

Probleme des föderativen Systems in Deutschland und Europa

Gisela Färber

**Gutachten im Auftrag
der Friedrich-Ebert-Stiftung**

ISBN 3-89892-231-6

Herausgeber und Redaktion:

Albrecht Koschützke, Stabsabteilung der Friedrich-Ebert-Stiftung

Copyright 2004 by Friedrich-Ebert-Stiftung, 53170 Bonn

Layout: PAPYRUS – Schreib- und Büroservice, Bonn

Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign, Bonn

Gesamtherstellung: Toennes Satz + Druck, Erkrath

Printed in Germany 2004

Inhalt

1. Deutschland in der Europäischen Union als föderatives System im Prozess der föderalstaatlichen Ausdifferenzierung	5
2. Anforderungen an föderative Systeme aus der Sicht der ökonomischen Theorie der Politik.....	8
2.1 Ziele und Stärken föderativer Systeme in einer globalisierten Welt unter verstärktem Wettbewerbsdruck.....	9
2.2 Elementare Konstruktionsmerkmale föderativer Systeme in realen Welten	11
2.3 Besonderheiten des deutschen und europäischen Verwaltungs-föderalismus.....	14
3. Das föderative System Deutschlands vor dem Hintergrund gewandelter Rahmenbedingungen	17
3.1 Globalisierung, Europäisierung und verschärfter regionaler Standort-wettbewerb	19
3.2 Deutschland als föderatives Mehr-Ebenen-System innerhalb der EU unter den Bedingungen der Währungsunion.....	22
3.3 Große Divergenzen der Wirtschaftskraft seit der deutschen Vereinigung und fortgesetzter regionaler Strukturwandel.....	25
4. Probleme der Finanzverfassung in Deutschland und Europa	29
4.1 Übermäßige Zentralisierung und unterlassene Dezentralisierung der Aufgabenverteilung in Deutschland und Europa	29
4.2 Zentralisierungstendenzen unterstützende Regelungen der bundesstaat-lichen Ausgabenverteilung	33
4.3 Die Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte in Deutschland und Europa unter dem „Diktat“ des Steuerrecht des Bundes	35
4.4 Überlasteter bundesstaatlicher, kommunaler und europäischer Finanz-ausgleich.....	41
4.4.1 Reform des Länderfinanzausgleichs	41
4.4.2 Probleme des kommunalen Finanzausgleichs in Deutschland.....	42
4.4.3 Impliziter europäischer Finanzausgleich	43

4.5	Verschuldungsgrenzen und Maastricht-Kriterien	44
4.6	Zusammenfassung der Reformoptionen aus normativer Sicht	47
5.	Probleme einer Reform der bundesstaatlichen und der europäischen Finanz- verfassung – eine polit-ökonomische Perspektive.....	50
5.1	Akteure und ihre Rollen im Vier-Ebenen-System Deutschlands und Europas	51
5.2	Wer „profitiert“ vom derzeitigen System am meisten?.....	53
6.	Schlussfolgerungen für die Reform des Föderalismus in Deutschland und Europa.....	57

1. Deutschland in der Europäischen Union als föderatives System im Prozess der föderalstaatlichen Ausdifferenzierung

In den letzten 20 Jahren hat sich das politische Kompetenzgefüge in Deutschland nachhaltig geändert, ohne dass es zu größeren Änderungen des Grundgesetzes gekommen ist. Zwar hat auch die deutsche Vereinigung im Jahr 1990 die Politik vor damals nicht anerkannte Herausforderungen vor allem der wirtschaftlichen Anpassung gestellt, was Auswirkungen auf die politischen Verhandlungssysteme hat. Größer sind allerdings die Veränderungen, welche aus der „Europäisierung“ resultieren, indem z.T. durch explizite Vertragsschlüsse, z.T. durch das Zusammenwachsen der europäischen Volkswirtschaften implizit zunehmend Kompetenzen auf die europäische Ebene abgegeben oder – nach Lage der Dinge – von ihr selbst aufgenommen und entsprechend autonome Gestaltungsspielräume der nationalen Politiken beschränkt werden. Zusätzlich kompliziert wird der Prozess der Europäisierung durch das Nebeneinander föderativ und nicht-föderativ verfasster Mitgliedstaaten, wobei insbesondere von PolitikerInnen der Länder mit zentralistischen Verfassungen die eher dirigistische Sichtweise ihrer nationalen Politikstile auf die Entscheidungs- und Binnenorganisationsmuster Europas übertragen wird. In naher Zukunft werden neue Mitgliedstaaten aus MOE aufgenommen werden. Ein kürzlich eingesetzter europäischer Konvent hat Vorschläge unterbreitet, welche die EU im Hinblick auf ihr erweitertes Aufgabenspektrum und die wechselnde Zahl von Mitgliedstaaten mit weiter divergierender Wirtschaftskraft anpassen sollen.

Obwohl die Europäische Union de jure immer noch eine supranationale Organisation und keine föderative Staatsebene darstellt, weil ihr konstitutive staatsrechtliche Merkmale fehlen, so ist sie unter funktionalen Gesichtspunkten längst als vierte bzw. dritte Ebene eines hochkomplexen föderativen „Mehrebenensystems“ zu betrachten. Die fortschreitende ökonomische Integration einerseits, welche zuletzt durch die Einführung einer gemeinsamen Währung für die Mehrzahl der Mitgliedstaaten dokumentiert wurde, und die Verhandlungen um die Osterweiterung andererseits haben bezeichnenderweise insbesondere in Deutschland den Ruf nach einer staatsrechtlichen „Aufwertung“ Europas, nach einer europäischen Verfassung¹ laut werden lassen. Bei

1 Vgl. „Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa vom 27.06.2003“
<http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00820-re01.de03.pdf>

den Verhandlungen des Europäischen Konvents und ihrem Ergebnis stellen sich aber nicht nur Fragen im Hinblick auf die Gestaltung einer zukünftigen Europäischen Verfassung, sondern auch danach, welche Rückwirkungen bereits eingetretene Veränderungen im europäischen Kompetenzgefüge und die zukünftige „Staatswerdung“ Europas für die nationalen politischen Systeme haben und welche Konsequenzen hieraus für die nationalen Verfassungen, d.h. insbesondere für das deutsche föderative System zu ziehen sind.

Eine weitere wichtige Perspektive auf die zukünftige Gestaltung des föderativen Systems in Deutschland und Europa nimmt **das veränderte Staatsverständnis** auf. Gleichgültig, ob vom „Gewährleistungsstaat“ oder vom „aktivierenden Staat“ die Rede ist, immer ist damit ein Rückzug des Staates gemeint, der in Zukunft eben nicht mehr für jedwede private Wohlfahrt in allen unangenehmen Lebenslagen zuständig ist. **Er soll vielmehr Hilfe dazu leisten, dass BürgerInnen soziale Selbstverantwortung für ihr Leben und das ihrer Familie übernehmen (können), dass die Versorgung der BürgerInnen mit präferenzgerechten Gütern und Dienstleistungen zu angemessenen Preisen erfolgt und die Märkte so weit wie möglich ihrer Aufgabe nachkommen können, neben Gütern und Dienstleistungen auch Einkommen und Beschäftigung zu sichern. Damit gibt der Staat nicht die Verantwortung für das „Ergebnis“ auf. Er bedient sich aber anderer Instrumente, um seine gesellschaftspolitischen Ziele zu erreichen, indem er selbst nicht mehr in die Bresche springt und ein eigenes, teures und bürokratisches Angebot produziert, wenn der Markt „versagt“, sondern indem er Dritte – BürgerInnen wie Unternehmen oder Non-Profit-Organisationen – in die Lage versetzt, in manchen Fällen auch beauftragt, das politisch gewünschte Wohlfahrtsergebnis zu realisieren. Es liegt auf der Hand, dass sich mit diesem Konzept nicht nur das Verhältnis zwischen BürgerIn und Staat, sondern auch das der verschiedenen föderativen Ebenen untereinander verändert, was seinerseits wiederum weitergehenden Reformbedarf der Binnenstrukturen deutscher Politik begründet.**

Sollen notwendige Reformen nicht „an den Problemen vorbei“ unternommen werden – und damit für längere Zeit die Möglichkeiten einer grundlegenden Veränderung blockieren –, dann müssen zunächst **Leitbilder, Ziele und Konstruktionsprinzipien** festgelegt werden. Diese sind einerseits aus der Theorie abzuleiten und mit den von der Politik unveränderbaren Rahmenbedingungen, andererseits aber auch mit den wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Wertvorstellungen der politisch verantwortlichen Mehrheit abzustimmen, bei Verfassungsreformen sogar auf einen sehr viel breiteren Konsens abzustellen.

Insofern werden im folgenden zunächst wichtige Gestaltungsparameter für die Grundstrukturen föderativer Systeme abgeleitet.

Im dritten Abschnitt werden die Veränderungen genauer analysiert, welche dafür verantwortlich sind, dass das bestehende föderative System, welches zuletzt 1969/70 grundlegend reformiert wurde, nur noch beschränkt in der Lage ist, die Aufgaben des öffentlichen Sektors sachlich angemessen, effizient und mit der notwendigen Flexibilität und Anpassungsfähigkeit zu erfüllen.

In Kapitel 4 werden schließlich die Probleme des föderativen Systems in Deutschland und Europa zusammengefasst präsentiert. Dabei wird der normativen Logik der Konstruktion von Finanzverfassungen i.w.S. gefolgt, dass zunächst die Aufgabenverteilung auf die föderativen Ebenen festgelegt wird, aus der sich die Verteilung der budgetären Belastungen, der Ausgaben ergibt, welche ihrerseits den Einnahmenbedarf von Bund, Ländern, Gemeinden und Europa determiniert. Vertikale wie horizontale Divergenzen zwischen so abgeleitetem Finanzbedarf und der Ergiebigkeit der verteilten Steuerquellen (Steuerkraft) werden schließlich durch Finanzausgleichsmaßnahmen mehr oder weniger weitgehend geschlossen. Dieser Abschnitt schließt mit einer Zusammenfassung der Vorschläge zur Reform des bundesdeutschen Föderalismus, die sich aus den normativen Zielvorstellungen und den festgestellten Problemen ergeben.

Im fünften Kapitel werden schließlich die beteiligten Akteure und ihre Interessen daraufhin untersucht, inwieweit diese den notwendigen Reformmaßnahmen entgegenstehen, wo aus Sicht der Akteure vor allem Risiken in den Reformen stecken, auf die sie sich aus der Sicht von Regierungen, welche wiedergewählt werden wollen, nicht einlassen können und wo mögliche, noch funktional akzeptable Kompromissfugen liegen.

2. Anforderungen an föderative Systeme aus der Sicht der ökonomischen Theorie der Politik

Die ökonomische Theorie des Föderalismus, welche Teile der normativen Theorie der öffentlichen Finanzen und der positiven ökonomischen Theorie der Politik in sich vereint², hat **optimale Konstruktionsbedingungen für föderative Systeme** zum Gegenstand. **Dabei geht es nicht nur um die Gewährleistung eines über alle föderative Ebenen hinweg in Art und Umfang effizienten öffentlichen Güterangebots, sondern auch und gerade darum, wie verteilungs- und stabilitätspolitische Aufgaben auf die verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen zugeordnet werden und welche Folgen dies für die Zuordnung von Ausgaben- und Einnahmenrechten sowie für den Finanzausgleich zwischen den Jurisdiktionen hat.** Die Präferenzdeckungsfunktion demokratischer Wahlen für das von den WählerInnen gewünschte öffentliche Güter- und Dienstleistungsangebot sowie für die damit verbundene Steuerlast wird gezielt für die Herstellung nahezu optimaler Entscheidungen eingesetzt, wobei berücksichtigt wird, dass BürgerInnen in verschiedenen Regionen eines Nationalstaates deutlich unterschiedliche Präferenzen gegenüber öffentlichen Gütern haben.

Die Bildung von Gebietskörperschaften und insbesondere von subnationalen Jurisdiktionen mit Staatsqualität fördert die Kohärenz der Präferenzen nach öffentlichen Gütern nicht nur durch regional-kulturelle Zusammengehörigkeit, sondern auch dadurch, dass die für die Personen jeweils optimale Kombination auch durch Wanderung in eine andere Jurisdiktion – Land oder Gemeinde oder inzwischen auch Mitgliedstaat der EU – zu erreichen ist³. **Umverteilung durch öffentliche Güter, Transfers und progressiv wirkende Steuern ist auf den untergeordneten föderativen Ebenen ebenfalls möglich, wenn dies den Präferenzen der jeweiligen WählerInnen entspricht, allerdings nur bis zu dem Grad, wie der Standortwettbewerb, der sich durch immer weiter gehende Freizügigkeitsregeln für die Wahl des Wohn- und Arbeitsortes intensiviert, größere Umverteilungen beim Steuer-Leistungs-Verhältnis unterbindet, weil die**

2 Vgl. Kirchgässner, Gebhard; Frey, Bruno S.: Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., München 1998; Blankart, Charles B.: Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 3. Aufl., München 1998, S. 69ff. sowie Eichenberger, Reiner: Föderalismus: Eine politisch-ökonomische Analyse; in: von Arnim, Hans Herbert; Färber, Gisela; Fisch, Stefan (Hrsg.): Föderalismus: Hält er noch, was er verspricht? Seine Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, auch im Lichte ausländischer Erfahrungen; Baden-Baden 2000, S. 111ff.

3 Vgl. Tiebout, Charles: A Pure Theory of Local Expenditures; in: Journal of Political Economy, 1956, S. 416ff.

Mehrheit der ortsansässigen WählerInnen nicht bereit ist, das wachsende steuerliche Defizit der zuziehenden Leistungsempfänger zu finanzieren. Darüber hinaus kann die auf viele Gebietskörperschaften verteilte Entscheidungskompetenz über Art und Umfang öffentlicher Güter nur dann optimal funktionieren, wenn auf eine durchaus sehr allgemeine Weise sichergestellt werden kann, dass die Nutzer öffentlicher Leistungen auch zu deren Finanzierung durch die Entrichtung von Steuern an die jeweils verantwortliche Jurisdiktion beitragen oder dass ein die externen Effekte internalisierender Finanzausgleich stattfindet. Der ideale Fall der sog. „fiskalischen Äquivalenz“ ist dann gegeben, wenn der Kreis der Nutzer öffentlicher Güter, derer, die die Finanzierungsmittel für das Angebot aufbringen, und der Entscheidungsträger über Art und Umfang öffentlicher Güter bzw. der WählerInnen identisch sind⁴.

Reale Welten sind allerdings dadurch gekennzeichnet, dass zumeist mehrere Optimalitätsbedingungen nicht erfüllt, ja sogar systematisch verletzt sind. Manche dieser Konditionen sind veränderbar und damit auch Gegenstand notwendiger Reformmaßnahmen, andere unveränderbar und müssen deshalb als Rahmenbedingungen oder als Beschränkungen der politischen Gestaltung akzeptiert werden. Deshalb kann man sich realen Welten wie einer föderativen Verfassung für Deutschland und Europa nur über Ziele, die vorherrschenden bestehenden Gestaltungsmuster, die sich mit dem Stichwort des Verwaltungsföderalismus etikettieren lassen, sowie grundlegende Gestaltungsprinzipien nähern.

2.1 Ziele und Stärken föderativer Systeme in einer globalisierten Welt unter verstärktem Wettbewerbsdruck

Deutschland hat – mit einigen Unterbrechungen – eine lange föderative Tradition. Seine Gestaltungsprinzipien unterscheiden sich von denen anderer föderativer Staaten. Bevor auf diese Besonderheiten eingegangen wird, erscheint es allerdings sinnvoll, aus der Theorie die Stärken föderativer Verfassungen noch einmal abzuleiten, um eine Art Leitbild und Zielsystem für die Analyse der bestehenden Probleme und vorgeschlagener Reformmaßnahmen zu haben.

Insbesondere im Vergleich zu zentralistisch verfassten Ländern wird deutlich, welches die **Vorteile föderativer Staaten** sind, die es gilt, bei der konkreten Gestaltung der jeweiligen föderalen Verfassungen wirkmächtig werden zu lassen.

4 Vgl. Olson, Mancour Jr.: The Principle of „Fiscal Equivalence“: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government; in: The American Economic Review, Vol. LIX (1969), S. 479ff.

1. **Optimale Berücksichtigung regionaler Präferenzen:** Bestehen für Art und Umfang bestimmter öffentlicher Leistungen in verschiedenen Landesteilen unterschiedliche Präferenzen der BürgerInnen, dann ist über eine entsprechende Dezentralisierung dieser öffentlichen Aufgaben eine bessere Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Leistungen zu realisieren, zumal, wenn eine Jurisdiktion aus Gründen der Gleichheit und Gleichbehandlung von BürgerInnen selbst keine Differenzierung der Qualität des öffentlichen Angebots betreiben darf.
2. **Kostenminimale Produktion eines bestimmten öffentlichen Leistungsangebots:** Regional unterschiedliche Nachfragemengen, ebenfalls regional unterschiedliche Preise für die vom öffentlichen Sektor benötigten Produktionsfaktoren sowie aus Gründen der natürlichen Umwelt und historisch bedingter Nutzungsentscheidungen über regionale Infrastruktur unterschiedliche Kosten der Erstellung und des Unterhalts regionaler Infrastrukturgüter bewirken regional unterschiedliche „Produktionsweisen“ und Angebotslösungen für Produktion und Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen, wenn das öffentliche Leistungsangebot insgesamt kostenminimal erstellt werden soll. Die regionalen und lokalen Jurisdiktionen benötigen hierfür auch die Kompetenzen, die unterschiedlichen Angebots- und Produktionswege einschlagen zu dürfen.
3. **Ein effizienzfördernder Innovationswettbewerb im öffentlichen Sektor:** Innovationen in der Privatwirtschaft werden durch den Wettbewerb forciert, während der öffentliche Sektor üblicherweise eine Art bürokratisches Monopol darstellt, welches in mehrfacher Hinsicht systematisch ineffizient handelt⁵. Innovationen über den ganzen öffentlichen Sektor einzuführen, verursacht im Fall des Scheiterns hohe Kosten. Nachgeordnete Jurisdiktionen stehen demgegenüber in einem wirksamen Innovationswettbewerb, weil jede Regierung sich auch an den Leistungen der anderen Regierungen der gleichen Ebene misst, und haben deshalb auch ein größeres Innovationsinteresse als ein unitarischer Staatssektor. Im Falle des Scheiterns betragen die Kosten nur einen Teil derer eines Scheiterns im Gesamtstaat. Im Erfolgsfall setzt sich die gute innovative Angebotslösung durch Nachahmungswettbewerb auch bei den anderen Jurisdiktionen durch⁶.
4. **Anpassungsfähigkeit des föderativen Systems an Veränderungen der Umwelt in Bezug auf Art und Umfang öffentlicher Aufgabenerfüllung:** Veränderungen der

5 Niskanen, William: Bureaucracy and Representative Government, Chicago, New York 1971 und Leibenstein, Harvey: Allocative efficiency vs. „X-efficiency“; in: American Economic Review, Vol. 56, 1966, S. 392ff.

6 Vgl. Oates, Wallace E.: Ein ökonomischer Ansatz zum Föderalismusproblem; in Kirsch, Guy (Hrsg.): Föderalismus; Stuttgart, New York 1977, S. 20ff. und Breton, Albert: Competitive Government: An Economic Theory of Politics and Public Finance, Cambridge 1996, S. 30ff.

gesellschaftlichen Umwelt erfordern Veränderungen bei Art und Umfang öffentlicher Güter und Dienstleistungen. Für die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Volkswirtschaft wie auch für die Lebensqualität in der Gesellschaft ist es ausschlaggebend, dass die öffentlichen EntscheidungsträgerInnen auf die hieraus resultierenden notwendigen Veränderungen sachlich und zeitlich angemessen reagieren. **Föderative Systeme sind hier einerseits unitarischen insoweit unterlegen, als sie die komplexeren, trägeren politischen Entscheidungssysteme haben, vor allem dann, wenn die Entscheidungskompetenz nicht nur bei einer föderativen Ebene, sondern bei mehreren liegt. Unitarische Systeme neigen andererseits zu vorschneellen Reformen und zu Änderungshektik, was auch nachteilig sein kann.**

5. **Optimale politische Kontrolle:** In den letzten Jahren, in denen nicht nur in Deutschland die Politikverdrossenheit gewachsen ist, haben nicht nur in der ökonomischen Theorie der Demokratie Argumente zugunsten einer effektiven demokratischen Kontrolle an Bedeutung gewonnen⁷. Auch die Konzepte der Zivilgesellschaft stellen auf die Partizipation der Menschen an ihrer gesellschaftlichen und politischen Umwelt ab. **Föderative Systeme haben wegen ihrer multiplen Strukturen und ihrer größeren Nähe zu den BürgerInnen zumindest auf den dezentralen Ebenen vom Grundsatz her größere und stärkere Partizipationsmöglichkeiten.** Auch in der Institutionenökonomie wird auf die Bedeutung optimaler Kontrollspannen zwischen den Agenten, den gewählten PolitikerInnen, und ihren Prinzipalen, den WählerInnen, hingewiesen. Voraussetzung für die Wirksamkeit von demokratischen Kontrollstrukturen sind allerdings klare Verantwortungsstrukturen einerseits und Transparenz hierüber bei den Wahlberechtigten andererseits.

2.2 Elementare Konstruktionsmerkmale föderativer Systeme in realen Welten

Föderative Systeme haben eine Vielzahl von Gebietskörperschaften, welche alle mit demokratischen Institutionen, Regierungen und Verwaltungen ausgestattet sind. WählerInnen sind damit an ihren Wohnorten auch Mitglieder verschiedener Jurisdiktionen und sind bei verschiedenen Wahlen wahlberechtigt. Sie sind damit – um ein Bild der Institutionenökonomie zu gebrauchen – multiple Prinzipale gegenüber verschiedenen Gruppen politischer Agenten in den Gebietskörperschaften der verschiedenen Ebenen, die ihrerseits wiederum die jeweiligen Administrationen in den Gebietskörperschaften steuern und kontrollieren. Es liegt auf der Hand, dass die föderative Binnenorganisation von

7 Vgl. Blankart, Charles B.: Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 4. Aufl., München 2001, S. 71ff.

Staaten und das Hinzutreten von supranationalen Ebenen von den originären Prinzipalen auch spezialisiertes Wissen hierüber verlangt. Zudem müssen die Kompetenzen der föderativen Ebenen so klar voneinander abgegrenzt sein, dass die WählerInnen Verantwortungen auf Parlamente und Regierungen zuordnen können, damit sie auch tatsächlich die politische Kontrolle ausüben können.

Daneben müssen im Bereich der Finanzverfassung einige Grundbedingungen erfüllt sein, damit der föderative Staatsaufbau seine o.a. Stärken entfalten kann:

- **Vom Grundsatz her muss die Pflicht zur Ausgabenfinanzierung an der Aufgabenkompetenz anknüpfen.** Besondere Probleme ergeben sich hierbei, wenn Gesetzgebungskompetenz und Verwaltungskompetenz auseinanderfallen, wie dies z.B. im deutschen Föderalismus gilt, aber auch in der EU angelegt ist.
- **Jede Gebietskörperschaft, die öffentliche Güter und Dienstleistungen gewährleistet, die ja gerade nicht vollständig aus Marktentgelten finanziert werden können, muss über hinreichend umfangreiche eigene Besteuerungsrechte verfügen, um den für ihre BürgerInnen optimalen Umfang der jeweiligen Leistungen bestimmen zu können.** Nur der sog. Steuer-Ausgaben-Mechanismus schafft die direkte, für die WählerInnen auch wahrnehmbare demokratische Kontrolle, bei der über Wahlen ein Vergleich des Grenznutzens aus dem Angebot öffentlicher Güter und des Nutzenverlustes durch die hierfür notwendige marginale Steuerbelastung stattfindet⁸. Das Besteuerungsrecht darf sich nicht in der Ertragskompetenz erschöpfen, sondern muss auch das Recht zur Bestimmung der Höhe der Steuer umfassen.
- Die ebenenspezifischen Finanzausgleiche in föderativen Systemen haben multiple Aufgaben:
 - Sie sollen erstens Unzulänglichkeiten der Steuerverteilung in vertikaler wie in horizontale Hinsicht ausgleichen.
 - Zweitens können starke regionale Unterschiede bei den Kosten der dezentral produzierten öffentlichen Güter vor allem dann ausgeglichen werden, wenn die öffentlichen Ausgaben durch die Gesetzgebung einer übergeordneten Ebene determiniert sind.
 - Drittens sollen regionale externe Effekte, sog. regionale Spillovers, internalisiert werden, wenn die Kosten und Nutzen der öffentlichen Güter der jeweiligen Gebietskörperschaft nicht nur bei den steuerzahlenden BürgerInnen anfallen, son-

8 Vgl. Lindahl, Erik: Die Gerechtigkeit der Besteuerung, Lund 1919, S. 85ff.; Samuelson, Paul A.: Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure; in: Review of Economics and Statistics 1955, S. 350ff.

dem auch bei den BürgerInnen anderer Jurisdiktionen. In diesem Fall kann der Steuer-Ausgaben-Mechanismus nicht optimal funktionieren.

- Viertens werden über einen Finanzausgleich auch immer verteilungspolitische Vorstellungen realisiert, wie öffentliche Güter und Dienstleistungen jenseits der Zahlungsfähigkeit der SteuerzahlerInnen in den verschiedenen Jurisdiktionen einer föderativen Ebene verfügbar sein sollen. Oft geht es hier um die Sicherung einer Mindestausstattung mit öffentlichen Gütern. Es geht aber auch darum, dass eine wirtschafts- und steuerkraftbedingte zu starke Divergenz des öffentlichen Güterangebots ähnliche – per se unerwünschte – Wanderungsbewegungen auslösen würde wie eine ungleiche Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen und dass zu große Unterschiede in den Entwicklungschancen und den Ausstattungsstandards zwischen Zentren und Peripherie zumindest politisch nicht akzeptiert werden. Wie schwierig eine Konkretisierung dieser Vorstellungen im politischen Prozess ist, zeigt z.B. die deutsche Debatte um die Ziele der Gleichwertigkeit und der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse.

Auf den Ausweis expliziter Ziele des Finanzausgleichs wird bedauerlicherweise meist verzichtet, was krude Verteilungsinteressen begünstigt und eine Überprüfung der Leistungsfähigkeit dieses so wichtigen Instrumentes föderativer Finanzverfassungen erschwert. Insoweit ist auf eine klare Zieldefinition für jeden der auf den verschiedenen Ebenen stattfindenden expliziten oder – wie im Fall der EU – auch impliziten Finanzausgleiche zu achten.

Bei der Gestaltung konkreter föderativer Finanzverfassungen ist weiter zu berücksichtigen, dass sowohl die Setzung rechtlicher Rahmenbedingungen als auch die Einnahmen- und Ausgabenpolitik jeder Jurisdiktion Auswirkungen auf die regionale wirtschaftliche Entwicklung und damit auch auf die einnahmen- wie ausgabenseitige Haushaltsentwicklung der jeweils nachgeordneten Gebietskörperschaften haben. Diese Dimension wird zwar regelmäßig durch die Zweiten Kammern in der Gesetzgebung berücksichtigt, deren Zustimmung nicht erfolgt, wenn diesen regionalen Interessen nicht eine angemessene Bedeutung zugemessen wird. Indes ist es in vielen Fällen äußerst schwer, die regionalen Dimensionen öffentlicher Aktivitäten richtig zu prognostizieren, so dass viele Entscheidungen unter Intransparenz der regionalen Folgen getroffen werden oder vom „Fingerhakeln“ hinter geschlossenen Türen dominiert werden.

Zu beachten sind auch Effekte horizontaler Verwerfungen, wie sie z.B. durch die wachsende transregionale und transnationale Betätigung von Wirtschaftssubjekten – Unternehmen wie private Haushalte – entsteht. Insbesondere dann, wenn Regeln für die Inan-

spruchnahme von öffentlichen Leistungen und für die Entrichtung von Steuern an die verschiedenen Jurisdiktionen nicht koordiniert sind, kommt es zu strategischen Verhaltensweisen, welche darauf abzielen, die Klammer zwischen der Inanspruchnahme eines öffentlichen Leistungsangebots einer Gebietskörperschaft und den Steuerzahlungen an sie zu Lasten der Allgemeinheit zu brechen. Insoweit bestehen hier Grenzen vollständiger Autonomie von Jurisdiktionen. Art und Ausmaß der notwendigen Koordinierung müssen allerdings vorsichtig gegen das Autonomieargument der beteiligten Jurisdiktionen abgewogen werden.

2.3 Besonderheiten des deutschen und europäischen Verwaltungs-föderalismus

Eine besondere Konstruktion föderativer Verfassungen ist in Deutschland und in Europa gegeben. Hier liegen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz nicht in einer Hand, sondern sind systematisch geteilt: Die übergeordnete Jurisdiktion hat die Gesetzgebungskompetenz inne, die nachgeordnete Ebene ist für die Verwaltung der Bundesgesetze zuständig. Im Fall von Europa muss europäisches Recht zunächst in nationales Recht umgesetzt werden, bevor die nationalen Verwaltungen es vollziehen. Diese föderale Konstruktion hat im Grunde historische Ursachen: Sie ist darin begründet, dass die Gliedstaaten, die vor der Föderation existierten, der übergeordneten Ebene nur beschränkte Macht übertragen wollten. Durch die Vollzugskompetenz auf der dezentralen Ebene wird die Ausweitung von Kompetenzen der höheren von den Gliedstaaten von letzterer kontrolliert. Das Hinzutreten der vierten, europäischen Ebene hat diese interaktiven Kompetenzgefüge um einige komplexer werden lassen.

Die Konstruktion des Verwaltungsföderalismus hat aber auch Gründe einer effizienten öffentlichen Güterversorgung, da die übergeordneten Ebenen keine eigene in die gesamte Fläche der Gebietskörperschaft hineinreichende eigene Verwaltung vorhalten müssen. Die Gliedstaaten und Gemeinden organisieren den Vollzug der Gesetze im Kontext der Verwaltung ihrer Aufgaben und realisieren dabei Bündelungsvorteile gegenüber einer nach Ebenen getrennten Verwaltung. Außerdem besteht die Möglichkeit, das Angebot öffentlicher Leistungen nicht bis in letzte Details zu programmieren, sondern nur die Merkmale einer zentralen Regulierung zu unterwerfen, die für das Gemeinwohl wichtig sind. Diese Konstruktion liegt dem EWG-Vertrag zugrunde, die der EU – mit Ausnahme weniger eigener Aufgabenbereiche wie z.B. die Landwirtschaft – nur dann Regelungskompetenzen zuweist, wenn dies erforderlich ist, um das Funktionieren des gemeinsamen Marktes, des Binnenmarktes oder inzwischen auch der Währungsunion zu gewährleisten. Auch das deutsche Grundgesetz kennt eine derartige Konstruktion, wenn

es die Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen auf den Bund im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen nach Art. 72 Abs. 3 davon abhängig macht, dass dies zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit oder zur Herstellung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse erforderlich ist. Auch die Gemeinschaft schädigende Verhaltensweisen einzelner Länder können durch eine explizite Regelung auf Bundesebene gleichgeschaltet und unterbunden werden.

Die Vorteile des Verwaltungsföderalismus kommen dann zur Geltung, wenn die übergeordnete föderative Ebene nur diejenigen Sachverhalte zentral reguliert, die effektiv notwendig sind. Wird den dezentralen Jurisdiktionen im übrigen freigestellt, wie sie die durch Bundes- oder Europarecht vorgeschriebenen öffentlichen Leistungen erbringen wollen – wobei hier je nach regionalen Präferenzen durchaus erhebliche Unterschiede der Aufgabenerfüllung optimal sein können –, dann korrespondieren c.p. im übrigen auch die Ausgabenbelastungen für die Aufgabenerfüllung mit den Unterschieden in den regionalen Präferenzen.

Bezeichnenderweise bilden beim echten Exekutiv- oder Verwaltungsföderalismus die Regierungen der Gliedstaaten die Zweite Kammer, d.h. nicht Vertreter der Parlamente und nicht direkt gewählte Volksvertreter wie in den Senatsmodellen. Es gibt zwar auch andere Systeme, bei denen die Bundesebene kaum eigene Vollzugskompetenzen wahrnimmt, so z.B. in Österreich und der Schweiz. Hier haben die Zweiten Kammern gewählte Volksvertreter, die die regionalen Interessen stärker repräsentieren als die proportional zur Bevölkerungszahl besetzten Ersten Kammern. Gerade die Beispiele der beiden südlichen Nachbarn Deutschlands zeigen aber, dass die Zentralisierung oder Dezentralisierung von Aufgaben nicht durch die Konstruktion der Zweiten Kammer bestimmt wird, sondern durch die jeweilige Konstruktion der Finanzverfassung. Denn die beiden Länder unterscheiden sich insbesondere durch die nachhaltige Steuerautonomie der Gliedstaaten, welche in Österreich, ähnlich wie in Deutschland, nicht existiert, während die Schweiz starke autonome Besteuerungskompetenzen insbesondere auch bei der Einkommensteuer auf Kantonebene hat. In der Schweiz hat auch die Bundesebene eigene Besteuerungskompetenzen für die Umsatzsteuer und für eine Einkommensteuer. Es ist ein Schweizer Spezifikum, dass sich der Bund das Recht auf Erhebung dieser Steuern durch ein Referendum bestätigen lassen muss. Auch diese Konstruktion hat massive Auswirkungen auf Art und Umfang der tatsächlich wahrgenommenen Aufgabenerfüllung des Bundes.

Diese grundsätzlichen Überlegungen zeigen, dass die Konstruktion der Zweiten Kammern oder auch Entscheidungen darüber, ob die Kompetenzen für Gesetzgebung und Vollzug auf einer Ebene liegen oder getrennt voneinander verteilt sind, ex ante keine

Beurteilung ermöglichen, welche der möglichen Lösungen für ein Land die beste oder angemessene ist. Hier sind auch immer historische Bedingungen gegeben, welche Lösungen, die einen vollkommenen Bruch mit vorherigen Gestaltungen bedeuten, von vorneherein ausschließen⁹. Es bleibt indes die Frage, welches die Ursachen für die konkret vorfindbaren Probleme in den föderativen Verfassungen Deutschlands und Europas sind und welche Lösungen gerade vor dem Hintergrund der bestehenden Konstruktionen möglich sind.

9 Vgl. McLure, Charles E.: The Tax Assignment Problem: Ruminations on How Theory and Practice Depend on History; in: National Tax Journal, Vol. 54, 2001, S. 339ff.

3. Das föderative System Deutschlands vor dem Hintergrund gewandelter Rahmenbedingungen

Die bundesstaatliche Verfassung Deutschlands wie auch die Institutionen und Regeln der Europäischen Union sind ohne Blick zurück auf ihre entscheidenden historischen Wurzeln nicht zu verstehen. Von ihrer Genese her sind beide ein Zusammenschluss vorher souveräner Staaten, die die Vorteile einer überregionalen föderativen Ebene insbesondere im Prozess der wirtschaftlichen Integration und einer größeren politischen Einheit realisieren wollten, ohne die Kontrolle auf das neue politische Gebilde aufzugeben. Es ist bezeichnend, dass sich in beiden Fällen die sicherheits- und außenpolitischen Interessen der stärksten Gründerstaaten, Preußen einerseits und Deutschland und Frankreich andererseits, in der Aufgabenverteilung widerspiegeln: Auch die ersten europäischen Organisationen waren neben dem Gemeinsamen Markt für die kriegswichtigen Bereiche Kohle und Stahl, Atom und Landwirtschaft zuständig. Von diesen Rahmenbedingungen hat sich die EU weit entfernt, was sich nicht zuletzt an einer Vielzahl neuer Aufgaben bis hin zur Währungsunion zeigt.

Für den deutschen Föderalismus wurden die wichtigsten Strukturmerkmale nach dem Zweiten Weltkrieg beim Herrenchiemsee-Kongress und im darauf folgenden Parlamentarischen Rat entschieden. Hier wurden das Bundesratsmodell ebenso wie der Verzicht auf Steuerautonomie für die Länder festgelegt. Insbesondere für den bundesstaatlichen Finanzausgleich wurden nur provisorische Vereinbarungen fixiert und weitergehende Lösungen auf spätere Verhandlungen verschoben. Hier spielten die höchst unterschiedlichen Kriegsschäden und Flüchtlingsströme in den Ländern eine große Rolle. Probleme ergaben sich im weiteren dann in der vertikalen Steuerverteilung, indem die dem Bund zugeordneten Steuerquellen stärker wuchsen als dessen Aufgaben und er sich damit – entgegen dem verfassungsrechtlichen Dotationsverbot – in Aufgabenbereiche der Länder insbesondere im Bereich der Sozialgesetzgebung „einkaufte“.

Anfang bis Mitte der sechziger Jahre fand eine Diskussion um eine große Verfassungsreform statt, welche insbesondere die neuesten Erkenntnisse über die Möglichkeiten stabilisierender wirtschafts- und finanzpolitischer Interventionen in die Strukturen der deutschen Finanzverfassung umsetzen sollte. Der Bericht der sog. Troeger-Kommission, die Grundlagen einer Reform der Finanzverfassung erarbeiten sollte, ist heute ein im-

mer noch lesenswertes Zeitdokument. Aus ihm wie aus den Gesetzgebungsdokumenten zum Stabilitäts- und Wachstumsgesetz und zur großen Haushalts- und Finanzreform 1969/70 wird deutlich, welche Grundeinstellungen zur politischen Intervention und zum föderativen Staat in dieser Zeit vorherrschten: **stabiles reales wirtschaftliches Wachstum, das nicht mehr durch konjunkturelle Einbrüche gestört werden würde, weil man ja die richtigen Instrumente mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz verabschiedet hatte, würde früher ungeahnte Ressourcen in die öffentlichen Kassen spülen, die – unter Leitung des Bundes – nur noch vernünftig durchgeplant werden müssten, um ein wohlfahrtsstaatliches „Eldorado“ zu etablieren, bei dem etwaige Verlierer von Reformen immer aus weiteren Wachstumsgewinnen refinanziert werden könnten.** Die Verhandlungen um einen in mittel- bis langfristiger Perspektive alle drei föderativen Ebenen umfassenden Bildungsgesamtplan, die Ende der siebziger Jahre endgültig scheiterten, können als eines der besten Beispiele für das damals vorherrschende Politikverständnis angesehen werden.

Entsprechend wurden die föderativen Beziehungen derart „programmiert“, dass die aus dem „Juliusturm“ finanzierten Einmischungen des Bundes in Aufgaben der Länder als Geldleistungsgesetze legalisiert, erweiterte Kompetenzen des Bundes im Bereich der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebung festgelegt und sogar gemeinschaftliche Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeiten in Form der Mischfinanzierungen des Art. 91a und b GG etabliert wurden. Im Bereich der Finanzverfassung i.e.S. wurden die Gemeinschaftssteuern ausgeweitet und verfassungsrechtlich festgeschrieben und über die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern ein vertikal flexibler Finanzausgleich für den Fall ungleicher Deckungsquoten eingeführt, wobei die vertikale Umsatzsteuerverteilung bis heute auch ausdrücklich in die Aufgabe der Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet eingebunden wurde. Zum horizontalen Länderfinanzausgleich traten ausdrücklich Bundesergänzungszuweisungen an leistungsschwache Länder hinzu, wie sie schon seit Mitte der sechziger Jahre gewährt wurden.

Seit mehr als 30 Jahren, sogar über die deutsche Vereinigung hinweg, gelten die in der großen Haushalts- und Finanzreform verabschiedeten Regelungen im wesentlichen unverändert fort. Es gab zwar einige Klagen gegen den Länderfinanzausgleich, die zu marginalen Anpassungen führten. Die Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich über das Föderale Konsolidierungsprogramm brachte ebenfalls nur unwesentliche Veränderungen an den Grundstrukturen. **Dabei haben sich seitdem die wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen nachhaltig verändert.** Hier sind insbesondere drei Komplexe zu nennen, die große Auswirkungen auf die föderativen Beziehungen und insbesondere auf die Finanzverfassung haben:

- **der Prozess der Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen**, der sich in Europa explizit an der Vollendung des Gemeinsamen Binnenmarktes und der Vollendung der Währungsunion festmachen lässt, der zum einen die nationalen Handlungsmöglichkeiten beschränkt und zum anderen den Standortwettbewerb nicht nur zwischen den nationalen Volkswirtschaften, sondern auch zwischen regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften verschärft hat,
- **der materielle und politische Bedeutungszuwachs europäischer Politik und Rechtssetzung**, der inzwischen so stark ist, dass auch, ohne dass die EU eigene Staatsqualität besitzt, aus dem Drei-Ebenen-System inzwischen ein Vier-Ebenen-System mit äußerst komplexen und sogar asymmetrischen Willensbildungsstrukturen gemacht hat,
- die allgemeinen, seit der ersten Erdölpreiskrise 1973 immer noch nicht bewältigten wirtschaftlichen Ungleichgewichte werden durch regionale wirtschaftlichen **Probleme des Strukturwandels** überlagert, was die föderativen Finanzbeziehungen unter besondere Spannungen setzt.

3.1 Globalisierung, Europäisierung und verschärfter regionaler Standortwettbewerb

Seit mehr als 20 Jahren findet ein Prozess der Öffnung nationaler Grenzen statt. Zum einen wächst die Mobilität von Menschen, Kapital und materiellen Ressourcen auch infolge real sinkender Transportkosten. Zum anderen wurden die Kosten der Grenztransaktionen gesenkt und Binnengrenzen beseitigt, um so die Wohlfahrts- und Wachstumsgewinne des internationalen Freihandels auch zur Lösung der hartnäckig andauernden Arbeitslosigkeitsprobleme zu nutzen. Genau dieses Konzept lag der Vollendung des Gemeinsamen Binnenmarktes zugrunde¹⁰. Auch in Nordamerika und in Ozeanien wurden Freihandelszonen geschaffen, welche darauf abzielen, die Produktionsfaktoren an den jeweils produktivsten Orten nutzen zu können, ohne dass nationale Grenzen sie daran hindern.

Mittlerweile ist der Kapitalmarkt als völlig globalisiert anzusehen. Die Europäische Währungsunion hat neun Jahre nach der Vollendung des Binnenmarktes weitere Transaktionskosten des Grenzübertritts in Europa beseitigt und die internationale Preistransparenz erhöht. Güter und Dienstleistungen werden im Zeitalter des Internet zunehmend grenzenlos gehandelt. Die Mobilität des Faktors Arbeit ist weiter gewachsen: Dies gilt insbesondere für gut ausgebildete Arbeitskräfte, die verstärkt weltweit eingesetzt wer-

¹⁰ Vgl. Cecchini, Paolo: The European Challenge 1992: the benefits of a single market, Aldershot 1998.

den, und für gering qualifizierte Menschen aus Ländern der Dritten Welt und Schwellenländern, zu denen die sog. westliche Welt ein wachsendes Einkommensgefälle aufweist. Nationale Grenzen stellen weniger denn je eine effektive Barriere dar. Sie haben damit auch Schutz- und Protektionsfunktionen nach innen verloren.

Für die nationale Politik resultieren daraus zweierlei Folgen:

- **Die offenen Grenzen haben den vorher gegebenen Zusammenhang zwischen Steuerzahlung und Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen aufgelöst.** Steuern sind zwar Zahlungen ohne Anspruch auf direkte Gegenleistung; in ihrer Gesamtheit sind sie allerdings eine Art Kontrakt dahingehend, dass den BürgerInnen dafür öffentliche Infrastruktur- und Sozialleistungen gewährt werden. Die Kontrolle über Leistung und „Gegenleistung“ wird über demokratische Wahlen gewährleistet. Dieser Zusammenhang und damit auch der Konsens, über den derartige gesellschaftliche „Verträge“ funktionieren, bricht in dem Maße zusammen, wie
 - zunehmend ZuwanderInnen oder Menschen mit zeitweiligem Aufenthalt in Deutschland die gleichen Leistungen im Inland in Anspruch nehmen können, ohne Steuern dafür zu entrichten (entweder weil sie nicht steuerpflichtig sind oder weil sie zu wenig verdienen, um Steuern zu entrichten) und ohne das ebenfalls verbindende Wahlrecht zu besitzen,
 - zunehmend offene Grenzen die Verschiebung von Unternehmensgewinnen in Steueroasen, d.h. Nachbarländer mit Lücken in den Bemessungsgrundlagen und niedrigen Steuersätzen sowie Steuerhinterziehung auf Kapitaleinkünfte über Länder, die strategisch niedrige Quellensteuern hierauf erheben, fast ohne Risiko ermöglichen und mit nur noch geringen Transaktionskosten sogar begünstigen.

Eine wachsende Zahl von BürgerInnen empfindet das „Preis-Leistungs-Verhältnis“ gegenüber dem Staat als zunehmend unbefriedigend, und es findet ein Prozess der wachsenden Leistungseinholung sowie der Abwanderung in die Schattenwirtschaft statt. Verstärkt wird die Wahrnehmung eines verschlechterten Tauschverhältnisses zwischen Steuerzahlung und öffentlichen Leistungen noch durch eine nicht werterhaltene öffentliche Infrastruktur und eine zu hohe explizite oder implizite, d.h. fiskalischen Nachhaltigkeitskriterien nicht standhaltende Verschuldung in der Vergangenheit, die wachsende Teile der Steuereinnahmen durch Zinszahlungen und Versorgungsausgaben absorbiert. Auch dadurch verschlechtert sich das Verhältnis zwischen Steuerzahlung und öffentlichen Leistungen, ohne dass eine Sanierung der öffentlichen Haushalte durch Erhöhung der Steuern möglich wäre. Dafür ist der verschärfte nationale, regionale und lokale Standortwettbewerb verantwortlich.

- **Nach dem Wegfall der Behinderungen und eines Großteils der Transaktionskosten an den europäischen Grenzen konkurrieren nicht mehr nur nationale Orte, sondern alle europäischen Standorte um die Ansiedlung und um den Erhalt von Unternehmen und Arbeitsplätzen, die wiederum die Basis für das Einkommen oder Einwohner in der Region bilden.** Auch der Wegfall des sog. Eisernen Vorhangs, der früher eine fast hundertprozentige Mobilitätsblockade bedeutete, hat zusammen mit den Plänen zur Osterweiterung der EU den Kreis der Standortkonkurrenten dramatisch erweitert, weil trotz geringerer Produktivität das Lohngefälle zur EU, insbesondere zu Deutschland, so groß ist, dass eine Verlagerung der Produktion bei bestimmten Produkten stattfindet.¹¹

Mit nationalen Beihilfen dürfen die Mitgliedstaaten den Standortwettbewerb nicht mehr beeinflussen, dies ist durch Art. 87 (neu) EWGV untersagt. Um so wichtiger wird c.p. die Höhe der Steuern für die unternehmerische Standortentscheidung, worauf mittlerweile praktisch alle EU-Mitgliedstaaten durch Steuersenkungsprogramme reagiert haben. Es findet zwar nicht das vielfach gefürchtete „race-to-the-bottom“ statt¹². Insbesondere kleinere Länder haben aber ihre Bemessungsgrundlagen strategisch optimiert und leiten Unternehmensgewinne in ihre Länder um, die allerdings unter Inanspruchnahme von öffentlicher Infrastruktur der Produktionsstandorte geschaffen wurden. Insoweit ist auch über die steuerliche Seite der Vertrag über öffentliche Leistungen und Steuerzahlungen gebrochen.

Zusammengenommen setzen Globalisierung und Verschärfung des Standortwettbewerbs interventionistischen Politikkonzepten enge Grenzen. Sie sind entweder europarechtlich untersagt, wenn sie – wie meistens – den Wettbewerb im Binnenmarkt verfälschen, oder aber zu teuer. Denn die Globalisierung schafft über den Standortwettbewerb den Wettbewerb der Systeme, genauer: der Gesamtheit der öffentlichen Eingriffe und damit auch der Steuersysteme. Davon sind ebenfalls Umfang und Struktur der Sozialleistungen betroffen, da nunmehr auch für die nationale Ebene gilt, was bei funktionierenden nationalen Grenzen für die Umverteilungspolitik auf dezentralen föderativen Ebenen wirkmächtig war. Sie ist zwar möglich, aber in deutlich begrenzterem Umfang als bei geschlossenen Grenzen.

Für das föderative System in Deutschland bedeutet der Wettbewerb der Systeme außerdem eine strategische Neuausrichtung des gesamten öffentlichen Sektors. Im

11 Komplementär dazu stellen aber auch die nächsten Anrainerstaaten zu den mittel- und osteuropäischen Beitrittsstaaten die großen Gewinner der Osterweiterung (vgl. Buch, Claudia M.: Die Osterweiterung der EU aus ökonomischer Sicht; in: Die Weltwirtschaft 2/2003, S. 185 f.).

12 Vgl. Sinn, Hans-Werner: The selection principle and market failure in systems competition; in: Journal of Public Economics, Vol. 66, 1997, S. 247ff.

Grunde müssten alle regulierenden Gesetze, die damit zusammenhängenden Genehmigungsverfahren etc. und alle gewährten öffentlichen Leistungen überprüft werden, was davon noch benötigt wird, ob es in anderer Form noch benötigt wird und ob das intendierte Ziel auf andere Weise effizienter erreicht werden kann. Jede Gebietskörperschaft müsste diese Überprüfungen für ihren Aufgabenbestand durchführen. Darüber hinaus müsste eine generelle Überprüfung erfolgen, ob die Aufgabeverteilung zwischen den föderativen Ebenen revidiert werden muss, weil die Globalisierung u.U. die Gründe für die Zuordnung von Kompetenzen auf eine bestimmte Ebene verändert hat und weil dezentrale Verantwortlichkeiten i.a.R. flexiblere, schnellere und sachgerechte Lösungen für Probleme vor Ort bewirken. Im Gegenzug muss auch überprüft werden, inwieweit eine Koordination der Aktivitäten der dezentralen Gebietskörperschaften notwendig ist, um einen fairen Standortwettbewerb zu sichern.

3.2 Deutschland als föderatives Mehr-Ebenen-System innerhalb der EU unter den Bedingungen der Währungsunion

Die Freiheiten nationaler Politik wurden nicht nur durch den allgemeinen Prozess der Globalisierung begrenzt. Vielmehr ging der Prozess der Europäisierung mit echten Kompetenzverschiebungen auf die supranationale Ebene einher:

- Im Laufe der Jahre haben die Mitgliedstaaten eine Reihe von Kompetenzen an die EU abgetreten und werden jetzt durch eine Flut europäischer Rechtssetzungsakte wiederum zu neuen Gesetzen bzw. Gesetzesänderungen gezwungen. In einigen Bereichen wie z.B. der Agrarpolitik oder auch bei der Gesetzgebung im Bereich der indirekten Steuern können keine eigenständigen mitgliedstaatlichen Politiken mehr gefahren werden. Auch die Geld- und Währungspolitik ist mit Gründung der Europäischen Zentralbank auf die EU übergegangen.
- Die EU exekutiert inzwischen einige Vorschriften, die bereits in den Gründungsverträgen enthalten waren und die Voraussetzungen für einen unverfälschten Wettbewerb im Binnenmarkt bilden, sehr restriktiv, so dass die Mitgliedstaaten de facto Interventionsinstrumente zur Sicherung nationaler wirtschaftlicher Interessen verloren haben. Hierzu zählen insbesondere die Vorschriften über öffentliche Unternehmen, die Beihilfen- und die Fusionskontrolle.
- In weiteren Bereichen wie Forschung und Entwicklung, Bildung, aber auch im Rahmen der Strukturfonds beeinflusst die EU nationale Politik durch den sog. „goldenen

Zügel“, indem sie eine Vielzahl von Programmen auflegt, die von den Empfängern kofinanzieren sind.

- Mit den sog. Maastricht-Kriterien haben die Mitgliedstaaten in der Vorbereitung auf die Währungsunion auch die vollständige Haushaltsautonomie abgegeben. Übermäßige Staatsverschuldung von mehr als 3% des Bruttoinlandsprodukts zieht nunmehr Blaue Briefe und Strafen an die Gemeinschaftskasse nach sich.

Deutschland hat zwei Probleme im Zusammenhang mit der europäischen Ebene: Erstens sind die politischen Willensbildungsprozesse äußerst komplex geworden und wirken in die kooperativen Strukturen des deutschen Föderalismus zurück. Zweitens streiten sich auf EU-Ebenen zwei Politikmuster miteinander, die sich mit Großbritannien und Deutschland einerseits verbinden lassen, die sich eher marktwirtschaftlichen Traditionen verpflichtet fühlen, und andererseits mit Frankreich, das traditionell einem eher etatistischen Staats- und Interventionsverständnis folgt.

Am klarsten werden die Unterschiede bei den immer noch vorherrschenden Interpretationen des Subsidiaritätsbegriffs, der inzwischen Eingang in das europäische Recht gefunden hat¹³: Deutschland versteht darunter, dass in einem Mehrebenensystem Aufgaben möglichst von den dezentralen Ebenen wahrgenommen werden sollen und eine höhere Ebene nur dann die Aufgabe übertragen bekommt, wenn sie es besser kann, Frankreich hingegen sieht alle Kompetenzen auf der zentralen Ebene und plädiert nur dann für Dezentralisierungen, wenn die nachgeordnete Ebene die Aufgabe besser wahrnehmen kann. Viele der bürokratischen europäischen Politikmuster gehen auf diese andere Auffassung von Staat, Verwaltung und Subsidiarität zurück. Diese unterschiedlichen Auffassungen treten überwiegend in der Arbeit der Kommission und der relativ kleinen eigenen Verwaltung der EU zu Tage, über deren Personal – bei Unterrepräsentanz der Deutschen – die nationalen Verwaltungskulturen fortbestehen.

Bedeutsamer für die politischen Willensbildungsprozesse in Deutschland ist allerdings noch deren wachsende Komplexität, die auf ohnehin komplexe Strukturen der deutschen Politikverflechtung trifft. Scharpf u.a. haben bereits in den 70er Jahren die Politikverflechtungsfälle des deutschen Föderalismus diagnostiziert¹⁴, die auf einer Dominanz von Entscheidungsstrukturen vertikaler Beziehungen auf der Seite der Administration basiert, welche von Wagener mit dem bezeichnenden Namen „**vertikale Fachbruderschaften**“¹⁵ titulierte worden waren. **Diese Strukturen behindern präfe-**

13 Artikel 5 (Artikel 3 b) Absatz 2 EGV

14 Vgl. Vgl. Scharpf, Fritz W.; Reissert, Bernd; Schnabel, Fritz: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts. 1977.

15 Vgl. Wagener, Frido: Vom Neubau zur Pflege – wohin entwickelt sich unser Verwaltungssystem; in: ders. (Hrsg.): Zukunftspunkte der Verwaltung, Berlin 1980, S. 21ff.

renzgerechte und effiziente Lösungen auf den jeweiligen Ebenen, weil die Interessen dieses Willensbildungskartells auf der Seite der Exekutive die Entscheidungen derart vorprägt, dass die eigentlich befugten Instanzen, Parlamente der beteiligten föderativen Ebenen und auch Regierungen, aufgrund der Komplexität der notwendigen Verabredungen praktisch keine eigenen Entscheidungsspielräume mehr besitzen.

Die Europäische Union weist vom Prinzip her die gleichen Politikverflechtungsmuster wie Deutschland auf, so dass man auch von der europäischen Politikverflechtungsfalle sprechen kann¹⁶. In Deutschland treffen diese Strukturen auf eine bereits verflochtene Willensbildungsorganisation, die damit wirklich überkomplex wird, zumal die europäische Rechtsetzung nicht nur in Kompetenzbereiche des Bundes, sondern auch in die von Ländern und Gemeinden und sowohl in legislative Kompetenzen als auch Vorschriften des Vollzuges eingreift, die in Deutschland meist auf verschiedenen föderativen Ebenen angesiedelt sind. **Äußerst bedenklich ist dabei das damit einhergehende Machtdefizit auf Seiten der Parlamente, die an der Koordinierung der Politik fast nicht beteiligt sind. Die Legislative kann Verhandlungsergebnisse in der europäischen Politik praktisch nur noch nachvotieren.**

Verstärkt wird das Problem des Demokratiedefizits durch die besondere Rollenverteilung zwischen dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Ministerrat bzw. den einzelnen Fachministerräten. Die Zweite Kammer, der Rat, der aus Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten besteht, hat in der EU immer noch deutlich mehr Kompetenzen als das demokratisch gewählte Europäische Parlament. Auch der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, der die Rechte des EP deutlich stärkt, ändert daran strukturell nichts. **Mithin dominieren die nationalen Regierungen und die vertikal vernetzten Fachverwaltungen die politischen Entscheidungen in der EU,** welche – unter Berücksichtigung der besonderen Abstimmungsregeln für die verschiedenen europäischen Regelungsbereiche – materiell andere Entscheidungen produziert, als wenn das Europäische Parlament das Primat der Politik hätte. Die Tatsache, dass das Europäische Parlament europäischen Richtlinien ebenfalls zustimmen muss und es einen äußerst komplizierten Abstimmungsprozess mit dem Europäische Parlament gibt, relativiert die Aussage nur zum Teil, weil die nationalen Interessen gegenüber europäischen dominieren.

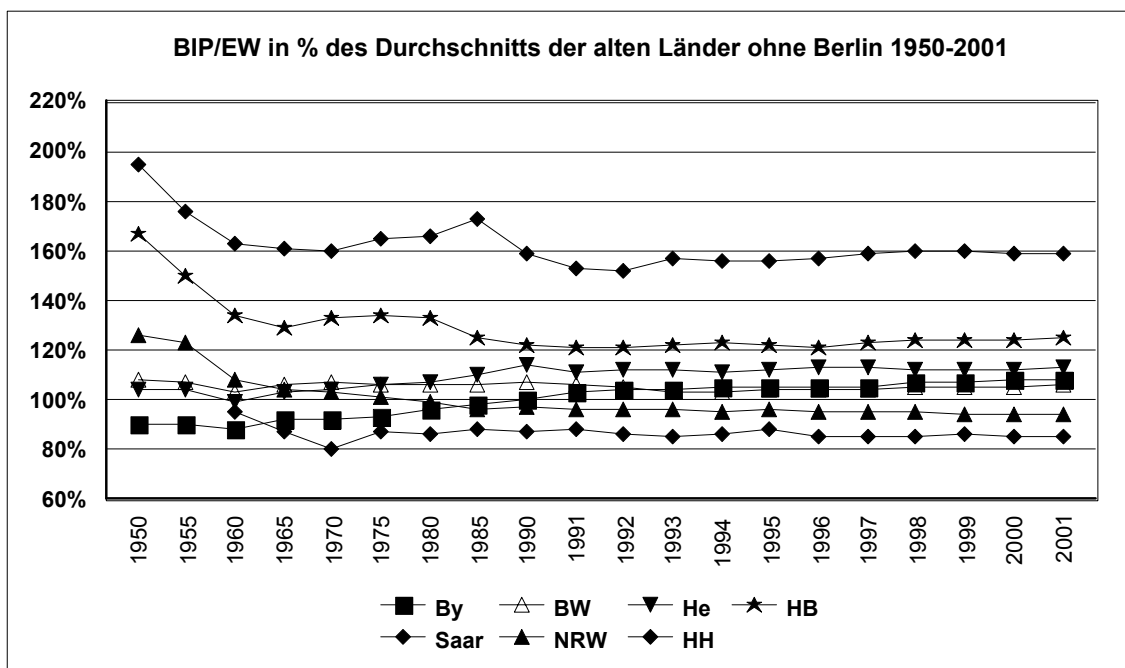
¹⁶ Vgl. Scharpf, Fritz W.: Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich; in: Politische Vierteljahresschrift 1985, S. 323ff. sowie Ders.: Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Frankfurt/Main 1994.

3.3 Große Divergenzen der Wirtschaftskraft seit der deutschen Vereinigung und fortgesetzter regionaler Strukturwandel

Das dritte große Problem des deutschen Föderalismus ist die regionale Wirtschaftsentwicklung in Deutschland. Waren zu Beginn der Bundesrepublik Deutschland Kriegsschäden, Bevölkerungszahlen, insbesondere auch Flüchtlingszahlen sehr unterschiedlich verteilt, so konvergierte die Wirtschaftskraft, gemessen als Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner, zunächst (vgl. Abb. 1). Vor allem die Stadtstaaten verloren ihre extrem hohen Vorsprünge, aber auch das damals reiche Land Nordrhein-Westfalen wuchs in den fünfziger Jahren deutlich langsamer als der Durchschnitt.

Bereits in der ersten Hälfte der sechziger Jahre belastete die erste Kohlekrise das wirtschaftliche Wachstum der beiden Steinkohleländer Nordrhein-Westfalen und Saarland, das erst 1959 nach einem Plebiszit der Bundesrepublik beigetreten war. Nach 1973 verloren dann insbesondere die Länder gegenüber dem Durchschnitt, in denen die Standorte von Kohle, Stahl und Werften lagen. Dass diese Probleme nicht nur kurzfristiger Natur waren, war kaum jemandem bewusst. In der Folge liefen die Wachstumsraten in den Ländern wieder etwas auseinander, was durch die leicht steigende Standardabweichung indiziert wird (vgl. Abb. 3). Erst der Aufschwung der zweiten Hälfte der 80er Jahre verschaffte den Strukturkrisenländern Aufholmöglichkeiten, und die Wachstumsraten des Pro-Kopf-BIP konvergierten wieder.

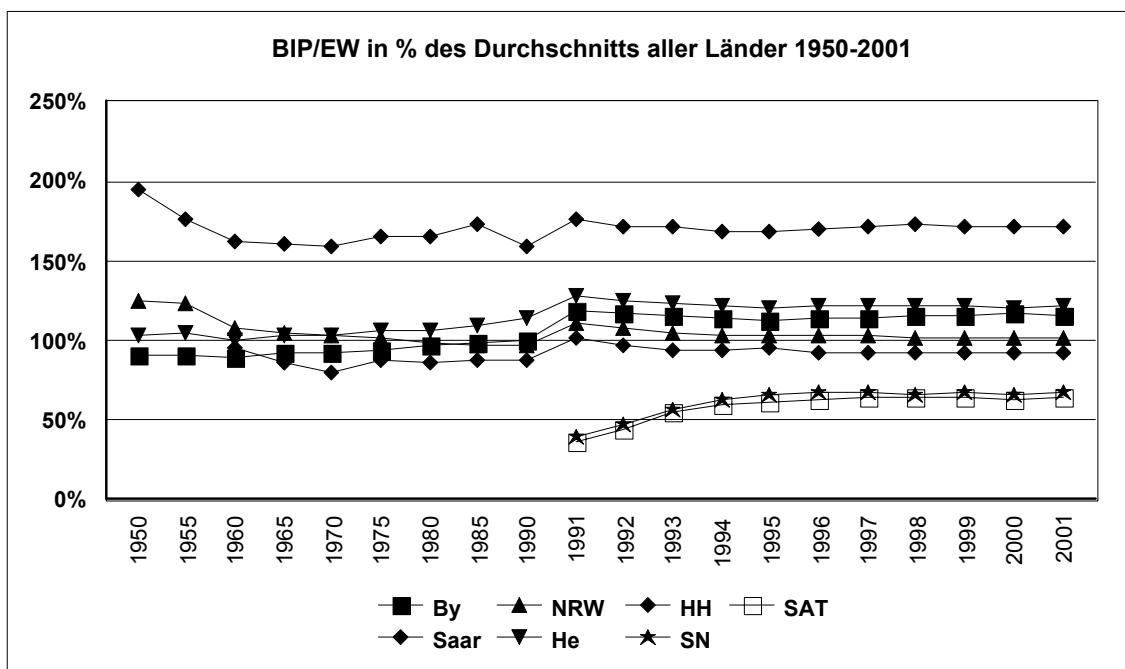
Abb. 1: Bruttoinlandsprodukt je Einwohner 1950 – 2001
(Durchschnitt der alten Länder ohne Berlin = 100%)



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Eine völlig neue Situation ergab sich dann durch die deutsche Vereinigung: Dass nicht nur einzelne, wenngleich regional dominierende Branchen in eine Strukturkrise geraten, sondern praktisch die gesamte Wirtschaft, ist Resultat der Transformation der ehemaligen DDR-Wirtschaft. Mit einer Produktivität, die etwa ein Drittel des Wertes der westdeutschen Wirtschaft betrug, waren nach der überhöhten Währungsumstellung nur noch eine Minderheit der ostdeutschen Betriebe konkurrenzfähig. Die Arbeit der Treuhandanstalt und die Abwicklung einer Vielzahl von Unternehmen in der ersten Hälfte der 90er Jahre bewirkte zwar den explosionsartigen Anstieg der Arbeitslosigkeit, aber auch eine erste Konvergenz der Wachstumsraten zwischen Ost- und Westdeutschland (vgl. Abb. 2). Bemerkenswert ist allerdings, dass seit dem Konjunkturunbruch 1993 auch die westdeutschen Länder nicht gleichermaßen von der Krise betroffen waren. Vielmehr setzte sich insbesondere in den alten Kohle- und Stahl-Ländern die unterdurchschnittliche Wirtschaftsentwicklung fort, während die Metropolregionen durch das überdurchschnittliche Wachstum des Dienstleistungssektors ihren Ländern zu höheren Wachstumsraten verhalfen. Die neuen Länder liefen in der durchschnittlichen Entwicklung mit und trugen erst 2001 wieder leicht zur langsam wachsenden Divergenz der Wirtschaftskraft zwischen den deutschen Ländern bei.

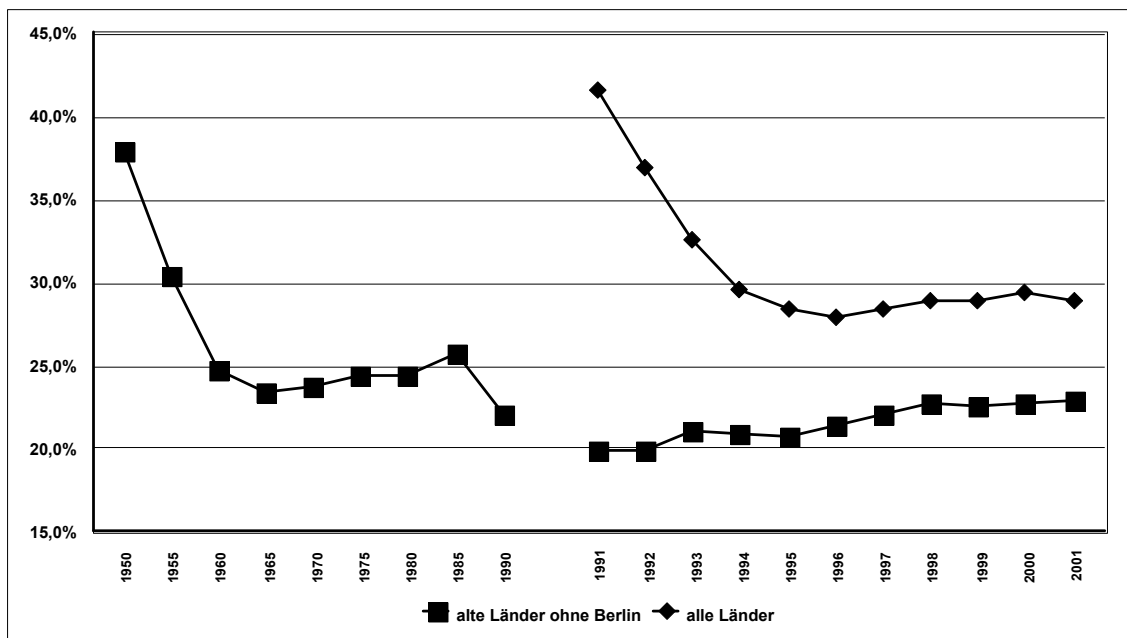
Abb. 2: Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in ausgewählten Ländern 1950 – 2001
(Durchschnitt aller Länder = 100%)



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Die gewachsenen Unterschiede in der Wirtschaftskraft zwischen den Ländern ziehen große Spannungen im föderativen System nach sich. Einerseits ist eine Debatte entbrannt, wie gut die Wirtschaftspolitik der Länder ist, und denjenigen mit niedrigeren Wachstumsraten wird mit Blick auf den hoch ausgleichenden Länderfinanzausgleich ein Mangel an Interesse an einer Wachstum fördernden Wirtschaftspolitik vorgeworfen¹⁷. Die unvermeidbaren regionalen Belastungen aus dem Wegbrechen von Wertschöpfung und Arbeitsplätzen in den Krisenbranchen werden nicht gegengerechnet, obwohl sie entscheidenden Einfluss auf die defizitären Wachstumsraten der betroffenen Länder haben.

Abb. 3: Standardabweichung des BIP je Einwohner der alten Länder ohne Berlin 1950–2001 und aller Länder 1991–2001 (Durchschnitt = 100%)



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Andererseits belastet der Strukturwandel die öffentlichen Haushalte erheblich: Durch die Sozialversicherungen, den Bundeshaushalt sowie den Länderfinanzausgleich werden Ressourcen von den prosperierenden in die strukturschwachen Länder gepumpt. Insbesondere seit der deutschen Vereinigung machen die expliziten und impliziten Transfers dreistellige Milliardenbeträge zugunsten der Bevölkerung und der Wirtschaft der neuen Länder aus¹⁸. Dadurch fallen Steuern und Sozialversicherungsbeiträge c.p.

¹⁷ Vgl. Huber, Bernd; Lichtblau, Karl: Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform; in: Wirtschaftsdienst 1998, S. 142ff.

¹⁸ Vgl. Deutsche Bundesbank: Monatsberichte

höher aus und bilden ihrerseits einen wachstumsbremsenden Faktor auch in den alten Ländern, den die EU auf etwa 0,3%-Punkte jährlichen Wachstumsverlust für Gesamtdeutschland veranschlagt¹⁹. Doch auch den westlichen Ländern fehlen fühlbar Mittel zur Finanzierung ihrer Haushalte, die sie zur Förderung des Wachstums auf ihrem Gebiet einsetzen wollen, zumal sie nicht das Recht besitzen, ihre Steuern zu senken.

Insoweit hat der forcierte Standortwettbewerb einen direkten Einfluss auf die bundesstaatliche finanzielle Solidarität und den Konsens im deutschen Föderalismus. In umgekehrter Blickrichtung ist allerdings auch der Verdacht nicht mehr von der Hand zu weisen, dass die vor mehr als 30 Jahren letztmals umfassend reformierte Finanzverfassung selbst wachstumshemmend wirkt.

¹⁹ Aus einem Bericht des Wirtschaftskommissars der EU, Pedro Solbes, vgl. Reiermann, Christian: Ein Drittel Schröder; in: Der Spiegel 16/2002, S. 86.

4. Probleme der Finanzverfassung in Deutschland und Europa

In föderativen Staaten kommt den Regelungen der intergouvernementalen Finanzbeziehungen eine größere Bedeutung zu als in unitarischen. Denn eine sachgerechte Gestaltung dieser Sphäre ist die Voraussetzung dafür, dass die Vielzahl der eben nicht zentral gesteuerten Jurisdiktionen die ihnen zugeordneten Aufgaben der präferenzgerechten Bestimmung öffentlicher Güter und Dienstleistungen unter Einschluss der jeweiligen verteilungspolitischen Vorstellungen so wahrnehmen kann, dass die o.a. Vorteile föderativer Systeme realisiert werden können.

Bereits Max Weber hat der Finanzverfassung 1919 diese hervorragende Bedeutung zugemessen: „Die Finanzverhältnisse sind in einem Bundesstaat das, was die wirkliche Struktur am entscheidendsten bestimmt.“²⁰ Die ökonomische Theorie der Politik und des Föderalismus haben zusammen mit der noch jüngeren Institutionenökonomie weiter herausgearbeitet, wie demokratische Wahlen auf die Entscheidungsmechanismen im Staatssektor wirken und in welcher Art institutionelle Regelungen getroffen werden müssen, damit die öffentliche Hand näherungsweise optimal strukturiert wird.

Die Probleme der deutschen und europäischen Finanzverfassung, wie sie zum Teil bereits in den vorherigen Ausführungen gestreift wurden, werden am ehesten systematisch nachvollziehbar, wenn man sie entsprechend der normativen Logik von Finanzverfassungen i.w.S. zusammenfasst, d.h. die der Aufgabenverteilung, der Ausgabenverteilung, der Einnahmenverteilung und am Ende die des bundesstaatlichen und europäischen Finanzausgleichs.

4.1 Übermäßige Zentralisierung und unterlassene Dezentralisierung der Aufgabenverteilung in Deutschland und Europa

Seit der letzten großen Finanzreform 1969/70 hat sich der Zentralisierungsprozess, der schon in den 50er und 60er Jahren stattgefunden hatte, weiter fortgesetzt. Dies gilt sowohl für den Übergang von Aufgaben – insbesondere im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung – von den Ländern auf den Bund, vom Bund auf die EU – zuletzt bei den

²⁰ Weber, Max: Deutschlands künftige Staatsform, Frankfurt 1919, S. 37.

Regierungskonferenzen in Nizza, Amsterdam und Maastricht, weitergeführt im vorliegenden Entwurf einer europäischen Verfassung –, aber auch von den deutschen Ländern auf Europa. Damit die Länder hier ein Mitspracherecht haben, wurde der Art. 23 des Grundgesetzes geändert.

Bei vielen dieser Zentralisierungsprozesse wurde nachvollzogen, dass sich durch eine höhere Mobilität der Produktionsfaktoren und eine größere Ausdehnung der Märkte für Zwischen- und Endprodukte sowie für Dienstleistungen räumliche Externalitäten gerade auch über nationale Grenzen in der EU hinweg ausgedehnt haben, was eine Regelung auf supranationaler Ebene erforderlich machte, damit die Märkte die Vorteile, die sie im Falle ihres Funktionierens haben, auch realisieren können. Insbesondere die Kompetenzen, mit denen der Wettbewerb im Gemeinsamen Binnenmarkt geschützt oder gar erst geschaffen werden soll, sind essentiell, damit die Mitgliedstaaten oder auch Regierungen auf subnationaler Ebene im verstärkten Standortwettbewerb sich nicht einseitig Vorteile verschaffen zu Lasten der europäischen Allgemeinheit. Von Bedeutung sind hier in der jüngeren Vergangenheit auch die Bemühungen der EU, im Bereich der alten staatlichen oder kommunalen Monopole der Daseinsvorsorge europaweiten Wettbewerb zu schaffen, zumal hier schon seit längerem Industrieunternehmen tätig sind, die Monopolgewinne nun einmal gerade nicht zugunsten der Gemeinwirtschaft verwenden.

Auch im nationalen Kontext gehen Zentralisierungen z.B. im Umweltbereich auf länderübergreifende Externalitäten zurück, nachdem Umweltpolitik politisch relevant geworden ist, weil es entsprechende Präferenzen der WählerInnen gab. Die Komplexität öffentlich-rechtlicher Regelungsmaterien hat zusammen mit horizontaler Koordinierung der Fachreferenten der Länder zusätzlich zu einem hohen Grad der Selbstkoordinierung der Länder geführt²¹.

Problematisch sind jedoch Zentralisierungen, welche

- **sachlich nicht gerechtfertigt sind, aber aus politischen Gründen vorgenommen werden**, um auch in Ländern mit anderen Präferenzen ein bestimmtes öffentliches Gut oder eine bestimmte Regulierung durchzusetzen, oder weil die spezialisierten „vertikalen Fachbruderschaften“ staatliche Interventionen und öffentliche Leistungen in ihrem Politikbereich sichern wollen,
- **nicht mehr gerechtfertigt sind, weil die Gründe, welche einstmals zur Zentralisierung geführt haben, weggefallen sind** oder weil sich die Präferenzen der Wähler

21 Vgl. Brenner, Michael: Der unitarische Bundesstaat in der Europäischen Union; in: Die Öffentliche Verwaltung 1992, S. 903ff.

lerInnen gegenüber der öffentlichen Leistung geändert haben und nicht mehr die notwendige überregionale Homogenität aufweisen.

Beide Phänomene sind zu beobachten. So verloren z.B. die Länder das letzte Recht, einen Steuersatz für eine ihnen ertragsmäßig zustehende Steuer festzulegen, als der Bund 1983 die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz bei der Grunderwerbsteuer in Anspruch nahm, um den Steuersatz für Grundstückstransaktionen bundesweit zu senken. Eine sachliche Notwendigkeit war hier nicht gegeben, es gab nur eine politische Mehrheit in Bundestag und Bundesrat.

Insbesondere im Bereich der EU, wo es funktionale Kompetenzzuordnungen gibt in dem Sinne, dass europäisch einheitliche Vorschriften dann erlassen werden dürfen, wenn es zur Herstellung des Gemeinsamen Binnenmarktes notwendig ist, ist es auch Interpretationssache, wann diese Bedingungen erfüllt werden. Es ist nicht verwunderlich, dass die Lobbies der ohnehin auf grenzüberschreitenden Märkten tätigen großen Unternehmen und Branchen ihre Einfluss ausübenden Aktivitäten auf Brüssel konzentrieren, weil sie mit der Durchsetzung von z.B. bloßen technischen Standards höhere Renten – zu Lasten der KonsumentInnen und des gesamtwirtschaftlichen Wachstums – erzielen können als durch Wettbewerb auf den Märkten selbst. In Einzelfällen haben Lobbies die EU-Kommission beim Abfassen von Richtlinien nicht nur beraten, sondern die Entwürfe selbst abgefasst²².

Ebenso wohlfahrtsvermindernd wirken unterlassene (Re-)Dezentralisierungen von Kompetenzen. Hier haben in den letzten Jahren einige Länder Vorstöße gemacht, Regelungsmaterien aus dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung zurückzubekommen²³. Weiterhin bezieht sich der Dezentralisierungsbedarf insbesondere auch auf **Verwaltungsvorschriften**, mit denen der Bund einen einheitlichen Verwaltungsvollzug sichern will. Aber auch im Bereich der **Rahmengesetzgebung** gibt es in zunehmendem Maße wieder Dezentralisierungsbedarf, zumal hier häufig genug nicht nur Rahmenbedingungen geregelt sind, sondern z.B. auch Details des öffentlichen Dienstrechts. Schließlich besteht auch Redezentralisierungsbedarf im Bereich der **Geldleistungsgesetze** und der **Mischfinanzierungen**. Bei ersteren ist zwar der Interventionsgrund, wie z.B. beim Wohngeld, nicht weggefallen, jedoch erscheint ein bundeseinheitlicher Leistungskatalog als inflexibel und teuer. Es ist auch nicht einzusehen, dass die Länder neben der Verwaltung die „Spiegelfinanzierung“ übernehmen müssen. Sachgerechter wäre

22 Vgl. Grote, Rolf Jürgen: Steuerungsprobleme in transnationalen Beratungsgremien: Über soziale Kosten unkoordinierter Regulierung in der EG, in: Ellwein, Thomas u.a. (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 4, Baden-Baden 1990, S. 227 (247f).

23 Vgl. z.B. Bundesrats-Drucksachen 542/99 v. 15.10.1999 und 77/98 v. 21.1.1998.

es, wenn der Bund zwar seinen Leistungsteil weiterhin definiert, es den Ländern, welche die Gesetze ohnehin vollziehen, aber freisteht, wie sie den aus dem Landeshaushalt finanzierten Leistungsteil ausgestalten wollen.

Auf europäischer Ebene liegt der wohl bemerkenswerteste Dezentralisierungsbedarf in den Bereichen der Agrarpolitik und von Kohle und Stahl. Diesen Bereichen kommt nach 57 Jahren Frieden, den Beitritten ehemaliger Ostblockstaaten zur NATO sowie angesichts einer Überversorgung der EU mit Nahrungsmitteln wohl kaum mehr „kriegswichtige“ Bedeutung zu. Aufgabe der EU wäre es, Regeln für einen wirksamen unverfälschten Wettbewerb auf den einschlägigen europäischen Märkten durchzusetzen, was sie mit den Instrumenten des Gemeinsamen Marktes und der Wettbewerbspolitik auch erreichen könnte. Für Kohle und Stahl gäbe es dann keine Sonderkompetenzen mehr; die Kompetenzen für die Agrarpolitik würden den Mitgliedstaaten zurückgegeben, wobei in Deutschland Landwirtschaftspolitik wie bisher auf die Bundesebene gehört, die landwirtschaftliche Strukturpolitik aber auch auf die Länderebene angesiedelt werden sollte. Zu marktwidrigen Subventionen würden der EU dann schlicht die Kompetenzen fehlen. Bei einer systematischen Überprüfung wären die Kompetenzbereiche, die (wieder) dezentralisiert werden sollten, unschwer zu identifizieren.

Von der Verfahrensseite ergibt sich aber ein besonderes Problem für Dezentralisierungen, welches nicht nur für Deutschland, sondern auch für die EU gilt. Ist eine Zentralisierung z.B. im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung einmal mit der Mehrheit des Bundestages und, sofern auch die Verwaltung durch die Länder geregelt wird, auch des Bundesrates erfolgt, gibt es praktisch keine Anreize mehr für die Rückgabe der Regelungskompetenz. Es liegt nicht in der Anreizstruktur des Bundesgesetzgebers, ein einstmals verabschiedetes Gesetz einfach abzuschaffen. Selbst die Vermögensteuer, die per 1.1.1996 vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig und damit unwirksam erklärt wurde, wurde nicht formell abgeschafft, weil ansonsten die Länder selbständig hätten handeln können. Dies war aber offensichtlich nicht im Interesse des Bundesgesetzgebers.

In der Wettbewerbspolitik handelt es sich bei einer solchen Konstruktion um ein „unbestreitbares“ Monopol. Insbesondere die Bundesregierung, die von der Mehrheit der Abgeordneten des Bundestages gewählt und unterstützt wird, ist der zentrale Agent der bundesdeutschen Kompetenzverteilung gleich in zwei Richtungen: Denn sie dominiert die Gesetzgebung auf Bundesebene und damit auch die Ausschöpfung der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebungskompetenz einerseits, sie ist aber auch als starkes Mitglied des Europäischen Ministerrats die Instanz, welche die deutschen Interessen bei

der Zentralisierung auf der europäischen Ebene maßgeblich vertritt. Hier werden deutsche Interessen, weil sie auf diejenigen der Regierungen der anderen Mitgliedstaaten treffen, gerne in Paketlösungen verpackt, welche im Zweifel mehr Wohlfahrtsinteressen verletzen als dies bei Mehrheitsentscheidungen von demokratisch gewählten Parlamenten der Fall ist.

Die negativen Folgen von Monopolstellungen lassen sich begrenzen, wenn ein Monopol durch Regeln „bestreitbar“, „contestable“ gestaltet wird. Oftmals ist außerdem gar nicht die bundeseinheitliche Regulierung des gesamten Bereichs nötig, sondern nur weniger Gegenstände. Insoweit erscheint es zulässig, trotz bundesrechtlicher Regelung eines Bereichs der konkurrierenden Gesetzgebung einzelnen Ländern dann eigene Gestaltungskompetenzen zuzugestehen, wenn sie diese wahrnehmen wollen, sofern der Bundestag nicht widerspricht. Dieser müsste dann die Voraussetzungen für die Zentralisierung nach Art. 72 Abs. 3 GG noch einmal überprüfen. Stellt er fest, dass er auf der Inanspruchnahme seines Regelungsrechts bestehen muss, sollte der Bundesrat die endgültige Entscheidung treffen, ob das Land seinen eigenen Weg einschlagen darf, weil damit auch keine Interessen der Gesamtheit der Länder verletzt werden.²⁴ Es ist nicht auszuschließen, dass hierdurch tatsächlich Bewegung in die durchregulierte Welt des Bundesrechts kommt und so auch auf dem indirekten Weg eine Qualitätskontrolle bundesrechtlicher Regelungen entsteht.

4.2 Zentralisierungstendenzen unterstützende Regelungen der bundesstaatlichen Ausgabenverteilung

Das die Ausgabenverantwortung regelnde Konnexitätsprinzip des Art 104 a Abs. 1 GG wird seit einigen Jahren insbesondere von Seiten der kommunalen Spitzenverbände in Frage gestellt²⁵. Es gilt aber auch im Verhältnis zwischen Bund und Ländern sowie zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten: Nicht die rechtsetzende Gebietskörperschaft trägt die Kosten für den Vollzug von Gesetzen und Verordnungen, sondern die vollziehende. Ausnahmen gibt es nur für Geldleistungsgesetze nach Art 104a Abs. 3 GG und für die Bundesauftragsverwaltung nach Art. 84 GG, für die der Bund die Programmkosten trägt, die vollziehenden Länder die Verwaltungskosten. Zwar bestimmt Art. 104a Abs. 1 GG, dass Bund und Länder die Ausgaben für die Erfüllung ihrer Aufgaben getrennt tragen. Jedoch knüpft die Konnexität an der Verwaltungs-, und nicht an der Ge-

24 Vgl. hierzu den Vorschlag zur Einführung einer Vorranggesetzgebung anstelle der konkurrierenden Gesetzgebung im Endbericht der Enquête-Kommission des Bayerischen Landtags „Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente“, LT-Drs. 14/8660 v. 21.3.2002, S. 6f sowie S. 18ff.

25 Vgl. Hennecke, Günter: Finanzierungsverantwortung im Bundesstaat; in: Die Öffentliche Verwaltung 1996, S. 715ff.

setzungskompetenz an. Dies gilt im übrigen auch für europäisches Recht, das, nachdem es in deutsches Recht umgesetzt wurde, gemäß der Kompetenzordnung der Bundesrepublik Deutschland i.d.R. von den Ländern vollzogen wird.

Diese Regelung macht Sinn, solange sich die gesetzgebende Körperschaft nicht in die Art und Weise des Vollzuges einmischt. In diesem Fall ist nach dem Grundgesetz auch keine Zustimmung des Bundesrates notwendig. Im anderen Fall, wenn Vollzugsvorschriften mit festgelegt werden, sind konsequenterweise auch die Spitzen der Exekutive der Länder, die Regierungen, im Bundesrat zwingend an der Willensbildung zu beteiligen. Als Problem wird üblicherweise die inzwischen eng gewordene Grenze angesehen, wann bestimmte Vollzugsfestlegungen bereits die Zustimmungspflicht des Bundesrats begründen. Dies hat dazu geführt, dass die Mehrzahl der Bundesgesetze die Zustimmung des Bundesrates braucht. Je nach politischen Mehrheiten kommt damit dem Bundesrat eine ganz entscheidende Rolle dafür zu, ob überhaupt Reformen durchgeführt werden können und welche Deformationen sie hinnehmen müssen bis hin zu den als unberechenbar geltenden Verhandlungen im Vermittlungsausschuss, bevor ein Konsens erzielt wird.

Solange wirtschaftliches Wachstum zusätzliche Steuereinnahmen in die öffentlichen Kassen spülte, gab es finanzielle Spielräume, die zusätzlichen Kosten neuer gesetzlicher Regelungen zu finanzieren. Inzwischen freilich liegt in der Finanzierungsrestriktion eine immer höhere Hürde für die Zustimmung des Bundesrates. Die früher günstige Situation des Bundesgesetzgebers, mit neuen, besseren, verwaltungs- und leistungsintensiveren Gesetzen WählerInnen zu attrahieren, ohne für die Kosten aufkommen zu müssen, die die Zentralisierung jahrelang mindestens unterstützt, wenn nicht sogar in starkem Maße verursacht hat, hat sich somit gründlich gewandelt: Die jüngsten Erfahrungen deuten allerdings darauf hin, dass die Zustimmung von Regierungen insbesondere kleinerer finanzschwacher Länder ohne eine materielle Gegenleistung nicht mehr zu haben ist.

Es ist indes keine politische Obstruktion, die Landesregierungen so handeln lässt. Vielmehr sind die finanziellen Spielräume gerade der wirtschafts- und finanzschwachen Länder so zusammengeschrumpft, dass auch Landesregierungen überlegen, ob sie den berühmten letzten Euro für wählerwirksame eigene Aufgaben, z.B. Polizei oder Schulen, ausgeben sollen oder für den Vollzug von Bundesgesetzen. Hinzu kommen weitere finanzielle Asymmetrien aufgrund unterschiedlicher Belastungen aus den Geldleistungsgesetzen. Denn gerade bei den ohnehin finanzschwachen Länder und bei den Stadtstaaten fallen die Sozialleistungen der Geldleistungsgesetze sowie der Sozialhilfe höher aus als in den finanzstarken, so dass je Einwohner weniger freie Mittel für eigene Aufgaben dieser Länder zur Verfügung stehen. Diese finanziellen Engpässe schränken die Mög-

lichkeiten der finanzschwachen Länder weiter ein, erfolgreich Bundes- und EU-Mittel aus Kofinanzierungsprogrammen einzuwerben, da sie ihren Finanzierungsanteil immer weniger aufbringen können.

Problemverschärfend und Reformen blockierend wirkt außerdem die finanzielle Interdependenz zwischen den Sozialversicherungen, die zum Aufgabenbereich des Bundes gehören und mit der Selbstverwaltung eine besondere Form der Bundesverwaltung aufweisen, und anderen Sozialtransfers, darunter auch Geldleistungsgesetze und insbesondere die Sozialhilfe. Denn jede Kürzung von Leistungen bei den Sozialversicherungen führt zwangsläufig zu Mehrausgaben bei den anderen einkommensabhängig definierten sozialen Sicherungssystemen. Insoweit bedeuten notwendige Reformen der sozialen Sicherung durch den Bund gleichzeitig Mehrbelastungen der Haushalte von Ländern und Gemeinden, was letztere nicht mehr gewillt sind zu akzeptieren. Dieses Dilemma ist auch nicht einfach aufzuheben, wenn gleichzeitig z.B. mit einer Reform der Arbeitslosenhilfe die Leistungen der Sozialhilfe reduziert würden. Es ist vielmehr das weitestgehend bundeseinheitlich und durch Bundesrecht definierte, kommunizierenden Röhren gleichende System der sozialen Sicherung in Deutschland, was den Grundsatz der weitgehenden Unabhängigkeit und Selbstverantwortung der Ausgabenwirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden torpediert. Vor diesem Hintergrund setzt eine wirksame Reform z.B. der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland voraus, dass auch die starke Interdependenz der föderativen Haushaltswirtschaft so weit wie nötig wieder entflochten wird.

4.3 Die Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte in Deutschland und Europa unter dem „Diktat“ des Steuerrecht des Bundes

Die unselige Verflechtung der öffentlichen Ausgaben, die alle Gebietskörperschaften daran hindert, ihre finanzielle Verantwortung tatsächlich wahrzunehmen, setzt sich noch einmal verstärkt auf der Einnahmenseite der bundesdeutschen und europäischen Finanzverfassung fort. Hier sind die gravierendsten Mängel der Finanzverfassung zu verorten, denn der entscheidende Anreiz, das jeweilige selbstbestimmte öffentliche Güter- und Dienstleistungsangebot an den Präferenzen der WählerInnen auszurichten, wie er mit dem Steuer-Ausgaben-Mechanismus²⁶ etabliert wird, ist auf keiner föderativen Ebene wirkmächtig:

- **Die Länder verfügen über keinerlei Selbstbestimmungsrecht bei den Steuern (mehr), haben mithin keinen Anreiz, die ihnen zugeteilten Steuern nicht „bis**

²⁶ Vgl. Sammelson, Paul A.: A Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditures; in: Review of Economics and Statistics 1955, S. 350ff., Lindahl, Eric: Die Gerechtigkeit der Besteuerung, Lund 1919, S. 85ff.

zur letzten Neige“ (und darüber hinaus, wie die Verschuldungspolitik demonstriert) auszugeben.

- **Auch die politisch Verantwortlichen in der EU müssen keine Abwägung zwischen zusätzlichem Nutzen für ihre WählerInnen durch eine zusätzliche Ausgabeneinheit und dem Nutzenverlust aus der damit verbundenen Steuerzahlung treffen.** Es muss ernsthaft bezweifelt werden, ob dann, wenn sich die EU aus eigenen Steuereinnahmen finanzieren würde, die gleichen Ausgabenzwecke verfolgt würden und so wenig echtes Interesse an der Verschwendung der öffentlichen Mittel auch bei vielen Kommissionsmitgliedern bestehen würde.
- **Die deutschen Gemeinden verlieren immer größere Teile der Bemessungsgrundlagen, auf die sie das verfassungsmäßig garantierte Hebesatzrecht besitzen, und werden mit Beteiligungen an Gemeinschaftssteuern abgefunden, deren Verteilungsschlüssel wahrscheinlich nie wirklich konsensfähig sind und die immer Ansatzpunkte für politische Interventionen bieten.** Die Gemeindeverbände, genauer: die Landkreise hatten ein mögliches Zuschlagsrecht auf die Einkommensteuer schon mit der Reform der Finanzverfassung 1955 verloren.
- **Obwohl der Bund die Höhe seiner Steuern – bei den ihm ausschließlich zustehenden Steuern sogar ohne von der Zustimmung des Bundesrates abhängig zu sein – selbst bestimmen kann, hat auch er keine Anreize, rational im Sinne des Gemeinwohls zu handeln. Denn zum einen hat er aus der Steuerpolitik einen Politikbereich gemacht, mit dem er selbst Wählerstimmen attrahieren will, zum anderen maßt er sich an, bestimmen zu können, wie viele Steuereinnahmen die nachgeordneten Gebietskörperschaften „brauchen“.** Ihm fehlt allerdings der Wählerstimmenmechanismus für das regionale und lokale öffentliche Güterangebot. D.h. umgekehrt, **nur wenn der Bund die Ausgaben von Ländern und Gemeinden vollständig bestimmen könnte, wäre es sachgerecht, dass er auch über deren Steuereinnahmen bestimmt. Dann aber gäbe es keinen föderativen Staat mehr, sondern nur noch einen unitarischen.**

Dass die Länder in Deutschland zunächst über keine wesentlichen, inzwischen über gar keine autonomen Besteuerungsrechte verfügen, hat zunächst historische Ursachen. Bereits der preußische Finanzminister Popitz befürchtete in den zwanziger Jahren des letzten Jahrhunderts einen unfairen Steuerwettbewerb unter den Ländern: „Neben Steueroasen in besonders wirtschaftsstarken Gebieten werden überlastete Gebietsteile stehen. Die Steueroasen würden damit einen Anziehungspunkt für Industrie und Rentnerschaft bilden und damit indirekt die Last der schlechter gestellten Gebiete vermehren und da-

mit die Konkurrenzverhältnisse immer mehr verschieben.²⁷ In Vorbereitung auf das Grundgesetz wurden autonome Besteuerungsrechte für die Länder bei einem Abendessen zwischen den Führern der beiden großen politischen Fraktionen ausgeschlossen²⁸. Es ist durchaus bemerkenswert, dass die Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch den Bund im Bereich der Steuern nicht mit der „Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit, insbesondere der Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“²⁹ begründet wurde, sondern damit, dass „die Interessen anderer Länder oder der Gesamtheit beeinträchtigt“³⁰ werden könnten. Zu den Interessen der Gesamtheit zählt sicherlich auch die schon fast 100 Jahre alte fortdauernde Furcht von Popitz, die Länder könnten alleine zu hohe Steuern erheben und damit die Steuerpflichtigen „überlasten“³¹.

Es gibt allerdings keine Anhaltspunkte, der Bund könnte dies besser wissen. Im Gegenteil: deuten doch die Steuerreformen der letzten 20–30 Jahre daraufhin, dass die weltweit für föderative Staaten fast einmalige Verflechtungsstruktur – nur Österreich hat ähnliche, sogar noch stärker verteilungsorientiert gestaltete Verbundstrukturen³² – dazu geführt hat, dass das deutsche Steuerrecht mit Förderzielen und interventionistischen Eingriffen regelrecht überlastet ist und die Gemeinden statt einer breiten Bemessungsgrundlage für eine kommunale Unternehmensteuer nur noch über eine völlig verstümmelte Gewerbesteuer verfügen:

- Entgegen den Zielsetzungen des Subventionsabbaus wurden in den letzten 20 Jahren nur Finanzhilfen des Bundes zurückgefahren, während die Steuervergünstigungen expandierten³³. Zur Finanzierung des Strukturwandel in den neuen Ländern waren Sonderabschreibungen und regional beschränkt gewährte Investitionszulagen, welche mit der Steuerschuld bei Einkommen- und Körperschaftsteuer verrechnet werden, das Mittel der Wahl, mit dem auch die alten Länder zur Finanzierung herangezogen werden konnten. Der Prozess der Belastung der Steuereinnahmen wurde wei-

27 Popitz, Johannes: Der Finanzausgleich; in: Gerloff, Wilhelm; Meisel, Franz (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, 1. Aufl. Tübingen 1927, Bd. 2, S. 362.

28 Vgl. Oeter, Stefan: Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesratsrecht, Tübingen 1998, S. 129.

29 Art. 72 Abs. 3 Ziff. 3 GG in der bis 1994 geltenden Fassung.

30 Ebenda

31 Vgl. Popitz, Johannes: a.a.O., S. 367ff.

32 Vgl. Thöni, Erich: Fiscal federalism in Austria: facts and new developments; in: Fossati, Amadeo; Panella, Giorgio (Hrsg.): Fiscal Federalism in the European Union, London, New York 1999, S. 108 und Gamper, Anna: Österreich – Das Paradoxon des zentralistischen Bundesstaates; in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2000, Baden-Baden 2000, S. 251ff.

33 Vgl. Färber, Gisela: Sparen in der deutschen Finanzverfassung: Sparen ja – aber beim anderen! in: Dies. (Hrsg.): Schlanker Staat – Zwischen Paradigmen und Pragmatismus, Werkstattbericht der Gesellschaft für Programmforschung Nr. 18, Köln 1996, S. 144f.

ter fortgesetzt durch den Abzug des Kindesgeldes von der Einkommensteuer sowie durch die Eigenheimzulage.

- Nach mehrfachen Eingriffen des Bundesgesetzgebers in den Tarif der Gewerbebeertragsteuer zu Beginn der 90er Jahre durchleidet diese auch die Verwerfungen aller Steuerreformen und der fortgesetzten Wirtschaftsförderung durch Investitionszulagen, da der steuerpflichtige Gewinn die Basis für den Gewerbebeertrag bildet. Die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer hat den Gemeinden eine weitere Bemessungsgrundlage genommen, mit der sie eine konjunkturell wenig schwankende Steuerbasis hatten und damit das Auf und Ab der Gewerbebeertragsteuer kompensieren konnten. Es bleibt ihnen ein äußerst schwieriger Weg zwischen Einnahmefällen und Mehrbelastungen der verbleibenden Bemessungsgrundlagen, mithin wachsenden Verzerrungen durch die Steuerpolitik.

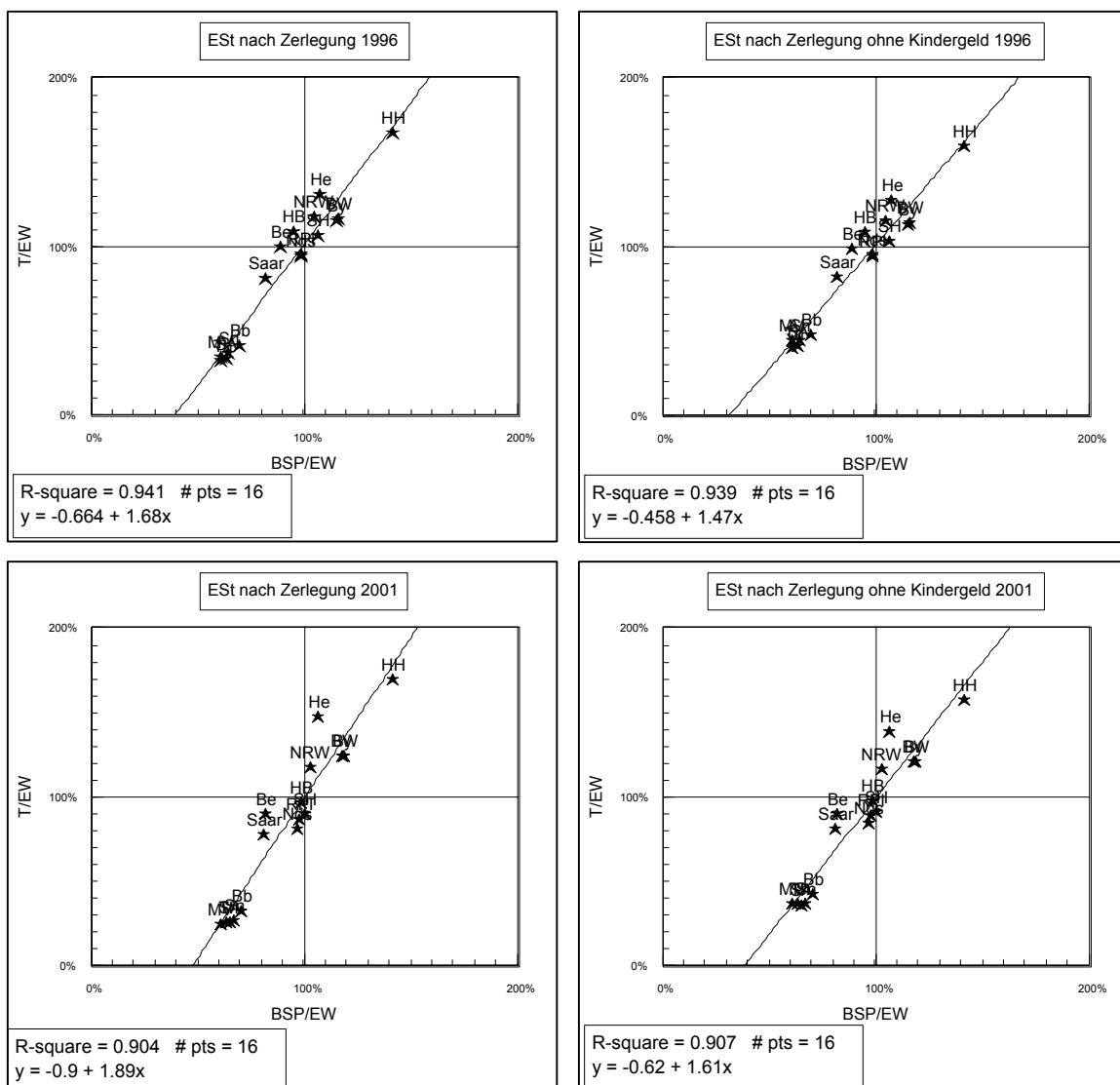
Noch größer als die vertikalen Konflikte bei den Verhandlungen von Steuerreformen, welche überwiegend die Zustimmung des Bundesrates benötigen, fallen inzwischen die horizontalen Verwerfungen aus. Hier kommen zwei Effekte zum Tragen: der Progressionseffekt, der bei der Einkommensteuer auch wegen deren Aufkommenshöhe an stärksten ausfällt, und die steuerlichen Absetzungsbeträge, die hier am Beispiel der Auswirkungen des Kindergeldes gezeigt werden sollen. Nach Zerlegung betrug das Pro-Kopf-Aufkommen der Einkommensteuer im Jahr 2001 zwischen 451 DM in Sachsen-Anhalt und 2962 DM in Hamburg. 1996 war Thüringen das „Schlusslicht“ mit 487 DM je Einwohner gewesen und Hamburg wieder Spitzenreiter mit 2532 DM. Das Verhältnis zwischen dem schlechtesten und dem besten Pro-Kopf-Aufkommen lag 1996 bei gut 19%, 2001 bei nur noch gut 15%. Im Jahr 2000 war das Verhältnis mit 13,3% noch schlechter ausgefallen.

Geht man davon aus, dass die Einkommensteuer aus dem Sozialprodukt des jeweiligen Landes bestritten wird, dann ist die Verbindung zwischen Wirtschaftskraft und Steuerkraft je Einwohner – gemessen als Prozent des Durchschnitts – eine aussagefähige Maßzahl, um den Zusammenhang zwischen beiden Größen quantitativ zu bestimmen. In Abb. 4 sind die Ergebnisse der regionalen Steuerstatistik für 1996 und 2001 dargestellt. Auf der Abszisse befindet sich die Position eines jeden Landes bezüglich des BSP je Einwohner, auf der Ordinate die beim am Durchschnitt der Länder gespiegelten Werte des Pro-Kopf-Steueraufkommen bei der Einkommensteuer nach Zerlegung. Die Datenpunkte sind mit Abkürzungen für die einzelnen Länder gekennzeichnet. Es fällt visuell direkt ins Auge und ist durch den Wert des Regressionskoeffizienten (r^2) belegt, dass es einen statistisch recht guten Zusammenhang zwischen Wirtschafts- und Steuerkraft gibt, der allerdings 1996 besser war als 2001. Deutlich erkennbar ist auch der Pro-

gressionseffekt, der auch auf das regionale Einkommen durchschlägt. Das Steigungsmaß betrug 1996 1,68 (nach 1,32 im Jahr 1995), d.h. die relative Steuerkraft überstieg die relative Position eines Landes um 68% im Fall einer überdurchschnittlichen Wirtschaftskraft, bei unterdurchschnittlicher Wirtschaftskraft war das Pro-Kopf-Steueraufkommen entsprechend niedriger. 2001 war das Steigungsmaß auf einen Wert von 1,89 angewachsen. Die Progression hatte sich also nicht nur bei der personalen Inzidenz, sondern auch in regionaler Hinsicht erhöht.

Abb. 4:

Die Zusammenhänge zwischen regionaler Wirtschafts- und Steuerkraft bei der Einkommensteuer nach Zerlegung und der Einfluss des Abzugs des Kindergeldes



Quelle: Statistisches Bundesamt; BMF; eigene Berechnungen

Bereinigt man das Steueraufkommen der Länder bei der Einkommensteuer um ihren Anteil am Kindergeld, wird der Progressionseffekt deutlich geringer. Dann betragen die Steigungsmaße nur noch 1,47 für das Jahr 1996 und 1,61 für 2001. D.h., die Verrechnung des Kindergelds mit der Steuerschuld (bzw. die Absetzung höherer Freibeträge, sofern dies zum besseren Ergebnis führt) hat die regionale Progression 1996 um 0,21 Prozentpunkte oder 12,5% verstärkt, 2001 sogar um 0,28 Prozentpunkte oder 14,8%. Ursache für diesen Effekt ist, dass sich das ohnehin äußerst niedrige Aufkommen der Einkommensteuer bei wirtschaftsschwachen Ländern durch das Kindergeld zwar absolut etwas weniger, prozentual aber sehr viel stärker vermindert als in den finanzstarken Ländern. Ähnliche Effekte lassen sich für die Investitionszulagen³⁴ und die Eigenheimzulage nachweisen. Bemerkenswert ist, dass der Progressionseffekt sich auch nach Herausrechnen der Effekte durch die o.a. Zulagen und das Kindergeld sehr viel weniger auseinander entwickelt hat: Zwischen 1996 und 2001 stieg das Steigungsmaß nur von 1,44 auf 1,5 an, wobei 2000 allerdings ein Wert von 1,7 erreicht wurde, was darauf hindeuten könnte, dass diese Stufe der Steuerreform selbst progressionsverstärkend gewirkt hat.

Der Progressionseffekt lässt sich bei vielen Steuern erkennen, deren Erträge den Ländern zustehen. Vor Umsatzsteuer hatte das Ländersteueraufkommen im Jahr 2000 ein Steigungsmaß von 1,83. Dieser Wert hatte 1995 nur 1,35 betragen bei ähnlichen Werten für den Regressionskoeffizienten. Mithin haben sich die regionalen Steueraufkommen gegenüber der Wirtschaftskraft weiter auseinander entwickelt. Zusätzlich zum Auseinanderdriften der Wirtschaftskraft werden durch das bestehende und weiterentwickelte Steuerrecht die wirtschaftsstarken Länder „belohnt“, während die wirtschaftsschwachen Länder nur Steuereinnahmen realisieren, die noch unter ihrer relativen Wirtschaftskraft liegen. Für die kommunale Steuerkraft lassen sich im übrigen ähnliche Effekte nachweisen.³⁵

Diese regionalen Aufkommenswirkungen waren sicherlich nicht Ziel des Steuergesetzgebers. Doch machen sie deutlich, wie stark der Bund auch die Finanzausstattung der Länder untereinander bestimmt und die Starken prämiert, wenn er seine Steuerpolitik unter Zielen betreibt, für die er zwar die Legitimation besitzt, die aber Länder und Ge-

34 Die Investitionszulagen verkürzen zwar das Einkommensteuer- und auch das Körperschaftsteueraufkommen in den neuen Länder überdurchschnittlich stark. Obwohl die Absetzungsbeträge seit drei Jahren wieder steigen, ist der gesamte Effekt aber vergleichsweise gering im Vergleich zu den Aufkommenswirkungen des Kindergeldes und der Eigenheimzulage. Zu den Ergebnissen im einzelnen vgl. Färber, Gisela: Die regionale Inzidenz des deutschen Steuersystems von Bund, Ländern und Gemeinden; in: Akademie für Landesplanung und Raumforschung (Hrsg.): Räumliche Aspekte des föderativen Systems (in Vorbereitung).

35 Vgl. Färber, Gisela: Federal Regulation of Local Tax Bases and Local Fiscal Equalization in Germany; in: Gisela Färber/Nils Otter (Hrsg.): Reforms of Local Fiscal Equalization in Europe, Speyerer Forschungsberichte 232, S. 401ff.

meinden zu bezahlen haben und die deren Gleichheit und Ungleichheit bei den Steuereinnahmen sicherlich stärker bestimmen als deren regionale Wirtschaftspolitik. Insoweit ist eine derartige Steuerpolitik ohne einen hochausgleichenden Finanzausgleich auch gar nicht denkbar.

4.4 Überlasteter bundesstaatlicher, kommunaler und europäischer Finanzausgleich

4.4.1 Reform des Länderfinanzausgleichs

„Festzustellen ist, dass das Maßstäbengesetz und erst recht die beschlossenen Eckpunkte für das ab 2005 geltende Finanzausgleichsgesetz weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben sind, die von wissenschaftlicher Seite an den Gesetzgeber gerichtet wurden. Aus ökonomischer Sicht kann keinesfalls von einer ‚Sternstunde des Föderalismus‘ gesprochen werden, vielmehr wurde eine große Chance vertan.“³⁶ Dieser Meinung ist nichts entgegenzusetzen, und es sollte nicht abgewartet werden, bis die beteiligten Parteien, Bund, finanzstarke und finanzschwache Länder sowie die nicht hinreichend beteiligten, aber von den Folgen mit Sicherheit betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände dies im Jahr 2005 auch feststellen werden. Denn auch das neue Tarifwerk ist wie das alte ein „fauler Verteilungskompromiss“, der nur zustande kam, weil der Bund Verlierer „herausgekauft“ hat³⁷.

Die Rechnung wurde aber unter einem nicht bedachten „Schleier der Unwissenheit“ abgeschlossen. Denn niemand kennt die Auswirkungen der noch ausstehenden, schon beschlossenen Stufen der Steuerreform und der Reform der Besteuerung der Alterseinkünfte sowie weiterer Maßnahmen im Bereich der Familienbesteuerung und der Kinder- oder sog. Familiengelds, die alle Parteien im Wahlkampf in irgendeiner Form versprechen. Überdurchschnittliche Gewinne der Steuereinnahmen gegenüber dem Vorjahr, gleichgültig, aufgrund welcher Ursache sie entstehen, werden ab 2005 zu 12% ausgleichsfrei bleiben.

Völlig unreflektiert blieben in den Verhandlungen mögliche differenziert begründete sachliche Ausgleichsziele, wie sie in Abschnitt 2.2 aufgeführt sind. Es bleibt also bei einem „tumben“ Steuerkraftausgleich, der mit wenigen Sonderbedarfen bei den Bundesergänzungszuweisungen „garniert“ ist. Damit ist weder die Überlastung des Länderfinanzausgleichs beseitigt, der all die Verwerfungen auf den vorgelagerten Stufen der

36 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Für Stetigkeit – gegen Aktionismus; Jahresgutachten 2001/02, Stuttgart 2001, Ziff. 363.

37 Eine sehr gute Zusammenfassung des alten und neuen Finanzausgleichsrechts befindet sich ebenda, S. 132ff.

Finanzverfassung auch gar nicht „heilen“ kann. Und es wurden in der Folge des unseligen Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 11.11.1999 auch alle vorsichtigen Verhandlungen für eine umfassendere Reform der gesamten Finanzverfassung bis hin zu Korrekturen und einer Entflechtung der Aufgabenverteilung abgebrochen.

4.4.2 Probleme des kommunalen Finanzausgleichs in Deutschland

Die Fokussierung der Diskussion auf den Länderfinanzausgleich lenkt davon ab, dass es auch auf der kommunalen Ebene in Deutschland Finanzausgleichsprobleme gibt. Auch wenn der kommunale Finanzausgleich Aufgabe eines jeden Landes ist und es deshalb dreizehn verschiedene Tarife gibt, leiden die Gemeinden und Gemeindeverbände gerade vor dem Hintergrund sinkender autonom bestimmbarer Bemessungsgrundlagen und – ähnlich wie die Ländersteuerkraft – immer stärker neben die Wirtschaftskraftunterschiede hinaus spreizenden Steuerkraftzahlen unter verschiedenen, bundesweit weitgehend gleichen Problemen:

- **Der kommunale Finanzausgleich wird seit der deutschen Einigung mehr noch als früher von den belasteten Ländern als Reservekasse missbraucht.** Nur in wenigen Ländern wurden bis jetzt Vereinbarungen bzw. gesetzliche Vorschriften geschaffen, die eine relativ gleiche Verteilung von Ausgabenmehrbelastungen und Steuerausfällen zwischen Land und Gemeinden und Gemeindeverbänden vorsehen.
- In einigen Ländern wird die vollständige oder teilweise Überlassung des Aufkommens der Grunderwerbsteuer an die Landkreise mehr und mehr zurück genommen.
- **Die Gewerbesteuerumlage wurde insbesondere in den alten Ländern mehrfach zum Ausgleich von Belastungen der Länder im Rahmen des Solidarpakts und von Steuerreformen erhöht,** was nicht nur vertikale Auswirkungen auf das den Gemeinden insgesamt zur Verfügung stehende Steueraufkommen, sondern auch horizontale Verwerfungen zur Folge hat.
- **Die Finanzausgleichsmasse wird weiter mit Sonder- und Vorwegentnahmen sowie mit zweckgebundenen Zuweisungen belastet,** mit der Folge, dass die überaus wichtige Schlüsselmasse, die für die nicht zweckgebundenen Schlüsselzuweisungen zur Verfügung steht, weiter verkürzt wird.
- **Auch bei den Finanzbedarfsindikatoren wird überwiegend weiter mit Veredelungsansätzen gearbeitet, denen wenig Transparenz und viele Manipulationsmöglichkeiten innewohnen.** Neuere Aspekte der Bedarfsdiskussion, wie z.B. der Aufwand, der für Ansiedlung und Pflege von Unternehmen im Bereich der kommu-

nenalen Infrastruktur entsteht, oder die Problematik von Stadt-Umland-Wanderungen oder aber auch die allgemeine demographisch bedingte Alterung der Bevölkerung sind in aller Regel noch nicht einmal ansatzweise berücksichtigt.

Es ist schließlich zu berücksichtigen, dass die Reform des Gemeindefinanzsystems, die durch die Einsetzung einer Kommission vorbereitet werden sollte, separat von der Reform der Finanzverfassung geplant wurde. Diese Reform wird aber, wenn es bei den derzeit im Gesetzgebungsverfahren vorhandenen Optionen bleibt, ebenso erhebliche Auswirkungen auch auf Umfang, Struktur und die grundsätzliche Tarifgestaltung der kommunalen Finanzausgleiche haben müssen wie eine Änderung der Besteuerungsrechte der Länder. Insoweit ist weiter davor zu warnen, die Gemeindefinanzreform isoliert von den anderen Reformen des föderativen Systems in Deutschland und ohne Einbeziehung der Grundstrukturen des kommunalen Finanzausgleichs zu entscheiden. Sie sollten erneut und im Zusammenhang mit Lösungsoptionen des Fiskalföderalismus in den Verhandlungen der jüngst eingesetzten Reformkommission des Bundes und der Länder thematisiert werden.

4.4.3 Impliziter europäischer Finanzausgleich

Schließlich sind auch die impliziten Finanzausgleichswirkungen des europäischen Finanzsystems zu reflektieren und kritisch zu überprüfen. Denn es ist unbestritten, dass es derzeit insbesondere in Teilen der Strukturfonds sowie dem Kohäsionsfonds Umverteilungswirkungen gibt, die aber weder durch den Algorithmus eines Tarifs gebündelt und politisch gesteuert bzw. kontrolliert werden, noch gezielt für die langfristige Fortsetzung der europäischen Integration in Form von Vertiefung und Verbreiterung der EU genutzt werden können, weil sie durch langfristige Absprachen gebunden sind.

Auch hier fehlt – wie im bundesstaatlichen und in den kommunalen Finanzausgleichen – eine Debatte über die Ziele, die mit einem europäischen Finanzausgleich verfolgt werden können und sollen. Es sind sicherlich auch nicht die gleichen wie die der nationalen Finanzausgleiche. Somit ist auch die Furcht unbegründet, man würde in der EU sofort einen Finanzausgleich nach dem Muster des deutschen Länderfinanzausgleichs implementieren können. Eine klare Umverteilungsregel zwischen den Mitgliedstaaten mit z.B. globalen Zweckbindungen, die Mittel für den Infrastrukturausbau in den peripheren Regionen der EU zu verwenden, würde mit Sicherheit Bürokratiekosten, Betrugsaufwendungen und Organisationskosten, die ausschließlich aufgewendet werden, um an Strukturfondsmittel zu gelangen, und nicht den Präferenzen entsprechende Infrastrukturprojekte ersparen. Die Wachstumsgewinne der peripheren Regionen kämen im übrigen allen Mitgliedstaaten zugute.

Letztlich darf auch nicht übersehen werden, dass mit einer Entscheidung darüber, der EU unter welchen institutionellen Auflagen auch immer ein eigenes Steuererhebungsrecht einzuräumen, die Nettozahler-Nettoempfänger-Debatte eine andere Richtung nimmt. Es sind dann nicht mehr Steuereinnahmen der Mitgliedstaaten, die in die Kasse der EU eingezahlt werden und die mit der Höhe der aus dieser Kasse erhaltenen finanziellen Leistungen verglichen werden, auch wenn die Inzidenzfrage dem Grunde nach, allerdings verdeckt wie z.B. bei den regionalen Zahlungsströmen des Bundeshaushalts, bestehen bleibt. Bis heute gibt es allerdings kaum Arbeiten³⁸, die sich ernsthaft mit den Zielen und Konturen eines zukünftigen europäischen Finanzausgleichs unter den Bedingungen eigener Steuereinnahmen Europas auseinandersetzen.³⁹

4.5 Verschuldungsgrenzen und Maastricht-Kriterien

Nicht zufällig enthält die deutsche Finanzverfassung im X. Abschnitt des Grundgesetzes, in Art. 115, auch eine Grenze der öffentlichen Neuverschuldung. Diese gilt zwar nur für den Bund. Die Landesverfassungen enthalten aber z.T. sogar wortgleiche Regelungen. Deshalb ist die Summe der im jeweiligen Haushalt veranschlagten Investitionen bundesweit als Grenze der Nettoneuverschuldung akzeptiert. Nur bei Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts darf diese Grenze überschritten werden. Für die Gemeinden sind in den Kommunalverfassungen z.T. sehr viel restriktivere Regeln festgeschrieben, die außer der Bindung der Kreditaufnahme für die Finanzierung von Investitionen auch eine Überprüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen vor Genehmigung des Volumens der Neuverschuldung vorsehen.

Für das föderative System ist die Verschuldung der Gebietskörperschaften in zweifacher Hinsicht von Bedeutung:

- Zum einen führt eine übermäßige Verschuldung einer föderativen Ebene oder auch nur einiger Jurisdiktionen einer nachgeordneten Ebene zu Rückwirkungen auf das gesamte verflochtene System der Einnahmenverteilung, wie dies zuletzt bei der Umfinanzierung der Lasten der deutschen Einigung im Rahmen des föderalen Konsolidierungsprogramms und bei der Haushaltsnotlage Bremens und des Saarlandes sichtbar wurde.

38 Zu den wenigen Arbeiten vgl. z.B. Heinemann, Friedrich: Die Reformperspektive der EU-Finanzverfassung nach den Beschlüssen zur Agenda 2000; Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Discussion paper 99-49, Mannheim 1999 sowie Ders.: EU-Finanzreform 1999: eine Synopse der politischen und wissenschaftlichen Diskussion und eine neue Reformkonzeption, 2. Aufl., Gütersloh 1998.

39 Vgl. allerdings Draheim, Antje: Probleme der finanzpolitischen Willensbildung in Europa. Eine kritische Analyse der europäischen Haushalts und Finanzverfassung, Frankfurt/M. (erscheint demnächst).

- Zum anderen ist der Konflikt um die Aufteilung der Grenze für die gesamte öffentliche Neuverschuldung von 3% des Bruttoinlandsprodukts gemäß den sog. Maastricht-Kriterien auf Bund und Länder sowie auf die Gemeinden bis heute nicht gelöst, obwohl diese Grenze inzwischen bereits erneut überschritten ist.

Hinzu kommt, dass die Verschuldungsgrenze des Art. 115 GG sich für alle Gebietskörperschaften als materiell unzureichend herausgestellt hat, insbesondere dann, wenn man das letzte Urteil des Bundesverfassungsgerichtes berücksichtigt, welches bereits 1989 die Verschiebung von Lasten auf zukünftige Generationen von SteuerzahlerInnen als unzulässig erklärt⁴⁰ und damit erste rechtliche Leitlinien für die damals noch gar nicht moderne Debatte um eine nachhaltige Finanzpolitik formuliert hatte. Die materiellen Probleme der Verschuldungsgrenze liegen darin, dass

- die jährliche Abnutzung der mit Kreditaufnahme finanzierten Investitionen, die Abschreibungen des öffentlichen Infrastrukturkapitalstocks, nicht durch eine entsprechend hohe Zahlung aus dem Steuerhaushalt abgedeckt werden muss, so dass den heutigen Schuldenbergen längst keine entsprechenden Vermögenswerte mehr gegenüber stehen und die öffentliche Infrastruktur durch die über die Investitionshaushalte betriebene Konsolidierungspolitik fortschreitend verfällt,
- es neben den fundierten Schulden der Gebietskörperschaften und ihrer Sondervermögen in Höhe von 1.223 Mrd. € Ende 2001 eine Schattenverschuldung in Form zukünftig zu zahlender Pensionen für die BeamtenInnen des öffentlichen Dienstes gibt, deren Barwert – unter Einschluss der vom Bund zu finanzierenden Pensionen für das Altpersonal von Post und Bahn – etwa die Hälfte der fundierten Schulden beträgt. Die föderativen Ebenen sind davon je nach Umfang ihrer Beamtenbeschäftigung in sehr unterschiedlichem Maße betroffen⁴¹.

Abb. 5 stellt die Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften seit 1984 einerseits den Sachinvestitionen brutto⁴², andererseits den um kalkulatorische Abschreibungen auch den öffentlichen Sachkapitalstock und um Versorgungsbeiträge für die Beamtenbeschäf-

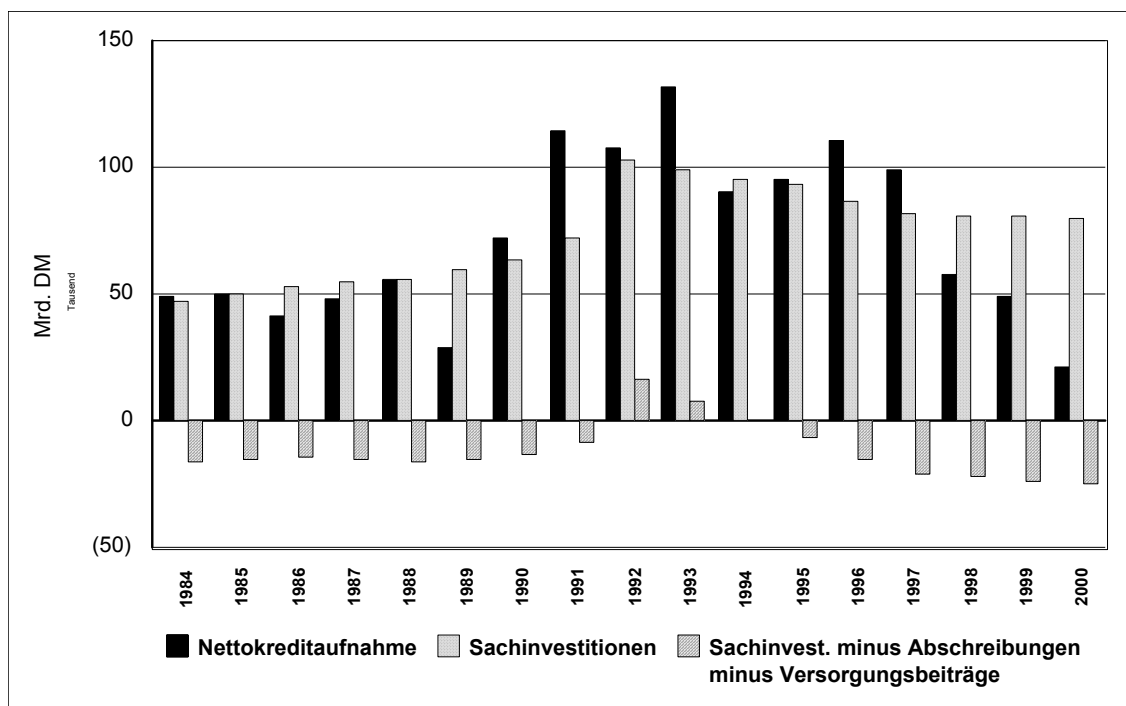
40 Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 18.4.1989, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes Bd. 79, 1989, S. 311ff.

41 Vgl. bereits Färber, Gisela: Revision der Personalausgabenprojektion der Gebietskörperschaften bis 2030 unter Berücksichtigung neuerer Bevölkerungsvorausschätzungen, der deutschen Einigung und der Beamtenversorgungsreform, Speyerer Forschungsberichte Nr. 110, 4. Aufl. September 1995 und zuletzt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: a.a.O., S. 128ff.

42 Die Sachinvestitionen wurden – entgegen den Vorschriften des Art. 115 GG, der auch Finanzinvestitionen zulässt – als Bezugsgröße gewählt, weil Investitionszuschüsse innerhalb des Staatssektors wegen der aggregierten Betrachtung ohnehin enthalten sind und nur Investitionszuschüsse an Dritte der Bezugsgröße für die Nettoneuverschuldung fehlen. Letztere sollten allerdings nur dann durch Kredite finanziert werden dürfen, wenn sie genauso „abgeschrieben“ würden wie Infrastrukturinvestitionen, d.h. im Laufe der Jahre durch Steuereinnahmen gegenfinanziert.

tigung der jeweiligen Perioden bereinigten Sachinvestitionen gegenüber. Hier wird deutlich, dass die Verschuldungspolitik der öffentlichen Hand insgesamt und der Gebietskörperschaften im einzelnen nicht nur ein Problem der – willkürlich festgelegten – 3%igen Maastricht-Grenze ist, sondern auch eines der öffentlichen Investitionspolitik. Denn mit Ausnahme der Jahre 1992 –94, in denen die Investitionen in die Infrastruktur der neuen Länder extrem hoch ausfielen, waren die Sachinvestitionen in den öffentlichen Kapitalstock immer zu niedrig, um über den Substanzerhalt hinaus auch noch andere Lastverschiebungen in die Zukunft zu kompensieren. Nach den Maastricht-Kriterien hätten im Jahr 2000 allerdings neue Kredite in Höhe von rd. 120 Mrd. DM aufgenommen werden dürfen, was das Nachhaltigkeitsziel noch weiter verfehlt hätte als die finanzpolitische Praxis.

Abb. 5: Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften und Nachhaltigkeitskriterium 1984–2000



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Für das föderative System in Deutschland und Europa stellt sich also die Herausforderung, auch das Problem einer an Nachhaltigkeitskriterien orientierten öffentlichen Verschuldungspolitik der verschiedenen Ebenen einschließlich der horizontalen Aufteilung unter den Gebietskörperschaften einer Ebene so zu lösen, dass das Konsolidierungsproblem weder zu Lasten anderer Gebietskörperschaften noch zu Lasten der Zukunft gelöst werden kann. Die verschiedenen Vorschläge zur Aufteilung der Maastricht-Gren-

ze⁴³, die sich z.B. an dem Anteil der Gebietskörperschaften am Stand der fundierten Schulden oder an den öffentlichen Ausgaben orientieren, sind hier wenig hilfreich, weil sie die unterschiedlichen Anteile an der Finanzierung der öffentlichen Sachinvestitionen nicht berücksichtigen. Insoweit würde sich hier eher anbieten, die selbst finanzierten und tatsächlich getätigten Sachinvestitionen sowie die ebenso abgegrenzten Zuschüsse zu Sachinvestitionen anderer föderativer Ebenen zu Grunde zu legen. Zusammen mit einer Veränderung der Verfassungsgrenze für die Nettokreditaufnahme im o.a. Sinne, die Raum für eine passive Fiskalpolitik lassen sollte, würden hier auch nachhaltige Anreize für eine Produktivitätserhöhung in den öffentlichen Verwaltungen und zur realen Erhaltung öffentlicher Infrastruktur wirksam werden, weil eine Erhöhung der Finanzierungsspielräume für konsumtive Zwecke damit ausgeschlossen wäre.

4.6 Zusammenfassung der Reformoptionen aus normativer Sicht

Die Bestandsaufnahme der Probleme im föderativen System Deutschlands und Europas hat gezeigt, dass sich mehr Problembereiche als üblicherweise diskutiert als Defizit der etablierten Anreizstrukturen im Zusammenspiel der verschiedenen Ebenen identifizieren lassen.

Wenn eine umfassende Reform des föderativen Systems angegangen werden soll, die nicht nur an Symptomen kurieren soll, sondern die Stärken des wirtschaftlichen und (gesellschafts-)politischen Standorts Deutschlands in Europa durch Fähigkeit zu sachlich fundierten und gesellschaftspolitisch integrierenden Reformen revitalisieren kann, dann müssen die föderalen Beziehungen grundlegend, d.h. über das hinaus reformiert werden, was im X. Abschnitt des Grundgesetzes festgelegt ist. Dazu wäre das Gewicht der deutschen Stimme in der EU geltend zu machen gewesen, um sowohl die deutschen Vorstellungen in eine Verfassung Europas erfolgreich einzubringen, als auch um zu verhindern, dass von Seiten einer nicht reformierten europäischen „Finanzverfassung“ nationale Bemühungen konterkariert werden. Es muss aber darauf hingewirkt werden, dass die gleichen Prinzipien, die für die Verhältnisse zwischen Bund und Ländern und gelten sollen, auch für die Beziehung zwischen den Ländern und ihren Gemeinden und Gemeindeverbänden gelten sollen.

Auf die Agenda einer umfassenden Reform des föderativen Systems sind vor dem Hintergrund der o.a. Problembereiche folgende Themen zu setzen:

43 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesfinanzministerium: Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern, Gutachten vom 15. Juli 1994, Schriftenreihe des BMF, Heft 54, Bonn 1994, S. 29ff.

1. Die in Deutschland und Europa übermäßig verflochtenen Kompetenzen sind wieder zu entflechten, indem

- **die Kataloge der Aufgabenverteilung kritisch überprüft werden,**
- **Rahmen- und konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen** nicht nur in Richtung Zentralisierung und als Stärkung eines Quasimonopols der Bundesgesetzgebung (und analog mit gleicher Tendenz in Europa) wirken, sondern **durch die Einführung z.B. einer Vorranggesetzgebung in vertikaler Hinsicht „angreifbar“, „bestreitbar“ werden und**
- **Mischverantwortungen wie in Form der Gemeinschaftsaufgaben – mit Ausnahme der Forschungsförderung – schlicht abgeschafft werden.**

2. Die Entflechtung der Aufgabenverteilung muss in Deutschland und in Europa durch eine deutliche Entflechtung der Ausgabenverantwortung auf der Anreizebene im Sinne des Verursacherprinzips unterstützt werden.

- Je stärker die Eingriffe in Art und Weise der Verwaltung, des Vollzuges von rechtlichen Normsetzungsakten sind, um so stärker muss die gesetzgebende Ebene die Kosten des Vollzuges auch erstatten. Insbesondere **wenn die gesetzgebende Ebene Leistungen an Dritte bestimmt, hat sie die Kosten dafür zu tragen.**
- Dies muss auch für Geldleistungsgesetze gelten, damit die Länder die von ihnen finanzierten Leistungen im gleichen Bereich selbständig und auf ihre besonderen Problemlagen ausgerichtet bestimmen können.
- Die Regeln der Kostentragung der direkten und indirekten europäischen Verwaltung sind ebenfalls nach diesen Prinzipien zu überprüfen.

3. Alle Gebietskörperschaften einschließlich der EU müssen über hinreichende, autonom bestimmbare Steuerquellen verfügen. Wegen ihrer überragenden Bedeutung für alle nationalen Steuersysteme und ihres direkten Bezugs zu Wahlbürgerinnen und Wahlbürgern sollten alle Ebenen Zugang zu Einkommensteuer – ganz oder in Teilen – haben. Es muss weiterhin ein notwendiges Maß an Koordination und Beschränkung der jeweiligen Steuergesetzgebungskompetenzen geben, um unfairen Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften in vertikaler und horizontaler Hinsicht zu vermeiden.

- **Für Europa käme z.B. eine Quellensteuer auf Kapitaleinkünfte in Frage, die mit der nationalen Steuerschuld verrechnet wird,** um Doppelbesteuerung zu vermeiden. Darüber hinaus wären mit einer solchen Zuordnung Finanzausgleichseffekte zwischen den Mitgliedstaaten verbunden. Im übrigen ist zu emp-

fehlen, den Umfang der europäischen Steuer(n) zumindest bis zur vollständigen Staatswerdung Europas und der Realisierung vollständiger demokratischer Verantwortung der Europäischen Parlaments an ein regelmäßig zu erneuerndes Referendum zu binden.

- Es ist darauf hinzuwirken, dass die EU so viel horizontale Koordination der direkten Steuern der Mitgliedstaaten vornimmt, dass unfairen Steuerwettbewerb, unproduktive Umwegfinanzierungen und mehr oder weniger verdeckte Steuerbegünstigungen unterbunden werden.
 - **Die Reform des kommunalen Steuersystems ist nicht separat, sondern zusammen mit der Reform der föderativen Finanzbeziehungen zu entscheiden.** Es ist darauf zu achten, dass die Ländern und Gemeinden zur selbständige(re)n Besteuerung übertragenen Steuerquellen möglichst geringe Divergenzen gegenüber der Verteilung der Wirtschaftskraft aufweisen. Insbesondere Besteuerungsbasen, mit denen eine bundeseinheitliche und vom Bund bestimmte Umverteilungspolitik verfolgt wird, sind zur Finanzierung von Ländern und Gemeinden wenig geeignet.
 - Die horizontalen Zerlegungsregeln gehören ebenfalls auf den Prüfstand, um einen fairen Steuerwettbewerb sowie „faire Steuerpreise“ sicherzustellen, wenn wirtschaftliche Wertschöpfung bzw. Einkommensverwendung unter Nutzung öffentlicher Infrastruktur nicht nur in einer Jurisdiktion stattfindet.
- 4. Die Neuordnung des Finanzausgleichs auf jeder föderativen Ebene hat von klaren Zielen über Ausgleichsverhältnisse und Verteilungsvorstellungen auszugehen. Es sind weiterhin Anforderungen in Form von Klarheit, Einfachheit, Transparenz und Manipulationsresistenz zu stellen. Zweckbindungen von Finanzausgleichsmitteln sind auf das absolut nötigste Mindestmaß zu beschränken** und insbesondere dann, wenn der Finanzausgleich eine unzureichende Ausstattung mit eigenen Steuermitteln kompensieren soll, zu vermeiden.
- 5. Die Aufteilung der Maastricht-Verschuldungsquote und die Neudefinition der Verschuldungsgrenzen in der Finanzverfassung sind integriert zu behandeln,** um dem öffentlichen Sektor auch die langfristige Finanzierbarkeit zu sichern und um die seit langem betriebene Lastverschiebung auf zukünftige Generationen so schnell wie möglich zu beenden.

Nur unter diesen Bedingungen werden Deutschland und Europa wieder in der Lage sein, die Vorteile föderativer Systeme, wie sie in Abschnitt 2.1 aufgeführt sind, zur Geltung zu bringen.

5. Probleme einer Reform der bundesstaatlichen und der europäischen Finanzverfassung – eine polit-ökonomische Perspektive

Eine Reform der föderativen Beziehungen in Deutschland wird seit längerem gefordert, auch wenn keine Einigkeit über den Umfang der Regelungsbereiche und ihre Ausgestaltung in den Details besteht. Ebenso beginnt sich in Europa sogar unter den Regierungen der Mitgliedsländer die Einsicht durchzusetzen, dass jede Erweiterung der Gemeinschaft um neue Mitglieder eine innere Institutionenreform voraussetzt, die auf eine Ausdifferenzierung und Effektivierung föderativer Strukturen hinauslaufen muss. Damit wird sich die Europäische Union zwangsläufig auch von den Regierungen der Mitgliedstaaten emanzipieren müssen. **Die vorstehende Problemanalyse belegt überdies, dass die Reform des deutschen Föderalismus nicht ohne Rekurs auf das, was in Europa geschieht, geschehen kann und dass umgekehrt auch die weitere Föderalisierung Europas unter Berücksichtigung der Entwicklungen in den Mitgliedstaaten unternommen werden muss**, unter denen sich die unitarischen Staaten im übrigen schon seit mehr als 20 Jahren im Prozess der Regionalisierung befinden.

Dass Reformen im Bereich der föderativen Beziehungen so schwierig zu verhandeln und praktisch auch regelmäßig mit berechtigter Schelte enden, liegt daran, dass die an den politischen Verhandlungen beteiligten politischen Agenten nicht die vermeintlichen Interessen ihrer WählerInnen wahrzunehmen haben, sondern eine Verwaltungsoptimierung innerhalb der gegebenen Rahmenbedingungen zugunsten ihres eigenen zukünftigen politischen „Überlebens“ betreiben. Die Interessenten, die Lobbies dieses Politikfeldes sitzen alle in irgendeiner Form mit am Verhandlungstisch. Anders als in den sechziger Jahren bei der letzten großen Haushalts- und Finanzreform 1969/70 kann sich aber niemand mehr der Illusion hingeben, dass die Kompromissfuge kontroverser Interessen durch die Generierung zusätzlicher Ressourcen aus wirtschaftlichem Wachstum geschlossen werden kann. **Es geht schlicht um eine Neuverteilung von Kompetenzen und Ressourcen auf allen Ebenen des föderativen Systems, die erforderlich ist, damit alle gewinnen können. Diejenigen aber, die etwas abgeben müssen, damit die Gemeinschaft der Gebietskörperschaften und der Standort Deutschland gewinnen können – und das sind im Zweifel alle Parteien –, sind unsicher über die Auswirkungen, weil sie die Verluste zwar zu kennen meinen, nicht aber die zukünftigen**

Gewinne. Niemand wird jedoch – ohne Zwang – einen Vertrag unterschreiben, bei dem er per Saldo mit Verlusten rechnen muss. Insoweit ist auch bei der Strukturierung der Verhandlungen, bei der Definition der Verhandlungsthemen dafür Sorge zu tragen, dass alle gewinnen können und eine Absicherung gegen einseitige Verluste von Teilen der Beteiligten implementiert wird.

Im Vorfeld der Reform sind deshalb die verschiedenen Agenten daraufhin zu analysieren, welche Interessen sie haben, welche institutionellen Rollen sie im geltenden System besitzen und wo mögliche Anreize für eine Reform der föderativen Beziehungen liegen.

5.1 Akteure und ihre Rollen im Vier-Ebenen-System Deutschlands und Europas

Das föderative System unter Einschluss Europas kann als Vier-Ebenen-System angesehen werden, das innerhalb und zwischen den Hauptebenen noch Ausdifferenzierungen z.B. in Form der allgemeinen Gemeindeverbände, der Landkreise, der Bezirke o.ä. und der relativ jungen Regionalverbände, und der speziellen Zweckverbände, aber auch in Form der Sonderhaushalte auf europäischer Ebene besitzt. Drei der vier Ebenen sind mit allen drei Institutionen der Gewaltenteilung, Legislative, Exekutive und Judikative, ausgestattet, die Gemeinden nur mit den beiden ersteren. Im Hinblick auf Regierungsbildung und -kontrolle unterscheiden sich die Systeme der europäischen Mitgliedstaaten vor allem in Form direkter und indirekter Wahlregeln, während in Deutschland mit Ausnahme der Direktwahl von BürgermeisterInnen und LandrätInnen in einigen Ländern Regierungschefs mit ihren Regierungsmitgliedern oder – wie in Berlin – sogar jedes Regierungsmitglied einzeln von den Parlamenten gewählt werden. Für die Regierung der EU, die Europäische Kommission, gelten im Hinblick auf Zusammensetzung und Wahlmodus besondere Regelungen, die von denen in Nationalstaaten abweichen.

Die Grundmodelle der ökonomischen Theorie der Politik gehen von der Unabhängigkeit der horizontal verflochtenen Gewaltenteilungssysteme voneinander aus, die für die kommunale Ebene weltweit ohnehin nur eingeschränkt gilt, aber für die Staatsebenen auch in den weniger verflochtenen föderativen Staaten als dem Verwaltungs- oder Exekutivföderalismus reine Theorie ist. Es entsteht aber ein Funktionsdefizit, wenn die vertikalen Koordinierungsmechanismen stärker werden als die horizontalen und dabei die Präferenzaufdeckungsfunktion sowie die politische Verantwortung der gewählten Parlamente der verschiedenen Ebenen schädigen. Denn in vertikaler Hinsicht dominieren in Deutschland und in der EU die Koordinationsstränge der Regierungen und der Fach-

verwaltungen. Dabei präjudizieren die Fachverwaltungen, die vertikalen Fachbruderschaften, häufig die Entscheidungen der Regierungen, welche aber ihrerseits über das System der Räte – Bundesrat wie Europäischer Ministerrat sowie auf beiden Ebenen die jeweiligen Fachministerräte – noch einmal miteinander verbunden sind. Die beiden allgemeinen, d.h. nicht fachlich gebundenen Räte, der Bundes- bzw. der Europäische Ministerrat und die Finanzministerkonferenz bzw. der ECOFIN-Rat, sind neben den Parlamenten aber auch die Institutionen, in denen die Integration der fachspezifischen Interessen und die politischen Kompromisse ausgehandelt werden.

Mit Blick auf die o.a. Probleme des föderativen Vier-Ebenen-Systems und seiner Reform sind die fachspezifischen Interessen als eher „feindlich“ anzusehen, weil sie an Einfluss verlieren müssen und werden. Eine Stärkung müssen aber die generalistischen Interessen gewinnen, die im Bereich des Bundeskanzleramtes, der Staatskanzleien und im Kabinett des Kommissionspräsidenten wie auch im Bereich der Finanzminister und der Haushalts- und der Steuerkommissarin zu verorten sind, die über das jeweilige Budget und die zur Finanzierung notwendigen Steuern ebenfalls eine Integrationsaufgabe haben. Dies sind auch die Institutionen, die letztlich die Einzelheiten einer Reform verhandeln müssen, weil es um „ihre Hausinteressen“ geht.

Zwischen den Jurisdiktionen einer Ebene herrscht überdies keine Homogenität der Interessen. Ein vorprogrammierter Interessenkonflikt liegt in der unterschiedlichen Wirtschaftskraft und der immer damit verbundenen divergierenden Steuerkraft der Mitgliedstaaten, Länder und Gemeinden. Diese Interessen sind auf EU-Ebene erkennbar, was die Einführung des Kohäsionsfonds ebenso zeigt wie das Bündel der Agrarinterventionsgüter und -preise. Sie sind in Deutschland verantwortlich dafür, dass sich – meist jenseits der parteipolitischen Ausrichtung der Regierungen – die Interessen der wirtschafts- und finanzstarken Länder von denen der wirtschafts- und finanzschwachen unterscheiden, in deren Mitte bis in die achtziger Jahre die beiden damals „Halbstarken“, Bayern und Nordrhein-Westfalen, standen. Die deutsche Vereinigung hat als dritte Gruppe die neuen finanzschwachen Länder in das Interessenfeld eingefügt, die – meist aus im einzelnen nachvollziehbaren Gründen – fast immer Begünstigte von Umverteilungsmaßnahmen aus dem EU- und Bundeshaushalt sind und wegen ihres politischen Stimmengewichts im Bundesrat praktisch eine Veto-Position besitzen. Die besonderen Probleme der drei Stadtstaaten – noch überhöht durch die Hauptstadtlasten und die prekäre Finanzlage Berlins –, die eben nicht nur im Länderfinanzausgleich, sondern vor allem auch in den ungelösten und mangels entsprechender Anreize im derzeit geltenden föderativen System auch als praktisch unlösbar anzusehenden horizontalen

Probleme mit den Anrainerländern liegen, überlagern dieses ohnehin komplexe Interessenfeld zusätzlich. Für die kommunale Ebene setzen sich diese auch finanzpolitisch verursachten Interessendivergenzen zwischen den drei Spitzenverbänden, die die kreisfreien Städte, die kreisangehörigen Gemeinden und die Landkreise repräsentieren, auf spezifische Weise fort.

Diese schwierigen Interessenlagen machen deutlich, dass es bei einem zu klein zugeschnittenen Reformfenster zu keiner sachlich und politisch befriedigenden Lösung kommen kann. Denn eine Verhandlung z.B. über die Reform des Länderfinanzausgleichs allein, ist bestenfalls ein Nullsummen-, wenn nicht gar Negativsummenspiel. Je mehr Parameter auch der vorgelagerten Stufen – der Aufgaben-, der Ausgaben- und der Einnahmenverteilung – aber in die Agenda einbezogen werden, um so eher finden sich Konstellationen, die so gegeneinander abgewogen werden können, das sich entweder Nettogewinner finden, weil trotz begrenzten Ressourcenrahmens zusätzliche Handlungsspielräume getauscht werden können. Dem Finanzausgleich kommt auf jeder der föderativen Ebenen in jedem Fall aber die Funktion einer „Versicherung“ gegen übermäßigen Schaden zu. Seine intelligente Gestaltung zumindest auf Zeit – es sollte ohnehin keine Finanzausgleichslösungen ohne Auslaufformel geben – könnte entscheidend für das Zustandekommen eines umfassenden Konsenses werden.

5.2 Wer „profitiert“ vom derzeitigen System am meisten?

Um die zentralen Agenda-Setter im Reformfeld bestimmen zu können, stellt sich die Frage, wer denn vom derzeitigen System am meisten „profitiert“. Mit Blick auf die Entwicklungen insbesondere in den siebziger und achtziger Jahren vor der deutschen Vereinigung sind drei Institutionen auf Bundesebene zu identifizieren, die in unterschiedlichem Maße als die Profiteure des asymmetrischen Kompetenzgefüges im Vier-Ebenen-System anzusehen sind: die Bundesregierung, der Bundesrat und in gewissem Umfang auch noch der Bundestag, zumindest der Teil, der die Regierungsmehrheit ausmacht:

- **Die Bundesregierung hat die zentrale Stellung im bundesstaatlichen Kompetenzgefüge schlechthin inne. Sie hat jahrzehntelang von der fortschreitenden Zentralisierung der Gesetzgebungskompetenzen profitiert.** Sie initiierte Bundesgesetze, meistens ohne die Kosten der Verwaltung zu tragen. Sie konnte Steuern erhöhen, ohne den Bundesrat zu fragen, wenn es sich um Steuerquellen handelte, für die ausschließlich sie Ertragskompetenzen hat. Sie dominierte und dominiert die na-

tionale Steuerpolitik, auch wenn es sich um Steuern handelt, die der Finanzierung der Ausgaben anderer Gebietskörperschaften in Deutschland dienen.

Sie vertritt praktisch ausschließlich die Interessen Deutschlands in der EU, wobei sie auch die Möglichkeit hat, national nicht konsensfähige Projekte über die EU-Schiene zu spielen, wenn in irgendeiner Form europäische Kompetenzen berührt sind. Sie entscheidet mit, wenn nationale Steuermittel an die EU abgetreten werden, wenn dies über die Ausgabenplanung für den europäischen Haushalt notwendig ist. Sie verhandelt, welche nationalen Interessen in Brüssel zurücktreten müssen, wenn Kompromisse verhandelt werden. Dabei vertritt sie immer und zwangsläufig die nationalen Interessen der Wählerschaft auf Bundesebene, d.h. weder europäische, noch regionale oder lokale Interessen.

- **Der Bundesrat ist ein Organ janusköpfiger Interessenlagen.** Denn einerseits vertreten die Regierungen die Interessen der Länder, mit Sperrwirkung, wenn der Bund Regelungen für die Verwaltung von Bundesgesetzen erlässt. Andererseits verhandeln sie durch ihre Aufgabe in einem Organ des Bundes bundespolitische Interessen, die mit den Interessen ihrer regionalen WählerInnen nicht übereinstimmen müssen. Besonders deutlich werden diese Interessenkonflikte bei unterschiedlichen politischen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat und in Wahlkämpfen. Sie sind latent aber immer vorhanden und werden wohl nur deswegen in Ausnahmefällen wie kürzlich im Zusammenhang mit dem Votum zum Zuwanderungsgesetz wahrgenommen, weil die verhandelten Materien für die breite Öffentlichkeit meistens zu komplex sind.

Die Rolle des Bundesrates ist nur in Ausnahmefällen die des Agenda-Setters bei Gesetzgebungsinitiativen, weil neben der Ausarbeitung einer Gesetzesinitiative meistens eine nicht ganz unkomplizierte Einigung über die Sachverhalte unter den Länderregierungen herbeigeführt werden muss.

- **Obwohl der Exekutivföderalismus insgesamt die Macht aller Parlamente zugunsten der Regierungen und der fachlich kooperierenden Verwaltungen beschneidet, kann man die jeweilige Regierungsmehrheit im Bundestag als den dritten „Gewinner“ des Systems bezeichnen.** Denn auch für die Regierungsparteien gelten die Vorteile der Konzentration aller für die Wiederwahlchancen wichtigen Kompetenzen, ohne dafür unpopulär die Steuern des Bundes erhöhen zu müssen. Im übrigen ist es Aufgabe einer effektiv organisierten Bundesregierung, den Konsens mit den Regierungsfractionen rechtzeitig bei der Formulierung politischer Initiativen herbeizuführen.

Dieser Kompetenzvorsprung der Regierungsmehrheit im Bundestag gilt allerdings nur für die nationale Gesetzgebung, nicht aber für die europäische Politik, wo die Bundesregierung allenfalls implizite Rückkoppelungen zum Parlament für die Vertretung der nationalen Interessen in Europa benötigt und Rechenschaft für ihre Entscheidungen ablegen muss.

Diese Aussagen über „Gewinner-Positionen“ sind allerdings nur noch eingeschränkt gültig. Denn seitdem die Ressourcen fehlen, um Konsens aus Wachstumsgewinnen zu finanzieren, seitdem der Wettbewerb der Systeme infolge der Globalisierung Steuersenkungen unvermeidbar und populärer gemacht hat als zusätzliche Ausgabenprogramme, seitdem ist die dominierende politische Gestaltungsmacht des Bundes und insbesondere der Bundesregierung in Deutschland zu einer Belastung für den parteipolitischen Wählerwettkampf geworden. Länder, auch solche mit Regierungen der gleichen parteipolitischen Ausrichtung wie die Bundesregierung, sind nicht länger bereit, zusätzliche Kosten der Verwaltung für neue Bundesgesetze ohne Kompensation zu tragen. Zustimmungen im Bundesrat insbesondere zu Steuersenkungsgesetzen sind ohne das Versprechen zusätzlicher finanzieller Leistungen zugunsten der kleinen Länder, die die Stimmenmehrheit für die Bundesregierung im Bundesrat herstellen, nicht möglich. Die großen Unterschiede in der Wirtschaftskraft insbesondere zu den neuen Ländern binden immer größere Teile des Bundeshaushalts für Transferzahlungen und verhindern außerdem eine wirtschaftspolitisch notwendige Senkung der Sozialversicherungsbeiträge. Dass Aufgaben, weil sie der Bund einmal an sich gezogen hat, auch weiterhin bundeseinheitlich geregelt werden müssen, erweist sich für notwendige Reformen inzwischen als Reformhindernis, weil die Konsensbildungsprozesse über notwendige Änderungen so schwierig geworden sind.

Vor diesem Hintergrund wird der Bund über kurz oder lang aber überhaupt nicht mehr in der Lage sein, die im Grundgesetz festgeschriebene faktische politische Vorherrschaft im föderativen System Deutschlands zu finanzieren. Aus seinem Gestaltungsprimat ist eine politische Hypothek geworden. Denn der jeweiligen Bundesregierung wird angelastet, dass Reformen nicht unternommen werden, dass Reformen mit solchen Abstrichen verabschiedet werden, dass niemand mit den Ergebnissen zufrieden ist. Auch die unzureichenden Fortschritte der institutionellen Reformen auf europäischer Ebene und die weiterhin ungebrochene Verschwendung von Steuermitteln bis hin zum Subventionsbetrug werden – zwangsläufig und sogar bis zu dem Grad berechtigt, wie der Ministerrat die Entscheidungen des Europäischen Parlaments beherrscht – der Bundesregierung (mit)angelastet und nicht anderen europäischen Regierungen. Auf die derzeitige Situation passt recht gut **das Bild des „überlasteten**

Monopolisten“, der die Verantwortung, die er im Laufe der Jahre an sich gezogen hat, nicht mehr tragen kann. Dies gilt im übrigen nicht nur für die Bundesregierung als der Institution, die mit dem Initiativrecht die größte Verantwortung zum Handeln trägt, sondern in etwas geringerem Maße auch für den Bundesrat, der sich dem Vorwurf zunehmender parteipolitischer Instrumentierung und finanzpolitischer Käuflichkeit ausgesetzt sieht, und nicht zuletzt auch für den Bundestag. Der mit diesen Problemen einhergehende verheerende Ansehensverlust der politischen Institutionen in Deutschland insgesamt wird dabei zu einer weiteren Belastung für den Standort Deutschland.

Insoweit ist die Frage, wer am meisten vom derzeitigen föderativen System „profitiere“, anders zu stellen: **Wem *schaden* die unterlassenen Reformen am föderativen System am meisten? Hier ist am Ende die Allgemeinheit aufzuführen, die Menschen in Deutschland, die Wählerinnen und Wähler, vor allem auch die jungen Menschen, die ihre Beteiligung am politischen System verweigern, weil ihre berechtigten Interessen – Mitbestimmung des jeweiligen kommunalen, regionalen, nationalen und europäischen Angebots öffentlicher Güter und Dienstleistungen über demokratische Wahlen und ein Ende der Verschiebung von Lasten auf zukünftige Generationen – durch das überverflochtene System des deutschen und europäischen Föderalismus nicht mehr gewährleistet sind. Das schon vor Jahren apostrophierte „System der organisierten Unverantwortbarkeit“ ist untragbar geworden.**

6. Schlussfolgerungen für die Reform des Föderalismus in Deutschland und Europa

Die Analyse der Probleme und zentraler Agenten im föderativen System Deutschlands und Europas hat eine Vielzahl überkommener Strukturmuster auf allen Ebenen und gemeinsamer Defizite aufgedeckt, die eine umfassende Reform der Systeme in Richtung auf Entflechtung und (Re-)Dezentralisierung von Kompetenzen sowie eine Stärkung der Verantwortlichkeit der Legislative auf allen Ebenen erforderlich macht. Dazu ist sowohl eine **kritische Überprüfung der Kompetenzverteilung bei allen öffentlichen Aufgaben wie auch eine Einführung von Verfahrensregeln notwendig**, die – z.B. in Form der Einführung einer Vorranggesetzgebung anstelle der konkurrierenden Gesetzgebung – auch Dezentralisierungen ohne explizite Beschlussfassung von Bundestag und Bundesrat auf Initiative einzelner Länder möglich macht.

Die **Reform der Finanzverfassung**, also die Neuregelung der Ausgabenverantwortung, die Verteilung insbesondere auch von zwar vertikal und horizontal koordinierten, aber hinreichend großen autonomen Besteuerungskompetenzen für alle föderativen Ebenen einschließlich der Europäischen Union und der Landkreise sowie die Neudefinition von Finanzausgleich bezüglich seiner Aufgaben und Ausgestaltung, muss notwendiger Bestandteil der Reform des Föderalismus sein. Denn in ihr sind alle Anreize verankert, um die mit einer Dezentralisierung und Entflechtung verbundene selbständige Verantwortung bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben sowohl ausüben zu wollen als auch zu können. Sie muss aber auch all die Koordinationsmechanismen enthalten, die einen politischen Wettbewerb auf Kosten anderer Gebietskörperschaften verhindern. Und sie muss letztlich in Form eines geeignet gestalteten Finanzausgleichs auch eine Art von Versicherung etablieren, der die bundesstaatliche Solidarität sichert und die ökonomische Sezession von Teilen des Nationalstaats in Deutschland sowie von einzelnen Mitgliedstaaten in Europa verhindert. **Bei Anerkennung der Gestaltungskompetenzen der föderativen Ebenen bezüglich der Regelung der finanziellen Rahmenbedingungen der jeweils nachgeordneten Gebietskörperschaften ist darauf zu achten, dass das Gesamtsystem ein Mindestmaß an Konsistenz aufweist und nicht unterschiedliche Regelungen wiederum neue Spielräume für unfairen Wettbewerb unter den Jurisdiktionen schaffen.**

In Anbetracht der zentralen institutionellen Stellung des Bundes und insbesondere der Bundesregierung ist es an letzterer, das Heft des Handelns in die Hand zu nehmen. Es sollte ein Rahmen für den Umfang der Reformmaßnahmen, ein Vorschlag für konsensfähige Ziele und ein – zunächst offener – Katalog möglicher Gestaltungen vorbereitet werden, der zur Grundlage der nationalen Verhandlungen gemacht werden kann. Bei den Verhandlungen sollte die Vereinbarung von Zielen Vorrang vor konkreten Gestaltungsvorschlägen haben, deren Bewertung sich bekanntermaßen immer an „Besitzständen“ orientiert.

Mit Blick auf die zentrale Bedeutung der Einräumung substantieller Steuerautonomie insbesondere an die Länder, aber auch wieder an die Kommunen (einschließlich der Landkreise) ist die Furcht insbesondere der finanzschwachen Länder zu antizipieren, die Reform würde auf ihrem Rücken ausgetragen. Eine ernsthafte Bedrohung des Gesamtergebnisses besteht überdies darin, dass die Steuerpolitik nicht bereit ist, Konzessionen in Form der Aufgabe ihres nach wie vor bestehenden Interventionismus zu Lasten der Ergiebigkeit der Bemessungsgrundlagen zu machen. Insoweit sind die SteuerpolitikerInnen von Bund und Ländern, ggf. über eine kurzfristig arbeitende Expertenkommission, mit einem Sonderauftrag zu versehen, das Steuersystem mit dem Ziel größerer föderativer Gleichmäßigkeit des Aufkommens sowie weiterer Streichungsmöglichkeiten insbesondere regional verwerfender Steuervergünstigungen und Abzugsmöglichkeiten zu durchforsten. Von Seiten des Bundes sind nachvollziehbare statistische Grundlagen und Simulationsmodelle für die aus den einzelnen Vorschlägen zu erwartenden Aufkommensänderungen auch in regionaler Hinsicht zu erarbeiten und bereitzustellen, für die er sich Unterstützung aus der Wissenschaft anfordern sollte. Mit Beginn der Verhandlungen sind dann alle Länder in die Lage zu versetzen, die Berechnungen mindestens nachzuvollziehen, wenn nicht gar eigene Modellrechnungen anzustellen. Es wäre sogar an Workshops zu denken, in denen verschiedenen Vorschläge gemeinsam auf Computern „durchgespielt“ werden und in denen auch das – derzeit nicht vorhandene (!) – notwendige Wissen vermittelt wird. Hier könnten auch die finanziellen Folgen einer europäischen Quellensteuer auf Kapitaleinkünfte simuliert werden.

Die Furcht der meisten Länder, die finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Reformmaßnahmen nicht zu durchschauen, danach aber die Folgen sehr viel selbständiger ausbaden zu müssen als heute, hat bereits in der Vergangenheit umfassendere Reformen verhindert und ist auch wieder zu erwarten. Ohne dass die diesbezüglich schlechten Erfahrungen aus der Vergangenheit überwunden werden, ist keine erfolgreiche Reform des föderativen Systems zu erwarten. **Insoweit kommt einer transparenten Informationspolitik, für die der Bund die Verantwortung hat und auch tragen muss, ent-**

scheidende Bedeutung zu, um einer neuen föderativen Verfassung mit mehr Eigenständigkeit und Verantwortlichkeit den politischen Weg zu eröffnen. Ob die nun mit ihrer Arbeit beginnende Bund-Länder-Föderalismus-Kommission die Dilemmata ihrer jeweiligen Interessenlagen und politischen Risiken von Veränderungen in den einzelnen Regelungsbereichen der föderalen Verfassung zugunsten einer umfassenden Reform auflösen kann, muss abgewartet werden.

Die Autorin

Prof. Dr. Gisela Färber ist Inhaberin des Lehrstuhls für Wirtschaftliche Staatswissenschaften, insbesondere Allgemeine Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

eMail: faerber@dhv-speyer.de

Verwaltungspolitik

Gutachten und Analysen der Stabsabteilung der Friedrich-Ebert-Stiftung

(www.fes.de/stabsabteilung ⇒ Staatsmodernisierung Bürgergesellschaft ⇒ Publikationen)

Probleme des föderativen Systems in Deutschland und Europa, Gisela Färber, Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Reihe Verwaltungspolitik, Bonn, 2004, ISBN 3-89892-231-6

eGovernment in den Bundesländern. Sachstand und Perspektiven; Willi Kaczorowski et al., Studie für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 2003, ISBN 3-89892-153-0, 50 Seiten

Qualität und Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung; Giso Schütz; FES-Analyse Verwaltungspolitik, Bonn 2002, 28 Seiten

Gute Gesetzgebung – Welche Möglichkeiten gibt es, bessere Gesetze zu machen? Ortlieb Fliedner, FES-Analyse Verwaltungspolitik, Bonn 2001, 42 Seiten

Finanzausgleich und die Modernisierung des Bundesstaates - Perspektiven nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts; Wolfgang Renzsch, FES-Analyse Verwaltungspolitik, Bonn 2000, 18 Seiten

Fit für Markt und Wettbewerb: Anmerkungen zur Verwaltungsreform; Thomas Stumpf, FES-Analyse Verwaltungspolitik, Bonn 2000, 18 Seiten

Verwaltungsreformen in den deutschen Bundesländern; Michael Bürsch und Birgit Müller, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1999, ISBN 3-86077-812-9, 94 Seiten

Internet und Multimedia in der öffentlichen Verwaltung. Herbert Kubicek und Martin Hagen, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn 1999

Modernisierung der Finanzverfassung: Möglichkeiten und Grenzen, Wolfgang Renzsch, FES-Analyse Verwaltungspolitik, Bonn 1999, 27 Seiten

Agenda der Staatsmodernisierung in der Legislaturperiode 1998-2002. Was ist notwendig, was ist möglich und was ist wünschenswert? Christoph Reichard, FES-Analyse Verwaltungspolitik, Bonn 1998, 21 Seiten

„Schlanker Staat“ - der Worte sind genug gewechselt: Zur Modernisierung der Bundesverwaltung. Michael Bürsch, FES-Analyse Verwaltungspolitik, Bonn 1998, 24 Seiten

Qualität des Verwaltungshandelns. Zur Modernisierung der Bundesministerien. Ulrich Pfeiffer und Bernd Faller, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung; Reihe „Verwaltungspolitik“, Bonn 1997, ISBN 3-86077-588-X, 84 Seiten

Teilzeitarbeit in deutschen Betrieben und Behörden. Probleme, Potentiale und Perspektiven; Susanne Lang und Michael Bürsch, Studie für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Reihe “Verwaltungspolitik“, Bonn 1996, ISBN 3-86077-446-1, 38 Seiten

Ist die Verwaltungsreform geschlechtsneutral? Barbara Stiegler, FES-Analysen, Bonn 1996, 16 Seiten

Die Modernisierung der deutschen Landesverwaltungen. Zum Stand der Verwaltungsreform in den 16 Ländern; Michael Bürsch, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1996, ISBN 3-86077-485-9, 79 Seiten

Verwaltungsreformen in Städten und Gemeinden: Praxis - Projekte – Perspektiven, Michael Bürsch und Manfred Pfister, Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung; Bonn 1995, ISBN 3-86077-362-3, 68 Seiten

Moderner Staat und effiziente Verwaltung - Zur Reform des öffentlichen Sektors in Deutschland; Werner Jann, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung; Bonn 1994; 39 Seiten

Zur künftigen Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung; Peter Eichhorn und Hans Joachim Hegelau, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung; Bonn 1993, 38 Seiten

Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung

www.fes.de/buergergesellschaft Analysen Analysen des Arbeitskreises

Netzwerke gegen Rechts. Evaluierung von Aktionsprogrammen und Maßnahmen gegen Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit. Roland Roth unter Mitarbeit von Anke Benack, Bonn 2003, 84 Seiten

Der Aktivierende Staat – Positionen, Begriffe, Strategien. Wolfram Lamping, Henning Schridde, Stefan Plaß, Bernhard Blanke, Bonn 2002, 44 Seiten

<http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/BUERGERGESELLSCHAFT/038.pdf>

Die Planungszelle – Zur Praxis der Bürgerbeteiligung. Demokratie funkelt wieder.

Peter C. Dienel, Bonn 2002, 20 Seiten

[http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/BUERGERGESELLSCHAFT/
An-Planungszelle.PDF](http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/BUERGERGESELLSCHAFT/An-Planungszelle.PDF)

Freiwilligendienste – Wege in die Zukunft. Gutachten zur Lage und Zukunft der Freiwilligendienste. Thomas Rauschenbach, Reinhard Liebig, Bonn 2002, 88 Seiten

<http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/BUERGERGESELLSCHAFT/0421.PDF>

Gender Perspektive, bürgerschaftliches Engagement und aktivierender Staat.

Barbara Stiegler, Bonn 2002, 12 Seiten

[http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/BUERGERGESELLSCHAFT/
AN-GENDERPERSPEKTIVE.PDF](http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/BUERGERGESELLSCHAFT/AN-GENDERPERSPEKTIVE.PDF)

Gewerkschaften und bürgerschaftliches Engagement in der Arbeitswelt. Kurzanalyse von Josef Schmid unter Mitarbeit von Stephanie Schönstein, Bonn 2002, 28 Seiten

Bürgerkommune konkret – Vom Leitbild zur Umsetzung. Ein Leitfaden für die kommunale Praxis erarbeitet für den Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung von Jörg Bogumil/Lars Holtkamp, Bonn 2002, 44 Seiten

<http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/01431.pdf>