb föderalismus wäre es, wenn dadurch das Wachstum in Deutschland insgesamt gestärkt würde. Der Sachverständigenrat sieht es so: „Bei Berücksichtigung dynamischer Aspekte sollten sich bei gesamtwirtschaftlich vernünftigen Lösungen aber zusätzliche Effizienzgewinne und damit eine Wachstumsdividende einstellen.“⁶ Unbestimmter („sollten“) kann man es nicht formulieren. Und wenn der Bundesstaatskommission nachgerufen wird: „In den Verhandlungen blieb den politisch entscheidenden Akteuren die Vorstellung fremd, dass eine Bundesstaatsreform nicht nur ein Nullsummenspiel, ein Tauschgeschäft, ist, sondern Ef-

fizienzgewinne für alle erzielen, also ein Win-win-Spiel sein könnte“⁷, wäre es gut gewesen, statt des ungewissen „könnte“ eine Evidenz dafür glaubhaft zu machen, dass es wirklich so ist. Aber es wird nicht einmal eine Konkretisierung angeboten, wie diese Gewinne gemessen werden könnten. Wenn der Wachstumseffekt nicht mehr als eine vage Hoffnung ist, wird er die Bereitschaft zu einer umfassenden und mit Risiken behafteten Föderalismusreform nicht beflügeln.

Als Zwischenbilanz sind also bereits Schwachpunkte in der Konzeption des Wettbewerbsföderalismus zu erkennen: das Konzept basiert auf Werturteilen, die nicht jedermann teilt; es enthält Risiken (Finanzlast), die schwer abzuschätzen sind; manches basiert auf Unterstellungen (Anreizwirkungen), anderes bleibt vage (Wachstumseffekte). Es ist nachvollziehbar, dass sich die Politik auf eine solche Konzeption nicht ohne weiteres einlassen will.

Ostdeutschland

Der kooperative Föderalismus ist durch die Wiedervereinigung Deutschlands einem Belastungstest unterzogen worden – und hat ihn bestanden. Die Steuerkraft der ostdeutschen Länder war nach der Wende äußerst niedrig. Zur politischen Vereinigung der beiden deutschen Teile gehörte es aber, das Angebot an öffentlichen Leistungen, wie es im Westen Deutschlands etabliert war, nun auch in den neuen Bundesländern verfügbar zu machen. Das war nur mit umfangreichen finanziellen Zuwendungen des Bundes und der westdeutschen Länder zugunsten der ostdeutschen Länder zu schaffen. Der kooperative Föderalismus hat sich als Rahmen für die Durchführung der Finanztransfers bewährt.

Fünfzehn Jahre nach der Wende ist die Steuerkraft Ostdeutschlands noch immer erheblich niedriger als die Westdeutschlands. Die ostdeutschen Flächenländer erreichten im Jahr 2003 erst 34,5% des Bundesdurchschnitts. Das reflektiert den Rückstand an wirtschaftlicher Leistungskraft. Beim Bruttoinlandsprodukt je Einwohner liegen die neuen Bundesländer bei 68% (2003) des Bundesdurchschnitts. Diese Zahl überzeichnet jedoch die eigenständige Wirtschaftskraft Ostdeutschlands. Denn das Bruttoinlandsprodukt Ostdeutschlands ist wegen der Transferzahlungen aus Westdeutschland und der damit in Ostdeutschland

⁶ Der Einfluss des Finanzausgleichs auf die Bruttoinlandsprodukte macht den Vorschlag des Sachverständigenrates hinfällig, den Finanzausgleich nicht mehr an der Steuerkraft je Einwohner, sondern am Bruttoinlandsprodukt je Einwohner zu orientieren (Jahresgutachten 2004/05, Ziff. 799 ff.). Da das Bruttoinlandsprodukt eines Landes durch die Finanzströme des Finanzausgleichs bereits beeinflusst ist, insoweit also gerade nicht die eigene Wirtschaftskraft der Länder widerspiegelt, ist es eine fragwürdige Basis für die Berechnung des notwendigen Umfangs des Finanzausgleichs.

⁶ Sachverständigenrat: Jahresgutachten 2004/05, Ziffer 811.

⁷ Wolfgang Rensch, a. a. O., S. 18.

finanzierten Nachfrage und Produktion höher, als es das ohne die Transfers wäre⁸.

Der wirtschaftliche Leistungsrückstand Ostdeutschlands ist ein Faktum; es wird noch viele Jahre bestehen. Das gilt entsprechend auch für die Steuerkraft. Bei dieser Sachlage ist eine nennenswerte Kürzung des Finanzausgleichs, wie ihn der Übergang zum Wettbewerbsföderalismus mit sich brächte, für Ostdeutschland nicht verkraftbar – es sei denn, man hält eine Kürzung des öffentlichen Leistungsangebots im Osten Deutschlands auf die Hälfte oder ein Drittel des westdeutschen Niveaus für vertretbar. Die politischen Akteure halten es nicht für vertretbar und haben deswegen die finanziellen Zuwendungen für Ostdeutschland im Rahmen des Solidarpakts II bis zum Jahr 2019 fortgeschrieben.

Statt den Wettbewerbsföderalismus aufgrund des Problems Ostdeutschland ad acta zu legen, schlagen seine Befürworter die Ausklammerung Ostdeutschlands vor: „Auf die neuen Länder ist dieses Reformmodell erst dann ohne Einschränkung anwendbar, wenn sie ungefähr die Wirtschaftskraft der alten Länder erreicht haben.“⁹ Da Letzteres auf Jahre nicht in Sicht ist, wären Ausnahmen für Ostdeutschland Ausnahmen auf Dauer. Ein Wettbewerbsföderalismus mit einer Sonderklausel Ost liefe auf ein Zwei-Klassen-System der Länder hinaus: auf der einen Seite die finanziell unabhängigen westdeutschen Länder und auf der anderen Seite die finanziell (wohl vom Bund) dauerabhängigen ostdeutschen Länder. Dass auf diese Weise ein finanzpolitisch zweigeteiltes Deutschland geschaffen wird, ausgerechnet entlang der ehemaligen Zonengrenze, ist politisch und historisch fragwürdig. Aus Erklärungen von Bundestag und Bundesrat zur gesamtdeutschen Verantwortung ergibt sich, dass ein solcher Ratschlag für eine Verfassungsänderung in der Politik keine Chance hätte.

Ruinöser Steuerwettbewerb

Der Wettbewerbsföderalismus setzt auf Steuerwettbewerb. Die Länder könnten die Steuersätze bei der Einkommensteuer frei oder wenigstens in bestimmten Grenzen autonom festlegen, und zwar jedes Land für sich. Gegebenenfalls würden sie auch die Steuerbemessungsgrundlagen selbstständig gestalten. Im Steuerwettbewerb wird ein Vorteil gerade für struktur- und finanzschwache Länder gesehen. Sie könnten mit niedrigen Steuersätzen Investoren locken und so ihre Wirtschaftskraft steigern. Im besten Fall würde der wirtschaftliche Leistungsrückstand der struktur-schwachen Länder allmählich eingeegnet.

Ob der beste Fall ein realistischer ist, steht auf einem anderen Blatt. Zumindest sind die Risiken zu

bewerten. Ein Risiko betrifft die Aufkommenselastizität. Wie sicher ist es, dass aus der Senkung des Steuersatzes ein Mehr an Steueraufkommen resultiert? Zunächst wird das Budgetdefizit anschwellen. Wann der erwartete Wachstumseffekt eintritt und ob er ausreichen wird, die Steuerausfälle zu kompensieren, ist völlig ungewiss. Niemand, auch kein Finanzwissenschaftler, wird verbindliche Aussagen wagen. Er wird nicht einmal ausschließen, dass das Land dauerhaft mit Steuerausfällen belastet bleibt. Die Steuersatzsenkung kann schwache Steuerkraft weiter schwächen.

Mit einem originellen Vorschlag will der Sachverständigenrat trotzdem Vorbehalte brechen: Länder, die aus einer Föderalismusreform finanziell als „Verlierer“ hervorgehen (was also für wahrscheinlich gehalten wird), sollen unbefristet Kompensationszahlungen erhalten¹⁰. Allerdings sollen die Zahlungen nicht dynamisiert werden, so dass ihr realer Wert – wie der Sachverständigenrat zustimmend feststellt – „allmählich bedeutungslos“ wird. Damit bleiben die Verlierer am Ende immer noch Verlierer. Aber auch die Verlierer müssten einer Reform der Finanzverfassung zustimmen!

Dass Steuerwettbewerb dauerhaft Steuerausfälle bewirken kann, spricht nicht grundsätzlich gegen ihn. Ein hinsichtlich der Aufkommenswirkungen skeptisches Landesparlament muss ja nicht den Steuersatz senken. Schwerer wiegt das Risiko, dass sich im Steuerwettbewerb das wirtschaftliche Leistungsgefälle zwischen den Ländern verstärkt statt verringert. Strukturschwache Länder können mit Steuersenkungen nur gewinnen, wenn die strukturstarken Länder ihre Steuersätze nicht ebenfalls senken. Die finanzstarken Länder werden aber nicht gelassen zusehen, wenn ihnen die finanzschwachen Länder die Investoren abwerben. Das ist faktisch das Ziel der Steuersenkungen. Es kommt dann letztlich zu Steuersenkungen im Gleichschritt. Den finanzschwachen Ländern nutzt das nicht, im Gegenteil: da sich die schwachen Länder Steuerausfälle wegen ihrer prekären Haushaltslage noch weniger leisten können als die starken, gehen finanzschwache Länder als Verlierer aus dem Steuerwettbewerb hervor. Das Gefälle in der Steuerkraft der Länder würde noch größer.

Dass ein Steuerwettbewerb problematisch ist, weil er „zu ineffizient niedrigen Steuersätzen führen“ kann, wird sogar von einigen Befürwortern zugestanden. Der Sachverständigenrat empfiehlt daher Höchstgrenzen

⁹ Aus dem 2. Föderalismus-Manifest vom 21.8.1998, in: Hubertus Müller-Groeling (Hrsg.), a.a.O., S. 81.

¹⁰ Sachverständigenrat: Jahresgutachten 2004/05, Ziff. 811 ff.

¹¹ Ebenda, Ziff. 797.

für Zuschläge und Abschläge bei den Steuersätzen¹¹. Den Politiker wird es schwerlich überzeugen, wenn ein Instrument (Steuerwettbewerb) vorgeschlagen wird, das wegen seiner Gefährlichkeit gleich wieder eingeschränkt werden muss.

Den Gegnern des Steuerwettbewerbs wird von Finanzwissenschaftlern gelegentlich ein „Denkfehler“ vorgehalten. Es gäbe ja auch im kooperativen Föderalismus trotz einheitlicher Steuersätze einen Wettbewerb unter den Ländern, offen und verdeckt zum Beispiel über Subventionen. Dieser Einwand trifft nicht den Punkt. Es geht überhaupt nicht darum, Wettbewerb zwischen den Ländern auszuschalten. Es geht aber darum, ruinösen Steuerwettbewerb zu vermeiden.

Steuerwettbewerb zwischen den Ländern ist also mit Risiken verbunden, insbesondere dass das Gefälle an Steuerkraft noch verstärkt wird. Die fehlende politische Mehrheit für Steuerwettbewerb ist damit zu erklären, dass die Politik die Risiken höher gewichtet, als es die Anhänger des Wettbewerbsföderalismus aus der Wissenschaft tun. Um politisch zu überzeugen, müsste die Finanzwissenschaft nachweisen, dass das Aufkommensrisiko nicht besteht und dass das Risiko einer Verstärkung des wirtschaftlichen Gefälles zu Lasten der strukturschwachen Länder unbegründet ist. Oder sie müsste ihr Werturteil offen legen, dass sie an einer Verstärkung des Steuerkraftgefälles in Deutschland als Folge des Steuerwettbewerbs nichts auszusetzen hätte. Der politische Prozess wird sein eigenes Werturteil dagegen stellen.

Wettbewerb – aber wo?

Der Grundgedanke des Wettbewerbsföderalismus leuchtet jedem Ökonomen ein: Wettbewerb ist besser als kein Wettbewerb. Eine simple Übertragung des Wettbewerbsmodells des Marktes auf Gemeinwesen rechtfertigt das trotzdem nicht. Wettbewerb hat auch eine destruktive Seite: wer nicht mithält, scheidet aus. Das kann man sich bei einer Brotfabrik ohne weiteres vorstellen. Bei einem Land ist Liquidation ausgeschlossen; eine Übernahme durch den Bund auch. Das setzt dem Wettbewerbsmodell für Gemeinwesen Grenzen.

Am Markt werden sich bisher konkurrierende Unternehmen zusammenschließen, um gemeinsam im Wettbewerb mit Dritten zu bestehen, d.h. es entstehen im Wettbewerb selbst wettbewerbsfähige Einheiten. Nicht so im föderalen Staat: Anzahl und Zuschnitt der Länder sind historisch entstanden, ohne dass die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit dabei eine Rolle gespielt hätte. Da Länderfusionen an den bekannten Hürden scheitern, würde Wettbewerbsföderalismus

Wettbewerb zwischen Gemeinwesen organisieren, die dafür teilweise ungeeignet sind.

Ein weiterer gravierender Schwachpunkt des föderalen Wettbewerbskonzepts ist die Ebene, auf der Wettbewerb stattfinden soll. Wettbewerbsföderalismus zielt auf den Wettbewerb zwischen Ländern, also zwischen Sachsen und Nordrhein-Westfalen oder Hessen und Mecklenburg-Vorpommern. Das wirkt reichlich anachronistisch, wenn man Wettbewerb als globale Herausforderung begreift. Hier stehen Nationen und Nationen übergreifende Wirtschaftsräume wie Europa, Amerika und Asien im Wettbewerb. Die beklagenswerte deutsche Wirtschaftsentwicklung der letzten Jahre zeigt, dass Deutschland als Ganzes im internationalen Wettbewerb ins Hintertreffen geraten ist. Auch die im innerdeutschen Maßstab wirtschaftsstarke Länder Hessen, Baden-Württemberg, Bayern sind im internationalen Vergleich wachstumsschwach. Das deutsche Hauptproblem ist also nicht, Wettbewerb zwischen Ländern in Deutschland zu organisieren, sondern den Standort Deutschland als Ganzes international wettbewerbsfähiger zu machen. Ob dem mehr Dezentralisierung, also Wettbewerbsföderalismus, oder im Gegenteil die Bündelung der Kräfte besser gerecht würde, ist abzuwägen.

Wenn sechzehn Länder im Sinne des Wettbewerbsföderalismus ihre Einkommensteuer (Sätze, Bemessungsgrundlagen) autonom gestalten, droht dem Wirtschaftsraum Deutschland eine steuerliche Zersplitterung, keine Empfehlung für Investoren. Auch beim Thema Bildung (der Bruchstelle in der Bundesstaatskommission) kann man unterschiedlicher Meinung sein. Ist es wirklich der beste Weg, wenn die (zufällig) sechzehn Länder jedes für sich Forschung an den landeseigenen Universitäten mit Landesmitteln zu optimieren versuchen? Besser wäre es vielleicht, sich bundesweit auf wenige Standorte zu konzentrieren, diese aber mit Personal, Sach- und Finanzmitteln so auszustatten, dass sie international mithalten können.

Das hier aufgezeigte Risiko besteht darin, dass mit der Stärkung des Wettbewerbs zwischen den Ländern in Deutschland eine Schwächung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von Deutschland als Ganzem einhergehen kann. Man mag sich beruhigen, dass es so weit nicht kommen wird, weil es schließlich doch für alle Länder gemeinsame Regelungen geben wird (beispielsweise bundeseinheitliche Bemessungsgrundlagen bei der Besteuerung, um Zersplitterung vorzubeugen, oder abgestimmte Forschungsaktivitäten, um die Kräfte zu bündeln). Das hieße dann allerdings, den gerade intendierten Wettbewerb zwischen den Ländern gleich wieder einzuschränken. Wettbewerbsföderalismus bleibt fragwürdig, weil der Nachweis nicht

erbracht ist, dass dadurch Deutschland als Ganzes die besten Chancen im internationalen Standortwettbewerb hat. Gelingt dieser Nachweis weiterhin nicht, sollte man den Wettbewerbsföderalismus besser nicht mehr empfehlen.

Getrennte Kasse

Ein wichtiges Ziel des Umbaus zum Wettbewerbsföderalismus ist die Stärkung der Länder gegenüber dem Bund. Das setzt die Trennung der Kompetenzen voraus. Finanzwirtschaftlich führt das zur getrennten Kasse; Bund und Länder finanzieren sich nicht mehr aus Gemeinschaftsteuern, sondern verfügen über getrennte Steuerquellen. Und es bedeutet den Verzicht auf Mischfinanzierungen, bei denen sich der Bund an der Finanzierung von Länderaufgaben beteiligt.

Der Übergang vom Verbundsystem (Gemeinschaftsteuern) zum Trennsystem (Bund erhält die Umsatzsteuer, die Länder erhalten die Einkommensteuer) würde zwei Probleme lösen: weniger Konflikte, da sich Bund und Länder nicht mehr über die Verteilung der Gemeinschaftsteuern streiten müssten; mehr Handlungsspielraum, weil Bund und Länder die ihnen zustehenden Steuern eigenständig gestalten könnten. Trotzdem stößt das von einigen Finanzwissenschaftlern propagierte Trennsystem in der politischen Praxis auf wenig Gegenliebe. Das hat Gründe.

Bei trendmäßig unterschiedlicher Entwicklung von Umsatzsteuer und Einkommensteuern ist die angemessene Finanzausstattung beider Ebenen (Bund bzw. Länder) im Rahmen eines Trennsystems nicht gewährleistet. Die Ebene mit den überdurchschnittlich steigenden Steuern würde eine tendenzielle Überdeckung der ihnen verfassungsrechtlich zugeordneten Aufgaben haben, die andere Ebene eine tendenzielle Unterdeckung. Die unterschiedlichen Deckungsgrade stellen volkswirtschaftlich eine Fehlentwicklung dar.

Das Trennsystem beeinträchtigt eine stetige Haushaltsplanung. Die jährlichen Zuwächse bei den großen Steuern weisen starke Schwankungen auf. Die durch diese Schwankungen entstehende Unsicherheit für die Haushalte bei Bund und Ländern werden bisher durch die Verteilung der Gemeinschaftsteuern stark abgemildert. In einem Trennsystem würden die einzelnen Gebietskörperschaften hingegen stärkere Schwankungen des Steueraufkommens erfahren. Das erschwert ihnen die kontinuierliche Erfüllung ihrer Aufgaben.

Ein Trennsystem behindert die volkswirtschaftlich gebotene Umstrukturierungen im Steuersystem. So werden aus Gründen der Effizienz insbesondere die Erhöhung des Anteils indirekter Steuern und die Ab-

senkung des Anteils direkter Steuern am Gesamtsteueraufkommen angestrebt. Eine solche Umgewichtung ließe sich nicht mehr realisieren, wenn direkte und indirekte Steuern den Gebietskörperschaften auf zwei verschiedenen Ebenen zustünden.

Die genannten Einwände gegen das Trennsystems sind so gewichtig, dass Bund und Länder weiterhin am Steuerverbundsystem festhalten. Dies kann man nicht als Reformunfähigkeit der Politik anlasten, weil die Finanzwissenschaft, soweit sie das Trennsystem favorisiert, diese Einwände nicht entkräftet.

Vermischte Finanzierungen

Die im Grundgesetz verankerten Mischfinanzierungen von Bund und Ländern sollten im Sinne des Wettbewerbsföderalismus aufgehoben werden. Mit der Aufhebung würden Fehlanreize und Inflexibilitäten vermieden. Manche Ausgaben werden von den Ländern nicht getätigt, weil sie dringlich sind, sondern weil es eine Mitfinanzierung durch den Bund gibt. Die Autonomie der Landesparlamente würde gestärkt; denn bisher verhandeln die Exekutiven an den Parlamenten vorbei über die Verwendung der Mittel aus den Mischfinanzierungen. Aus Sicht der Finanzwissenschaft ist die Schlussfolgerung klar: „Entflechtung der Ausgaben“, denn nur so ist das Dogma der „institutionellen Kongruenz“ zu erfüllen, „wonach jeweils ein und dieselbe politische Ebene Nutzer, Entscheider und Finanzier sein sollte“¹².

Die Vehemenz, mit der Finanzwissenschaftler gegen Mischfinanzierungen argumentieren, kontrastiert mit deren geringer quantitativen Bedeutung. Die Mittel des Bundes für Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a, b GG) und Finanzhilfen (Art. 104 a Abs. IV GG) machen bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt weniger als ein halbes Prozent aus. Bei diesem geringen Volumen sind von Änderungen im System der Mischfinanzierung nur marginale gesamtwirtschaftliche Effekte zu erwarten. Ein überproportionaler Anteil der Bundesmittel fließt in die neuen Bundesländer. Kürzungen in der Mischfinanzierung würden zuerst Ostdeutschland belasten.

Die Forderung nach Aufhebung der Mischfinanzierung steht auch der Sache nach auf tönernen Füßen. Ökonomisch gerechtfertigt sind Mischfinanzierungen für Aufgaben, die länderübergreifende Bedeutung haben (der Bund ist angesprochen) und die vom Bund sinnvoll nur unter Mitwirkung der Länder durchgeführt werden können. Streiten kann man darüber, welche Aufgaben „länderübergreifende Bedeutung“ haben. Eine praktikable Verfassung wird das weder abschlie-

¹² Ebenda, Ziff. 790. Dass es sich hierbei um ein Dogma handelt, belegt schon die Formulierung „sollte“. Ein zwingendes ökonomisches Argument findet man nicht.

gend aufzählen; aber sie wird solche Aufgaben nicht generell ausschließen.

Denkbar wäre es, Aufgaben mit länderübergreifender Bedeutung nicht auf der Ebene Bund-Länder zu regeln, es wäre auch eine finanzielle Zusammenarbeit auf Länderebene ohne den Bund denkbar. Freilich würde das die eigentlich angestrebte horizontale Wettbewerbsordnung zwischen den Ländern gar nicht entstehen lassen. Abgesehen davon würden die Länder vor dem Hintergrund ihres jeweiligen Eigeninteresses länderübergreifende Interessen weniger als der Bund berücksichtigen. Die moderierende Rolle des Bundes bleibt somit erforderlich.

Denkbar wäre weiterhin, dass Aufgaben mit länderübergreifender Bedeutung vom Bund allein finanziert werden, also ohne die Mitwirkung der Länder in Form der Kofinanzierung. Aber das wäre problematisch, wenn der Bund die Aufgaben sinnvoll nur in Kooperation mit den einzelnen Ländern durchführen kann. In diesem Fall muss das direkt begünstigte Land durch die Kofinanzierung einen Anreiz zur effizienten Mittelverwendung behalten. Eine strikte Gesetzeskausalität (die für die Gestaltung einer Aufgabe per Gesetz zuständige Ebene übernimmt allein die Finanzierung) ist nicht sinnvoll, wenn die vollziehende Ebene einen faktischen Einfluss auf die Höhe der Leistungen und damit auf den Finanzbedarf hat¹³. Die Verwaltungszuständigkeit für die Ausführung von Gesetzen liegt jedoch grundsätzlich bei den Ländern, auch für Gesetze des Bundes. Dem Bürger treten letztlich also Behörden der Länder und Gemeinden gegenüber, ohne dass bewusst wird, ob diese für den Bundesgesetzgeber oder den Landesgesetzgeber handeln.

Man könnte alledem dadurch entgehen, dass der Bund künftig seine Aufgaben selbst vollzieht. Zu diesem Zweck müsste er flächendeckend eine eigene Bundesverwaltung aufbauen, statt wie bisher auf die bestehenden Verwaltungen der Länder und Kommunen zurückzugreifen. Für den Bürger bedeutete das noch mehr Bürokratie; er hätte es mit noch mehr Behörden zu tun (einem Finanzamt für die Landessteuern, einem Finanzamt für die Bundessteuern zum Beispiel). Parallelverwaltungen würden überdies die Bürokratiekosten anschwellen lassen. Es bleibt daher vernünftigerweise dabei, dass die Länder die Bundesgesetze ausführen.

Jede Ordnung muss sich in der Praxis bewähren. Zweifel sind begründet, dass sich ein Verzicht auf

¹³ Die Positionen der Finanzwissenschaft zur Gesetzeskausalität sind uneinheitlich. Der Sachverständigenrat (Jahresgutachten 2004/05, Ziff. 793) propagiert sie. Bernd H u b e r (a.a.O., S. 16) lehnt sie ab und votiert für die Ausführungskonnexität.

Mischfinanzierungen in der Praxis durchsetzen ließe. Sind Mischfinanzierungen offiziell nicht möglich, werden sich intransparente, nicht-offizielle Mischfinanzierungen des Bundes mit einzelnen Ländern herausbilden. Das wäre der Rückfall in ungeordnete und willkürliche Finanzierungsbeiträge des Bundes an Ausgaben einzelner Länder, wie das zwischen 1949 und 1969 möglich und üblich war („Dotationsunwesen“ und „Goldener Zügel“ als historische Reizworte). Die Grauzone intransparenter, inoffizieller Mischfinanzierungen stellt gegenüber transparenten offiziellen Mischfinanzierungen einen Nachteil dar¹⁴.

Die simple Forderung nach Entflechtung der Ausgaben und damit der Mischfinanzierung zwischen Bund und Ländern greift also zu kurz. Dies ist von der Bundesstaatskommission so gesehen worden. Sie hat für die Beibehaltung der Gemeinschaftsaufgaben mit Ausnahme des Hochschulbaus votiert. Finanzhilfen sollten ebenfalls erhalten bleiben für Vorhaben, die nicht Gegenstand der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder sind. Die Politik hat sich der Forderung nach weitgehender Entflechtung nicht angeschlossen, weil die Finanzwissenschaft nicht überzeugend dargelegt hat, dass eine Kooperation des Bundes mit einzelnen oder allen Ländern bei der Wahrnehmung von Aufgaben mit länderübergreifenden Auswirkungen in keinem Fall erforderlich ist und dass der zur Vermeidung von Kooperation notwendige Aufbau einer parallelen Bundesverwaltung volkswirtschaftlich effizient ist.

Vermischte Wirkungen

Die Finanzwissenschaft kritisiert die Bund-Länder-Verflechtung von Steuern und Ausgaben unter anderem mit dem Argument, dass bei gemeinschaftlich von Bund und Ländern durchgeführten und finanzierten Aufgaben Transparenz und politische Verantwortung auf der Strecke blieben. „Wegen des föderalen Entscheidungsgeflechts kann der Bürger die politische Verantwortung weder zuordnen, noch die mühsamen, komplizierten und oftmals auch wenig sachgerechten Kompromisse im Vermittlungsausschuss verstehen.“¹⁵ Das begründet die Forderung nach Entflechtung.

Die These von dem durch die föderale Verflechtung verwirrten Bürger ist häufig zu lesen; sie wird damit aber keineswegs glaubwürdig. Föderale Entscheidungsprozesse werden durch die beteiligten Akteure und durch sachkundige Kommentatoren dem inter-

¹⁴ Ulrich H ä d e (a.a.O., S. 12) spricht von „einer verfassungsrechtlichen Grauzone“, in der sich die Fondswirtschaft des Bundes vor der Finanzreform von 1969 befunden habe.

¹⁵ Sachverständigenrat: Jahresgutachten 2004/05, Ziff. 787.

essierten Bürger über die Medien in der Regel ausführlich erläutert und nachvollziehbar gemacht. Wer wen im politischen Prozess „blockiert“, wer sich in der politischen Meinungsbildung mit wem oder gegen wen durchgesetzt hat, ist Gegenstand der alltäglichen politischen Berichterstattung. Wer föderale Entscheidungsprozesse für intransparent hält, müsste zudem belegen, dass Entscheidungsprozesse nach einer Entflechtung, also ohne föderale Komponente, wirklich transparenter wären. Kann es nicht auch im Bundestag mit seinen Fraktionen, Ausschüssen, Kommissionen, Zuarbeiten der Ministerien und Gutachter, Einflüssen von Lobbyisten zu „mühsamen, komplizierten und wenig sachgerechten Kompromissen“ kommen? Die Verwirrungsthese ist ein schlechtes Argument für Entflechtung.

Der gewichtigste Punkt zum Thema Transparenz und Verantwortung ist jedoch, dass eine Entflechtung im bedeutsamen Sinne des Wortes gar nicht hergestellt werden kann. Der Bund nimmt seine Aufgaben auf demselben Staatsgebiet wahr wie die Länder, und er trifft dabei auf dasselbe Volk wie die Länder. Überschneidungen sind unvermeidlich. Man kann zwar die Aktivitäten von Bund und Ländern trennen, aber nicht die Wirkungen dieser Aktivitäten. Was Bund und Länder tun, vermischt sich in der wirtschaftlichen Wirkung, und die Wirkung lässt sich dem Bund und den Ländern gar nicht zurechnen, selbst wenn diese unabhängig voneinander agiert haben. Im Land steigt die Arbeitslosigkeit. Wessen Politik ist dafür verantwortlich, die des Bundes, die des Landes, die anderer Länder? Können sich die Ebenen mit Verweis auf Dritte (Weltkonjunktur, Maßnahmen der EU) aus der Verantwortung ziehen? Über alles das wird im Zweifel kontrovers diskutiert werden.

Eine Einnahmen- und Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Ländern verhindert zudem nicht Konflikte zwischen diesen Ebenen; denn Maßnahmen des Bundes wirken sich auf die einzelnen Länder und Bevölkerungsgruppen nicht einheitlich aus. Wo der Bund Kasernen der Bundeswehr schließt, wo er Autobahnen baut und Hochleistungsstrassen für die Eisenbahn doch nicht errichtet, an welchen Standorten er nationale Forschungsinstitute unterhält und wo die Bundesbehörden: alles wird von den Ländern argwöhnisch überprüft, ob das eigene Land zu kurz kommt. Der Bund wird sich auch nach einer Entflechtung weiter mit den Begehrlichkeiten der einzelnen Länder konfrontiert sehen – und sie nicht einfach ignorieren können.

¹⁶ Die Argumente in diesem Absatz stammen von Fritz W. Scharpf, der sie in die Bundesstaatskommission eingebracht hat.

Mehr noch: die Meinungs- und Wertebildung in Deutschland findet nicht länderweise statt. Sie wird durch bundesweit tätige Parteien, Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, Kirchen, Medien geprägt, ist also deutschlandweit. Daran ändert eine Verlagerung von Kompetenzen vom Bund auf die Länder nichts. Die Länder werden sich weiter mit politischen Forderungen konfrontiert sehen, die ihren Ursprung in der bundesweiten Orientierung haben. Und der Bürger wird sich mit seinen politischen Forderungen weiter an den Bund wenden, und dies auch in Fragen, bei denen der Bund die Gesetzgebungskompetenz an die Länder abgegeben hat¹⁶.

Die „klare Zuordnung“ von Verantwortlichkeit auf Bund und Länder bleibt vor diesem Hintergrund eine Illusion. Den Bürger interessiert es am Ende wenig, welche Ebene welche Kompetenz hat, er orientiert sich am Gesamtergebnis. Politisch bedeutet das, dass der Bund und die Länder an der Mitwirkung und Zusammenarbeit bei Aufgaben, die vermeintlich nur dem Bund oder nur den Ländern zustehen, doch nicht herumkommen.

Fazit

In diesem Beitrag werden Vorschläge zur Reform der föderalen Finanzverfassung, die auf die Ablösung des kooperativen Föderalismus durch einen Wettbewerbsföderalismus zielen, kritisch diskutiert. Der Leser gewinnt vielleicht den Eindruck, dass der Verfasser in Sachen föderaler Finanzverfassung jede Reform ablehnt. Dieser Eindruck wäre falsch. Die bestehende Finanzverfassung ist mit Mängeln behaftet und muss Gegenstand von Reformen bleiben. Die Kernfrage des Beitrags ist jedoch, warum der von der Finanzwissenschaft so vehement geforderte Wettbewerbsföderalismus in der politischen Realität so wenig beachtet wird.

Der Verfasser folgt nicht dem für die Wissenschaft bequemen Reflex, dies auf die Reformunfähigkeit der Politiker zu schieben. Vielmehr sind die Elemente des Wettbewerbsföderalismus selbst problematisch. In den Reformvorschlägen der Finanzwissenschaft zum Wettbewerbsföderalismus werden zu viele Fragen offen gelassen, implizite Werturteile werden nicht aufgedeckt, Risikoabschätzungen von Reformmaßnahmen unterbleiben. Das nimmt den Vorschlägen ihre politische Durchschlagskraft. Die Kluft zwischen dem idealisierenden Denkmodell des Wettbewerbsföderalismus und einem praktikablen föderalen System ist groß. So wird es auch künftig beim kooperativen Föderalismus bleiben, was dessen Weiterentwicklung ja nicht ausschließt.