

GERNOT MITTLER

Reform der Finanzverfassung

I.

Im Mittelpunkt dieser Tagung steht der Föderalismus. Es hat eine öffentliche Diskussion darüber gegeben, ob es sinnvoll oder sogar möglich sei, über die Reform des Föderalismus in Deutschland zu reden, ohne dabei in besonderer Weise den bundesstaatlichen Finanzausgleich zu thematisieren.

Bundespräsident Professor Herzog wird im Handelsblatt mit den Worten zitiert: „Wenn man sich weigert über Geld zu reden, kann das nur ein ‚Windei‘ werden.“ Ich lasse das einmal so stehen, will allerdings hinzufügen, dass es für die Nichtbehandlung der Finanzverfassung im Zuge der Föderalismusreform schon einen Grund gab, denn die Reform der Finanzverfassung war in wesentlichen Teilen eigentlich schon vorangegangen. Infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes vom November 1999 wurde im Jahr 2001 eine Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, der ein wesentliches Element der Finanzverfassung ist, beschlossen.

Das „Herzogwort“ unterstreicht allerdings die Bedeutung der Finanzverfassung für die Staatsverfassung. Taugt die Finanzverfassung nichts, taugt auch der Staat nichts. Ist hingegen die Finanzverfassung ökonomisch rational konstruiert, verfassungsrechtlich solide formuliert und passt sie in die sonstigen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, so kann der Föderalismus zu einem Erfolgsmodell werden. Deswegen bin ich den Veranstaltern der 44. Bitburger Gespräche dankbar dafür, dass der Föderalismus im Mittelpunkt steht und sie der Finanzverfassung einen eigenständigen Vortrag reserviert haben. Ich möchte allerdings nicht der Versuchung unterliegen, der mit dem Terminus „Wettbewerbsföderalismus“ geprägten Modediskussion hinterherzulaufen. Ich werde mir die Freiheit nehmen, einige Dinge aus meiner Sicht, und auch aus der Sicht eines nicht finanzstarken Landes, zu sagen.

II.

Natürlich ist die Finanzverfassung das Fundament jedes Staates, auch eines föderalistischen, denn es gilt die alte Regel: „Ohne Moos nix los“. Daher will ich zunächst einmal darauf aufmerksam machen, dass die Finanzverfassung in unserem Grundgesetz in den Artikeln 104 a bis 115 umfassend geregelt ist. Unter der Überschrift „Das

Finanzwesen“ gibt es eine Reihe von Detailregelungen, die vor allem die Verteilung der Steuergesetzgebungskompetenzen auf die Gebietskörperschaftsebenen betreffen, und zur Steuerertragskompetenz, die ebenfalls dort geregelt ist, gehört auch der Länderfinanzausgleich. Außerdem ist dort das System der Finanzverwaltung geregelt. Betrachtet man die Vorschriften zur Steuergesetzgebungskompetenz, so vermisst man allerdings den Hinweis auf den inzwischen erheblichen Einfluss der Europäischen Union auf die nationale Steuergesetzgebung.

Neben der Steuerkompetenzverteilung sind die weiteren Kernelemente der Finanzverfassung zu nennen. Das sind in erster Linie die Mischfinanzierungen von Bund und Ländern und darüber hinaus die Normen für die Haushaltswirtschaft einschließlich der Kreditaufnahme von Bund und Ländern, die in den Länderverfassungen noch einmal separat geregelt sind. Neben dieser eher verfassungsjuristischen Definition der Finanzverfassung findet sich auch eine etwas weiter gefasste Interpretation, die „Finanzverfassung“ als die Gesamtheit aller finanzrechtlichen Grundregelungen zur Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmeverteilung zwischen den öffentlichen Aufgabenträgern versteht.

Ganz gleich, ob wir der engen oder weiten Definition der Finanzverfassung folgen, in jedem Fall erscheint es durchaus angemessen, in der Finanzverfassung das Fundament des föderalistischen Staates zu sehen. Ich werde mich nachfolgend im Wesentlichen auf die Einnahmeseite der Finanzverfassung konzentrieren, wiewohl ich mir bewusst bin, dass Finanzverantwortung und Aufgaben- und Ausgabenverantwortung untrennbar zusammengehören.

III.

Die wichtigste Einnahmequelle der öffentlichen Haushalte ist die Steuer. Ich möchte zunächst die Größenordnung nennen. Im Jahr 2003 hat der Gesamtstaat in Deutschland rund 442 Milliarden Euro eingenommen. Davon entfallen 43,4 % auf den Bund, 40 % auf die Länder, 11,8 % auf die Gemeinden und 4,8 % auf die Europäische Union. Da es in Deutschland eine Vielzahl von Steuern und drei unterschiedliche Gebietskörperschaftsebenen gibt, lohnt sich ein Blick auf die Verteilung der Steuerkompetenzen.

Die Verteilung der Steuergesetzgebungshoheit ist vergleichsweise übersichtlich. Sie liegt ganz überwiegend beim Bund. Er besitzt nach Artikel 105 die ausschließliche Gesetzgebungshoheit bei den Zöllen und Finanzmonopolen und die konkurrierende Gesetzgebungshoheit über die übrigen Steuern, wenn ihm das Aufkommen der Steuer ganz oder teilweise zusteht oder die Herstellung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse dies notwendig macht. Allerdings ist der Bund an zahlreiche EU-Vorschriften gebunden, die beispielsweise Mindestsätze bei den Verbrauchsteuern vorschreiben (die im Übrigen am weitesten harmonisiert sind), aber auch Bemessungsgrundlagen definieren. Die Länder wiederum haben zwar formal ebenfalls nach Arti-

kel 105 GG die Gesetzgebungskompetenz für die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, allerdings ist deren Aufkommen gering und ihr Recht ist begrenzt auf Steuern, die nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind. Die Gemeinden schließlich haben bei der Grundsteuer und bei der Gewerbesteuer ein Hebesatzrecht. Insoweit kann die Verteilung der Gesetzgebungskompetenz als eindeutig, klar und relativ einfach bezeichnet werden.

Eine stärkere finanzwirtschaftliche Verflechtung finden wir bei der Verwaltungskompetenz. Bund und Länder unterhalten je eigene und zum Teil auch mehrgliedrige Finanzverwaltungen. Beim Bund handelt es sich um das Bundesfinanzministerium, das Bundesamt für Finanzen und dann mit bestimmten Zweigen, bei den Zöllen beispielsweise, die Oberfinanzdirektionen (OFD). Bei den Ländern ist das ähnlich: die Länderministerien, die Oberfinanzdirektionen, die Finanzämter.

Gemäß der Finanzverfassung verwaltet der Bund die Verbrauchsteuern. Die übrigen Steuern werden durch die Landesbehörden verwaltet. Sofern die Landesbehörden Steuern verwalten, die ganz oder teilweise dem Bund zustehen, sind diese Behörden im Auftrag des Bundes tätig. Sie unterstehen diesbezüglich auch dem Bundesfinanzminister. Eine Steuerbehörde eines Landes, also die OFD oder die Finanzämter, arbeitet aber nicht nur im Auftrag des Bundes, sondern sie arbeitet (über das System des Länderfinanzausgleichs) zugleich auch immer treuhänderisch für die anderen Länder.

Es ist selbstverständlich, dass die Steuergesetze möglichst bundesweit einheitlich angewendet werden und dass die Steuerquellen voll ausgeschöpft und die Steuern gleichmäßig erhoben werden. Sie werden mitbekommen haben, dass dies aus der Sicht des Bundesfinanzministers zurzeit in Deutschland nicht in optimaler Weise organisiert ist und er stattdessen, anstelle der Länderfinanzverwaltungen, eine Bundesfinanzverwaltung anstrebt.

Diese Diskussion ist nicht neu. Man war schon in der Weimarer Zeit der Meinung, dass man eine starke Reichsfinanzverwaltung brauche. Die Alliierten haben 1949 jedoch entschieden, dass in Deutschland die Finanzverwaltung dezentral organisiert sein soll.

Die Finanzverwaltung ist ein wesentlicher Teil der gesamtstaatlichen Verwaltung, und wenn die Länder diesen Teil auf den Bund übertragen würden, hätte dies eine beträchtliche Verschiebung im Kompetenzgefüge zur Folge. Daher wehren sich die Länder gegen eine solche Maßnahme.

Ich bin jedoch zutiefst davon überzeugt, dass sie dies auf Dauer nur erfolgreich tun können, wenn sie miteinander Regelungen finden, die eine bundeseinheitliche Anwendung der Steuergesetze und der übrigen Vorschriften sicherstellen und die volle Ausschöpfung der Steuerquellen gewährleisten. Gelingt es ihnen nicht, beispielsweise auf dem Felde der Datenverarbeitung oder bei der Organisation ihrer Außendienste (der Betriebsprüfung, der Steuerfahndung), zu ähnlichen, jedenfalls in einer Bandbreite von Korridoren angesiedelten gleichmäßigen Ausrichtung der Länderfinanzverwaltungen zu kommen, dann bin ich sicher, dass der Druck so stark werden wird, dass es zu einer Bundesfinanzverwaltung kommen wird. Daher plädiere ich sehr dafür, dass wir an dieser Stelle nicht „Alles oder Nichts“-Positionen diskutieren, sondern

dass wir uns bemühen, zu Regelungen zu kommen, die mit guten Gründen den Fortbestand der dezentral und föderal organisierten Finanzverwaltung ermöglichen. Es ist auf diesem Gebiet ja auch etwas in Gang gekommen. Meine Einstellung dazu war immer: Nicht die *Existenzfrage* der dezentralen Finanzverwaltung steht im Vordergrund, sondern die *Effizienzfrage*.

Eine starke Verflechtung zeigt sich bei der Verteilung der steuerlichen Ertragskompetenzen. Die aufkommensstärksten Steuern in Deutschland sind Gemeinschaftssteuern, deren Aufkommen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und der EU aufgeteilt wird und zwar mit unterschiedlichen Verbundquoten. So erhalten beispielsweise bei der Einkommensteuer Bund und Länder jeweils 42,5 %, die Kommunen 15 %, bei der Körperschaftsteuer ist das Verteilungsverhältnis zwischen Bund und Ländern 50:50, bei der Umsatzsteuer ist es variabel, wobei dem Bund und den Gemeinden Vorwegentnahmen zustehen und dann im Wesentlichen zwischen Bund und Ländern jeweils zur Hälfte aufgeteilt wird.

Die Gemeinschaftssteuern machen rund zwei Drittel des gesamten Steueraufkommens aus. Auch bei der wichtigsten kommunalen Steuer, der Gewerbesteuer, liegt die Ertragskompetenz nur auf den ersten Blick vollständig bei den Kommunen. Beim zweiten Blick wird deutlich, dass die Kommunen über die Gewerbesteuerumlage hohe Abgaben an Bund und Länder zu leisten haben.

IV.

Insgesamt erlaubt die Steuerkompetenzverteilung nur einen vorläufigen und sehr vagen Eindruck von der tatsächlichen Verteilung der Steuereinnahmen. Abgesehen vom kommunalen Finanzausgleich, der einen Teil der Landessteuern an die Kommunen verteilt, ist in unserem Thema hier vor allem der bundesstaatliche Finanzausgleich von Relevanz, der immer wieder in der Öffentlichkeit in der Kritik steht. Der bundesstaatliche Finanzausgleich vollzieht sich auf drei Ebenen:

- Es gibt einen Umsatzsteuervorwegausgleich, in dem ein weitgehender Ausgleich der geringen Steuerkraft insbesondere der neuen Länder erfolgt. Auf dieser ersten Ausgleichsstufe ist sogar das Saarland Geberland. Der Umsatzsteuervorwegausgleich hatte im Jahr 2003 ein Volumen von 7,2 Milliarden Euro.
- Die zweite Stufe ist der klassische horizontale Länderfinanzausgleich, der im Jahr 2003 ein Volumen von 6,6 Milliarden Euro hatte und größere Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern ausgleicht.
- Auf der dritten Stufe befinden sich die Bundesergänzungszuweisungen, die einen Betrag von 15,2 Milliarden Euro darstellen, davon etwas mehr als 10 Milliarden Euro alleine für so genannte teilungsbedingte Lasten zugunsten der neuen Länder.

Insgesamt bewegen wir also im bundesstaatlichen Finanzausgleich auf allen Ebenen ein Volumen von 29 Milliarden Euro. Ich möchte die Größenordnung etwas relativieren. Wenn man einmal verkürzt davon ausgeht, dass die 10,5 Milliarden Euro, die der

Bund als teilungsbedingte Sonderlasten an die neuen Länder leistet, ziemlich genau durch den Solidaritätszuschlag gegenfinanziert sind, dann haben wir im bundesstaatlichen Finanzausgleich, ohne diese Sonderbewegung, ein Volumen von 19 Milliarden Euro. Das ist etwas mehr als 4 % des gesamten Steueraufkommens in Deutschland.

Neben dem Finanzausgleich im engeren Sinn gibt es noch einen weiteren Teilbereich, der in diesem Zusammenhang genannt werden muss, nämlich die Mischfinanzierungen. Die Leistungen des Bundes dafür an die Länder liegen insgesamt in der Größenordnung von etwa 10 Milliarden Euro jährlich.

Vor dem Hintergrund dieser Größenordnungen stellt sich nun die folgende Frage: Wenn die Finanzverfassung das Fundament der föderalen Struktur ist, wirkt dann die mehrdimensionale Verflechtung bei der Steuerkompetenzverteilung stabilisierend oder destabilisierend? Spontan könnte man vor allem Intransparenz und mangelnde Konsistenz konstatieren, eine eher destabilisierende Wirkung vermuten und von daher Entflechtung verlangen. Aber ganz so einfach ist die Antwort nicht. Das Bundesverfassungsgericht hat 1999 verlangt, dass bei zukünftigen Reformen der Steuerverteilung und des Finanzausgleichs langfristig geltende, fortschreibungsfähige Maßstäbe anzuwenden sind. Damit komme ich zu der Neuregelung, wie sie vom Gesetzgeber im Jahr 2001 beschlossen wurde und wie sie im Januar dieses Jahres in Kraft getreten ist, nämlich dem neuen Finanzausgleich.

V.

Die Weichen für die Reform wurden, wie bereits gesagt, 1999 vom Bundesverfassungsgericht gestellt. In relativ kurzer Zeit hat man sich mit der Umsetzung der Vorgaben des Verfassungsgerichtes auf einen neuen Finanzausgleich verständigt.

Da ist als erstes das so genannte Maßstäbengesetz. Es definiert die Grundregeln des Länderfinanzausgleichs und bietet daher eine völlig neue Rechtsquelle für die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern. Das generelle Regelungsziel des Maßstäbengesetzes ist darauf gerichtet, dass Bund und Länder die verfassungsrechtlich vorgegebenen Ausgangstatbestände in gleicher Weise interpretieren, ihnen dieselben Indikatoren zugrunde legen, die haushaltswirtschaftliche Planbarkeit und Vorhersehbarkeit der finanzwirtschaftlichen Grundlagen gewährleisten und die Mittelverteilung transparent machen. Das Maßstäbengesetz normiert sozusagen die Grundsätze aller Ausgleichsstufen des Finanzausgleichs, die ich vorhin genannt habe.

Neben dem Maßstäbengesetz gibt es das Solidarpaktfortführungsgesetz, in der Öffentlichkeit bekannt als Solidarpakt II. Dieses konkretisiert einerseits die Maßstäbe insbesondere durch das neue Finanzausgleichsgesetz und regelt andererseits die Sicherung der Finanzausstattung der neuen Länder. Aus dem so genannten Korb 1 erhalten die neuen Länder ab 2005 zusammen rund 10,5 Milliarden Euro jährlich als Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisung zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten. Diese Mittel sind nicht für investive Vorhaben zweckgebunden, wobei diese Unge-

bundenheit nicht zu Unrecht kritisiert wird. Der Betrag von 10,5 Milliarden Euro knüpft nahtlos an das Leistungsniveau des Jahres 2004 an, und die Mittel werden ab dem Jahr 2006 degressiv abgeschmolzen. Im Jahr 2019 laufen sie mit einer letzten Rate von rund 2 Milliarden Euro aus. Sie belaufen sich bis dahin auf insgesamt rund 105 Milliarden Euro. Mit dem Korb 2 gibt der Bund die Zusage, sich über die gesamte Zeitspanne des Solidarpaktes II – also von 2005 bis 2019 – mit überproportionalen Anteilen an Leistungen in einer Zielgröße von ca. 51 Milliarden Euro in den neuen Ländern zu engagieren.

Insgesamt zeigen die Langfristorientierung des Maßstäbengesetzes und auch die Laufzeit des Solidarpaktes von 15 Jahren, dass weitergehende Neuregelungen im unmittelbaren bundesstaatlichen Finanzausgleich derzeit entbehrlich sind. Es verbleibt jedoch Reformbedarf, z. B. bei den Mischfinanzierungen.

VI.

Das einzige Kernelement der Finanzverfassung, das in der Reformdebatte der MBO-Kommission¹ – wie sie sich nannte – thematisiert wurde, waren eben diese Mischfinanzierungen. Als solche werden verschiedene Tatbestände bezeichnet: zunächst die Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91 a und b des Grundgesetzes, also Hochschulbau, Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, sowie Agrarstruktur und Verbesserung des Küstenschutzes, Bildungsplanung und Forschung, soweit sie von überregionaler Bedeutung sind. Daneben gibt es insbesondere die Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden nach Artikel 104 a Grundgesetz. Dieser Finanzierungsweg hat im vergangenen Jahr im Zusammenhang mit den Finanzmitteln des Bundes an die Länder für den Aufbau des Ganztagserschulsystems eine Rolle gespielt. Es hat dabei auch eine Systemdebatte gegeben, ob es überhaupt verfassungsgemäß sei, dass eine unmittelbare Finanzbeziehung des Bundes zu den Kommunen hergestellt wird.

Reformbedürftigkeit wird in Bezug auf diese Mischfinanzierungen reklamiert, um in den betroffenen Politikbereichen Entscheidungen zu vereinfachen sowie Transparenz und auch politische Verantwortlichkeit zu fördern. Die jüngsten Vorschläge der beiden Vorsitzenden der MBO-Kommission – Ministerpräsident Stoiber und der SPD-Fraktionsvorsitzende Müntefering – zielten aber nur noch darauf ab, die Mischfinanzierungen teilweise abzuschaffen. Von den Gemeinschaftsaufgaben sollte entgegen den ursprünglich sehr viel rigoroseren Plänen nur die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau abgeschafft werden und dies nur unter weiterer Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Großgeräten und Vorhaben nationaler Exzellenz. Ein weitergehender Kompromiss konnte nicht erzielt werden. Ich denke dennoch, dass dieser Vorschlag, der dort weitgehend konsensual gemacht wurde, erneut auf die Tagesordnung kommen wird.

¹ Modernisierung der Bundesstaatlichen Ordnung.

VII.

Wie sieht es aus mit der Steuerautonomie, zu der es auch eine Reihe von Reformvorschlägen gibt? In jüngster Zeit wird wieder häufig vorgeschlagen, den Ländern mehr Steuerautonomie zu gewähren. Es gab dazu auch einen großen Aufsatz von Professor Bernd Huber in der Süddeutschen Zeitung unter der Überschrift „Weg mit dem Scheinföderalismus“. Bislang sieht das Grundgesetz zwar für bestimmte Steuern die Ertragshoheit oder die Verwaltungshoheit bei den Ländern, aber für keine fiskalisch bedeutsame Steuer haben die Länder die Gesetzgebungskompetenz. Deshalb wird für die Länder eine Steuersatzautonomie bzw. ein Hebesatzrecht für bestimmte Steuern, beispielsweise für die Einkommen- oder Körperschaftsteuer, vorgeschlagen. Sowohl der Sachverständigenrat als auch der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen haben ein Zuschlagsrecht der Länder für die Einkommen- und Körperschaftsteuer empfohlen.

Steuerautonomie bei den zentralen Steuern unserer Republik wäre ein entscheidender Schritt zum Wettbewerbsföderalismus und sie wäre der Einstieg in den Steuerwettbewerb der Länder untereinander. Es stellt sich dann die Frage: Wäre das sinnvoll?

Ein sehr grundsätzliches Argument gegen den Steuerwettbewerb ist zunächst, dass Wettbewerb immer nur dann als effizienter Allokationsmechanismus funktionieren kann, wenn die Ausgangslage der Wettbewerber ungefähr gleich ist. Sind die Startbedingungen, also die Ressourcenausstattungen, im weitesten Sinn ungleich verteilt, so stehen von vorneherein die Gewinner und die Verlierer eines solchen Wettbewerbsprozesses fest – als Verlierer die Länder z. B. mit geringen Steuereinnahmen, zum Teil auch historisch geprägten geringen Steuereinnahmen, oder auch Länder mit fiskalischen Altlasten. Als Sieger des freien Wettbewerbs dürften die Länder mit einer die regionale Wirtschaftskraft begünstigenden Struktur feststehen, die ihren (unverdienten) Standortvorteil sofort dadurch ausspielen und umsetzen könnten, dass sie geringere Steuern oder geringere Zuschläge erheben würden. Dies könnte auf Privatpersonen oder Unternehmen durchaus eine Sogwirkung ausüben, mit der Folge, dass die Position der bereits heute stärkeren Länder weiter gestärkt und die der heute schwächeren weiter geschwächt würde. Wäre das ein wünschenswertes Ende eines solchen Wettbewerbsprozesses?

Es gibt Vorschläge, die noch deutlich darüber hinausgehen und bzgl. der Steuerkompetenzverteilung ein so genanntes freies Trennsystem, auch ungebundenes System bzw. Konkurrenzsystem genannt, stärker zur Geltung bringen wollen. Dieses System soll dafür sorgen, die Gesetzgebungs-, die Ertrags- und die Verwaltungskompetenzen bei den Steuern klar zwischen den Gebietskörperschaften zu trennen. In letzter Konsequenz müsste ein *freier* Steuerwettbewerb zwischen den Ländern und Gemeinden für eine optimale Faktorallokation sorgen, kurz: Die steuerliche Gesetzgebungskompetenz würde in die Hand und in die Hoheit der Länder gegeben.

Zunächst möchte ich auf einige Bedenken, die sich aus verfassungsrechtlicher Sicht stellen, hinweisen. Die Bundesrepublik Deutschland ist nach Artikel 20 GG ein Bun-

desstaat und kein Staatenbund, und der Auftrag des Grundgesetzes besteht auch darin, gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet herzustellen. Im engeren Zusammenhang damit steht ein weiteres ebenso überzeugendes Argument: Wenn das Grundgesetz in zahlreichen Artikeln den Ländern Aufgaben zuweist, dann muss auch für eine angemessene Finanzausstattung Sorge getragen werden.

Die Bundesrepublik Deutschland ist nach Artikel 20 GG auch ein sozialer Bundesstaat. Man muss nicht Ökonomieprofessor sein, um zu wissen, dass in einem Staat mit mobilen Produktionsfaktoren und einem steuerlichen Trennsystem einheitliche Sozialnormen auf Dauer nicht aufrechterhalten bleiben können. Vielmehr würden sich im politischen Wettbewerbsprozess paradoxe Ballungen von armen und reichen Einwohnern herausbilden und sozialfürsorgliche Maßnahmen des Staates könnten nicht mehr garantiert werden.

Aber das Grundgesetz enthält noch eine Reihe weiterer Vorschriften, die auf die Gleichwertigkeit der Entwicklung der Lebensbedingungen hinweisen. Beispielsweise in Artikel 106 Abs. 3 GG, in dem es heißt: „Die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder sind so aufeinander abzustimmen, dass ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird.“ In den Artikeln 104 a und 107 GG ist vom Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft und von angemessenem Ausgleich von Finanzkraftunterschieden die Rede.

Der Weltökonom wird natürlich einwenden: „Was stört mich das kleingeistige Argumentieren mit der Verfassung. Die ökonomische Rationalität muss doch entscheidend sein. Wenn es also ökonomisch rational ist, so lasst uns die Verfassung ändern, lasst uns den Wettbewerbsföderalismus implementieren!“ Dann aber stellt sich die Frage: Wäre ein solcher Weg ökonomisch rational?

Für mich ist entscheidend: Ein solcher Wettbewerbsföderalismus wäre kein zur Bundesrepublik Deutschland und ihrer Verfassung passendes Staatssystem. Meine Sorge ist, dass am Ende eines solchen Prozesses eine andere Republik stehen würde.

Wettbewerb ist ein positiv besetzter Begriff. Es ist nicht unproblematisch, in einer Zeit der Ökonomisierung aller Lebensbereiche, auch des Denkens, den Zeitgeist mit unerwünschten Zwischenrufen zu stören. Dennoch: Die Befürworter des Wettbewerbsföderalismus argumentieren zumeist mit den segensreichen Wirkungen des Wettbewerbs für den politischen Prozess. Aber Vorsicht: Medizin oder Gift, die Dosis macht's! Diese bekannte Apothekerweisheit gilt auch für den „Wirkstoff Wettbewerb“.

Politischer Wettbewerb bedeutet für einen Bundesstaat, dass sich die Politiker um ihre Wähler zu bemühen haben. Wer wiedergewählt werden will, tut dies schon aus einem Selbsterhaltungstrieb heraus, mit dem Ziel, ein möglichst gutes Angebot an öffentlichen Leistungen dem Bürger anbieten zu können. Ich kenne keinen Ministerpräsidenten, der sich nicht mit aller Kraft für die ständige Stärkung seines Landes und die Verbesserung der Lebensbedingungen sowie die Ausweitung des Leistungsangebotes bemühen würde. Insoweit bedarf es meines Ermessens des zusätzlichen „Stachels Steuerwettbewerb“ nicht. In einem wettbewerblich strukturierten Föderalstaat

werden die Politiker sogar auf doppelte Weise „auf Trab gehalten“. Der Wähler kann durch seine Stimme den Unmut äußern und mit seinen Füßen. Er kann also beim nächsten Mal eine andere Partei wählen oder er kann auch in ein anderes Bundesland ziehen.

VIII.

Allerdings bedeutet der *freie* Wettbewerb sogar für unternehmerische Kräfte und auf ökonomischem Feld eine zu „hohe Dosis“. Deshalb wird der Wettbewerb auf unternehmerischen Märkten reguliert, z. B. durch das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb und vor allem durch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Auch europäisches Recht regelt den Wettbewerb. Für den föderalistischen Staat stellt der *freie* Wettbewerb ebenso eine nur wenig taugliche Medizin dar. Das hat verschiedene Gründe. Auf unternehmerischen Märkten sieht der Volkswirt das Ausscheiden eines Anbieters als Marktberreinigung an. Ein erfolgloser Unternehmer wird durch einen erfolgreichen Unternehmer ersetzt. Aber wie stellen wir uns Marktberreinigung bei den Bundesländern vor? Gar nicht, denn Marktzutritte und Marktaustritte sind nicht möglich.

Die Reallokation der Ressourcen vom erfolglosen zum erfolgreichen Anbieter ist die Zauberformel des Marktes. Nur so können die knappen Güter einer bestmöglichen Verwendung zugeführt werden. Erlauben Sie mir die Frage: Was ist ein erfolgloser und was ein erfolgreicher Anbieter im Wettbewerb zwischen den Bundesländern? Ich möchte einige nachdenklich stimmende, konkrete Beispiele nennen:

- Durch eine Neuorganisation der Lohnabrechnung bei einem bedeutenden baden-württembergischen Unternehmen, das eine große Betriebsstätte in Rheinland-Pfalz hat, wurde vor einigen Jahren die Zuständigkeit für die Lohnabrechnung von einem Standort in der Südpfalz nach Baden-Württemberg verlagert. Dadurch sind dem Land Rheinland-Pfalz damals 120 Millionen DM oder 61 Millionen Euro originäres Lohnsteueraufkommen verloren gegangen und dem Land Baden-Württemberg zugewachsen. Ist dieser Zuwachs der Steuerkraft dort und der Verlust hier verursacht durch Tüchtigkeit bzw. Versagen von Landesregierungen?
- Ein zweites Beispiel: Ein steuerpflichtiger Hesse mit geringen negativen Einkünften aus gewerblicher Tätigkeit in Hessen, aber hohen positiven Einkünften aus Vermietung und Verpachtung in Rheinland-Pfalz vermehrt das Einkommensteueraufkommen des Landes Hessen. Ist Hessen deswegen als ein besonders erfolgreicher Anbieter im Länderwettbewerb zu sehen?
- Ein drittes Beispiel: Die schleswig-holsteinische Gemeinde Norderfriedrichskoog – rund 50 Einwohner – senkte vor Jahren ihren Gewerbesteuerhebesatz auf Null. Wenn sich nun eine große Anzahl von Unternehmen – quer durch die Republik allererster Adressen – im schleswig-holsteinischen Norderfriedrichskoog niedergelassen haben und Gewinne mit ihren Holdinggesellschaften dorthin gesteuert haben,

liegt das etwa daran, dass die Landesregierungen in Stuttgart und München, in Hannover, Düsseldorf und Mainz weniger klug sind und sich die Bedingungen in ihren jeweiligen Ländern verschlechtert haben?

- Ein viertes Beispiel: Am Bankenstandort Frankfurt am Main befinden sich die Konzernzentralen vieler Großbanken. Die Gewinne dieser Banken werden – wenn überhaupt – in Frankfurt versteuert. Erwirtschaftet werden diese Gewinne aber auch in den Filialen in Hamburg und München, in Berlin, Düsseldorf und Koblenz oder wo auch immer. Es ist also nicht das Ergebnis einer guten Standortpolitik einer bestimmten Landesregierung, dass das Frankfurter Finanzamt die Steuern einnimmt, sondern das ergibt sich aus der Struktur der Unternehmen. Die Befürworter des Trennsystems und des Wettbewerbsföderalismus scheinen das zu übersehen.
- Wird künftig jemand, der aus einem mit höheren Einkommensteuersätzen belegten Köln beispielsweise berufsbedingt nach München umziehen würde, wo die Einkommensteuersätze niedriger wären, als Steuerflüchtling diffamiert werden können?
- Oder ist es möglicherweise – da ja auch die Kompetenzen für die Erbschaftsteuer konsequenterweise regionalisiert werden sollten – für die Kinder und damit die Erben eines wohlhabenden Vaters aus steuerlichen Gründen verlockend, den alten Mann noch kurz nach der letzten Ölung vom saarländischen Neunkirchen ins benachbarte rheinland-pfälzische Altenheim in Zweibrücken zu verlegen – mit standesamtlicher Ummeldung?
- Oder zwei Brüder als Gesellschafter einer KG mit Sitz in Germersheim in der Südpfalz – der eine wohnhaft in Schwetzingen in Baden-Württemberg, der andere am Firmensitz – werden beide nach der Leistungsfähigkeit, aber dennoch unterschiedlich besteuert. Wollen wir das?

Was bedeutet ein Trennsystem vor dem Hintergrund, dass die Bedeutung der direkten Steuern im europäischen Kontext auf Dauer abnehmen und die der indirekten zunehmen wird? Wie reformfähig wird Deutschland dann insgesamt, wenn in sechzehn Länderparlamenten die Steuergesetze gemacht werden müssen? An dieser Stelle muss auch die Frage gestellt werden: Was ist die Rolle des Staates?

Wenn es die Aufgabe des Staates ist, den Unternehmen einen Wettbewerbsrahmen vorzugeben, der die Allokation auf dem Güter- und Faktormarkt möglichst wenig verzerrt, dann darf er durch unterschiedliche Besteuerung gleicher Sachverhalte an verschiedenen Orten den Wettbewerb der Unternehmen untereinander nicht beeinträchtigen.

Einer der bekanntesten Ökonomeprofessoren Deutschlands, Professor Sinn, Präsident des ifo-Instituts in München, hat einmal gefragt, weshalb man den Staat mit Aufgaben betraue, die der wettbewerbliche Markt nicht leisten könne, man dann aber quasi durch die Hintertür des Steuerwettbewerbs zugleich versuche, trotzdem den Wettbewerb wieder ins Haus hereinzunehmen. Professor Sinn war der Meinung, dass dies unsinnig sei. Ich bin dieser Meinung übrigens auch.

Auf die Frage, ob der Wettbewerbsföderalismus das passende Modell für die Bundesrepublik Deutschland ist, gibt es meines Erachtens nur eine mögliche Antwort:

Jeder Staat braucht die seinen historisch gewachsenen sozialen und wirtschaftlichen Strukturen und die seiner Verfassung gemäße Steuerstruktur. Der Wettbewerbsföderalismus ist dafür kein geeignetes Vorbild.

Ich will nicht darauf eingehen, dass auch die Verweisungen auf Wettbewerbselemente in anderen Ländern – in der Schweiz, in Amerika – nie den Fall treffen, sondern immer auf die Besonderheiten dort zugeschnitten sind. Deswegen bin ich der Meinung, dass die Ländergesamtheit vor dem Hintergrund unserer Erfahrung und auch der Notwendigkeit, europatauglich zu sein, sich auf diese modische und nicht selten auch ideologisch geprägte Diskussion nicht einlassen sollte, an deren Ende es nur Verlierer geben wird.

Der europäische Integrationsprozess geht weiter, und er hat eine neue Dynamik erreicht. Dort bemühen wir uns zurzeit – jedenfalls in einer Reihe von Staaten – unter Nutzung des so genannten Institutes der verstärkten Zusammenarbeit für die Besteuerung der Unternehmen eine Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlage zu finden und nach Möglichkeit auch die Steuersätze nicht allzu sehr auseinander laufen zu lassen. Ob das gelingt, wird sich zeigen. Es gibt eifrige Bemühungen, den Steuerwettbewerb in seiner Spielart als unfairen oder schädlichen Steuerwettbewerb seitens der EU und der OECD nicht ausufern zu lassen. Es wurden Regeln für einen fairen Steuerwettbewerb aufgestellt und zum Teil auch umgesetzt – ich erinnere an den Wohlverhaltenskodex. Selbst die bekanntesten und rigorosesten Steuerparadiese mussten einsehen, dass ein unbegrenzter Steuerwettbewerb letztlich zum Nachteil aller führt, und sie haben der Befolgung von Wettbewerbsregeln, wenn auch zähneknirschend, zugestimmt. Kann es unter diesen – über nationale Grenzen hinausgehenden – Rahmenbedingungen zukunftsweisend sein, innerhalb eines EU-Mitgliedsstaates den gegenteiligen Weg zu gehen und den Ländern die Gesetzgebungshoheit wichtiger Steuern zu übertragen? Ich denke, dies wäre ein Irrweg.

IX.

Unser Grundgesetz hat eine glänzende Vergangenheit, und es genießt eine hohe Wertschätzung im In- und Ausland. Die Finanzverfassung ist ein Teil dieses Grundgesetzes und sie durchlief soeben einen mehrjährigen Reformprozess.

Allerdings wird es auch künftig Veränderungen geben müssen. Aus der Föderalismusdebatte gibt es auch eine Reihe von sinnvollen Anstößen dazu. Ich nehme sehr bewusst noch einmal die Mischfinanzierung auf. Ich denke, dass mehr Transparenz vonnöten ist, dass Finanzverantwortung und Sachverantwortung in stärkerem Maße zueinander gebracht werden müssen, damit der Bürger auch erkennt, wer für was zuständig ist. Aber aus Deutschland, soeben erst staatlich geeint, nunmehr einen Flickenteppich zu machen und das Land in steuerliche Kleinstaaterei zurückzuwerfen, ist das Letzte, was wir brauchen. Zur Einheitlichkeit des Wirtschaftsraumes Deutschland und zu einem vitalen Föderalismus mit einer leistungsfähigen Finanzverfassung gibt es aus meiner Sicht keine sinnvolle Alternative.