

Der Bundesfinanzminister hat in einem Ausblick auf die finanzpolitischen Aufgaben bis zum Jahr 2010 die Forderungen nach einer Reform der föderalen Finanzverfassung aufgegriffen, wie sie in Wissenschaft und Publizistik mit zunehmendem Nachdruck erhoben werden. Genaugenommen wird nicht über eine Reform, sondern über die Rücknahme der von der großen Koalition im Jahre 1969 durchgesetzten Reform und über eine Rückkehr zur Finanzverfassung nachgedacht, wie sie das Grundgesetz ursprünglich vorgesehen hatte. Im Mittelpunkt steht das Postulat, die unter dem Stichwort „Kooperativer Föderalismus“ entwickelten Formen gemeinsamer Verantwortung von Bund und Ländern wieder aufzulösen und in die Eigenverantwortung des Bundes oder der Bundesländer zu überführen.

Auf der Ausgabenseite sollen die von Bund und Ländern gemeinsam finanzierten Aufgaben entmischt werden. Erste Schritte zur Entflechtung hat der Bund in den vergangenen Jahren bereits im sozialen Wohnungsbau und im Regionalverkehr getan. Jetzt werden die Gemeinschaftsaufgaben (Verbesserung von Agrarstruktur und Küstenschutz, Hochschulbau sowie Regionalförderung) auf den Prüfstand gestellt. Zum Programm der Entflechtung gehört auch der Rückzug des Bundes aus der Finanzierung des Länderfinanzausgleiches. Es sind vor allem die Ausgaben des Bundes zugunsten finanzschwacher Länder, die seit der Reform von 1969 beträchtlich gestiegen sind.

Der Weg in den kooperativen Föderalismus wurde seinerzeit beschritten, weil man einen nahezu zwangsläufigen Trend zur Vereinheitlichung des staatlichen Leistungsangebots und damit zur Zentralisierung empfand. Für die Vereinheitlichung sprachen zum einen Effizienzgründe, insbesondere die Erleichterung der regionalen Mobilität. Zum anderen stand aber auch die verteilungspolitische Forderung nach Ausgleich der regionalen Wohlstandsunterschiede Pate. Durch die



Hans-Hagen Härtel

## Wettbewerb statt Kooperation

finanziellen und politischen Verflechtungen mit dem Bund versuchten die Bundesländer den mit der Zentralisierung verbundenen Bedeutungsverlust zu kompensieren. Damit verlor aber der wohlverstandene Föderalismus seine wichtigsten Anwälte. Denn der Vorzug des Föderalismus besteht ja darin, daß das staatliche Leistungsangebot besser an die Wünsche der Bevölkerung und an die örtlichen Gegebenheiten angepaßt werden kann. Föderalismus macht nur Sinn, wenn regionale Vielfalt angestrebt und gepflegt wird. Ein Vorzug föderaler Staaten besteht nicht zuletzt darin, daß zwischen den Teilstaaten Wettbewerb um das nach Umfang und Qualität beste Angebot staatlicher Leistungen herrscht.

Die Reform der Finanzverfassung sollte also nicht nur dazu dienen, die Reibungsverluste zwischen Bund und Ländern zu verringern, sondern muß auch den föderalen Wettbewerb wieder mehr zur Geltung bringen. Die Entflechtung zwischen Bund und Ländern ist hierfür nur der erste Schritt. Ihm muß die Entflechtung zwischen den Bundesländern folgen, die ihren wichtigsten Ausdruck im Länderfinanzausgleich findet. Wie inzwischen selbst internationale Organisationen, wie die OECD, bemerkt haben, nivelliert die gegenwärtige Regelung des Finanzausgleichs die

Steuerkraftunterschiede in einem Ausmaß, das die Eigenverantwortung der Länder zerstört. Insbesondere fehlt den Ländern der Anreiz, ihre Wirtschaftskraft und damit auch ihre Steuerkraft im Standortwettbewerb zu stärken. Die beiden anderen Staaten mit ausgeprägt föderaler Struktur, die USA und die Schweiz, haben sich davor gehütet, die Sackgasse des kooperativen Föderalismus zu beschreiten.

Die Revision der Aufgabenverteilung hat auch Konsequenzen für die Verteilung des Steueraufkommens. Auch hier steht der kooperative Föderalismus zur Disposition. Die radikale Alternative besteht darin, den Steuerverbund bei den aufkommensstarken Steuern (Mehrwertsteuer, Einkommen- und Körperschaftsteuer), die gegenwärtig nach einem festen Schlüssel auf die Gebietskörperschaften aufgeteilt werden, aufzugeben. An seine Stelle würde das bei den anderen Steuern geltende Trennsystem treten, bei dem die Ertragshoheit einer Steuer jeweils nur einer Gebietskörperschaft zusteht. Es ist jedoch zweifelhaft, ob diese Lösung opportun ist, zumal wenn die Ertragshoheit der Länder mit einer Gesetzgebungshoheit verknüpft wird. Ein striktes Trennsystem konserviert die Steuerstruktur und erschwert Steuerreformen, zum Beispiel die Entlastung der Einkommen zu Lasten des Verbrauchs.

Überdies sind vermutlich gerade beim Steuerrecht die Vorteile einer Vereinheitlichung besonders groß. Es macht wenig Sinn, daß sich jedes Bundesland ein eigenes Einkommensteuersystem leistet, zumal sich in der privaten Wirtschaft die Steuerarbitrage in letzter Zeit auf die Ausnutzung regionaler Unterschiede im Steuerrecht kapriziert hat. Der Verzicht auf ein vollständiges Trennsystem erzwingt allerdings nicht den Verzicht auf einen Standortwettbewerb. Wie in den USA und in der Schweiz könnte man den Ländern das Recht einräumen, für die ihnen zustehenden Steuern einen eigenen Hebesatz festzulegen.