

Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik

Konrad Morath (Hrsg.)

# Reform des Föderalismus

Mit Beiträgen von

Hans-Wolfgang Arndt, Hans Herbert von Arnim, Charles B. Blankart, Dieter Chenaux-Repond,  
Ingolf Deubel, Klaus-Dirk Henke und Oliver D. Perschau, Bernd Huber, Rainer Hildmann, Otto  
Graf Lambsdorff, Karl Lichtblau, Fritz W. Scharpf, Ulrich van Suntum

Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung von  
Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik und  
Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Diese Veröffentlichung geht zurück auf die gleichnamige  
gemeinsame Tagung von  
Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik  
und Institut der deutschen Wirtschaft Köln  
am 1. und 2. Dezember 1998 im Gästehaus Petersberg.

Gefördert von der  
**informedia-Stiftung**  
Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften  
und Publizistik, Köln

© Mai 1999  
Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik  
Kisseleffstraße 10 • 61348 Bad Homburg  
ISBN 3-89015-069-1

Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik

Konrad Morath (Hrsg.)

# **Reform des Föderalismus**

---

Der deutsche Föderalismus, einst Ausweis kluger Staatsverfassung und große Chance für ein buntes, wettbewerblich und effizient organisiertes Nebeneinander der Länder, hat sich in sein Gegenteil verkehrt.

Die über Jahrzehnte immer weiter vorangetriebene Aufgabenvermengung von Bund und Ländern und die dazu entwickelte, heute kaum noch durchschaubare Umverteilungsmaschinerie haben das Land in seiner Gesamtheit geschwächt statt gestärkt und seinen Bürgern um vermeintlicher Vorteile willen letztlich Einbußen gebracht.

Die Verlustliste dieser Systemdeformation erinnert an die Fehlentwicklung der kollektiven Sicherungssysteme: Freiheit und Gestaltungsspielräume wurden aufgezehrt durch Gleichheit auf niedrigerem Niveau, Selbständigkeit und Eigenverantwortung eingetauscht gegen nivellierende Unterstützung durch das Kollektiv, Wettbewerb ersetzt durch Aushandeln und Abhängigkeiten.

Die zwangsweise Organisation „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ und bündischer „Solidarität“ endete in einer Vernebelung von Verantwortung und in völliger Verkehrung der Anreizmechanismen. Eigene Anstrengungen werden uninteressant, wenn die Versäumnisse der anderen noch belohnt werden.

So ist die Situation des Föderalismus ein Spiegelbild des traurigen Zustands unserer Gesellschaft und ihrer Systeme. In ihrer Entwicklung wurde, ganz im goethischen Sinne, Vernunft zum Unsinn und Wohltat zur Plage.

Wir müssen uns daran machen, vieles wieder geradezurücken. Die Entkernung des föderalen Gebäudes und die Freilegung seiner tragenden Elemente spielen dabei eine zentrale Rolle.

*Gert Dahlmanns*

# Editorial

Konrad Morath

Deutschland ist, so steht es im Grundgesetz, ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. In der Tat: Demokratie und Sozialstaat sind – bei aller Kritik im einzelnen – als unumstrittene Eckwerte des Gemeinwesens Deutschland im öffentlichen Bewußtsein fest verankert. Beim Stichwort „Bundesstaat“ darf man sich in dieser Hinsicht nicht so sicher sein. Was den föderalen Staat ausmacht und welche Chancen er für eine gedeihliche Entwicklung aller Beteiligten bietet, ist längst in den Hintergrund getreten. Mit Föderalismus assoziiert der Bürger wohl in erster Linie die wechselseitige Blockade von Bundestag und Bundesrat und den anhaltenden Streit um den Länderfinanzausgleich. Oder er denkt an Innen-, Umwelt- und Finanzministerkonferenzen, deren Mitglieder ihre Aufgabe allem Anschein nach vor allem darin sehen, Länderspezifisches abzuschleifen und durch bundeseinheitliche Regelungen zu ersetzen.

Welcher Kontrast zu anderen Föderalstaaten wie etwa der Schweiz – oder zur Ordnung der jungen Bundesrepublik! Die Urfassung des Grundgesetzes war noch klar an der föderalen Idee ausgerichtet. So enthielt sie zum Beispiel eine generelle Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Länder und ordnete nur einen relativ kleinen Katalog von Aufgaben unmittelbar dem Bund zu. Die große Mehrzahl der Regelungsbereiche – vom bürgerlichen Recht über das Recht der Wirtschaft bis zum Umweltrecht – legte es als Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung zunächst in die Hand der Länder. Zu dieser Trennung der Verantwortlichkeiten paßte ein Trennsystem für die Steuerverteilung, das die Einnahmen aus den unterschiedlichen Steuerarten eindeutig dem Bund bzw. den Ländern zuordnete.

Heute spielt Grundgesetzartikel 72 Absatz 2, der das Gesetzgebungsrecht des Bundes im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung an klare Bedingungen knüpft, praktisch keine Rolle mehr. Zum Nachweis der Zustän-

digkeit des Bundesgesetzgebers genügt mittlerweile in der Regel die lapidare Behauptung, die Voraussetzungen dieses Artikels seien erfüllt.

Auch auf der finanz- und wirtschaftspolitischen Ebene haben sich Verantwortlichkeiten verwischt und Kompetenzen zugunsten des Bundes verschoben. Gewiß ist der Weg von den in der Urfassung des Grundgesetzes niedergelegten Normen zur heutigen Finanzverfassung mit berechtigten Anliegen und guten Gründen gepflastert. Doch wie so oft bedeutet auch hier „gut gemeint“ noch längst nicht „gut“. Das gilt in Teilen für die in das Grundgesetz aufgenommenen Gemeinschaftsaufgaben, bei denen solidarisches Einstehen füreinander die Leitidee gewesen sein mag, in deren Folge aber die Bürger Bayerns mit in Haftung für die regionale Wirtschaftspolitik Nordrhein-Westfalens genommen oder die saarländischen Steuerzahler für den Küstenschutz in Niedersachsen mit zur Kasse gebeten werden. Anreize für rationale wirtschaftspolitische Entscheidungen und für verantwortliches Finanzgebaren setzen solche Strukturen nicht.

Gut gemeint, aber deshalb noch lange nicht gut ist auch der Steuerverbund, der den Gemeinschaftsaufgaben Gemeinschaftseinnahmen gegenüberstellt, freilich mit dem Ergebnis, daß steuerlich relevante Gesetzgebung ebenfalls nur noch „gemeinschaftlich“ erfolgen kann. Vorhaben, die den Finanzverbund von Bund und Ländern berühren, sind nur noch im Einvernehmen zwischen Bundestag und Bundesrat durchsetzbar. Somit besitzen beide Häuser eine strategische Position, die ihnen die Blockade des jeweiligen anderen erlaubt. Prekär wird das, wenn die Oppositionsparteien des Bundestags den Bundesrat dominieren. Dann droht jeder Ansatz konstruktiver Politik unterzugehen, weil – der „Reformstau“ in den letzten Jahren der Ära Kohl belegt das – die politischen Akteure das allgemeine Wohl im Zweifelsfall ihrem parteitaktischen Kalkül unterordnen.

Der Länderfinanzausgleich ist das in der Öffentlichkeit am häufigsten diskutierte Beispiel für die fragwürdige Entwicklung des deutschen Föderalismus. Das Ausgleichsniveau hat heute eine kaum mehr überbietbare Höhe erreicht: Der horizontale Finanzausgleich sorgt dafür, daß jedes Bundesland mindestens 99,5 Prozent der länderdurchschnittlichen Pro-Kopf-Finanzkraft erreicht. Spiegelbild dieser umfassenden Nivellierung ist eine konfiskatorische Abschöpfung zusätzlicher Steuereinnahmen. Das macht die Pflege der eigenen Steuerbasis im Sinne einer standortfreundlichen Steuerpolitik für die verantwortlichen Landespolitiker so gut wie reizlos. Umgekehrt bleibt Politik, die sich nicht um die eigenen Steuerquellen – also vorwiegend um wirtschaftlich erfolgreiche Unternehmen und die dort Beschäftigten – kümmert, weitgehend straflos. Denn negative finanzielle Folgen solcher Nachlässigkeit werden automatisch auf den Bund und die anderen Länder abgewälzt.

Die beim Bundesverfassungsgericht anhängige Klage von Baden-Württemberg und Bayern gegen diese fragwürdige Ausgestaltung föderaler Solidarität hat Signalwirkung. Man darf hoffen, daß der damit in die Öffentlichkeit getragene Streit um die anstehende Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, durch das Auslaufen der jetzigen Regelung zum Ende des Jahres 2004 ohnehin unausweichlich, zum Anlaß für eine tiefer greifende Debatte über das richtige Miteinander der Gebietskörperschaften unterschiedlicher Ebenen wird.

Wünschenswert wäre vor allem, daß dabei die Chancen, die ein föderaler Staat bietet, wieder stärker ins Bewußtsein von Bürgern und Politikern gerückt werden. Diese Chancen liegen insbesondere im Wettbewerb der Gebietskörperschaften – besonders der Länder – um die besseren Lösungen in den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen. Das betrifft die Ausgestaltung der Staatstätigkeit, also das dem Bürger angebotene Güter- und Leistungsbündel. Das betrifft ebenso die Effizienz der öffentlichen Verwaltung, die Form und den Umfang der Besteuerung und nicht zuletzt die Ausgestaltung der auf die Standortqualität zielen Politik.

Die Tagung „Reform des Föderalismus“, im Dezember 1998 gemeinsam von Frankfurter Institut und Institut der deutschen Wirtschaft Köln veranstaltet, hat sich mit Herausforderungen auseinandergesetzt, die sich dem zukunftsfähigen Bundesstaat stellen. Auf grundsätzlicher Ebene ist das die Frage nach dem richtigen Weg zwischen einem offenen Wettbewerb der Gebietskörperschaften und dem davon ausgehenden Druck zu Effizienz und rationalem Staatshandeln auf der einen und einer weitgehenden Kooperation von Bund und Ländern auf der anderen Seite. Auf praktischer Ebene liegt die Aufgabe unter anderem darin, Steuersystem und Finanzausgleich so einzurichten, daß die Anreize zu eigenverantwortlichem Handeln insbesondere für die Länder optimiert werden.

Die Beiträge zu dieser Tagung beleuchten den Status quo, legen die Defizite der heutigen Finanzverfassung offen und analysieren die zu einer Reform des Föderalismus notwendigen Elemente. Sie bleiben dabei nicht im Abstrakten; sie sind praxisbezogen und bieten konkrete Reformvorschläge. Der vorliegende Band stellt sie in überarbeiteter und zum Teil erheblich erweiterter Fassung zusammen.

# Inhalt

Rainer Hildmann • Begrüßung	9
<b>Die Chancen des föderalen Staates</b>	
Ulrich van Suntum • Die Idee des wettbewerblichen Föderalismus	13
Fritz W. Scharpf • Föderale Politikverflechtung: Was muß man ertragen? Was kann man ändern?	23
Hans Herbert von Arnim • 50 Jahre Föderalismus in Deutschland: Perversion einer Idee	37
Otto Graf Lambsdorff • Finanzverfassung für eine subsidiäre Demokratie	47
<b>Wettbewerb der Steuersysteme</b>	
Bernd Huber • Steuerwettbewerb im Föderalismus – Ideal und Wirklichkeit	55
Ingolf Deubel • Wettbewerb um Steuerquellen: Anmerkungen aus praktischer Sicht	67
<b>Finanzausgleich</b>	
Hans-Wolfgang Arndt • Verfassungsrechtlicher Spielraum für eine Reform des Finanzausgleichs	75
Karl Lichtblau • Finanzausgleich: Reformoptionen und ein konkreter Vorschlag	93
<b>Regionalisierung – Europäisierung: Die Zukunft des föderalen Staates</b>	
Klaus-Dirk Henke und Oliver D. Perschau • Föderalismus im zusammenwachsenden Europa: Aspekte einer europäischen Sozial- und Finanzverfassung	119
Charles B. Blankart • Zehn Thesen zur Zentralisierung der Staatstätigkeit	145
Dieter Chenaux-Repond • Föderalismus – eine schweizerische Sicht	151
Die Autoren	155

---

# Begrüßung

Rainer Hildmann

In seinem Buch „Das Wunder Europa“ geht der Wirtschaftshistoriker Eric Lionel Jones der Frage nach, wie und wo Wirtschaftswachstum im Sinn eines anhaltenden Anstiegs des Durchschnittseinkommens erstmals entstand und weshalb Europa in diesem – nennen wir ihn ruhig so – Standortwettbewerb so überaus erfolgreich war. Jones streicht neben vielen Erläuterungen Aspekte heraus, die uns als Teilnehmer dieser der Reform des Föderalismus gewidmeten Tagung elektrisieren müssen:

- Der Wettbewerb der politischen Einheiten Europas untereinander und gegenüber der Außenwelt hat dazu geführt, daß die Ressourcen problemorientierter eingesetzt wurden als anderswo.
- Die – relativ stabile – Kleinräumigkeit und die Freizügigkeit zwischen den Nationalstaaten bot Möglichkeiten, in vielen Bereichen, nicht zuletzt in der Wirtschaft, die jeweils besten Verfahren zu verbreiten. Dadurch entging Europa der Gefahr der Verknöcherung und Überbürokratisierung, wie sie in den Riesenreichen Asiens zu beobachten gewesen waren.

„Eine relativ gleichbleibende Umwelt und vor allem die Schranken, die in einer wettbewerbsorientierten politischen Arena der Willkür gezogen waren, scheinen die primären Voraussetzungen für Wachstum und Entwicklung gewesen zu sein“, schreibt Jones in der Einleitung zu seinem Buch.

Freizügigkeit und Wettbewerb der Regionen, beides gleichermaßen Stimulanten wirtschaftlicher Entwicklung wie Instrumente der Machtkontrolle, scheinen mir in der Tat die wichtigsten Zutaten zum wirtschaftlichen Erfolg von Gesellschaften. Das gilt heute nicht weniger als zu den Zeiten, in denen die Blüte Europas begann.

Man sollte sich dieses Zusammenhangs bewußt sein, wenn man sich dem hier gestellten Thema zuwendet. Eine

Reform des Föderalismus zu fordern, gehört derzeit ja fast schon zum guten Ton. Und wenn der Präsident des Bundesrates eine gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat einrichten will mit dem Auftrag, die mittlerweile von vielen als notwendig erkannte Neuordnung der Finanzverfassung und der Gesetzgebungskompetenz vorzubereiten, dann kann man das nur begrüßen. Denn das föderale Miteinander in Deutschland *ist reformbedürftig*. Wir spüren das an den für alle Beteiligten schädlichen Folgen der Regeln, nach denen wir Finanzausgleich betreiben; wir spüren das auch an der mangelnden Kompetenz der Länder, unabhängig vom Bund und von anderen Ländern Dinge zu regeln, die in erster Linie sie selbst betreffen.

Die wachsende Verflechtung und Vermengung der politischen Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Ländern führt in den Augen vieler Bürger dazu, daß keiner mehr verantwortlich ist und daß keiner mehr versucht, neue Wege zu gehen. In der Tat: Es gilt, die zunehmende Verlagerung der Gesetzgebungskompetenzen auf den Bund umzukehren und die Stellung der Länder im föderalen System zu stärken. Und es gilt, bei allem Streben nach Einheit die Vielfalt in Europa zu erhalten, allen Zentralisierungs- und Harmonisierungstendenzen zum Trotz.

Was getan werden kann und muß, um der föderalen Idee in Deutschland und in Europa wieder verstärkt Geltung zu verschaffen, wird auf dieser Tagung „Reform des Föderalismus“, zu der das Frankfurter Institut und das Institut der deutschen Wirtschaft eingeladen haben, ausführlich diskutiert werden. Als Mitglied des Stiftungsrates der informedia-Stiftung und als Mitglied des Stiftungsrates des Frankfurter Instituts begrüße ich Sie zu dieser Tagung ganz herzlich und wünsche Ihnen erkenntnisreiche, spannende eineinhalb Tage hier auf dem Petersberg.

---

# Die Chancen des föderalen Staates

---

# Die Idee des wettbewerblichen Föderalismus

Ulrich van Suntum

## 1 Einleitung

Der Föderalismus ist in Deutschland innerhalb kurzer Zeit zum Modethema avanciert. Nachdem er lange Zeit eher Gegenstand akademischer Erörterungen war, folgt seit etwa einem Jahr eine Konferenz bzw. Veröffentlichung zum Thema Föderalismus der nächsten. Dazu dürften vor allem folgende Gründe beigetragen haben:

- Der europäische Integrationsprozeß: Mit dem Maastrichter Vertrag und der endgültigen Entscheidung für eine Europäische Währungsunion ist vielen plötzlich bewußt geworden, welch tiefgreifende Konsequenzen sich daraus für die nationale Souveränität ergeben. Der Streit um die konkurrierenden Ansätze der Harmonisierung einerseits und des Systemwettbewerbs andererseits hat inzwischen höchste politische Aktualität erlangt. Er betrifft fast alle zentralen wirtschaftspolitischen Bereiche, namentlich die Steuerpolitik, die Sozialpolitik, die Umwelt- und Arbeitsschutzpolitik sowie die Lohnpolitik (Hannowsky/Renner, 1996; Heinemann, 1995).
- Das Scheitern der Steuerreform der Regierung Kohl: Die unterschiedlichen parteipolitischen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat und die daraus entstandene gegenseitige Blockade haben schlaglichtartig deutlich gemacht, in welchem Ausmaß inzwischen die ursprünglich im Grundgesetz angelegten, klar getrennten Verantwortlichkeiten durch Mischfinanzierung und daraus resultierendem Einigungzwang der Gebietskörperschaften verwischt worden sind (Homburg, 1998; Peffekoven, 1998).
- Der Streit um den Länderfinanzausgleich und die interregionalen Transfers in den Sozialversicherungssystemen: Hier steht die grundsätzliche Frage zur Diskussion, inwieweit eine praktisch vollständige Nivel-

lierung der Länderfinanzen ohne Rücksicht auf ihre Leistungsfähigkeit allokativ und distributiv zu rechtfertigen ist (Reformkommission soziale Marktwirtschaft, 1998).

- Der Globalisierungsprozeß setzt Länder und Regionen zunehmend unter Druck, im Standortwettbewerb effizienter und flexibler zu reagieren als bisher. Dies erfordert entsprechende Gestaltungsspielräume auch auf den unteren Ebenen.

Dies sind jedoch nur aktuelle politische Anlässe, hinter denen ein viel tiefergehendes Problem steht. Letztlich geht es um die Frage, inwieweit sich die für eine Marktwirtschaft konstituierende Grundidee des Wettbewerbs auch auf miteinander konkurrierende staatliche Institutionen übertragen lässt (Inman/Rubinfeld, 1997; Sauerland, 1997). Dieser Kernidee des kompetitiven Föderalismus soll im folgenden nachgegangen werden.

## 2 Entwicklung der föderativen Idee

Föderalismus ist die räumliche Untergliederung eines staatlichen Gemeinwesens in mehr oder weniger eigenständige Entscheidungseinheiten auf mindestens zwei Ebenen, beispielsweise Bund und Länder. „Eigenständigkeit“ bedeutet dabei das Vorhandensein entsprechender Kompetenzen und Ermessensspielräume der untergeordneten Ebene in Exekutive, Legislative und/oder Jurisdiktion. Etwa die Hälfte aller heutigen Nationalstaaten hat eine föderative Struktur in diesem Sinne. Als ausgeprägt föderalistische Staaten gelten die USA, Kanada, Österreich, Deutschland und die Schweiz, während Frankreich, England und Dänemark Beispiele für zentralistische Staaten sind. Neue föderalistische Verfassungen sind in jüngster Zeit in Rußland und Südafrika entstanden.

Der Begriff des Föderalismus wurde während des englischen Bürgerkrieges 1645 geprägt. Er basiert auf dem lateinischen Wort *foedus* für Bund oder Bündnis und wurde bereits im römischen Reich auch für Gebietskörperschaften bzw. deren Zusammenschlüsse verwendet. Die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Föderalismus erfolgt etwa seit dem 16. Jahrhundert in verschiedenen Disziplinen, insbesondere in den Rechtswissenschaften, in Politologie und Ökonomie. Schon in den Schriften Montesquieus und de Tocquevilles wird die Funktion des Föderalismus als Schutz gegen die Allmacht des Zentralstaates hervorgehoben. Die politische Geburtsstunde des Föderalismus war die Verabschiedung der amerikanischen Verfassung 1787 und die Veröffentlichung der so genannten *federalist papers* von Hamilton, Madison und Jay in der gleichen Zeit.

### 3 Ökonomische Argumente für den kompetitiven Föderalismus

#### a Statische Effizienz: Berücksichtigung regionaler Präferenzunterschiede

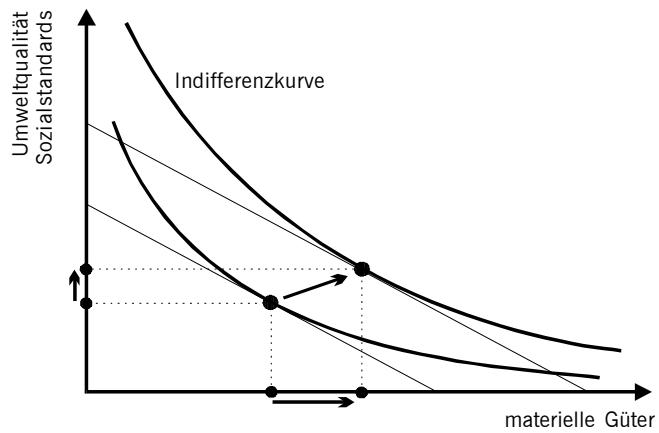
Die ökonomische Theorie des Föderalismus ist relativ jung und beginnt mit Tiebouts Beitrag von 1956. Nach Tiebout wird eine föderative Staatsstruktur tendenziell zu einer effizienteren Versorgung mit öffentlichen Gütern führen, als dies bei deren zentraler Bereitstellung möglich wäre. Versorgungsniveau und -struktur in den einzelnen Regionen können und werden sich dann nämlich stärker an den jeweiligen Präferenzen der in den einzelnen Regionen lebenden Bürger ausrichten. Das leuchtet zunächst unmittelbar ein.

Allerdings hängt die Relevanz dieses Argumentes davon ab, wie stark sich die regionalen Präferenzen überhaupt voneinander unterscheiden. Tiebout hatte vor allem die Gemeinden als konkurrierende Regionen vor Augen. Hier gibt es offensichtliche Gründe für Präferenzunterschiede, die in der Einwohnerstruktur oder auch in

den topografischen und meteorologischen Verhältnissen ihre Ursache haben können. Beispielsweise ist der Bau von Radwegen in Münster sicherlich sinnvoll, weniger dagegen in Städten des Bergischen Landes wie Wuppertal oder Velbert, wo es außerdem ständig regnet. Auch die Frage, ob eine Gemeinde ein teures Theater oder lieber ein Fußballstadion bauen sollte, wird man in Wiesbaden möglicherweise anders beantworten als in Dortmund oder Gelsenkirchen.

Schwerer erscheint es zunächst, systematische Präferenzunterschiede zwischen den Einwohnern größerer Gebietskörperschaften, etwa verschiedener Bundesländer oder Staaten, zu begründen. Solche Unterschiede können zum einen in der jeweiligen Kultur und Mentalität begründet liegen, vor allem aber in unterschiedlichen Einkommensniveaus. Vieles spricht zum Beispiel dafür, daß soziale Sicherheit, Freizeit oder Umweltschutz superiore Güter sind, die bei höherem Einkommen überproportional nachgefragt werden. Selbst wenn es sich um normale Güter mit einer Einkommenselastizität von eins handeln würde, wäre bereits aus der mikroökonomischen Theorie zu folgern, daß die Nachfrage nach öffentlichen Gütern mit dem Einkommensniveau einer Region wächst (vgl. Abb. 1).

#### 1 Nachfragewirkungen einer Einkommenssteigerung



---

Dann gilt aber auch im Umkehrschluß, daß die Bewohner ärmerer Regionen unter sonst gleichen Bedingungen weniger hohe Sozial-, Sicherheits- und Umweltstandards sowie längere Arbeitszeiten wünschen werden als Bewohner reicherer Regionen. Entsprechende Unterschiede in der jeweiligen Gesetzgebung sind dementsprechend von Vorteil für die Menschen, während ein Zwang zur Einhaltung zentral festgelegter Standards zu Wohlfahrtseinbußen gerade der ärmeren Länder und Regionen führen würde.

### b Dynamische Effizienz: Dezentraler Suchprozeß nach neuen Lösungen

Das Tieboutsche Argument zielt auf die bestmögliche Übereinstimmung des öffentlichen Güterangebotes mit den gegebenen Präferenzen und ist insoweit statischer Natur. Es wurde von Oates (1972), Olson (1969) und Breton (1987) um die wichtigen Aspekte der dynamischen Wettbewerbstheorie ergänzt. Hinreichende Mobilität der Bürger vorausgesetzt, wird der Wettbewerb der Regionen um die Bürger demnach auch zu größtmöglicher Wirtschaftlichkeit und Flexibilität führen. Bedingung dafür ist, daß gemäß dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz die Nutznießer der regional bereitgestellten öffentlichen Güter auch deren volle Kosten tragen. Dann wird jede Unwirtschaftlichkeit oder Fehlallokation die Gefahr von Abwanderungen implizieren. Die politisch Verantwortlichen werden Abwanderungen aber in der Regel sowohl aus politischen wie auch aus wirtschaftlichen Gründen (Mindestgrößenproblematik öffentlicher Güter) zu vermeiden trachten und daher schon im eigenen Interesse an einer sinnvoll dimensionierten und kostengünstigen Bereitstellung öffentlicher Güter interessiert sein.

Damit überträgt die ökonomische Föderalismustheorie das für die Unternehmen geltende Theorem der „unsichtbaren Hand“ des Wettbewerbs auch auf den Staat. In dynamischer Sichtweise ist der Föderalismus ein Entdeckungsverfahren im Sinne Hayeks, welches die Suche nach effizienten Lösungen im Wege zahlreicher Parallel-

experimente ermöglicht und damit die Risiken einer zentralistischen Einheitslösung vermeidet.

## 4 Politökonomische Argumente für den Föderalismus

### a Flexibilität bei der Umsetzung des Rechts

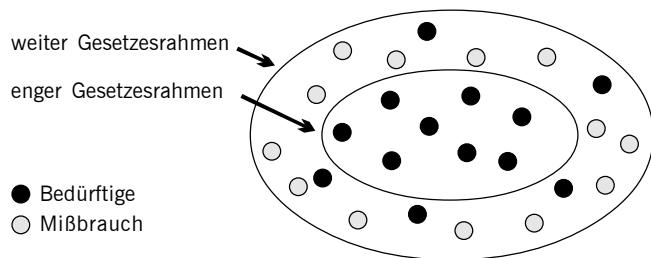
Aus der ökonomischen Theorie des Rechts lassen sich noch weitere Argumente für eine föderative Staatsstruktur ableiten. Ansatzpunkt ist die Überlegung, daß jeder Staat letztlich über mehr oder weniger schematische Gesetze regiert. Da diese nun aber der Komplexität der Wirklichkeit niemals gerecht werden können, bedürfen sie stets der Interpretation und einer in gewissen Grenzen flexiblen Anwendung im Einzelfall. Das Wissen um die Umstände des Einzelfalles ist aber nur dezentral verfügbar. Daher würde jeder zentralstaatliche Ansatz entweder auf dauernde grobe Fehlentscheidungen oder auf einen Gesetzesperfektionismus hinauslaufen, der aufgrund seiner Unüberschaubarkeit schließlich nicht mehr handhabbar wäre.

Betrachten wir dazu das Beispiel einer Betriebsgenehmigung, etwa für eine chemische Fabrik. Vielfach kolliert das Ansiedlungsinteresse des Unternehmens mit dem Ruhe- und Sicherheitsbedürfnis der anwohnenden Bevölkerung. Außerdem ist das Interesse der Region an zusätzlichen Arbeitsplätzen gegenüber etwaigen Risiken für Natur und Umwelt abzuwägen. Solche Abwägungen können sinnvollerweise weder von einer fernen Zentralregierung noch auf der Grundlage einer schematischen Gesetzgebung oder Rechtsprechung erfolgen. Die Entscheidung sollte vielmehr politisch auf der Ebene getroffen werden, auf der die Kosten und der Nutzen der Ansiedlung hauptsächlich anfallen. Dazu aber bedarf es eines föderativen Staatswesens mit entsprechenden Ermessensspielräumen der unteren Ebenen.

Ein anderes Beispiel sind die Regelungen für den Bezug von Sozialhilfe. Hier kommt es sehr auf eine genaue

Kenntnis des Einzelfalls an, soll einerseits die mißbräuchliche Inanspruchnahme dieser Leistungen vermieden und andererseits eine möglichst vollständige Erfassung der wirklich Bedürftigen erreicht werden. Eine bundeseinheitliche Regelung im Detail wird aufgrund der dabei notwendigerweise auftretenden Schematik nur entweder das eine oder das andere dieser beiden Ziele erreichen können (vgl. Abb 2). Dagegen eröffnen entsprechende Ermessensspielräume für die Behörden vor Ort die Chance, eine weitaus bessere Übereinstimmung von Bedürftigen und tatsächlich durch die Sozialhilfe erfaßten Personenkreisen zu erreichen.

## 2 Treffsicherheit unterschiedlich restiktiver Regelsetzung



Von juristischer Seite werden gegen solche Überlegungen die Argumente der Rechtseinheitlichkeit und der Rechtssicherheit vorgebracht. Das sind aber nur andere Ausdrücke für Unflexibilität und Bürokratie. Wer flexible, auf den jeweiligen Einzelfall zugeschnittene Entscheidungen anstrebt, wird ein gewisses Maß an Unsicherheit und vielleicht sogar an Willkür hinnehmen müssen. Der Wettbewerb zwischen den Regionen ist dennoch ein viel besserer Garant für die faire Behandlung aller Beteiligten als jede noch so ausgeklügelte zentralstaatliche Gesetzgebung.

### b Schutz des Bürgers vor der staatlichen Allmacht

Folgt man Brennan und Buchanan (1980), dann geht es bei der Idee des kompetitiven Föderalismus sogar in

erster Linie um diesen Punkt, nämlich die Zähmung des allmächtigen staatlichen Leviathan. Auch ein demokratisch legitimierter Staat tritt gegenüber dem einzelnen Bürger nämlich stets als Monopolist auf. Er hat bei seiner hoheitlichen Aufgabenerfüllung keinerlei Konkurrenz zu fürchten und greift zudem auch unmittelbar in die wirtschaftlichen Entscheidungen der Privaten ein, indem er Genehmigungen erteilt oder versagt, Auflagen macht, die Vertragsfreiheit beschränkt und mit positiven und negativen Anreizen verschiedenster Art bis hin zu Ge- und Verbots das Verhalten seiner Bürger beeinflußt.

All dies bedeutet für die Freiheit der Menschen eine ständige Bedrohung. Das gilt vor allem für Minderheiten, die naturgemäß am ehesten in Gefahr sind, im Namen der Mehrheit unterdrückt oder ausgebeutet zu werden. Solche Minderheiten sind beispielsweise Unternehmer, Freiberufler und Vermieter, aber auch Ausländer, Raucher oder Hundebesitzer. Ihnen allen bietet der kompetitive Föderalismus Alternativen und damit Schutz vor ungerechter Behandlung. Ist beispielsweise ein Staat sehr restiktiv bei der Aufnahme von ausländischen Immigranten, dann ist es gut für diese, wenn es anderswo liberalere Regelungen gibt. Erschwert ein Bundesland durch seine schwerfällige Bürokratie Investitionen, dann gibt es dagegen kein besseres Mittel als die Konkurrenz eines flexibleren Nachbarlandes. Und verbietet schließlich eine Gemeinde die Haltung von sogenannten Kampfhunden, dann ist es für alle Beteiligten die beste Lösung, wenn für die Kampfhundbesitzer die Möglichkeit besteht, in tierfreundlichere Gemeinden umzusiedeln.

Auch Angehörige von Mehrheiten stehen als Einzelpersonen der staatlichen Bürokratie oft wehrlos gegenüber. Das wird jeder bestätigen können, der schon einmal Ärger mit dem Finanzamt oder bei der Erteilung einer Baugenehmigung gehabt hat. Zwar steht hier immer der Rechtsweg offen, aber dieser ist lang und beschwerlich und hilft in der Sache oft nicht weiter, weil auch die Gerichte nach kodifizierten Regeln entscheiden müssen und nur wenig Spielraum für vernünftige Abwägungen im Einzelfall haben. Solche Abwägungen wird

man in der Regel auch von einer Behörde nicht erwarten dürfen, es sei denn, der Bürger hat die Möglichkeit der Abwanderung zur Konkurrenz. So hat sich beispielsweise das Verhalten des TÜV bei der Kfz-Hauptuntersuchung drastisch zugunsten des Kunden gewandelt, seitdem die Kunden die Untersuchung auch von anderen Institutionen vornehmen lassen können. Nur wenn die staatlichen Gebietskörperschaften miteinander um die Gunst des Bürgers konkurrieren müssen, hat dieser eine realistische Chance, von ihnen fair und vielleicht sogar zuvorkommend behandelt zu werden.

Seit A.O. Hirshman (1970) unterscheidet man zwischen den beiden Optionen des *exit* und *voice* (Abwanderung und Widerspruch) für den Bürger, der mit staatlichen Entscheidungen unzufrieden ist. Daß der Föderalismus die Abwanderungsoption begünstigt bzw. überhaupt erst ermöglicht, ist offensichtlich. Er befördert aber auch das Instrument des Widerspruchs. Denn während der einzelne Bürger etwa auf der Gemeindeebene durchaus eine realistische Chance hat, sich Gehör und gegebenenfalls auch Erfolg zu verschaffen, sind die Hürden dafür in zentralistischen Staaten oft unüberwindbar. Letztlich bleibt hier oft nur der Gang zum Verfassungsgericht oder gar zum Europäischen Gerichtshof mit hohen Kosten und sehr ungewissen Erfolgsaussichten.

## 5 Grenzen der föderalistischen Idee

### a Allokation öffentlicher Güter

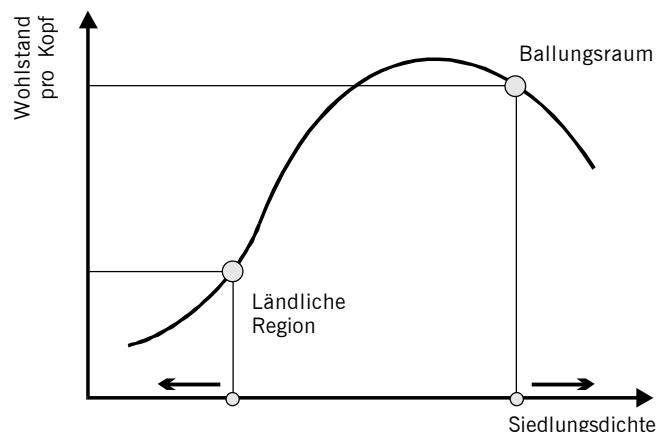
Legt man die Unterteilung der Staatsaufgaben in Allokation, Distribution und Stabilisierung (Musgrave, 1959) zugrunde, dann ist zunächst festzustellen, daß sich die Allokation öffentlicher Güter aus den vorgenannten Gründen grundsätzlich gut für eine Dezentralisierung eignet. Gleichwohl unterliegt die föderalistische Idee Einschränkungen und Einwänden.

Diese betreffen zum einen das mögliche Vorhandensein externer Effekte zwischen den Regionen, die in der

Regionalökonomie auch als Spillovers bezeichnet werden. Beispielsweise kann die Umweltgesetzgebung nicht ausschließlich in regionaler Verantwortung liegen, wenn durch umweltbelastende Emissionen (etwa von Kohlenstoffdioxid) auch Nachbarregionen negativ betroffen wären (Karl, 1998). Ein anderes Beispiel sind die interregionalen Verkehrsströme. Viele Städte und Regionen versuchen, ihre Bürger vor den negativen Auswirkungen des Durchgangsverkehrs zu schützen, indem sie diesen so restriktiv wie möglich behandeln. Da ihre eigenen Bürger bei der Durchfahrt durch andere Regionen aber ähnlichen Restriktionen unterliegen, kommt insgesamt auf diese Weise keine sinnvolle Abwägung zwischen den konkurrierenden Zielen der Mobilität und dem Bedürfnis nach Schutz vor Lärm und Abgasen zustande. Das Vorliegen von Spillovers erfordert daher entweder entsprechende Verhandlungslösungen zwischen den betreffenden Regionen oder eben das ordnende Eingreifen übergeordneter staatlicher Instanzen.

Eine weitere Begrenzung föderativer Allokationsentscheidungen liegt in nichtlinearen Kostenverläufen. Typischerweise gibt es bei vielen öffentlichen Gütern wie z.B. Verkehrsinfrastruktur, Verwaltungseinrichtungen oder auch Schulen gewisse Mindestauslastungen, ab denen ihre

## 3 Wohlstand und Siedlungsdichte



wirtschaftliche Bereitstellung erst möglich wird. Umgekehrt treten in hochverdichteten Regionen oft Ballungskosten auf, die im Falle des Zuzugs weiterer Wirtschaftssubjekte den Wohlstand der bereits ansässigen Bürger und Unternehmen beeinträchtigen. Gleichwohl können die privatwirtschaftlichen Anreize zur Ansiedlung in Ballungsgebieten auch nach Überschreiten des Ballungsoptimums noch höher sein als in den weniger dicht besiedelten Gebieten (vgl. Abb. 3).

Der Grund liegt darin, daß Ansiedlungsentscheidungen im allgemeinen auf der Grundlage der in einer Region anfallenden Durchschnittskosten für öffentliche Güter erfolgen und nicht auf Basis der Grenzkosten (van Suntum, 1981). Zwar können die Regionen versuchen, durch gezielte positive bzw. negative Ansiedlungsanreize eine Internalisierung der dadurch begründeten externen Wohlstandseffekte zu erreichen. Aber dem sind nicht nur gesetzliche, sondern auch finanzielle Grenzen gesetzt, insbesondere im Falle von wenig entwickelten Regionen. Letztere sind daher in Gefahr, in einen Teufelskreis aus geringer Besiedlungsdichte, daraus resultierenden hohen Durchschnittskosten mit der weiteren Folge ausbleibender Neuansiedlungen bzw. sogar weiterer Abwanderungen zu geraten. Da dies auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht allokativ negativ zu bewerten wäre, liegt hier ein weiterer Grund für eine – freilich nur begrenzte – Einflussnahme übergeordneter Gebietskörperschaften. Beispielsweise finden die westdeutschen Transfers für Ostdeutschland in diesem regionalpolitischen Argument ihre wesentliche allokativen Rechtfertigung.

Ein weiteres Argument gegen die rein föderative Organisation des Angebotes öffentlicher Güter könnte darin liegen, daß einige dieser Güter meritorischen Charakter haben insofern, als auch ein gesamtwirtschaftliches Interesse an einem ausreichenden Angebot in jeder Region besteht. Beispiele dafür sind eine hinreichende Versorgung mit Schulen, mit Kindergärten oder mit Einrichtungen der Jugendhilfe. Freilich ist hier um so mehr Zurückhaltung gegenüber Eingriffen in die regionale Autonomie angezeigt, je stärker es dabei ins Detail geht, etwa was die

sachliche und personelle Ausstattung solcher Einrichtungen betrifft.

### **b Stabilitäts- und Konjunkturpolitik**

Eine auf regionaler Ebene eigenverantwortlich betriebene Konjunkturpolitik innerhalb eines wirtschaftlich integrierten Gesamtgebiets verbietet sich aus zwei Gründen. Erstens wäre sie wenig effektiv, weil die Konjunktur nun einmal ein gesamtwirtschaftliches Phänomen ist, insbesondere in einem einheitlichen Währungsraum. Zum zweiten wird eine Teilregion innerhalb eines solchen Raumes etwa an isolierten fiskalischen Maßnahmen nur ein sehr begrenztes Interesse haben, weil hier externe Effekte in erheblichem Ausmaß auftreten: Die Region hätte alle politischen und ökonomischen Kosten expansiver Maßnahmen allein zu tragen, während der Nutzen der Konjunkturstabilisierung – einen solchen einmal als gegeben unterstellt – allen Regionen zugute käme. Deshalb dürfte es in Euroland nach der unwiderruflichen Wechselkursfixierung keine nationale Konjunkturpolitik der Mitgliedstaaten mehr geben. Eher besteht die Gefahr eines prozyklischen Verhaltens der Teilstaaten, indem sie ihre Ausgaben ohne Rücksicht auf konjunkturelle Rückwirkungen an den Einnahmen orientieren.

Das widerspricht aber nicht dem föderativen Gedanken an sich, und es bedeutet auch nicht, daß die Zentralregierung – beziehungsweise ein entsprechendes Organ der EU – über eigene Etats zur Konjunktursteuerung verfügen müßte. Vielmehr wäre es ohne weiteres möglich, nach dem Vorbild des deutschen Stabilitätsgesetzes die Teilnehmerstaaten zu einer konzentrierten Fiskalpolitik zu verpflichten, wenn dies nötig sein sollte. Von daher erscheint es also durchaus möglich, etwa die Einkommen- und Körperschaftsteuern den untergeordneten Gebietskörperschaften als Einnahmequellen zuzuweisen, zumal zumindest die Lohnsteuer kaum konjunkturreagibler ist als etwa die Umsatzsteuer. Im übrigen dürfte die Hauptverantwortung der Konjunkturstabilisierung ohnehin bei der Europäischen Zentralbank liegen, jedenfalls wenn

---

man keine Renaissance der überholten keynesianischen Globalsteuerung unterstellt.

Unter die staatliche Stabilisierungsaufgabe fällt auch das Anliegen, Monostrukturen in einzelnen Regionen zu verhindern, um diese nicht allzu anfällig gegenüber Branchen Krisen und -konjunkturen zu machen. Hier sind nun allerdings wieder in erster Linie die Regionen selbst gefragt. Beispielsweise ist die noch immer starke Abhängigkeit des Ruhrgebietes und des Saarlandes von den Montanindustrien nicht zuletzt eine Folge der jahrzehntelangen strukturkonservierenden Politik in diesen Regionen, die durch zentralstaatliche Subventionen sogar noch begünstigt und ermuntert worden ist. Hätten die Steinkohlehilfen von den betreffenden Bundesländern selbst aufgebracht werden müssen oder wären sie ihnen als nicht zweckgebundene, allgemeine Zuweisungen zugeflossen, so hätte dies eine sinnvollere Verwendung für entsprechende Strukturpolitik „über Tage“ sicher begünstigt.

### c Einkommensumverteilung und Sozialpolitik

Was die Distributionsfunktion des Staates betrifft, wird in der ökonomischen Föderalismustheorie überwiegend für ihre Ansiedlung auf der zentralen Ebene argumentiert. So weist Oates (1972) darauf hin, daß jeder regional begrenzte Versuch einer interpersonellen Umverteilung zur Abwanderung zumindest derjenigen dadurch Belasteten führen muß, die hinreichend mobil sind. Umgekehrt würden potentiell Begünstigte aus anderen Regionen angezogen, so daß die Umverteilung schließlich scheitern müsse. Entsprechende Erfahrungen in der Schweiz – etwa nach Einführung einer „Reichtumssteuer“ im Kanton Basel-Land im Jahre 1977 – scheinen diese These zu bestätigen (Blöchliger/Frey, 1992).

Schon 1950 hatte Buchanan darauf hingewiesen, daß die Zuweisung redistributiver Steuern an die Regionen in Kombination mit dem Derivationsprinzip (regionale Verteilung der Einnahmen gemäß dem Aufkommen) zu ineffizienten Migrationen führt. Regionen mit überdurchschnittlichem Anteil gutverdienender Einwohner werden

dann nämlich aufgrund fiskalischer externer Effekte für alle Wirtschaftssubjekte attraktiver erscheinen, als dies durch ihre wirklichen Produktivitätsvorteile gerechtfertigt ist. Buchanans Argumentation erscheint daher geeignet, einen regionalen Finanzausgleich aus reinen Effizienzüberlegungen heraus zu begründen (van Suntum, 1981). Die Alternative dazu wäre die Zuweisung aller redistributiven Steuern allein an den Zentralstaat.

Unter Allokationsgesichtspunkten wäre es nun allerdings äußerst wünschenswert, daß die Gebietskörperschaften einer Föderation nicht nur in bezug auf die Struktur ihres öffentlichen Güterangebotes, sondern auch in bezug auf sein Niveau miteinander konkurrieren. Dafür gibt es zwei Gründe:

- Erstens können die Bürger und Unternehmen dann wählen zwischen niedrigen Steuerlasten mit begrenztem öffentlichen Sektor und einem Mehr an Staat mit entsprechend höheren Steuerlasten. Das gleiche gilt auch für das Niveau der Sozialversicherungen und die entsprechende Abgabenlast. Diese Art von Wahlfreiheit dürfte noch weit wichtiger sein als allein die Wahl zwischen verschiedenen Strukturen des öffentlichen Angebotes.
- Zweitens – und dieser Aspekt ist der wichtigere – bleiben die oben angeführten Wahl- und Schutzmöglichkeiten der Bürger, die ein föderatives System ermöglicht, weitgehend stumpf, wenn es den regionalen Gebietskörperschaften an Anreizen mangelt, ihre Steuerquellen zu pflegen. Wenn mit der Emigration keine finanziellen Nachteile und mit der Immigration keine finanziellen Vorteile für die Region verbunden sind, entfällt aber ein ganz wesentlicher Anreiz, die Präferenzen der Bürger zu berücksichtigen und sie zuvor kommend zu behandeln. Ein gewisses Maß an finanzieller Eigenverantwortung ist also geradezu konstitutiv für den kompetitiven Föderalismus, und dies schließt auch die Möglichkeit ein, daß das Einnahmen- und Ausgabenvolumen pro Einwohner regional unterschiedlich ist.

Eine Beschränkung der Teilregionen auf nicht-redistributive und nicht-konjunkturabhängige Einnahmequellen scheint nun aber wenig praktischen Spielraum für einen derartigen föderativen Steuerwettbewerb zu lassen. Hier tut sich ein auf den ersten Blick kaum lösbarer Zielkonflikt auf: Einerseits möchte der kompetitive Föderalismus Wettbewerb auch auf diesem Feld ermöglichen, indem die Bürger und Unternehmen tendenziell dorthin ziehen können, wo ihnen das Verhältnis zwischen Abgabenlast und öffentlichem Güterangebot am günstigsten erscheint. Andererseits scheint dies aber den Verzicht auf jede steuerliche Umverteilungsabsicht zu erfordern, da es ansonsten zu den von Buchanan und Oates befürchteten ineffizienten Wanderungsbewegungen käme.

Doch dieser Zielkonflikt lässt sich auflösen. Zunächst gilt das Verdict gegen regionale Umverteilungsmaßnahmen nur, soweit diese Maßnahmen mobile Produktionsfaktoren betreffen; insbesondere der Boden als immobiler Faktor ist davon ausgenommen. Er stellt insoweit eine ideale Steuerbasis für die Teilregionen dar; nicht umsonst fließt ja in Deutschland die Grundsteuer den Kommunen zu. Man kann diesen Zusammenhang auch andersherum formulieren: Die Besitzer von Boden und Immobilien dürften die Leidtragenden der zunehmenden Mobilität von Kapital und Arbeit sein, denn sie werden vermutlich einen wachsenden Teil der künftigen Steuerlast zu tragen haben.

Aber auch in bezug auf die mobilen Faktoren erscheint ein effizienterer regionaler Steuerwettbewerb durchaus möglich. Es müßte dazu lediglich sichergestellt werden, daß damit keine Verschärfung der Umverteilungswirkungen des Steuer- und Transfersystems verbunden ist. Erhebt beispielsweise eine Region höhere Unternehmenssteuern als andere und stellt damit gleichzeitig bessere unternehmensspezifische Infrastruktur bereit, so entstehen keine fiskalischen externen Effekte im Sinne Buchanans und damit auch keine allokativschädlichen Wanderungsanreize.

Auch ein regionaler Zuschlag zur Einkommensteuer kann weitgehend umverteilungsneutral gestaltet werden, wenn mit ihm ein besseres Güterangebot für alle Ein-

kommenschichten finanziert wird, beispielsweise Kindergarten oder Infrastrukturprojekte. Unterstellt man, daß die Bezieher höherer Einkommen solche Güter absolut entsprechend höher bewerten als die Bezieher niedriger Einkommen, so könnte man daraus eine proportionale regionale Einkommensteuer bzw. einen entsprechenden Zuschlag ableiten, der insoweit keine verzerrenden Wanderungsimpulse geben würde. Eine derartige Gruppenäquivalenz der regionalen Besteuerung wäre zwar kaum in perfekter Weise zu verwirklichen; die verbleibenden Fehlanreize aufgrund fiskalischer externer Effekte dürften aber bei geschickter Ausgestaltung geringer sein als die aus einem solchen Steuerwettbewerb resultierenden positiven Anreize und Auswirkungen auf die Effizienz des öffentlichen Sektors.

Ein regionaler Hebesatz auf die Einkommensteuer wäre einem reinen Trennsystem in vieler Hinsicht überlegen. Steuerbasis und Abschreibungsmodalitäten wären regional einheitlich, was Transaktionskosten sowohl beim Staat als auch bei den Steuerpflichtigen spart. Außerdem würde die für den Steuerwettbewerb wichtige Transparenz der regionalen Unterschiede gewahrt, was bei einem Trennsystem mit möglicherweise regional völlig unterschiedlichen Steuergesetzen nicht der Fall wäre. Der Nachteil des Hebesatzsystems besteht allerdings darin, daß man sich auf die Grundzüge des Steuersystems nach wie vor zwischen den föderalen Ebenen einigen müßte (Homburg, 1998).

Im übrigen sollte die Verantwortung für die finanzielle Abfederung und damit auch für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit weitgehend dezentralisiert werden, so wie dies bei der von den Kommunen zu tragenden Sozialhilfe ja auch der Fall ist. Auf diese Weise würde ein zusätzlicher Anreiz geschaffen, für günstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu sorgen. Eindeutig kontraproduktiv wäre es dagegen, die Verantwortung für die Beschäftigungspolitik auf eine noch höhere Ebene, etwa auf die Europäische Union zu verlagern. Dies kann nur insoweit in Betracht kommen, als es sich um konjunkturell verursachte Arbeitslosigkeit handelt.

---

## 6 Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse?

Als Zwischenfazit läßt sich festhalten, daß es in allen drei staatlichen Aufgabenfeldern Spielräume für föderativen Wettbewerb gibt. Am größten sind diese Spielräume zweifellos bei der Allokation öffentlicher Güter beziehungsweise der Umsetzung staatlicher Gesetze, die um so mehr reinen Richtliniencharakter haben sollten, je höher die Ebene ist, auf der sie verabschiedet werden. Was das Stabilisierungsanliegen betrifft, ist die regionale Eigenverantwortung vor allem bei der Verhinderung von Monostrukturen gefordert. Die personelle Einkommensumverteilung eignet sich dagegen am wenigsten für einen Wettbewerb der Regionen. Wie gezeigt werden konnte, bedeutet dies aber keineswegs den Verzicht auf einen regionalen Steuerwettbewerb im Sinne der Konkurrenz zwischen verschiedenen Niveaus der Staatsausgaben und der mit ihnen verbundenen Steuerlasten.

Diesen Überlegungen sowie generell regional unterschiedlichen Staats- und Sozialeistungsquoten wird das Ziel einer „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ bzw. einer „Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen“ entgegengehalten. Ersteres stützt sich in der Bundesrepublik Deutschland auf Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 sowie Art. 106 Abs. 3 Nr. 2 des Grundgesetzes, letzteres hat im Bundesraumordnungsprogramm von 1975 eine eigenständige Legitimation gefunden (Zimmermann, 1987). Im Jahre 1994 wurde der Wortlaut von Art. 72 Abs. 2 GG von „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ in „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ umgewandelt.

Würde man diese Normen als Gebot identischer Lebensbedingungen interpretieren, so stünden sie zum Grundgedanken des Föderalismus in einem unüberwindbaren Gegensatz, denn dieser setzt ja gerade auf die Unterschiedlichkeit im Sinne regionalen Wettbewerbs. Bei einer so engen Interpretation könnte man sich den erheblichen finanziellen und organisatorischen Aufwand eines föderativen Systems auch gleich sparen (Homburg 1998).

Fiskalischer Föderalismus und gleichwertige Lebensbedingungen lassen sich aber weitgehend miteinander

vereinbaren, wenn man letztere als Chancengleichheit des einzelnen Wirtschaftssubjektes in allen Regionen interpretiert. Dies würde einen Finanzausgleich zwischen den Regionen nur in dem Maße bedeuten, wie die regionale Politik nicht selbst Verantwortung für Finanzkraftunterschiede trägt. Verbleibende Unterschiede in den regionalen Lebensbedingungen wären dann als Konsequenz des föderativen Wettbewerbs zu akzeptieren, auf den jedes Wirtschaftssubjekt im Rahmen seiner demokratischen Wahlmöglichkeiten Einfluß nehmen kann. Um ein solches System operational zu machen, müßte allerdings geklärt werden, wo die unverschuldeten Benachteiligung endet und dementsprechend die regionale Eigenverantwortung beginnt. Diese Frage kann an dieser Stelle nicht näher behandelt werden.

## 7 Schlußbemerkung

Die ursprünglich mit den vorstehenden Prinzipien einigermaßen kompatible Verfassung der Bundesrepublik Deutschland ist im Laufe der Zeit immer stärker in Richtung auf ein kooperatives Modell verändert worden (Reformkommission Soziale Marktwirtschaft, 1998). Aufgaben, Finanzierungsquellen und Kompetenzen der drei gebietskörperschaftlichen Ebenen wurden miteinander vermischt und durch ein extrem nivellierendes System des Finanzausgleichs ergänzt. Damit haben sich die Verantwortlichkeiten zunehmend weg von den unteren Ebenen und hin auf eine – in sich freilich sehr diffuse – zentrale Ebene verlagert. Ähnliche Entwicklungen sind – wenngleich in wesentlich geringerem Ausmaß – in anderen föderativ organisierten Staaten wie der Schweiz und den USA zu beobachten (Apolte, 1996; Blöchliger/Frey, 1992), und sie sind auch in der Europäischen Union zu befürchten. Mit großer Sorge muß man beispielsweise sehen, daß die EU zunehmend verbindliche Umwelt- und Sozialstandards festlegt und damit die Möglichkeiten regionalen Wettbewerbs und der Flexibilität vor Ort immer stärker beschneidet.

Die neuere Förderalismustheorie macht Entwicklungsprozesse dieser Art und ihre polit-ökonomischen Hintergründe explizit zum Gegenstand der Analyse. Breton/Scott haben bereits 1978 den Anstoß dazu gegeben und eine verfassunggebende Versammlung zur Steuerung solcher Prozesse vorgeschlagen. 1993 hat die „European Constitutional Group“, eine Gruppe europäischer Rechts- und Sozialwissenschaftler, einen ähnlichen Vorschlag in Anlehnung an Hayeks Forderung einer „dritten Kammer“ gemacht. In der Tat ist zu befürchten, daß ohne eine entsprechende institutionelle Absicherung des föderativen Gedankens in der Europäischen Union der Zentralismus in Europa weiter um sich greifen wird. Dies folgt schon daraus, daß die untergeordneten Gebietskörperschaften den Wettbewerb im allgemeinen scheuen und stattdessen, ähnlich wie die Unternehmen, eher zur Kartellierung neigen. Insbesondere was die Verantwortung für die Beschäftigungspolitik betrifft, erscheint es den politischen Entscheidungsträgern verständlicherweise opportun, die Verantwortung dafür auf höhere Ebenen abzuschlieben.

Nachdem in Deutschland eine Reihe von Landtagswahlen ansteht, ist die Chance nicht gering, daß Bundesrat und Bundestag von den gleichen parteipolitischen Kräften dominiert werden. In diesem Fall bestehen eigentlich günstige Aussichten für eine grundlegende Verfassungsreform. Allerdings sind es gerade diese Kräfte, die dem föderativen Wettbewerbsgedanken eher reserviert bis ablehnend gegenüberstehen. Daher ist leider auch für Deutschland in dieser Hinsicht eine eher pessimistische Prognose zu stellen.

## Literatur

- Apolte, T. (1996): Fiskalföderalismus in den Vereinigten Staaten: Vorbild oder schlechtes Beispiel für Europa?, List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 22. Jg., S. 170-194.
- Biehl, D. (1988): Die Reform der EG-Verfassung aus der Sicht einer ökonomischen Theorie des Föderalismus, in: M.E. Streit (Hg.), Wirtschaftspolitik zwischen ökonomischer und politischer Realität, Wiesbaden, S. 63-84.
- Blöchliger, H./Frey, René L. (1992): Der schweizerische Föderalismus: Ein Modell für den institutionellen Aufbau der Europäischen Union?, Außenwirtschaft, 47. Jg., S. 515-548.
- Brennan, G./Buchanan, J.M. (1980): The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge.
- Breton, A. (1987): Towards a Theory of Competitive Federalism, European Journal of Political Economy, Bd. 3, S. 263-329.
- Breton, A./Scott, A. (1978): The Economic Constitution of Federal States, Canberra.
- Buchanan, J.M. (1950): Federalism and Fiscal Equity, American Economic Review Vol. 40, S. 583-599.
- European Constitutional Group (1973), A European Constitutional Settlement, London.
- Hamilton, A./Madison, J./Jay, J. (1961): The Federalist Papers, Cambridge Mass.
- Hannowsky, D./Renner, A. (1996): Subsidiaritätsprinzip, Bürgersouveränität und Ordnungswettbewerb. Occasional Paper Nr. 9 des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen.
- Heinemann, F. (1995): Die Finanzverfassung und Kompetenzausstattung der Europäischen Union nach Maastricht. Eine finanzwissenschaftliche Soll-Ist-Analyse, Baden-Baden.
- Hirshman, A.O. (1970): Exit, Voice, and Loyalty, Cambridge.
- Homburg, S. (1998): Im Gewirr der Kompetenzen, Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 31.10.1998, S. 15.
- Inman, R.P./Rubinfeld, D.L. (1997): The Political Economy of Federalism, in: Mueller, D.C. (Hg.): Perspectives on public Choice, Cambridge, S. 73-105.
- Karl, H. (1998): Induziert föderalistische Umweltpolitik ein Wettbewerbsversagen? in: Renner, A./Hinterberger, F. (Hg.): Zukunftsfähigkeit und Neoliberalismus, Baden-Baden, S. 407-423.
- Musgrave, R.A. (1959): The Theory of Public Finance, New York.
- Oates, W.E. (1972): Fiscal Federalism, New York.
- Olson, M. (1969): The Principal of ‘Fiscal Equivalence’: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, American Economic Review, Vol. 59, S 479-487.
- Peffekoven, R. (1998): Die deutschen Länder am kollektiven Tropf, Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 18.4.1998, S. 17.
- Reformkommission Soziale Marktwirtschaft (1998): Reform der Finanzverfassung, o.O.
- Sauerland, D. (1997): Föderalismus zwischen Freiheit und Effizienz. Der Beitrag der ökonomischen Theorie zur Gestaltung dezentralisierter politischer Systeme, Berlin.
- van Suntum, U. (1981): Regionalpolitik in der Marktwirtschaft, Baden-Baden.
- Tiebout, C.M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, The Journal of Political Economy, Vol. 64, S. 416-424.
- de Tocqueville, A. (1835): Democracy in America, London.
- Zimmermann, H. (1987): Föderalismus und „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“, in: Schmidt, K. (Hg.): Beiträge zu ökonomischen Problemen des Föderalismus, Berlin, S. 35-69.

# Föderale Politikverflechtung: Was muß man ertragen? Was kann man ändern?

Fritz W. Scharpf

Die Kritik am bundesdeutschen Föderalismus, seit fast einem Vierteljahrhundert Gegenstand der wissenschaftlichen Diskussion (Scharpf/Reissert/Schnabel, 1976), ist in den vergangenen Jahren auch von der Politik und von den Medien aufgegriffen worden. Dabei werden zumeist mehrere Probleme vermengt, die zwar sachlich zusammenhängen, aber trotzdem unterschieden werden müssen, wenn man ein begründetes Urteil über die Berechtigung von Reformforderungen gewinnen will. Ich will mich hier auf drei davon konzentrieren.

Das erste Problem entsteht aus der Möglichkeit parteipolitischer Blockaden der Bundespolitik unter Bedingungen, in denen der Bundesregierung eine oppositionelle Mehrheit im Bundesrat gegenübersteht (Lehmbruch, 1976/1998). Das zweite betrifft die generelle Schwerfälligkeit und Intransparenz bundespolitischer Entscheidungsprozesse, die auch bei parteipolitischer Gleichrichtung beider Kammern aus der Notwendigkeit erwächst, bei praktisch allen wichtigen Gesetzesvorhaben nicht nur die Mehrheit im Bundestag, sondern auch die mehrheitliche Zustimmung der Landesregierungen zu gewinnen (Scharpf, 1985). Das dritte Problem schließlich betrifft die Handlungsspielräume der Landespolitik, die durch bundesrechtliche Vorgaben, den Steuerverbund und den Finanzausgleich, und schließlich durch die vertikale und horizontale Politikverflechtung in erheblichem Maße eingeschränkt werden (Scharpf, 1989).

Alle drei Probleme können unter zwei normativen Gesichtspunkten betrachtet werden, einem demokratietheoretischen und einem effizienztheoretischen. Dabei muß das Demokratiedefizit des deutschen Föderalismus besonders gravierend erscheinen, wenn man von einem sehr schlichten, am Idealbild des britischen Westminster-Modells orientierten Demokratieverständnis ausgeht, wie es möglicherweise noch immer in der Grundschule gelehrt und in den Medien vorausgesetzt wird. Danach stel-

len die politischen Parteien Programme auf, zwischen denen der Wähler seine Wahl trifft. Die siegreiche Partei erhält freie Hand, ihr Programm in der Regierung durchzuführen; die Opposition hat die Aufgabe, sie darin zu überwachen und Fehler zu kritisieren; und bei der nächsten Wahl hat die Regierung für die Ergebnisse ihrer Politik die Verantwortung zu übernehmen. Beides, die Programmbindung der Regierungspartei und ihre klare Ergebnisverantwortung sollen sicherstellen, daß der im Wahlakt ausgedrückte Volkswille die Inhalte der Politik bestimmen kann.

## 1 Das Demokratiedefizit des deutschen Föderalismus

Daß der deutsche Föderalismus mit diesem Modell nicht legitimiert werden könnte, liegt bei dem zuerst genannten Problem der parteipolitischen Blockaden auf der Hand. Im Westminster-Modell soll die Opposition die Regierung kritisieren, aber sie soll ihr nicht in den Arm fallen und die Durchführung ihres Programms blockieren können. Wenn dies trotzdem geschieht, kann die Regierung weder ihr vom Volk legitimiertes Programm verwirklichen, noch für das schließliche Ergebnis die Verantwortung übernehmen. Der zentrale Mechanismus, auf dem die Legitimationskraft des Modells beruht, wäre dann vollständig außer Kraft gesetzt. Nicht viel besser steht es um das zweite Problem. Hier ist zwar, da ohne den Stör faktor der Parteienkonkurrenz die Landesregierungen nicht am Stillstand der Gesetzgebung interessiert sein könnten, kaum mit einer völligen Blockade der Bundespolitik zu rechnen – wohl aber mit langwierigen Verhandlungen, an deren Ende oft allseits unbefriedigende Bund-Länder-Kompromisse stehen werden, die mit dem ursprünglichen Konzept der Bundesregierung nur noch wenig Ähn-

lichkeit haben. Auch hier kommt es also zu einer intransparenten Verwischung der Verantwortlichkeiten und zu Entscheidungen, welche einem entweder programm- oder ergebnisbezogenen Zugriff des Wählervotums weitgehend entzogen sind.

Überdies wird in der beschriebenen Situation auch die – einer anderen Variante schlichter Demokratietheorien zuzuordnende – Souveränität der Parlamente ausgehebelt: Da die zum schließlichen Kompromiß führenden Bund-Länder-Verhandlungen entweder im Vorfeld zwischen den Regierungen oder hinter den verschlossenen Türen des Vermittlungsausschusses geführt werden, müssen die Ergebnisse als *fait accompli* präsentiert und von den Parlamenten ohne substantielle Änderungsmöglichkeit akzeptiert oder verworfen werden.

Ähnliches gilt auch für die Landespolitik. Wo die Aufgaben durch bundeseinheitliche Gesetze, die Ressourcen durch bundeseinheitliche Steuern und den bundesrechtlich geregelten Finanzausgleich und die Verwaltungspraxis durch die horizontale Selbstkoordination der Landesregierungen festgelegt sind, da bleibt wenig Raum für programmatiche Alternativen im Landtagswahlkampf oder für die Ausübung souveräner Parlamentsrechte (Große-Sender, 1990). Da nutzt es auch wenig, daß die Landesregierung zum Ausgleich im Bundesrat an der Gestaltung der Bundespolitik (und nun sogar der europäischen Politik) mitwirken darf (Kremer, 1988; Institut für Europäische Politik, 1992). Die auf der höheren Ebene verfolgten Verhandlungsstrategien der Regierung lassen sich weder *ex ante* durch ein imperatives Mandat an Willensäußerungen der Wähler oder der Landtage binden, noch kann die einzelne Landesregierung für das schließliche Ergebnis der Bund-Länder-Verhandlungen wirksam verantwortlich gemacht werden.

Kurz: Gemessen an den Demokratiemodellen, die unsere öffentliche Diskussion bestimmen, erscheint der deutsche Föderalismus in geradezu extremer Weise defizitär. Gute Demokraten, so muß man folgern, hätten eine Verfassung wie die unsere nie erfinden dürfen. Freilich habe ich die zitierten Demokratiekonzepte nicht ohne

Absicht als „schlicht“ qualifiziert. An ihnen gemessen müßten Verfassungen wie die amerikanische oder die schweizerische ebenso defizitär erscheinen – ja, im Prinzip gälte diese Kritik nicht nur allen föderalen Verfassungen, sondern auch allen anderen politischen Systemen, in denen die alleinige Programmkompetenz und eindeutige Ergebnisverantwortung einer politisch geschlossenen Regierungspartei durchbrochen wird durch die „Veto-position“ einer Zweiten Kammer, durch das Nebeneinander eines direkt gewählten Präsidenten und einer parlamentarisch verantwortlichen Regierung, durch Verhandlungszwänge in einer Mehrparteienkoalition, durch die Verwerfungskompetenz eines Verfassungsgerichts, durch eine unabhängige Nationalbank oder durch verfassungsrechtlich geschützte Reservate der Tarifautonomie (Tsebelis, 1995). Gewiß, in der Verfassung des „semisouveränen“ deutschen Staates (Katzenstein, 1987) kumulieren sich mehr Vetopositionen als in den meisten anderen Ländern, die man als vom Westminster-Modell abweichende „Konsensualdemokratien“ beschreiben kann (Lijphart, 1984). Aber das allein reicht gewiß nicht aus, um dem deutschen Modell seinen Platz unter den legitimen Verhandlungsdemokratien (Czada/Schmidt, 1993) der westlichen Welt zu bestreiten.

## 2 Effizienzdefizite des deutschen Föderalismus

Ich will diese Argumentation hier jedoch nicht weiter vertiefen, sondern mich dem zweiten Kriterium zuwenden, das für die gegenwärtige Diskussion sicher größere Bedeutung hat als etwaige demokratietheoretische Skrupel. Ich habe es oben „effizienztheoretisch“ genannt, um damit die Nähe zur Perspektive der ökonomischen Theorie des Föderalismus anzudeuten (Oates, 1977). In meinen eigenen Arbeiten erscheint es als Frage nach der Problemlösungsfähigkeit politischer Systeme – das heißt nach der Fähigkeit, durch kollektives Handeln und mit den Ressourcen des Gemeinwesens jene Probleme wirksam zu

---

bearbeiten, die in modernen Gesellschaften weder vom einzelnen Bürger selbst, noch vom Markt, noch durch freiwillig-gemeinsames Handeln bewältigt werden können. In dieser Hinsicht, so scheint es, werden dem deutschen Verfassungsmodell derzeit besonders schlechte Zeugnisse ausgestellt, und auf diese Frage will ich mich im weiteren konzentrieren.

## 1 Historische Wurzeln

Ehe ich zur Diagnose der aktuellen Lage des deutschen Föderalismus komme, scheint es mir freilich geboten, wenigstens kurz auf die Herkunft seiner besonderen Strukturen einzugehen (Bundesrat, 1989; Scharpf, 1989). Diese unterscheiden sich von dem in der ursprünglichen Verfassung angelegten und weithin als „normal“ angesehenen „Trennmodell“ dadurch, daß die Aufgaben von Bund und Ländern nicht in erster Linie materiell nach Sachbereichen, sondern funktional nach Kompetenzarten (Gesetzgebung beim Bund, Verwaltung bei den Ländern) aufgeteilt sind. Überdies ist die Bundesrepublik der einzige unter allen föderalen Staaten, der den Regierungen der Gliedstaaten die unmittelbare Mitbestimmung über die Gesetzgebung des Bundes einräumt. Anderswo wird diese Funktion entweder von direkt gewählten Senatoren oder von Delegierten der Landesparlamente wahrgenommen. Diese besondere Konstruktion hat ihre Wurzel in der Verfassung des Bismarck-Reichs, welche die deutschen Fürsten, Bundesgenossen und nicht Besiegte im Krieg von 1870/71, nicht entmachten konnte und sie überdies im Bundesrat als Bollwerk gegen die drohende Parlamentarisierung brauchte (Nipperdey, 1986, 83). Die parlamentarische und stärker zentralistische Weimarer Reichsverfassung hat dann zwar die Rolle der Länder bei der Gesetzgebung geschwächt, blieb aber bei der deutschen Tradition, derzufolge Reichsgesetze in der Regel von den Verwaltungen und mit den Mitteln der Länder ausgeführt werden. Die Nationalsozialisten schließlich übertrugen 1934 alle Hoheitsrechte der Länder auf das Reich, das bis 1945 als unitarischer und zentralistischer

Einheitsstaat mit einheitlichen Gesetzen regiert wurde, und die historischen Länder nur als Verwaltungseinheiten weiterbestehen ließ.

Nach der Niederlage entstanden zunächst neue Länder, unter der Kuratel der Besatzungsmächte und von diesen nach eigenen Bedürfnissen zugeschnitten. Von den Deutschen wurden sie aber keineswegs als selbständige Staaten, sondern als Treuhänder des handlungsunfähigen Reiches verstanden. Jede Betonung der Eigenständigkeit dieser neuen Länder wäre als Separatismus verfeindt worden. Deshalb blieb, obwohl das frühere Reichsrecht nun zur Disposition der Länder stand, die Rechtseinheit weitestgehend erhalten, und als es schließlich zur Gründung des westdeutschen Staates kam, bedurfte es mehrerer Interventionen der Besatzungsmächte, um eine allzu zentralistische Verfassung des neuen Bundesstaates zu verhindern (Morsey 1988). Unter den Deutschen jedenfalls war es so gut wie unstreitig, daß der weit überwiegende Teil der Gesetzgebungszuständigkeiten wiederum dem Bund – als ausschließliche, konkurrierende oder Rahmengesetzgebungskompetenz – zustehen sollte. Deren Ausübung sollte – angesichts der höchst ungleichen Belastung der Länder durch Kriegszerstörung, Demontagen und Flüchtlingsströme mehr als verständlich – der Herstellung „einheitlicher Lebensverhältnisse“ im Bundesgebiet dienen. Die Länder behielten in gesicherter eigener Verantwortung kaum mehr als die Bereiche der Landes- und Kommunalverfassung, der Polizei und von Bildung und Wissenschaft – und zur Vereinheitlichung des letzteren organisierten sie noch vor der Gründung der Bundesrepublik die Kultusministerkonferenz (Hohn/Schimank 1989). Kurz: Föderalismus mußte wohl sein, aber einen Unterschied sollte er nicht machen.

Für die Länder und ihre Politiker bot diese Konstellation kaum die Chance der eigenständigen politischen Gestaltung. Um so größeren Wert mußten sie deswegen auf die Verwaltungskompetenzen legen, die der Bund ihnen zumindest in den ersten Jahren der Republik ohnehin nicht hätte streitig machen können, und vor allem auf ihre Mitwirkungsrechte bei der Gesetzgebung des Bun-

des. Zwar stand das Bundesratsmodell in Herrenheimsee und auch noch in den Beratungen des Parlamentarischen Rates in Konkurrenz zu einem ernsthaft verfolgten Senatsmodell, aber am Ende setzte sich doch die deutsche Tradition durch – die überdies die Sachlogik einer mit der Verwaltungskompetenz korrespondierenden legislativen Mitverantwortung für sich hatte.

Damit waren aber im Prinzip schon alle Elemente der gegenwärtig diskutierten Problematik im ursprünglichen Grundgesetz angelegt. Wenn die Rechtseinheit und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gesichert werden sollte, dann mußte der Bund von dem umfangreichen Katalog konkurrierender Gesetzgebungsztändigkeiten extensiven Gebrauch machen; und wenn die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit und mit eigenen Mitteln ausführen sollten, dann mußte auch ihre Finanzkraft mit den Mitteln der Steuerverteilung und des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs weitgehend angeglichen werden. Dann aber war es auch nur folgerichtig, auch die wesentlichen Steuerpflichten der Bürger und Unternehmen durch Bundesgesetze einheitlich zu regeln und das daraus resultierende Steueraufkommen nach Bedarfsgesichtspunkten zwischen Bund und Ländern aufzuteilen. So gesehen erscheint also die Finanzverfassungsreform von 1969 nicht als Sündenfall in einer anfänglich am Trennprinzip orientierten Finanzverfassung, sondern als folgerichtige Komplettierung eines zunächst unvollständig definierten Modells (Kommission für die Finanzreform, 1966).

## 2 Gründe der Politikverflechtung

Angesichts der heutigen Diskussion erscheint es überdies interessant, sich die Motive für diese Komplettierung und die fortschreitende Politikverflechtung zu vergegenwärtigen. Das wichtigste dieser Motive folgt aus dem bisher Gesagten: Mit Ausnahme von Bayern und Hamburg hatte keines der neuen Länder eine eigene historische Identität, und die durch Krieg, Evakuierung, Flucht, Vertreibung und Abwanderung aus der DDR durcheinan-

dergewürfelte Bevölkerung hatte wenig Sinn für die Pflege landsmannschaftlicher Besonderheiten und deshalb auch eine geringe Toleranz für Unterschiede etwa im Bildungswesen oder im Wirtschaftsrecht, welche der Mobilität von Familien oder Unternehmen im Wege gestanden hätten. Überdies waren die Belastungen der einzelnen Länder durch Kriegszerstörung und Massenwanderung so ungleich, daß jede Betonung von Landesegoismen als Verweigerung nationaler Solidarität auf Empörung gestoßen wäre. Die Landesregierungen hätten also durch eine Betonung eigenständiger Landespolitik kaum politische Zustimmung gewinnen können.

Statt dessen sahen sie sich, sobald die Verhältnisse sich zu bessern begannen, dem Druck einer gefährlichen Abwerbungs- und Überbietungs-Konkurrenz ausgesetzt: Da der Anspruch auf einheitliche Lebensverhältnisse verfassungsrechtlich legitimiert und politisch virulent war, wurde jede Leistungsverbesserung in einem Land zur Anspruchsgrundlage in allen anderen. Dieser Druck äußerte sich beispielsweise in einem Subventionswettlauf zwischen Ländern und Gemeinden, die immer höhere Steuermittel einzusetzen, um den eigenen Anteil am begrenzten Potential mobilitätsbereiter Industrieinvestitionen zu erhöhen (Reissert/Schnabel, 1976, S. 76-98). Ein anderes Beispiel war die Beamtenbesoldung, wo jede Strukturverbesserung in einem Land so viel politischen Druck in allen anderen Ländern erzeugte, daß im Ergebnis die steile Angleichung an den jeweils besten Stand unvermeidlich wurde. Ganz anders als heute unterstellt wird, führte der Standortwettbewerb also zunächst einmal zur Ausweitung der Staatsfunktionen und zur Aufblähung der Staatshaushalte.

In den beiden erwähnten Fällen – und in vielen Fällen ähnlicher Art – bot sich die Politikverflechtung als Ausweg an: Indem die Länder sich untereinander zu einem defensiven Kartell zusammenschlossen und sich dabei zugleich von der Mitwirkung des Bundes abhängig machten, stärkten sie ihre Fähigkeit zur Abweisung von Interessentenforderungen (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976, S. 18-22; Grande 1995). Das formale Mittel zu diesem

---

Zweck war im ersten Fall die Einbringung der Landeskompotenten für die regionale Wirtschaftsförderung in eine „Gemeinschaftsaufgabe des Bundes und der Länder“; im zweiten Fall brachte eine neue Rahmenkompetenz des Bundes für das Recht der Landesbeamten die Lösung – wobei der Bund selbstverständlich hier wie dort nur mit Zustimmung der Ländermehrheit handeln konnte.

Die Finanzverfassungsreform von 1969 und die sie begleitenden anderen Verfassungsänderungen hatten also im Rahmen der gegebenen Verfassungsstruktur durchaus gute Gründe für sich. Wenn die einzelnen Länder aus politischen oder faktischen Gründen schon nicht unabhängig voneinander handeln konnten, dann schien es nur folgerichtig, die Interaktion zwischen ihnen von der – insgesamt eher wohlfahrtsschädlichen – Form des nicht-koooperativen Spiels aller gegen alle in die Form eines koooperativen Spiels mit möglichst geringen Transaktionskosten zu überführen. Diesem Zweck dienen die Dutzende von ständigen „Konferenzen“ und „Ausschüssen“ der Ministerpräsidenten, der Fachminister, der Staatssekretäre und der Abteilungsleiter, in denen die allfälligen Interessenkonflikte kleingearbeitet und ein insgesamt doch erhebliches Maß kollektiver Handlungsfähigkeit erzeugt wird (Benz, 1985; Renzsch, 1995).

### 3 Grenzen der Politikverflechtung

Freilich steht diese Handlungsfähigkeit unter zwei Restriktionen. Die Bund-Länder-Politikverflechtung stößt, wie alle Verhandlungssysteme, auf erhebliche Schwierigkeiten bei der Regelung von Verteilungsfragen. Eine Einigung ist zwar in der Regel möglich, wenn entweder Besitzstände gewahrt oder wenigstens die Gleichbehandlung aller Beteiligten gesichert werden kann (Renzsch, 1991). Wenn aber sachgerechte Lösungen nur durch Umverteilung zwischen den Ländern erreicht werden könnten, tendiert die Politikverflechtung zur Selbstblockade. Die zweite Restriktion wurde schon erwähnt. Sie entsteht unter Bedingungen des *divided government* (wie sie sich unter anderen konstitutionellen Bedingungen auch in

den USA, in Australien oder in Frankreich (unter Bedingungen der *cohabitation*)<sup>1</sup> ergeben können. Hier wie dort reicht es jedoch nicht, daß die parteipolitischen Orientierungen beider Kammern (oder die des Präsidenten und des Parlaments) voneinander abweichen. Dies allein ließe immer noch produktive Kompromisse zu, bei denen jede Seite eigene Erfolge verbuchen (und öffentlich präsentieren) könnte. Das Verhandlungssystem verliert seine Funktionsfähigkeit erst, wenn eine zwischen Bundesregierung und Bundesratsmehrheit strittige Frage zum Gegenstand des öffentlich ausgetragenen Machtkampfes zwischen Regierung und Opposition wird. Dann geht es auf beiden Seiten nicht mehr um bessere oder weniger gute Lösungen in der Sache, sondern nur noch um Sieg oder Niederlage – die andere Seite in den Augen ihrer Anhänger zu demütigen oder sie in den Augen der Wähler als handlungsunfähig erscheinen zu lassen (Scharpf, 1997; 1998). Das Ergebnis sind übrigens keineswegs immer Politikblockaden – je nach den Umständen des Falles kann es auch hier zur populistischen Überbietungskonkurrenz kommen, wie sie etwa für die Kostenexplosion im Gesundheitswesen Anfang der siebziger Jahre verantwortlich war.

Die deutsche Politikverflechtung hat also eindeutige Schwächen – aber solche Schwächen haben auch andere Verfassungssysteme. Das britische Westminster-System hat schließlich nicht nur die in manchen Bereichen höchst effektive Liberalisierungs- und Deregulierungspolitik der achtziger Jahre ermöglicht, sondern auch die Stop-and-Go-Politik der fünfziger und sechziger Jahre, die Großbritannien zum kranken Mann Europas gemacht haben, und die totale Handlungsunfähigkeit der siebziger Jahre,

1 In der Praxis werden mögliche Konflikte dadurch weitgehend vermieden, daß der Präsident (der bei parteipolitisch gleichgerichteten Regierungen an allen wichtigen Entscheidungen beteiligt ist) sich im Verhältnis zu politisch divergierenden Regierungen im wesentlichen auf seine außenpolitischen Kompetenzen beschränkt.

die erst den Erfolg von Margaret Thatcher ermöglichte (Scharpf, 1987). Neuseeland hat zwar mit dem britischen Westminstersystem besonders radikale neo-liberale Reformen durchgesetzt, aber unmittelbar danach eine Verfassungsänderung beschlossen, die mit dem Verhältniswahlrecht auch den Zwang zur Bildung von Koalitionsregierungen einführte. Das heute so hoch gelobte holländische Vielparteien-Verhandlungssystem mußte das Land erst in die tiefe Krise der siebziger und frühen achtziger Jahre stürzen, ehe Parteien und Gewerkschaften dann die Fehler korrigieren und die Bedingungen für den Wiederaufstieg in den neunziger Jahren schaffen konnten (Visser/Hemerijck, 1998). Die Präsidialverfassung der Vereinigten Staaten schließlich ist mindestens so für politische Blockaden anfällig wie die deutsche Politikverflechtung, und die USA verdanken ihren wirtschaftlichen Erfolg nach den tiefen Krisen der achtziger Jahre gewiß nicht einer besonders handlungsfähigen staatlichen Politik.

Kurz: Der internationale Vergleich rechtfertigt kaum die Hoffnung, daß mit einer Verfassungsänderung unsere gegenwärtigen wirtschaftlichen Probleme zu beseitigen wären. Die Staaten, die derzeit besser abschneiden als wir, haben ihre Erfolge unter Verfassungsbedingungen erreicht, die nicht offensichtlich weniger schwierig waren als die unseren. Umgekehrt ist ja auch die deutsche Politikverflechtung in der Vergangenheit recht erfolgreich gewesen. Sie hat weder das Wirtschaftswunder der fünfziger und frühen sechziger Jahre verhindert, noch stand sie der brillanten Bewältigung der Rezession von 1965/66 im Wege. Selbst in der ersten großen Nachkriegskrise der siebziger Jahre hat sich das „Modell Deutschland“ recht ordentlich bewährt; und auch in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre hätten die meisten Länder, die uns heute als Vorbild vorgehalten werden, gerne mit uns getauscht. Kurz, der „semisouveräne Staat“ der Bundesrepublik hat bis in die neunziger Jahre hinein im internationalen Vergleich keineswegs schlecht abgeschnitten (Katzenstein, 1987).

### 3 Chancen der institutionellen Reform

Das soll nicht heißen, daß der Zustand unserer politischen Institutionen mit der Malaise der neunziger Jahre nichts zu tun hatte, oder daß die Schwierigkeiten nun rasch verschwinden würden, weil jetzt wenigstens für eine Weile der parteipolitische Konflikt zwischen den Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat wieder ausgeschaltet ist. Erst recht will ich nicht behaupten, daß Verfassungsänderungen nichts bewirken könnten. In Frankreich hat der Übergang von der Vierten zur Fünften Republik die Handlungsfähigkeit des Staates wesentlich gesteigert, und auch der dramatische Kurswechsel der italienischen Politik, der entgegen allen Erwartungen die Erfüllung der Maastricht-Kriterien ermöglichte, hat gewiß auch mit dem Übergang zu einem die Reorganisation des Parteiensystems begünstigenden Wahlrecht zu tun. Aber wenn man über institutionelle Reformen diskutiert, dann sind mindestens zwei Kriterien zu beachten: Die Vorschläge müssen auf eine zutreffende Diagnose des Zusammenhangs zwischen den Erfordernissen der sachlichen Politik und den diesen entgegenstehenden institutionellen Hindernissen gegründet werden; und noch wichtiger: die Vorschläge müssen im Prinzip innerhalb der gegebenen institutionellen Struktur und mit den darin handelnden Akteuren realisierbar sein. Alles andere wäre eine Vergeudung knapper politischer Energie.

#### 1 Was man gar nicht versuchen sollte

In Neuseeland wurde die Abkehr vom Mehrheitswahlrecht durch ein Referendum beschlossen. Bei uns dagegen könnte die von mancher Seite geforderte Einführung des Mehrheitswahlrechts durch einfaches Gesetz beschlossen werden – aber wer würde darauf setzen, daß die Union der FDP und die Sozialdemokraten den Grünen ein Todesurteil ausstellen werden? Alle anderen Reformvorschläge bedürfen einer Verfassungsänderung, die Zweidrittelmehrheiten nicht nur im Bundestag, sondern auch in der Länderkammer erfordert. Das bedeutet, daß

---

alle Vorschläge, die auf eine generelle Entmachtung des Bundesrats hinauslaufen, von vornherein keine Chance haben. Die Politikverflechtungsfalle (Scharpf, 1985) schließt es aus, daß einmal institutionalisierte Mitwirkungsrechte den Ländern ohne gleichwertige Kompensation wieder genommen werden könnten. Das bedeutet auch, daß in wichtigen Politikbereichen die Bedingungen des *divided government* in Zukunft immer wieder auftreten können. Sie können nicht verhindert, sondern nur dadurch entschärft werden, daß Regierung und Opposition bei den für das Gemeinwesen besonders wichtigen Fragen den parteipolitischen Konflikt auf Zeit still stellen. Dies ist in der alten Bundesrepublik immer wieder gelungen, und man müßte es in der Tat als einen Kunstfehler der Beteiligten – insbesondere der Regierung – anprangern, wenn ein ernsthafter Versuch dieser Art scheitern sollte. Daß dabei die Opposition nicht zur Kapitulation gezwungen werden könnte, und daß deshalb das Programm der Regierung allfällige „Konsensgespräche“ nicht unverändert überstehen kann, sollte freilich selbstverständlich sein. Wenn zwei politisch gegeneinander konkurrierende Lager sich einigen sollen, muß jede Seite das Ergebnis ihren Anhängern als einen wenigstens partiellen Erfolg präsentieren können.

Aber diese insgesamt skeptische Einschätzung der Chancen von Verfassungsreformen schließt institutionelle Veränderungen keineswegs aus. Jedoch müssen diese Änderungen sein, die allen Seiten – Bund und Ländern, der jeweiligen Regierung und der jeweiligen Opposition – plausible Vorteile gegenüber dem derzeitigen Status quo bieten können. Solche sollte es in der Tat geben, wenn man die allseitigen Klagen über die Nachteile der Politikverflechtung bedenkt.

## 2 Was vielleicht möglich wäre

In der Diskussion um die Möglichkeiten einer Entflechtung zwischen Bundespolitik und Landespolitik sind drei Bereiche zu unterscheiden, in denen die Reformchancen sehr unterschiedlich einzuschätzen sind:

- der Abbau der Politikverflechtung im engeren Sinne, also der Gemeinschaftsaufgaben und der Finanzhilfen entsprechend Art. 104a Abs. 4 GG;
- die (partielle) Rückkehr vom System der Gemeinschaftssteuern zu einem Trennsystem, und die Rückverlagerung der Gesetzgebungskompetenz über die Steuern, deren Aufkommen den Ländern zufließt, auf die Länder; und
- die Rückverlagerung von Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder.

Von diesen drei Möglichkeiten könnte die erste, so sollte man denken, am leichtesten Zustimmung finden. Die Mischfinanzierung stand schon in den letzten Jahren der sozialliberalen Koalition im Feuer der politischen Kritik; und ebenso wie Helmut Schmidt (Schmidt, 1980) hat auch Helmut Kohl ernsthaft versucht, sie zurückzudrängen. Viel Erfolg hatten freilich beide nicht damit. Inzwischen sind einige der Fördertatbestände – insbesondere unter dem Druck der europäischen Subventionskontrolle – in Westdeutschland so eingeschränkt worden, daß nun vielleicht eher die Chance bestünde, die durch Bund-Länder-Programme definierte Förderung auf die ostdeutschen Länder zu beschränken, und sie dort in den vertikalen Finanzausgleich einzubauen.

Dies scheint jedenfalls für die regionale Wirtschaftsförderung und für die Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG plausibel. Ob es auch für die Gemeinschaftsaufgabe der Hochschulbauförderung gilt, hängt in hohem Maße von den überfälligen Reformen der Hochschulpolitik und der Hochschulfinanzierung ab, auf deren Optionen und Chancen ich hier nicht näher eingehen kann. Wenn es etwa nach holländischem Vorbild zu einer an der Studentenzahl (oder der Zahl erfolgreich abgelegter Abschlußexamens) orientierten Finanzierung käme, und wenn dann die Kopfquote für den einzelnen Studenten jeweils von dessen Heimatland aufzubringen wäre, so könnten auch kleine Länder wie das Saarland und Bremen eine eigene Universität betreiben, sofern diese nur für Studenten aus anderen Ländern attraktiv genug ist. In diesem Falle wür-

de die Gemeinschaftsfinanzierung des Hochschulbaus überflüssig. Ähnliches gälte bei einer Einführung kosten-deckender Studiengebühren (die selbstverständlich durch ein Stipendienprogramm ergänzt werden müßten). Aber von solchen Lösungen sind wir ja noch weit entfernt.

Noch größere Schwierigkeiten wären wohl bei einer Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur“ zu erwarten, weil hier die Strukturunterschiede zwischen den norddeutschen und den süddeutschen, und erst recht die zwischen den ostdeutschen und den westdeutschen Agrarländern eine schematische Lösung über den Finanzausgleich kaum zulassen. Erst recht gilt dies, wenn es entsprechend den Vorschlägen der Europäischen Kommission in Vorbereitung der EU-Osterweiterung zu einer weitgehenden Renationalisierung der Agrarförderung käme.

Insgesamt aber kann im Bereich der Mischfinanzierung durchaus mit einer gewissen Bereitschaft zur Entflechtung nicht nur im Bund, sondern auch in den Ländern gerechnet werden. Die Schwierigkeiten liegen hier eher im Detail als im Grundsätzlichen, und ich halte es deshalb auch nicht für ausgeschlossen, daß eine auf dieses Thema angesetzte Bund-Länder-Kommission praktikable und auch konsensfähige Lösungen entwickeln könnte. Das Vorbild der Troeger-Kommission, deren Vorschläge in den sechziger Jahren die Perfektionierung der Politikverflechtung erreichten (Kommission für die Finanzreform, 1966), sollte unter den veränderten Verhältnissen am Ende der neunziger Jahre eher ermutigen als abschrecken.

#### 4 Vom Steuerverbund zum Trennsystem?

Sehr viel skeptischer sind die Erfolgsschancen von Vorschlägen zur Entflechtung des Steuersystems einzuschätzen. Vorab ist dazu festzustellen: Die Diskussion über eine Rückkehr vom Steuerverbund zum Trennsystem wäre überhaupt nicht sinnvoll, wenn nicht zuvor oder zugleich auch das geltende System des Finanzaus-

gleichs so verändert würde, daß der Grenznutzen einer Erhöhung oder Senkung des Aufkommens an Landesteuern für das betreffende Land in erheblichem Maße zu Buche schlägt. Ohne diese Veränderung würde die Rückverlagerung der Kompetenz zur Festsetzung von Steuersätzen auf die Länder lediglich einen ruinösen Steuersenkungswettlauf zwischen diesen auslösen, weil sie auf diese Weise die Attraktivität des eigenen Standorts für Unternehmen und andere Steuerzahler auf Kosten aller übrigen Länder verbessern könnten. Das heißt aber, daß die hohe Hürde einer Reform des Finanzausgleichs genommen werden muß, ehe es sich überhaupt lohnt, über die Entflechtung des Steuersystems zu verhandeln.

Wenn jedoch ein geänderter Finanzausgleich die Voraussetzungen für eine eigenständige Steuerpolitik der Länder geschaffen hätte, dann hinge die Attraktivität des Trennsystems aus der Sicht der Länder wie aus gesamtstaatlicher Perspektive in hohem Maße davon ab, welche Aufgaben und welche Steuern dann der Entscheidung des Landesgesetzgebers unterstellt werden sollen. Im Prinzip kann man sich hier durchaus an den Maximen orientieren, welche in der ökonomischen Theorie des Föderalismus entwickelt und im Beitrag von van Suntum (1999) dargestellt worden sind. Grundlegend ist hier die Maxime der fiskalischen Äquivalenz, derzufolge (1) Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeiten nicht voneinander getrennt und (2) in der territorialen Gliederung so weit wie möglich dezentralisiert werden sollen – vorausgesetzt, daß (3) die relevanten Effekte politischer Entscheidungen noch innerhalb der betreffenden Jurisdiktion internalisiert werden können.

Es liegt auf der Hand, daß die Konkretisierung dieser Maximen in hohem Maße sowohl von den realen Verhältnissen als auch von politischen Werturteilen abhängig ist. Generell läßt sich allenfalls sagen, daß Umverteilungsaufgaben (vorausgesetzt, sie sind politisch gewollt) immer auf der Ebene lokalisiert werden müssen, auf welcher der Gleichheitsanspruch definiert wird. Bezieht dieser sich auf „alle Deutschen“, so müßte beispielsweise der Bundesgesetzgeber die Sozialhilfe regeln und finan-

---

zieren, während Regelungs- und Finanzierungskompetenzen auf Landes- oder kommunaler Ebene nur dann vertretbar wären, wenn man (wie offenbar in Italien) die Mindestsicherung als eine Angelegenheit der lokalen Solidarität definiert. Da es hier um normative Vorentscheidungen geht, kann die ökonomische Theorie hier nur kritisieren, daß in Deutschland die Konnexität zwischen Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeiten bei der Sozialhilfe eklatant verletzt wird – eine Verletzung, die nur deshalb erträglich bleibt, weil die deutschen Kommunen und Länder ja über Steuerverbund, Mischfinanzierung und Finanzausgleich am gesamtstaatlichen Finanzaufkommen unter stark egalisierenden Kriterien partizipieren. Wollte man diesen Finanzierungsverbund jedoch entflechten, dann müßten in der Tat alle Kosten der Sozialhilfe vom Bund getragen werden – und man verlöre damit den fiskalischen Anreiz zur sparsamen Mittelverwendung auf der lokalen Ebene.

Den Ländern und Gemeinden blieben dann in der Theorie nur noch jene allokativen Aufgaben, die ohne erhebliche Externalitäten den Haushalten und Unternehmen innerhalb der eigenen Jurisdiktion zugute kämen. Für deren Finanzierung könnte man ihnen dann den Zugriff auf alle jene Steuerarten eröffnen, die als Gegenleistung für die Inanspruchnahme lokaler und regionaler öffentlicher Einrichtungen und Dienstleistungen verstanden werden können. Neben den leistungsabhängigen Gebühren im engeren Sinne wären dies in erster Linie Steuern auf die lokal in Anspruch genommenen Produktionsfaktoren<sup>2</sup> und die lokal erwirtschafteten Einkommen und Gewinne der Haushalte und Unternehmen.

Freilich werden bei dieser abstrakt-theoretischen Betrachtung zwei wichtige Umstände vernachlässigt: Auch wenn die Länder und Gemeinden nur noch allokativen Aufgaben wahrzunehmen hätten (was derzeit ja keines-

wegs der Fall ist), ergäben sich erhebliche Probleme aus den Unterschieden ihrer anfänglichen Ausstattung und der jeweils zu bewältigenden Aufgaben. Im Ergebnis müßten deshalb die bisher weniger attraktiven Standorte (etwa die ostdeutschen Länder) wesentlich höhere Steuern erheben, welche aber ihre Attraktivität für private Investoren weiter vermindern müßten. Die Folge eines mit den Mitteln der Steuerpolitik betriebenen Standortwettbewerbs wäre also die progressive Verelendung der anfänglich weniger gut ausgestatteten Standorte – ein Ergebnis, das politisch nicht konsensfähig wäre, und das auch Wohlfahrtsökonomen nicht befriedigen könnte.

Zum zweiten haben fast alle für die Standortkonkurrenz relevanten Angebote der Länder und Kommunen – so etwa das Vorhandensein einer leistungsfähigen Verkehrs- und Kommunikations-Infrastruktur und qualifizierter Forschungs- und Bildungseinrichtungen – nicht nur den Charakter von öffentlichen Gütern, sondern auch Fixkosten-Eigenschaften. Deshalb ist es nicht nur für das einzelne Unternehmen rational, alle Möglichkeiten der Steuervermeidung zu nutzen, sondern es ist auch für das einzelne Land rational, in der Konkurrenz um mobile Unternehmen den „Steuerpreis“ unter die durchschnittlichen Produktionskosten der von den Unternehmen genutzten Standortvorteile zu senken. Kurz: Wenn die Standortkonkurrenz mit den Mitteln des Steuerwettbewerbs ausgetragen werden muß, entsteht die Gefahr einer wohlfahrtsschädlichen „ruinösen Konkurrenz“ zwischen den Ländern. In der Tendenz käme es deshalb zu einer Verlagerung der Finanzierungslast von den mobilen auf die immobilen Steuerquellen und damit zu einer wohlfahrts-theoretisch ungerechtfertigten Subventionierung der Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen durch mobile Investoren, Unternehmen und Steuerzahler.

Die mit dem Trennprinzip implizierte Steuerkonkurrenz der unteren Gebietskörperschaften erzeugt demnach Probleme, für die auch in der Theorie einfache und sichere Lösungen jedenfalls nicht offensichtlich sind. Man kann also immerhin verstehen, weshalb die Landespolitiker aller Parteien auf gutgemeinte Empfehlungen zur

2 Bei einer Rückkehr zum Trennprinzip müßte man also durchaus auch die Wiedereinführung der Gewerbe-Kapitalsteuer in Betracht ziehen.

Wiederherstellung des Trennprinzips, oder auch nur zur Einführung von Hebesätzen der Länder und Kommunen bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer, bisher überhaupt nicht eingegangen sind. Da aber ohne die Zustimmung der Landesregierungen die Finanzverfassung nicht geändert werden kann, müßten allfällige Reformvorschläge sich sehr viel intensiver als bisher mit den Folgeproblemen der Steuerkonkurrenz und mit den Möglichkeiten ihrer Vermeidung befassen, wenn sie die Skepsis der Landespolitiker überwinden wollen.

Ebenso wichtig wäre überdies die klarere Identifikation des vermuteten Nutzens der Steuerkonkurrenz. In der derzeitigen Diskussion wird oft der Eindruck vermittelt, daß davon die Motivation der Landesregierungen und Kommunalverwaltungen für eine effektive Wirtschaftsförderung abhänge. Dies ist unrealistisch. Der Freistaat Bayern hat sich weder durch den Steuerverbund noch durch den jahrzehntelangen Empfang großzügiger Ausgleichsleistungen im vertikalen und horizontalen Finanzausgleich von einer wirtschaftsfreundlichen Standortpolitik abhalten lassen, die ihn über mehrere Jahrzehnte hinweg vom unteren Ende an die Spitze des Ländervergleichs gebracht hat. Ähnliches gilt für Nordrhein-Westfalen, das der Strukturkrise in der Montanindustrie ja auch nicht tatenlos zugesehen hat, obwohl es dann höhere Ausgleichszahlungen hätte erwarten können. Wenn andere Länder weniger eindrucksvolle Erfolge erzielten, dann kaum deshalb, weil ihnen ohne den Steuerwettbewerb der Anreiz dazu gefehlt hätte.

Im Gegenteil: Im Vergleich zu Bundesstaaten mit Steuerwettbewerb und ohne Finanzausgleich – etwa den Vereinigten Staaten oder der Schweiz – waren die interregionalen Unterschiede der Wirtschaftskraft oder der Durchschnittseinkommen in der „alten“ Bundesrepublik weit aus geringer. Die Länder haben also die gleichmäßige Finanzausstattung durchaus dazu genutzt, ihre Wirtschaft aktiv zu fördern. Der Grund liegt auf der Hand: Anders als manche Ökonomen offenbar unterstellen, brauchen die Landesregierungen nicht die Peitsche des Steuerwettbewerbs, um sich um das wirtschaftliche Wohlergehen

ihres Landes zu kümmern. Die Konkurrenz, welche die Landes- und Kommunalpolitik antreibt, geht nicht um höhere Steuereinnahmen, sondern um Wählerstimmen – und solange die Wähler sich für Arbeitslosigkeit, Beschäftigung und Einkommen interessieren, müssen die Landes- und Kommunalpolitiker sich auch um die Interessen der Unternehmen und die Qualität der wirtschaftsdienlichen Leistungen und Einrichtungen des Standorts kümmern. Kurz: Der von den Ökonomen als Zentralproblem definierte Steuerwettbewerb erscheint mir eher als ein *non-issue*, dessen Diskussion von den Hauptproblemen des deutschen Föderalismus ablenkt.

## 5 Wichtig sind die Gesetzgebungs-kompetenzen der Länder

Aber was wären denn die Hauptprobleme, wenn die Blockade der Bundespolitik und die Ausschaltung des Steuerwettbewerbs zwischen den Ländern nicht dazu gerechnet werden sollen? Sie liegen, so denke ich, in der Beschränkung des legislativen Handlungsspielraums der deutschen Länder. Gewiß, die Länder haben freiwillig an der Ausweitung der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes mitgewirkt und diese sogar aktiv betrieben. Aber dies geschah zu einer Zeit, da die „Rechtseinheit“ im einheitlichen „Wirtschaftsgebiet“ noch eine erhebliche ökonomische Bedeutung hatte. Sie sicherte gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle in unmittelbarer Konkurrenz miteinander stehenden Produzenten, weil diese im Inland unter den gleichen rechtlichen Auflagen produzieren mußten, und weil auch ausländische Anbieter sich auf dem deutschen Markt an die durch die nationale Gesetzgebung definierten Normen zu halten hatten. Inzwischen aber haben sich die Verhältnisse in doppelter Weise verändert.

Das für die Entscheidungen der Unternehmen maßgebliche Wirtschaftsgebiet ist nicht mehr die nationale Ökonomie, sondern der europäische Binnenmarkt. Sofern man dort einheitliche Normen für wünschenswert

---

erachtet, werden sie nun auf europäischer Ebene definiert. Im übrigen aber herrscht in Europa der Grundsatz der „wechselseitigen Anerkennung“ mit der Folge, daß alle Produkte, die im Ursprungsland legal produziert und vertrieben werden, auch auf dem deutschen Markt zugelassen werden müssen. Insofern kann also die nationale Gesetzgebung die Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen nicht mehr sichern. Statt dessen konkurrieren nun auf dem europäischen Binnenmarkt und auf dem deutschen Markt Produkte gegeneinander, die unter höchst unterschiedlichen rechtlichen Standortbedingungen produziert worden sind (Scharpf, 1998a; 1999).

Zugleich hat aber im Zuge der Europäisierung und Globalisierung der Wirtschaft die Intensität des Wettbewerbs auf den Märkten für Güter und Dienstleistungen erheblich zugenommen – mit der Folge, daß auch die jeweiligen Standortbedingungen für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen wesentlich wichtiger geworden sind. Unter diesen Standortbedingungen spielt das Niveau der Unternehmens- und Gewinnsteuern gewiß eine Rolle, aber auf den Druck des internationalen Steuerwettbewerbs kann die nationale Politik – wie das Beispiel anderer unitarischer und anderer föderaler Staaten zeigt – durchaus in angemessener Weise reagieren. Dafür braucht es keine Dezentralisierung der Steuerkompetenzen.

Im übrigen aber verlangt die Integration der internationalen Märkte von den Anbietern in den Hochkostenländern eine immer stärkere Spezialisierung – mit der Folge, daß auch die sektorale und regionale Differenzierung der für die Wettbewerbsfähigkeit ausschlaggebenden komparativen Vorteile erheblich an Bedeutung gewonnen hat. In kleineren Ländern mit einer einfachen Produktionsstruktur können diese durch die Politik der nationalen Regierung gezielt verbessert werden. In einem so großen und ökonomisch diversifizierten Land wie der Bundesrepublik dagegen muß die sektorale und regionale Differenzierung der maßgeblichen komparativen Vorteile durch die Politik der Sozialpartner und durch die Landespolitik geleistet werden. Deren wichtigste Instrumente waren bisher (trotz der Fesseln der Politikverflech-

tung und der europäischen Subventionskontrolle) die regionale Wirtschaftsförderung, die Infrastrukturpolitik, die Bildungs- und Weiterbildungspolitik und die Innovationspolitik, die – wie die Erfolge Bayerns und Nordrhein-Westfalens ja zeigen – durchaus die internationale Wettbewerbsfähigkeit regional höchst verschiedenartiger Standorte steigern können.

Die Frage ist allerdings, ob unter den heutigen Bedingungen die fiskalischen und administrativen Handlungsspielräume der Länder allein noch ausreichen, um durch regionale Differenzierung des Mitteleinsatzes und des Verwaltungshandelns die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu sichern, oder ob dafür auch die Möglichkeiten der rechtlichen Differenzierung erweitert werden müssen. Dafür spricht die Tatsache, daß es im internationalen Vergleich kaum ein anderes Land gibt, in dem die Verrechtlichung des Verwaltungshandelns so weit getrieben wurde wie in Deutschland. Überdies macht die Abhängigkeit des Bundesgesetzgebers (und des Bundesverordnungsgebers) von der Zustimmung des Bundesrats nicht nur allfällige Gesetzesänderungen, sondern insbesondere auch Versuche einer Deregulierung außerordentlich schwierig. Das Bundesrecht kann also auf neue Sachlagen oder geänderte Präferenzen nur sehr schwerfällig reagieren.

Gewiß: Wir verfügen auch über eine kompetente und integere Verwaltung, die in der Lage ist, mit Rechtsnormen pragmatisch und wirtschaftsfreundlich umzugehen – aber in vielen Bereichen liegt die sachliche Entscheidung ja gar nicht bei den Verwaltungsbehörden, sondern bei den Verwaltungsgerichten, die gänzlich unbeeinflußt vom ökonomischen Erfolgzwang der Landesregierung ihre Entscheidungen ausschließlich nach rechtlichen Kriterien treffen. Das Recht, das sie anzuwenden haben, ist aber in fast allen Fällen bundeseinheitliches Recht, das auf regional und sektorale unterschiedliche Problemlagen oder Präferenzen kaum Rücksicht nehmen kann. Dabei haben, wie gesagt, die Länder in der Vergangenheit eifrig mitgewirkt – aber damals konnte die Rechtseinheit noch Schutz vor der Standortkonkurrenz bieten. Heute dagegen wer-

den die Probleme, die standortübergreifend geregelt werden können, auf der europäischen Ebene geregelt, während das einheitliche deutsche Recht immer mehr zur Fessel einer effektiven Standortpolitik der Länder wird.

Wenn man daran etwas ändern wollte, müßte man den Katalog der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen durchforsten, um nach Materien zu suchen, deren Rückübertragung auf den Landesgesetzgeber zu fordern wäre. Dafür böte sich im gegenwärtigen Zusammenhang insbesondere das „Recht der Wirtschaft“ (Art. 74, Ziff. 11 GG) an, also das Recht von „Bergbau, Industrie, Energiewirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Handel, Bank- und Börsenwesen, privatrechtliches Versicherungswesen“. Freilich zeigt schon diese Auflistung, wie problematisch eine pauschale Rückübertragung ganzer Kompetenzblöcke erscheinen müßte. Dies illustriert etwa die 1993 auf Vorschlag der Gemeinsamen Verfassungskommission beschlossene Mini-Reform, nach der nun ein Bundesgesetz bestimmen könnte, „daß eine bundesgesetzliche Regelung, für die eine Erforderlichkeit ... nicht mehr besteht, durch Landesrecht ersetzt werden kann“ (Art. 72 Abs. 3 GG). Selbst dem Freistaat Bayern sind zu dieser Option bisher nur wenige und eher triviale Vorschläge eingefallen.

Dies kann auch gar nicht anders sein, wenn der Bundesgesetzgeber ohne besonderen Anlaß ganze Regelungsbereiche an die Länder zurückgeben soll. Allein die Ungewißheit über die künftigen Implikationen eines derart pauschalen Kompetenzverzichts muß die Bedenken im Bundestag maximieren. Sehr viel praktikabler erschien dagegen ein Vorschlag, der im Bericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform von 1977 in einem Sondervotum von Senator Dr. Heinsen so formuliert wurde (Enquete-Kommision, 1977, S. 76):

„Abweichend von Artikel 72 Abs. 1 können die Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung eine bundesgesetzliche Regelung durch Landesgesetz ersetzen oder ergänzen, wenn nicht der Bundestag innerhalb von drei Monaten nach Zuleitung Einspruch erhebt.“

Der Vorschlag könnte auf die Rahmengesetzgebung erweitert und überdies durch den Zusatz ergänzt werden, daß der Einspruch des Bundestages nur dann Bestand hat, wenn das Landesgesetz im Widerspruch steht zu den (nunmehr ja justizierbaren) Erfordernissen des Artikels 72 Abs. 2 GG („wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“).

Käme es zu einer solchen Verfassungsreform, die gewiß nicht am Widerstand des Bundesrats scheitern würde, dann wären wir auf dem Wege zu einem innovationsfreundlichen Wettbewerbsföderalismus ein gutes Stück voran gekommen. Dann läge es an den einzelnen Landtagen und Landesregierungen, je für sich jene Aufgabenbereiche zu identifizieren, in denen nach ihrer politischen Überzeugung das einheitliche Bundesrecht die standortbezogenen Gestaltungsmöglichkeiten zu sehr einengt, und jene landesgesetzlichen Regeln zu definieren, welche die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Landes fördern könnten. Dann endlich könnte Nordrhein-Westfalen, ohne auf die anderen Länder warten zu müssen, die Handwerksordnung liberalisieren; Hamburg und Berlin könnten, wenn sie denn wollten, den Ladenschluß ganz außer Kraft setzen; Baden-Württemberg könnte den Kündigungsschutz auch für größere Unternehmen beseitigen; und Bayern könnte seine Universitäten entweder privatisieren oder deren Finanzierung über kostendeckende Studiengebühren, verbunden mit sozial gestaffelten Vouchers und Unterhalts-Stipendien für begabte Landeskinder, sicherstellen.<sup>3</sup>

3 Das Beispiel zeigt freilich, daß auch die Gesetzgebungs-Konkurrenz Anpassungzwänge für die anderen Länder erzeugt. Wenn Bayern allein Studiengebühren einführt, müßten die auf Studier-Freiheit bestehenden Länder Vorkehrungen gegen die „Sozialwanderung“ bayrischer Studenten treffen; wenn Bayern seine „Landeskinder“ privilegieren dürfte, bräuchte es gemeinsame Regeln über die Definition der „Landes-Angehörigkeit“.

---

Der Bundestag hätte in jedem Fall nur zu prüfen, ob durch solche Sonderregelungen die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse oder gesamtstaatliche Interessen verletzt werden. Wo immer diese Prüfung nicht negativ ausfiele, hätte der deutsche Föderalismus eine neue Experimentierfähigkeit und neue Chancen des *policy learning* gewonnen. Im Prinzip könnten dann die deutschen Länder ebenso nach eigenständigen Lösungen für ihre jeweiligen ökonomischen Probleme suchen, wie dies heute nur den kleineren Nationalstaaten – Dänemark etwa oder den Niederlanden – möglich ist. Je nach dem Ausgang ihrer Experimente wäre dann entweder mit einer baldigen Revision, oder aber mit Imitation durch die anderen Länder zu rechnen. Der Zugewinn an flexibler Problemlösungsfähigkeit könnte erheblich sein.

Im Vergleich zur Abschaffung des Finanzausgleichs oder zur Beseitigung des Steuerverbundes würde eine Experimentierklausel zugunsten eigenständiger landesgesetzlicher Regelungen im Bereich der konkurrierenden und Rahmen-Kompetenzen des Bundes den Interessen der Landtage weit entgegenkommen und die Interessen der Landesregierungen jedenfalls nicht verletzen. Widerstand im Bundesrat wäre also kaum zu erwarten. Ob freilich eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag für eine derartige Liberalisierung und Dezentralisierung der Gesetzgebungs-kompetenzen gewonnen werden könnte, steht auf einem anderen Blatt. Jedenfalls würde es sich lohnen, die für Verfassungsreformen überhaupt verfügbaren politischen und publizistischen Energien auf diese insgesamt praktikable und erfolgversprechende Variante zu konzentrieren.

## Literatur

- Benz, Arthur (1985): Föderalismus als dynamisches System. Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Bundesrat (Hg.) (1989): Vierzig Jahre Bundesrat. Tagungsband zum wissenschaftlichen Symposium in der Evangelischen Akademie Tutzing vom 11. bis 14. April 1989. Baden-Baden: Nomos.
- Czada, Roland/Manfred G. Schmidt (Hg.) (1993): Verhandlungsdemokratische Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehmbruch. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Enquete-Kommission (1977): Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform. Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestags. Teil II: Bund und Länder. Zur Sache 2/77. Bonn: Presse- und Informationszentrum des Deutschen Bundestages.
- Grande, Edgar (1995): Forschungspolitik in der Politikverflechtungs-Falle? Institutionelle Strukturen, Konfliktdimensionen und Verhandlungslogiken europäischer Forschungs- und Technologiepolitik. In: Politische Vierteljahresschrift 36, S. 460-483.
- Große-Sender, Heinrich A. (Hg.) (1990): Kommission Erhaltung und Fortentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland – auch in einem Vereinten Europa. Bericht. Teil Eins. Düsseldorf: Landtag Nordrhein-Westfalen.
- Hohn, Hans-Willy/Uwe Schimank (1990): Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem. Akteurkonstellationen und Entwicklungspfade in der staatlich finanzierten außeruniversitären Forschung. Frankfurt/Main: Campus.
- Institut für Europäische Politik (1992): Die Landtage im Integrationsprozeß nach Maastricht. Vorschläge für eine Stärkung der europapolitischen Rolle. Gutachten für den Landtag von Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf: Landtag Nordrhein-Westfalen.
- Katzenstein, Peter J. (1987): Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State. Philadelphia: Temple University Press.
- Kommission für die Finanzreform (1966): Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart: Kohlhammer.
- Kremer, Harry Andreas (Hg.) (1988): Die Landesparlamente im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und europäischem Regionalismus. Referate und Diskussionsbeiträge eines Symposiums des Bayerischen Landtags am 9./10. Juni 1988 in München. München: Bayerischer Landtag.
- Lehmbruch, Gerhard (1998): Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Stuttgart: Kohlhammer 1976 (2., erweiterte Auflage. Opladen: Westdeutscher Verlag).
- Lijphart, Arend (1984): Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries. New Haven: Yale University Press.
- Morse, Rudolf (1988): Verfassungsschöpfung unter Besatzungsherrschaft – das Werk des Parlamentarischen Rates. In: Bundesrat (Hg.): Stationen auf dem Weg zum Grundgesetz. Festansprachen aus Anlaß der 40. Jahrestage der Rittersturz-Konferenz, des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee und des Zusammentreffens des Parlamentarischen Rates. Bonn: Bundesrat, S. 83-100.

- Nipperdey, Thomas:* Föderalismus in der deutschen Geschichte. In: *Nipperdey, Thomas:* Nachdenken über die deutsche Geschichte. Essays. München: Beck 1986, S. 60-109.
- Oates, Wallace E. (ed) (1977):* The Political Economy of Fiscal Federalism. Lexington, Mass.: D.C. Heath.
- Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz (1976):* Fallstudien zum Planungs- und Finanzierungsverbund von Bund, Ländern und Gemeinden. In: *Scharpf/Reissert/Schnabel (1976)*, S. 71-235.
- Renzsch, Wolfgang (1991):* Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948-1990). Bonn: Dietz.
- Renzsch, Wolfgang (1995):* Konfliktlösung im parlamentarischen Bundesstaat. Zur Regelung finanzpolitischer Bund-Länder-Konflikte im Spannungsfeld von Administration und Politik – Vorläufige Überlegungen. In: *Rüdiger Voigt (Hg.): Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung?* Baden-Baden: Nomos, S. 167-192.
- Scharpf, Fritz W. (1985):* Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: Politische Vierteljahresschrift 26, S. 323-356.
- Scharpf, Fritz W. (1987):* Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Frankfurt/Main: Campus.
- Scharpf, Fritz W. (1989):* Der Bundesrat und die Kooperation auf der „dritten Ebene“. In: Bundesrat (Hg.): Vierzig Jahre Bundesrat. Baden-Baden: Nomos, S. 121-162.
- Scharpf, Fritz W. (1997):* Nötig, aber ausgeschlossen. Die Malaise der deutschen Politik. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung 5.6.1997, S. 35.
- Scharpf, Fritz W. (1998):* Zur Wiedergewinnung politischer Handlungsfähigkeit. In: Bertelsmann Stiftung (Hg.): Demokratie neu denken. Verfassungspolitik und Regierungsfähigkeit in Deutschland. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 55-70.
- Scharpf, Fritz W. (1998a):* Globalisierung als Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Politik. In: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 17, S. 41-66.
- Scharpf, Fritz W. (1999):* Regieren in Europa: demokratisch und effektiv? Frankfurt/Main: Campus.
- Scharpf, Fritz W./Bernd Reissert/Fritz Schnabel (1976):* Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg/Ts.: Scriptor.
- Schmidt, Helmut (1980):* Grundsatzfragen der Struktur des Gesamtstaates. Rede des Bundeskanzlers in der 494. Sitzung des Bundesrates am 19.12.1980. Bulletin Nr. 134. Bonn: 23. 12. 1980: S. 1137-1141.
- van Suntum, Ulrich (1999):* Die Idee des wettbewerblichen Föderalismus, S. 13-22 in diesem Band.
- Tsebelis, George (1995):* Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism. In: British Journal of Political Science 25, S. 289-325.
- Visser, Jelle/Anton Hemerijck (1998):* Ein holländisches Wunder? Frankfurt/Main: Campus.

# 50 Jahre Föderalismus in Deutschland: Perversion einer Idee

Hans Herbert von Arnim

„Reformblockade“ war das Wort des Jahres 1997. Bundespräsident Herzog hatte den allgemein verbreiteten Befund in seiner Berliner Rede vom April 1997 auf die Formel gebracht: „Wir haben kein Erkenntnisproblem, sondern ein Umsetzungsproblem“.<sup>1</sup> Worauf Herzog in jener Rede erstaunlicherweise aber nicht einging, sind die tieferen Gründe für die mangelnde Umsetzung. Er tat so, als ginge es nur darum, daß die Beteiligten genügend Mut und Kraft für nötige Reformen aufbrächten, und beschränkte sich deshalb darauf, an ihre Einsicht und ihren guten Willen zu appellieren. Reicht eine solche *moral/persuasion* aber aus?

Eine ganz andere Perspektive eröffnete Hans-Olaf Henkel.<sup>2</sup> Die Reformblockade sei „systembedingt“, ergänzte er Herzogs Rede. Die politischen Institutionen in Deutschland seien nicht mehr geeignet, ihre demokratische Hauptaufgabe zu erfüllen, nämlich die Anreize für die politischen Akteure so zu setzen, daß sie Politik im Interesse der von ihnen Regierten machten. Henkel nannte als Beispiele für Systemmängel das Verhältniswahlrecht und den Föderalismus in der derzeitigen Ausprägung. Doch schien dem Präsidenten des BDI die volle Glaubwürdigkeit zu fehlen. Die deutsche politische Kultur weist seit jeher zwei große Defizite auf: Das eine betrifft die Demokratie, das andere die Wirtschaft. Macht in einer solchen – von Demokratie- und Wirtschaftsferne geprägten – Ambiance ein Mann der Wirtschaft Vorschläge zur Verbesserung der Demokratie, so kann man sich schon im vorhinein vorstellen, wie sie aufgenommen und gezielt mißverstanden werden.<sup>3</sup>

Andererseits wissen wir gerade aus der Wirtschaft, in welchem Maße der Output eines Systems von den Systemdeterminanten abhängt. Spätestens seit dem Zusammenbruch der kommunistischen Wirtschaftssysteme ist es in unser aller Bewußtsein übergegangen, daß etwa die Ostdeutschen in der DDR nicht deshalb wirtschaftlich so zurückgefallen sind, weil es ihnen etwa an Intelligenz, Fleiß

und Erfindungsreichtum gefehlt hätte. Entscheidend für den Mißerfolg war vielmehr das System der Zentralverwaltungswirtschaft, das die Verantwortung verwischte und Leistung, Initiative und Innovationskraft nicht belohnte, sondern bestrafte, und das zur Verschwendug anreizte. Im Bereich der Wirtschaft wurde also unübersehbar, daß die besten Eigenschaften der Menschen nichts nützen, wenn die Institutionen ungeeignet sind.

Warum aber sollten die Institutionen nur für den Bereich der Wirtschaft entscheidende Bedeutung haben? Warum zögern wir, die Erkenntnis auch auf den Bereich der Politik zu erstrecken? Gilt hier nicht im Prinzip Ähnliches? Derartige Fragen werden in den Sozialwissenschaften zunehmend gestellt und haben in jüngerer Zeit unter dem Begriff „Neuer Institutionalismus“ zur Wiederent-

1 Roman Herzog, Aufbruch ins 21. Jahrhundert, Rede im Hotel Adlon in Berlin am 26.4.1997, Bulletin der Bundesregierung 1997, S. 353, 354.

2 Hans-Olaf Henkel, in: Büssinger, Stimmen gegen den Stillstand. Roman Herzogs „Berliner Rede“ und 33 Antworten, 1997, S. 87, 89. Bedenkt man, daß Henkel die heftige System-Diskussion mit nur wenigen Sätzen auslöste, so zeigt dies, daß er offenbar einen wunden Punkt getroffen hat. Henkel diagnostizierte angesichts großer Herausforderungen raschen Reformbedarf und fragte, „ob ein Land mit unserer föderalen Struktur, mit sechzehn Bundesländern, einem Verhältniswahlrecht überhaupt eine Chance hat, sich so schnell zu verändern wie andere“. – In ähnliche Richtung, nur sehr viel umfassender, gehen die schon vor drei Jahren erarbeiteten bemerkenswerten Vorschläge der Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU): Demokratiereform als Standortfrage. Anstöße zu einer ordnungspolitischen Diskussion, 3. Aufl., 1996.

3 Einerseits Heribert Prantl, Süddeutsche Zeitung vom 11.7.1997, S. 4; „Der Rambo von Bonn“, Der Spiegel vom 21.7.1997, S. 22; Otto B. Roegle, Rheinischer Merkur vom 25.7.1997, S. 1. Andererseits: Wirtschaftswoche vom 26.6.1997, S. 16ff.; Robert Leicht, Die Zeit vom 18.7.1997, S. 4; Klaus v. Dohnanyi, Der Spiegel vom 21.7.1997, S. 24.

deckung und systematischen Erforschung der Rolle und der Schlüsselbedeutung von Institutionen geführt.

Es wird im folgenden also – am Beispiel der Institutionen unseres bundesrepublikanischen Föderalismus – darum gehen zu prüfen, inwieweit die derzeitige Organisation und die „Spielregeln“ der politischen Willensbildung heute noch passen und in welche Richtung sie gegebenenfalls fortentwickelt werden müßten, zugleich aber auch darum, ob und wie derartige Änderungen politisch durchgesetzt werden könnten. Der Komplex Föderalismus scheint mir für einen solchen Ansatz geradezu prädestiniert.

### Neugliederung der Länder gescheitert – im Gegensatz zur Gebietsreform

Nach dem Zusammenbruch von 1945 und der Auflösung Preußens wurden die Länder und ihre Grenzen neu festgelegt und vorläufig zusammengestückelt. Im Westen kann man unter den Flächenländern nur bei Bayern einigermaßen von der Beibehaltung traditioneller Grenzen sprechen.

Es war von Anfang an klar, daß einige der besetzungsrechtlichen Kunstprodukte keinen Bestand haben sollten und eine Neugliederung des Bundesgebiets erfolgen müsse, um lebensfähige Länder zu schaffen. Da die Ministerpräsidenten sich vor 1949 nicht einigen konnten, wurde die Aufgabe verschoben und ein zwingender verfassungsrechtlicher Auftrag zur Neugliederung der Bundesrepublik ins Grundgesetz aufgenommen, wobei die letzte Entscheidung einem Volksentscheid im gesamten Bundesgebiet vorbehalten sein sollte. Art. 29 GG machte die Neugliederung ganz bewußt zur Sache des Bundes, um zu verhindern, daß die Länder in eigener Sache entschieden und dabei Besitzstandsinteressen eine zukunftsweisende Regelung blockierten. Ziel der vorgeschrivenen Neuregelung war es, die geschichtswidrigen und unrationellen Entscheidungen der Besatzungsmächte zu korrigieren und Länder zu schaffen, die nach Größe und Leistungsfähigkeit ihre Auf-

gaben wirksam erfüllen können. Die Vorschrift sollte damit die „Grundlage für Fortbestand und Legitimation des föderalen Gedankens“ sichern.

Das Vorhaben blieb jedoch hoffnungslos stecken mit Ausnahme der gesondert in Art. 118 GG vorgesehenen Neuregelung im Südwesten, die 1952 erfolgte. Der letzte Anlauf war die Einsetzung einer Sachverständigenkommission unter Vorsitz des früheren Staatssekretärs Werner Ernst. Ihre Vorschläge aus dem Jahre 1972 – sie empfahl eine Zusammenlegung der vorhandenen zehn westdeutschen Länder (ohne Berlin) auf fünf oder alternativ sechs Länder – wurde aber von den kleineren Ländern, besonders von Hamburg, Bremen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und dem Saarland, die nach den Vorschlägen in größeren Bundesländern aufgehen sollten, entschieden abgelehnt. Und die Bundesregierung und die größeren Länder machten keine Anstalten, diesen Widerstand zu überwinden oder auch nur eine breite öffentliche Diskussion über das unbequeme Thema in Gang zu bringen. Zu sehr rührte die Neugliederung an Besitzstände nicht nur der etablierten Parlamente, Regierungen und Verwaltungen der betroffenen Länder, sondern auch der regionalen Gliederungen der politischen Parteien, der Kammern und Verbände. Damit war genau das eingetreten, was man mit der zwingenden grundgesetzlichen Vorschrift hatte verhindern wollen. Um zu vermeiden, daß das Bundesverfassungsgericht schließlich die Verfassungswidrigkeit des mehr als ein Vierteljahrhundert dauernden Nichthandelns feststellt, wurde 1976 das Grundgesetz entschärft: Aus der bisherigen Muß- wurde eine Kann-Bestimmung – und damit das ursprüngliche Vorhaben praktisch ad acta gelegt. Zugleich lag nun die letzte Entscheidung nicht mehr beim Bundesvolk, sondern wurde von Volksentscheidungen in den betroffenen Ländern oder Gebietsteilen abhängig gemacht. Dadurch wurde die Neuregelung praktisch vollends unmöglich gemacht – ein Sieg von Partikularismen und Machtinteressen von Landesfürsten, Landesparteien und sonstigen Landesinstitutionen, die um Einfluß und Status bangten, über Gemeinwohlbelange.

---

Die Undurchsetzbarkeit einer Ländergebietsreform hat Auswirkungen auch auf die Reformierbarkeit des Föderalismus insgesamt. Heute sind die beiden kleinsten Altbundesländer so überschuldet, daß Private in vergleichbarer Situation längst Konkurs hätten anmelden müssen. Solange Bremen und das Saarland (und nach der Vereinigung einige besonders schwache neue Länder) das Maß dessen definieren, was ein Bundesland aus eigener Kraft leisten kann, bleibt eine wirkliche Reform des Föderalismus blockiert. Die Problematik hat sich im Zuge der Wiedervereinigung durch das Hinzukommen fünf weiterer, besonders finanzschwacher Länder noch verschärft.

Im Gegensatz zu den Ländern erwies sich auf *kommunaler* Ebene eine durchgreifende Gebietsreform sehr wohl als möglich. Sie wurde vor etwa zweieinhalb Jahrzehnten in allen westdeutschen Flächenländern mit erstaunlicher Konsequenz durchgeführt. Kleine Gemeinden wurden zusammengelegt und Umlandgemeinden in Kernstädte eingegliedert. Auf diese Weise wurden aus 24.282 Gemeinden 8.518. In Nordrhein-Westfalen, wo die Zahl der Gemeinden besonders rigoros zusammengestrichen worden war, blieben von 2.277 Gemeinden nur noch 396 (relativ große) übrig, also nur etwa ein Sechstel.

Es müßte die Politikwissenschaft eigentlich faszinieren, nach den Gründen zu fragen, warum auf kommunaler Ebene möglich wurde, was auf Landesebene so kläglich gescheitert war. Sachliche Argumente können eigentlich nicht den Unterschied gemacht haben. Denn sie sprachen nicht minder für eine Gebietsreform der Länder. Eine Antwort findet man wohl nur, wenn man auch hier die Interessen derer, die in der Landespolitik das Sagen haben, mit ins Auge faßt: So sehr die Eigeninteressen der politischen Klasse der Länder, jedenfalls der kleineren, einer Länderneugliederung entgegenstanden, so sehr gingen sie umgekehrt mit einer kommunalen Neugliederung konform. Die Vergrößerung der Gemeinden drängte nichtparteidarbundene Kräfte, die in kleineren Gemeinden eine weit überproportionale Rolle spielen und sich etwa in kommunalen Wählergemeinschaften widerspiegeln, zurück und konzentrierte die politische Macht noch stärker in der

Hand der Parteien und ihrer politischen Klasse. Die Landtagsabgeordneten, die über das Ob und das Wie der kommunalen Gebietsreform entschieden, spielen ja fast durchweg auch auf kommunaler Ebene eine dominierende Rolle, etwa als kommunale Fraktionsvorsitzende und örtliche und regionale Vorstandsmitglieder ihrer Partei, dies aber vornehmlich in größeren Gemeinden, Städten und Landkreisen, und mit der Vergrößerung „ihrer“ Gebietskörperschaft erhöhten sie automatisch diesen Einfluß (und damit auch ihre Basis als Berufspolitiker).

### Ausdünnung der Gesetzgebung der Länder – und damit ihrer eigentlichen Gestaltungskompetenz

Liest man den Text des Grundgesetzes, so könnte man auf den ersten Blick den Eindruck gewinnen, die Masse der Gesetzgebungszuständigkeit sei ziemlich gleichmäßig auf Bund und Länder verteilt. Aber der Schein trügt. Bei der Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern hatte der Bund von Anfang an ein Übergewicht, das im Laufe der Zeit immer größer geworden ist. Nicht nur, daß zahlreiche Grundgesetzänderungen dem Bund zu Lasten der Länder erhebliche zusätzliche Kompetenzen eingebracht haben. Der Bund hat seine Zuständigkeiten auch im Wege der Interpretation (zum Beispiel der Bedürfnisklausel des Art. 72 Abs. 2 GG) immer weiter ausgedehnt (und dabei auch die Unterstützung des Bundesverfassungsgerichts gefunden). Hinzu kam, daß der Bund seine konkurrierende Gesetzgebungs-kompetenz voll ausgeschöpft und bei der Rahmengesetzgebung häufig auch das Detail geregelt hat, so daß den Ländern hier kaum noch etwas an Gesetzgebung übrigblieb. Dabei ist die weitere Reduzierung der Gesetzgebungskompetenz der Länder, die aus der europäischen Entwicklung resultiert, noch gar nicht erwähnt.

Das Abwandern der Gesetzgebungskompetenz zeigt sich exemplarisch im Bereich der Besteuerung, also *der klassischen Parlamentszuständigkeit*. Die letzte Steuer von

einem gewissen Gewicht, die die Länder regeln konnten, war die Grunderwerbsteuer. Die Länder hatten sie durch Schaffung von Ausnahmetatbeständen aber allmählich zu einer Art Schweizer Käse gemacht, so daß 80 Prozent der Grunderwerbsfälle nicht mehr von der Steuer erfaßt wurden. Erst nach Übertragung der Gesetzgebung auf den Bund gelang eine vernünftige Reform, die die Ausnahmen strich und die Tarife entsprechend senkte. Die Steuergesetzgebung liegt jetzt praktisch vollständig beim Bund, der seine konkurrierende Kompetenz hier total ausgeschöpft hat. Während den Gemeinden immerhin über die Festsetzung ihrer Hebesätze zur Gewerbe- und Grundsteuer ein unmittelbarer Einfluß auf ihre Steuereinnahmen verblieben ist, hat das einzelne Land keine Möglichkeit mehr, die Höhe seiner Steuereinnahmen durch seine Gesetzgebung zu beeinflussen.

Zu einer weiteren Ausdünnung der Gesetzgebungs- und damit der eigentlichen Gestaltungskompetenz der Länder kam es im Zuge der Einführung und Verfestigung der Gemeinschaftsaufgaben. Schon in den sechziger Jahren hatten Bund und Länder über eine Vielzahl von Aufgaben gemeinsam entschieden und die anfallenden Kosten (über Bundeshilfen) gemeinsam finanziert. Diese Praxis wurde 1969 durch Einführung der sogenannten Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a, 91b GG) verfassungsrechtlich abgesichert. Damit hatte sich der Bund mit Hilfe von Finanzzuweisungen in eigentlich den Ländern obliegende Aufgabenbereiche „eingekauft“; zugleich boten diese und andere Verfassungsänderungen (Art. 104a Abs. 4 GG) dem Bund neue Möglichkeiten, seinen Einfluß auszuweiten.

### Einheitsgesetzgebung der Länder

Darüber hinaus nutzen die Länder die dürftige ihnen verbliebene Gesetzgebungskompetenz kaum zu innovativem Handeln, sondern verabschieden vielfach mehr oder weniger identische Gesetze. Angesichts der weitgehenden Gleichförmigkeit der verbliebenen Landesgesetzgebung

stellt sich die Frage, ob die verbreitete Klage der Länder über den Verlust ihrer Gesetzgebungskompetenz nicht in Wahrheit nur Fassade ist. Die entsprechende Frage stellt sich hinsichtlich der Unzahl von freiwillig geschaffenen Koordinierungsgremien zwischen den Ländern oder zwischen den Ländern und dem Bund auf den sogenannten dritten und vierten Ebenen. Das stärkt die Position derer, die argumentieren, es liege durchaus auch im Interesse der politischen Klasse der Länder, die Gesetzgebung beim Bund zu konzentrieren, weil dadurch der Wettbewerb geschwächt und damit die Kontrolle ihrer politischen Leistung erschwert würde. Ich verweise insofern auf die bemerkenswerten Thesen von Charles B. Blankart (S. 145-149 in diesem Band).

### Anschub der Kommunalverfassungsreformen durch Volksbegehren und Volksentscheid

Die umfassendste Gesetzesreform, die in den Ländern in den letzten Jahren stattfand, die Reform der Kommunalverfassungen, ging im Westen nicht von den Landesparlamenten aus, sondern wurde durch Regierungen, Volksbegehren und Volksentscheide angeschoben, 1991 in Hessen und 1995 in Bayern.

Das 82-Prozent-Votum der hessischen Wähler für die Einführung der Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten und die erfolgreiche Volksgesetzgebung in Bayern zur Einführung kommunaler Bürgerbegehren und Bürgerentscheide wirkten für reformbereite Kräfte auch in anderen Landesparlamenten als Druck- und Drohmittel, um mangelnde politische Reformbereitschaft der jeweiligen Regierungsparteien zu überwinden und überall die Direktwahl der Bürgermeister (und meist auch der Landräte) und die Möglichkeit kommunaler Bürgerbegehren und Bürgerentscheide einzuführen.

Gleichwohl wurden die so von der Basis erzwungenen Reformen von den Landesparlamenten zum Teil noch regelrecht verpatzt. Ein Beispiel ist die Beibehaltung der Magistratsverfassung in Hessen, wo der Landtag zwar

---

durch Aufbringen der Thematik im Wahlkampf durch den damaligen Ministerpräsidenten Walter Wallmann gezwungen wurde, die Direktwahl der Bürgermeister einzuführen (was durch den besagten Volksentscheid abgesegnet wurde). Aber der Landtag versäumte die nötigen Begleitreformen (Abschaffung des Magistrats und Einführung der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschiereins bei der Ratswahl). Ein anderes Beispiel sind Absonderlichkeiten der neuen Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen, bei der die SPD zwar durch ein anlaufendes Volksbegehr zur (von der politischen Klasse unerwünschten) Zusammenlegung der Positionen des Verwaltungschefs und des Ratsvorsitzenden und zur Direktwahl des nunmehr hauptberuflichen Bürgermeisters gezwungen wurde, dennoch aber versuchte, möglichst viel in der Hand zu behalten, beispielsweise durch die Regelung, daß beim vorzeitigen Ausscheiden eines Bürgermeisters sein Nachfolger vom Rat (und nicht vom Volk) gewählt wird.<sup>4</sup>

### Verwaltungskompetenz der Länder – kein gleichwertiges Kompensat

Bei den Ländern verblieb zwar das Gros der Verwaltungskompetenz, also der Befugnis, alle Gesetze, grundsätzlich auch die des Bundes, auszuführen. Diese läßt aber – jedenfalls in dem ganz dominierenden Bereich der gesetzesgebundenen Verwaltung – kaum Spielräume zur politischen Gestaltung und ist deshalb im Vergleich zur Häufung der Gesetzgebung beim Bund von geringem politischen Gewicht (bringt aber – wegen der Personalintensität der Verwaltung – hohe Kosten mit sich). Die Gestaltungsmöglichkeiten bei der Steuerverwaltung, also der Erhe-

bung der Einnahmen, sind noch geringer, weil diese bundesgesetzlich geradezu perfektionistisch geregelt ist.

### Steuerzuweisungen durch den Bund – Aushöhlung der Länderautonomie

Auch die umfangreichen Steuererträge, die den Ländern zufließen, sind insofern irreführend, als damit ganz überwiegend Aufgaben finanziert werden, die vom Bund politisch festgelegt worden sind.

Die Konzentration der Gesetzgebung beim Bund kann also durch die Konzentration der Verwaltung bei den Ländern und durch die hohen Steuererträge, die den Ländern zufließen, nicht kompensiert werden. Das ganz überwältigende Schwergewicht der politischen Gestaltung liegt beim Bund.

### Der Finanzausgleich bestraft Eigenanstrengungen der Länder

Darüber hinaus ist der sogenannte Finanzausgleich ganz überwiegend erfolgsunabhängig: Die Verteilung der Mittel zwischen den Ländern ist derart nivellierend angelegt, daß finanzstarke Länder nur geringe fiskalische Anreize haben, ihre Steuerkraft zu erhöhen, und es sich umgekehrt für finanzschwache Länder noch weniger lohnt, durch eigene Anstrengungen die Subventionen seitens der Geberländer und des Bundes zu verringern. Dadurch droht der eigentliche Lebensnerv des Föderalismus von innen her vollends abgedrückt zu werden. Im übrigen werden auf diese Weise die kleinen Länder, die sich einer Neugliederung der Bundesländer am massivsten widersetzen, dafür perverserweise auch noch finanziell prämiert. Sie erhalten Zuschüsse für ihre überdurchschnittlich hohen Kosten der politischen Führung.

4 Zum Ganzen Hans Herbert von Arnim, Auf dem Weg zur optimalen Gemeindeverfassung?, in: Klaus Lüder (Hg.), Staat und Verwaltung. Fünfzig Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 1997, S. 297 ff.

### Kastrierung der Landesparlamente – bei gleichzeitiger Aufblähung ihres finanziellen Status

Diese Entwicklung hat wiederum gewaltige Rückwirkungen auf die Verfassungen in den Ländern und im Bund.

Die drastische Reduzierung der Landesgesetzgebung hat zu einem kumulativen Auszehrungsprozeß der Landesparlamente geführt, ist die Gesetzgebung doch ihr eigentliches Hausgut.

Die Kontrolle der Exekutive, das andere Hausgut der Landesparlamente, läuft zu einem guten Teil ebenfalls leer. Ganz abgesehen von der ohnehin bestehenden Kontrollschwäche im parlamentarischen System können die Landesregierungen häufig auf paketartig geschnürte Absprachen mit anderen Ländern und dem Bund in Planungsausschüssen, Ministerpräsidenten- und Fachministerkonferenzen (wie zum Beispiel der Kultusminister-Konferenz) verweisen, auf deren Inhalt die Landtage dann keinen Einfluß mehr nehmen können, ohne die Absprache überhaupt zu gefährden.

In merkwürdigem Gegensatz zu der drastischen Abnahme der Aufgaben der Landesparlamente, die es eigentlich nahelegen würde, die parlamentarische Arbeit nebenberuflich und in zeitlich begrenzten Sitzungsperioden zu erledigen, steht die Aufblähung des finanziellen Status der Landtagsabgeordneten. Vor 30 Jahren erhielten Landtagsabgeordnete noch einen Bruchteil der Bezüge von Bundestagsabgeordneten. Inzwischen haben viele Landtage ihren finanziellen Status so ausgebaut, daß sie fast soviel wie Bundestagsabgeordnete bekommen. Selbst in einem sehr kleinen und armen Bundesland wie dem Saarland wurden die Landtagsmandate zu vollbezahlten und überversorgten Full-time-jobs gemacht. Der eigentliche Grund für diese sachlich schwer nachvollziehbare Schere zwischen abnehmenden Aufgaben und zunehmender Bezahlung liegt wieder in den Eigeninteressen der politischen Klasse: Sie kann von den finanziell aufgewerteten Mandaten nicht nur gut leben. Die Frei-

stellung trotz begrenzter Verpflichtungen setzt die Mandatsinhaber darüber hinaus auch in den Stand, auf Staatskosten vor Ort dauernd Nominierungswahlkampf in den für die Wiedernominierung an günstiger Stelle zuständigen Parteigremien zu führen und Herausforderern kaum eine Chance zu lassen.

### Aufwertung der Landesregierungen und des Bundesrats – Auswirkungen auf die Bundespolitik

Die politische Gewichtsverschiebung zum Bund führt nicht nur zur Kastrierung der Landesparlamente, sondern auf Bundesebene auch zu einer Verschiebung der Gewichte zwischen Bundestag und Bundesrat. Die Länder erhielten zum Ausgleich für die Übertragung der Gesetzgebung auf den Bund immer mehr kollektive Zustimmungsbefugnisse bei der Bundesgesetzgebung, die durch extensive Auslegung bestehender Vorbehalte (Art. 84 Abs. 1 und 85 Abs. 1 GG) noch ausgedehnt wurden, so daß inzwischen weit über die Hälfte aller Bundesgesetze, und gerade die wichtigsten, zustimmungsbedürftig sind. Aber diese Mitwirkung der Länder erfolgt im Bundesrat, einem Bundesorgan, und ist im übrigen von Verfassungs wegen nur Sache der Landesregierungen, nicht der Landesparlamente.

Auch die den Ländern – ebenfalls kompensatorisch – übertragenen Befugnisse, Verordnungen oder Verwaltungsvorschriften zu erlassen, werden von den Landesregierungen wahrgenommen.

Die Verlagerung des Gewichts auf die Landesregierungen in ihrer Rolle als Mitspieler an der Bundespolitik hat nun aber gravierende Rückwirkungen auf die Leistungsfähigkeit der Bundespolitik. Die zunehmende Machtposition der Länderregierungen im Bundesrat kann die Bewältigung gesamtstaatlicher Aufgaben erheblich behindern. Das gilt nicht nur bei abweichender parteipolitischer Mehrheit im Bundesrat, sondern auch dann, wenn die Länder ihre Zustimmung zu erforderlichen Verfassungsänderungen von besonders weitgehenden Zuge-

---

ständnissen auf anderen Gebieten abhängig machen und Bundesregierung und Bundestag so erpressen. Ein Beispiel waren die Bund-Länder-Absprachen über die Finanzierung der deutschen Einheit, bei denen die Länder sich ihre Zustimmung dadurch abhandeln ließen, daß sie an den Finanzierungslasten nur unzureichend beteiligt wurden. Ein anderes Beispiel ist die Änderung des Art. 23 GG, die den Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union auf Bundesebene weitgehende Mitspracherechte gibt. Auch diese haben sie quasi im Wege der Erpressung durchgesetzt, weil der Bund zur Ratifizierung des Maastricht-Vertrages die Zustimmung des Bundesrats brauchte.

### Sinn des Föderalismus – pervertiert

Die geschilderte Entwicklung des bundesrepublikanischen Föderalismus hat dazu geführt, daß sein ursprünglicher Sinn verloren gegangen ist. Wenn in der – im Verhältnis zum Bund – kleineren Einheit des Landes größere Sach- und Bürgernähe und damit mehr Demokratie möglich sein soll – und darin liegen Idee und Rechtfertigung des Föderalismus –, so setzt dies Kompetenzen des Parlaments, Verantwortlichkeiten der Regierung gegenüber dem Parlament und damit dem Volk und einen Leistungswettbewerb zwischen den Ländern voraus. Doch genau daran fehlt es. Die vom Volk gewählten Landesparlamente leiden an politischer Auszehrung. Ein Wettbewerb um die bessere Gestaltung findet – wegen der Übertragung der zentralen Gestaltungskompetenzen auf den Bund – nur noch sehr eingeschränkt statt. Die Landesregierungen sind auf Bundesratsebene und auf der „dritten“ und „vierten“ Ebene in Absprachen mit anderen Länderregierungen und dem Bund eingebunden und werden dadurch für den Inhalt der Entscheidungen nicht nur gegenüber ihren Parlamenten, sondern auch gegenüber dem Volk weitgehend „unverantwortlich“. Das wäre vielleicht bis zu einem gewissen Grad hinnehmbar, wenn dafür die politische

Handlungsfähigkeit des Systems erhöht und die Fähigkeit, auf politische Herausforderungen zu antworten, verbessert würde. Tatsächlich aber ist das Gegenteil der Fall.

### Die Eigeninteressen der politischen Klasse: Dreh- und Angelpunkt der bisherigen Entwicklung – und der mangelnden Reformchancen

Wer Änderungen zum Besseren ins Auge faßt, tut gut daran, die Eigeninteressen der politischen Akteure nicht zu vernachlässigen. Ihre zentrale Rolle betont die Neue Politische Ökonomie, und neuerdings erkennt auch die Politikwissenschaft ihre Schlüsselbedeutung. Das spiegelt sich in der Renaissance des Begriffs „politische Klasse“, mit dessen Hilfe übereinstimmende Interessen von Berufspolitikern in Regierung und Opposition, in Bund und Ländern an ihrem finanziellen, beruflichen und machtmäßigen Status (und daraus resultierende Kartellierungstendenzen) thematisiert werden.<sup>5</sup>

Eine noch weitergehende These, die andere Politikwissenschaftler aufgestellt haben, geht dahin, unsere politischen Parteien entwickelten sich zu „Kartellparteien“. Sie stützt sich bisher vor allem auf Beobachtungen im Bereich des Wahlrechts, der staatlichen Parteienfinanzierung und parteipolitischen Ämterpatronage,<sup>6</sup> sie finde aber gerade im bundesdeutschen Föderalismus zusätzliche Belege.

Wenn die dargestellte Pervertierung der bundesrepublikanischen Föderalismus-Institutionen in ganz erheblichem Maße Folge der Eigeninteressen der politischen Klasse ist, müssen alle erwogenen Änderungen zum Besseren sich gegen jene Eigeninteressen durchsetzen. Und

5 Hans Herbert von Arnim, Fetter Bauch regiert nicht gern. Die politische Klasse – selbstbezogen und abgehoben, 1997, S. 42 ff. mit weiteren Nachweisen.

6 Dazu von Arnim, Fetter Bauch, a.a.O., S. 343 ff. mit weiteren Nachweisen.

daß diese in der Tat eine zentrale Rolle spielen, wurde bereits dargelegt:

- Eine Neugliederung der Bundesländer scheiterte an den Eigeninteressen der politischen Klasse.
- Umgekehrt ließ sich die kommunale Neugliederung nur durchsetzen, weil sie jene Interessen förderte.
- Die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz auf den Bund kommt den Interessen der politischen Klasse an einer Ausschaltung oder doch Minderung des Leistungswettbewerbs zwischen den Ländern entgegen.
- Der Finanzausgleich mit seinen nivellierenden Tendenzen nimmt dem Leistungswettbewerb erst recht den fiskalischen Anreiz.
- Die Landesregierungen ließen sich ihre Zustimmung zu Kompetenzverzichten der Länder im Interesse ihres Status durch Zustimmungsvorbehalte bei der Bundesgesetzgebung entgelten – und schwächten so die Handlungsfähigkeit der Länder und zugleich des Bundes.
- Die Landtagsabgeordneten hielten sich für ihre Entmachtung durch Aufblähung ihres finanziellen Status schadlos. Auch hier waren ihre Eigeninteressen die eigentliche Triebfeder.

Bedenkt man, daß sich in den Ländern auch sonst die Auswüchse der Politikfinanzierung häufen (die statistisch als „Kosten der politischen Führung“ erfaßt wird), könnte man fast den Eindruck gewinnen, die politische Klasse instrumentalisiere die föderalistischen Strukturen geradezu zu dem Zweck, ihre Eigeninteressen besonders nachhaltig fördern zu können.

Vor diesem Hintergrund müssen sich auch alle Überlegungen zur Verbesserung mit der Frage auseinandersetzen, unter welchen Bedingungen Reformen gegen die Eigeninteressen der politischen Klasse durchgesetzt werden könnten. Herzogs zugespitztes Wort, der sogenannte Reformstau sei weniger ein Erkenntnisproblem als ein Umsetzungsproblem, trifft dann auf Reformen des Föderalismus ganz besonders zu.

## Das Volk als Gegengewicht?

Will man nicht resignieren und erwartet man auch vom Bundesverfassungsgericht kein Durchhauen des Gordischen Knotens, so gibt es letztlich nur ein wirksames Ge genmittel gegen alle Formen von Kartellierungstendenzen der politischen Klasse: Die Aktivierung des Volkes selbst, das heißt, die Verbesserung der Durchlässigkeit des Systems für den Common sense der Bürger, sei es durch ein bürger näheres Wahlrecht, sei es durch Verbesserung und verstärkte Nutzung der Möglichkeiten direktdemokratischer Sachentscheidungen.<sup>7</sup> So gelang es in zahlreichen Ländern, mit Hilfe tatsächlich durchgeföhrter (oder glaubwürdig angedrohter) Volksbegehren und Volksentscheide Reformen der Kommunalverfassung auch gegen den Widerstand der parlamentarischen Mehrheiten durchzusetzen. Innerhalb der Länder wäre an die Einföhrung der Direktwahl der Ministerpräsidenten und die Personalisierung des Landtagswahlrechts zu denken.<sup>8</sup> Gerade in den Bundesländern, deren Aufgabe vornehmlich in der Exekutive besteht, läge es nahe, den Ministerpräsidenten als Spitze der Exekutive auch direkt vom Volk zu wählen. Eine solche Reform ist von den Parlamenten selbst kaum zu erwarten. Durch Volksbegehren und Volksentscheid, durch die man in vielen Ländern auch die Verfassung ändern kann, wären solche Reformen aber durchsetzbar. In Rheinland-Pfalz wird der Landesverband der kommunalen Wählergemeinschaften im Mai 1999 ein dahingehendes Projekt starten.

Gelänge es nur in einem Land, durch Volksbegehren und Volksentscheid eine wirklich grundlegende Umgestaltung der Staatsverfassung vorzunehmen und auf die-

7 Näheres bei von Arnim, Fetter Bauch, a.a.O., S. 382 ff.

8 Dies ist der Vorschlag der „Frankfurter Intervention“, einer Gruppierung von 40 bekannten Persönlichkeiten, die sich – über die Parteidgrenzen hinweg – „einmischen“ will; Recht und Politik 1995, S. 16 ff. Siehe auch schon Hans Herbert von Arnim, Staat ohne Diener, 1993, S. 293 ff., jeweils mit weiteren Nachweisen.

---

se Weise die politische Klasse wirksam an die Bürger zurückzubinden, so könnte das wie ein demokratischer Urknall wirken und die Reformgestimmtheit auch auf andere Länder und den Bund überschwappen lassen.

Darüber hinaus haben wir mit der Schlußbestimmung des Grundgesetzes nunmehr auch auf Bundesebene einen Artikel, der besondere Rechte des Volkes hinsichtlich der Verfassungsgebung anerkennt. Art. 146 GG ermächtigt das Volk, sich in freier Entscheidung eine neue Verfassung zu geben. Welche rechtlichen Möglichkeiten diese ebenso knapp formulierte wie weitreichende Vorschrift eröffnet und daß sie tatsächlich eine Art demokratischen Urknall auslösen könnte, hat der Präsident der Humboldt-Universität, Hans Meyer, Ende 1998 in einem Vortrag bei der Siemens-Stiftung in München dargestellt. Der Bundesgesetzgeber hat es zwar bisher versäumt, die nötigen Ausführungsgesetze zu erlassen, damit von dieser Vorschrift gegebenenfalls auch Gebrauch gemacht werden kann. Aber diese Verpflichtung besteht, und zwar von Verfassungs wegen.

Direktdemokratische Institutionen bewußt zu kultivieren und auch Finanz- und Steuerfragen zu ihrem Gegenstand zu machen dürfte im übrigen das einzige Mittel sein, den Staat in seine Schranken zu weisen und seine immer weitere Ausdehnung zu verhindern. Das belegen neuere vergleichende Untersuchungen über die Schweiz und die USA. Wer es wirklich ernst damit meint, den Staatsanteil merklich zu verringern – und beinahe alle Bundestagsparteien haben das zu ihrem Ziel erklärt –, wird sich zu allererst direkt-demokratischer Instrumente bedienen müssen. Von daher erscheint es an der Zeit, unsere überkommene und durch fehlinterpretierte Erfahrungen von Weimar noch geschrüte, aber eigentlich einer Demokratie unangemessene Angst vor dem Volk grundsätzlich zu überdenken.

---

# Finanzverfassung für eine subsidiäre Demokratie

Otto Graf Lambsdorff

„Das ist die Idee unseres Staates:“, so hat einmal der amerikanische Humorist P.J. O’Rourke über seine Regierung bemerkt, „Wenn sich genug Leute zusammentun und gemeinsam handeln, dann können sie sich etwas nehmen und nicht dafür bezahlen.“

Was in Amerika wahr ist, das ist in Deutschland, dem Land der rekordhohen Umverteilungsquote, um so wahrer. Daß vieles sowohl ökonomisch als auch moralisch falsch ist an unserem Wohlfahrtsstaat, das hat sich den Scharfsinnigen unter uns schon seit langem erschlossen. Daß unser bundesdeutscher Föderalismus zu den schlimmsten Auswüchsen des „Sich-etwas-nehmen-und-nicht-dafür-bezahlen“ zählt, hat sich erst in den letzten zwei Jahren in weiteren Kreisen herumgesprochen. Jetzt, da die Wahrheit an den Tag gekommen ist, sollte man überlegen, was zu tun ist.

Im letzten Jahr habe ich zusammen mit einigen Mitstreitern – meist parteipolitisch unabhängigen Experten – zwei Manifeste der Friedrich-Naumann-Stiftung veröffentlicht, in denen ich besonders heftig die Reform des Föderalismus und des Länderfinanzausgleichs forderte. Sie haben mit dazu beigetragen, daß eine breite Diskussion über die strukturellen Defizite unseres Föderalismus entstand, die über den Kreis der bisher ausschließlich damit befaßten Finanzwissenschaftler hinausging.

Zur Zeit ergehe ich mich in Gedankenspielen, ob man die Forderung nach einer umfassenden und abschließenden Reform des Föderalismus nicht stark modifizieren soll. Vielleicht, so denke ich manchmal, sollte man nach einer erfolgreichen Föderalismusreform – so sie denn kommt – ab und zu einmal das alte Modell wieder für einige Jahre einführen.

Es hat nämlich überaus große didaktische Potentiale.

Wir alle wissen über die Natur von staatlichen Umverteilungsmaßnahmen Bescheid. Nur die wenigsten von ihnen kommen den wirklich Bedürftigen zu. Der Expan-

sionsdrang des Staatsapparats findet hingegen am leichtesten Nahrung. Wir wissen aber auch, daß die Erkenntnis, daß dies so ist, nur selten zur Besserung führt. Denn, erstens, Politiker und Beamte haben von diesem Spiel selbst ja nur Vorteile. Und, zweitens, tangiert sie nur peripher, was für Folgen das für den Bürger hat – und das auch nur in Zeiten kurz vor Wahlen.

Unser gegenwärtiger Föderalismus hat da einen gewaltigen Vorteil gegenüber anderen Umverteilungssystemen. Darin liegt sein didaktisches Verdienst. In den anderen Systemen greift der Staatsapparat in die Taschen der Bürger. Im deutschen Föderalismus greifen sich die Staatsapparate gegenseitig in die Tasche. Es sind nun aber vielfach Politiker, die am eigenen Leibe spüren,

- daß in der gegenwärtigen föderalen Finanzverfassung die Faulen in ihrer Faulheit bestätigt werden, die Fleißigen aber für ihren Fleiß bestraft, denn nicht umsonst beschweren sich Bayern und Baden-Württemberg als Nettozahler;
- daß in der gegenwärtigen föderalen Finanzverfassung die Bereitschaft vieler wächst, mehr auszugeben als sie haben, was jeder sehen kann, der etwa das Heimatland von Herrn Lafontaine besucht;
- daß in der gegenwärtigen föderalen Finanzverfassung Politiker letztlich zu Lasten ihrer Kollegen in anderen Ländern immer großartigere Vorstellungen davon entwickeln, was ein großer Staat so alles kann, siehe die Koalitionsvereinbarungen zwischen SPD und PDS in Mecklenburg-Vorpommern;
- daß in der gegenwärtigen föderalen Finanzverfassung viele Beteiligte diesen Staat aber verachten, weil er sie zu Almosentum und bürokratischer Abhängigkeit verdammt, was vielleicht einen Teil der Abwendung vieler Bürger der neuen Bundesländer vom politischen System der Bundesrepublik erklärt.

Alles das wirft eine Frage auf: Wenn das gegenwärtige System selbst für diejenigen so unangenehm ist, die es betreiben, warum scheint denn zur Zeit jede Hoffnung auf Änderung so unbegründet?

Es mag sein, daß die Schmerzgrenze noch nicht erreicht ist. Wir Deutschen ertragen offenbar gutwilliger als andere alles, was uns von oben auf die Schultern gelastet wird. Es mag auch sein, daß der Lerneffekt erst mit der üblichen Verzögerung einsetzt, die sich naturgemäß an der Fallgeschwindigkeit von Groschen orientiert – eine Währungseinheit, für die offenbar die regulären Gesetze der Schwerkraft nicht gelten.

Ich bin indes Optimist und glaube, daß man durchaus Hoffnung auf Besserung hegen sollte. Ich möchte nämlich einfach nicht glauben, daß kein Bewußtsein für die Probleme vorliegt. Das Institut der deutschen Wirtschaft hat uns ja erschreckende Zahlen vorgerechnet:

- Die Länder mit besonders günstiger Finanzlage können die Früchte ihrer soliden Finanzpolitik nicht genießen. „Überschüsse“, d.h. Einnahmen, die über 92% des Länderdurchschnitts liegen, werden nach einem progressiven Tarif abgeschöpft. Obwohl die Steuereinnahmen in diesen Ländern ca. 40% über dem Durchschnitt liegen, bleiben ihnen nach der Umverteilung gerade noch 2%.
- Unbelehrbar wie ich bin, kann und will ich nicht glauben, daß die das ewig hinnehmen.
- Auch finanzschwache Länder erfahren, so heißt es, hohe Belastungen, denn auch bei ihnen werden zusätzliche eigene Landessteuereinnahmen in enormem Maße abgeschöpft. So bleiben zum Beispiel im Land Bremen von jeder zusätzlich eingenommenen Steuer-Mark nach Abzug des Länderfinanzausgleichs nur noch 1,1 Pfennige übrig.
- Immer noch unbelehrbar wie ich bin, kann und will ich nicht glauben, daß auch die das ewig hinnehmen.

Ich kann und will auch nicht glauben, daß die Politiker auf Landesebene sich weiter den Abbau von Kompe-

tenzen und Gestaltungsspielräumen gefallen lassen. Sie selbst hatten zu der schlechenden Zentralisierung und der ständigen Abtretung von Landeskompakten an den Bund im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung nicht gerade wenig beigetragen. Sie taten es in Erwartung schnöder und kurzfristiger Umverteilungsgewinne.

Das wird sich bald rächen, denn umzuverteilen gibt es immer weniger. Was dann bleibt, ist die politische Impotenz der Länder.

Alle diese Erkenntnisse schienen sich in der Endphase der Ära Kohl in der damaligen Regierungskoalition langsam herumzusprechen. Selbst der damalige Finanzminister legte Ideen zur umfassenden Reform des Länderfinanzausgleichs vor.

Jetzt haben wir eine neue Regierung. Der neue Kanzler hat vor der Bundestagswahl inniglich beteuert, daß er vom Abschied von der Umverteilungsmentalität im deutschen Föderalismus nichts wissen möchte.

Aber wir haben uns ja schon in den ersten Wochen der neuen Zeitrechnung daran gewöhnt, daß ein Kanzlerwort keinesfalls immer das letzte Wort dieser Regierung sein muß. Der Kanzler kann schließlich nicht verhindern, daß die Neuordnung des Finanzausgleichs in dieser Legislaturperiode auf die Agenda kommt. Außerdem sind die Karten nach dem Wahlsieg auf allen Ebenen viel gründlicher neu gemischt worden, als viele dies wahrnehmen.

Vielelleicht haben wir verabsäumt, uns vor der Wahl die Farbe der Gesichter mancher SPD-Länderchefs genauer anzusehen. Man weiß ja, daß Kleinkinder, die etwas haben wollen, manchmal vor ihren Eltern trotzig die Luft anhalten, bis sie blau im Gesicht werden, um ihr Ziel zu erreichen.

So muß es manchem Ministerpräsidenten in SPD-regierten Ländern gegangen sein. Der Wahlsieg auf Bundesebene schien jede Form von Selbstverzicht wert zu sein. Um diesen Wahlsieg zu erringen, brauchte man einen blockadefähigen Bundesrat – eine Institution, die durch jede halbwegs sinnvolle Föderalismusreform, die

---

auf der Rückführung von Kompetenzen an die Länder basieren muß, schwer an Bedeutung verliert.

Auch wollte man der Regierungskoalition kein so durchschlagendes Erfolgserlebnis gönnen wie eine Reform der Finanzverfassung. Das alles ist nun vorbei.

Die Lage ist heute wie folgt: Die bürgerlichen Parteien haben noch kein Interesse an einem starken Bundesrat, da sie ihn ja noch nicht in ihrer Hand haben. Sie sind also weiterhin offen für Reformen.

Einige SPD-Länder brauchen keine Rücksicht mehr auf die in Wahlkampfzeiten nötige Geschlossenheit aller Partieebenen zu nehmen. Endlich können ihre Ministerpräsidenten nun tief durchatmen, um ihrem Gesicht wieder eine natürliche Hautfarbe zu geben.

Ministerpräsident Eichel in Hessen tat dies schon mit Erleichterung, als er im Herbst 1998 eine Kommission zur „Reform des Föderalismus“ forderte. Dies verwundert nicht, ist doch Hessen als einer der großen Nettozahler im Finanzausgleich eines der besonders hart geschöpfsten Länder. Es würde mich nicht wundern, wenn auch Nordrhein-Westfalen – ein anderer Nettozahler – bald kräftig in das gleiche Horn stoßen würde. Ministerpräsident Clement gehört ja zu den wenigen, die den Slogan der „Neuen Mitte“ der SPD tatsächlich ernstzunehmen scheinen.

Hinter vorgehaltener Hand geben einem selbst Vertreter der finanzschwächeren Länder zu verstehen, daß sie immerhin an moderaten Reformen interessiert seien. So etwas findet sich sogar in manchen der neuen Bundesländer. Fügt man dann noch hinzu, daß meine eigene Partei sich in letzter Zeit von einem tradierten Zentralismus hin zu einer Position bewegt hat, die genuine Länderverantwortlichkeiten, echte Subsidiarität und Wettbewerbsföderalismus will, so ergibt sich das Bild eines breiten Konsenses, daß etwas unternommen werden muß.

Ich denke, die Kräfte, die diesen Konsens tragen, haben bereits eine so große „kritische Masse“ erreicht, daß man sie nicht mehr ohne jegliche Konzessionen übergehen kann. Inzwischen habe ich sogar schon Worte des

Bundeskanzlers vernommen, daß er doch einer Föderalismusreform-Kommission nicht so abgeneigt sei, wie er es noch vor der Wahl war.

Wie weit die Reformen am Schluß gehen werden, weiß ich nicht. Immerhin scheint mir sicher, daß die Richtung stimmen wird.

Vielelleicht wird es – entschieden zu bescheiden! – nur auf eine leichte Abflachung der Umverteilungskurve beim Finanzausgleich hinauslaufen. Vielleicht kommt der Vorschlag der Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg vom März 1998 zur Reform des Finanzausgleichs zum Tragen, der einen linearen Ausgleichstarif von 50% für alle Länder vorsieht (d.h. von jeder zusätzlich erzielten Landessteuermark bleiben den Ländern 50 Pfennig). Dies erlaubt immerhin noch so viel Umverteilung, aber auch so viel Spielraum, daß auch finanzschwache Länder wie das Saarland dem eigentlich zustimmen könnten – wenngleich nicht sicher ist, ob sie es tun.

Ich selbst werde nicht von den Maximalforderungen abweichen, die ich vor einiger Zeit der Öffentlichkeit vorgestellt habe. Sie besiegen auch formell den Abschied von der Umverteilungsethik, da sie die Forderung nach Streichung der Grundgesetzgebote auf Gleichwertigkeit bzw. Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse beinhalten.

Die Umverteilungsethik führt in der Praxis nur zu einer Konservierung gerade jener Strukturschwächen, die die entsprechenden Länder so sehr zurückfallen lassen.

Zwei Leitlinien für die Reform des Finanzausgleichs halte ich für entscheidend:

- Es sollte die Menge der Transfers, die noch so Absurditäten wie Umsatzsteuervorwegausgleich, Einwohnerveredelung, Stadtstaatenprivileg, Hafenprivileg, Fehlbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen und vieles mehr umfaßt, radikal auf einen Transfer reduziert werden.
- Nur noch der Notfall, wenn ein Land seinen grundgesetzlich festgelegten Pflichten zur Wahrung der per-

söhnlichen, wirtschaftlichen und sozialen Rechte nicht mehr nachkommen kann, sollte zum Transfer berechtigen.

Für die neuen Länder bedeutet dies sicher, daß sie noch eine Weile kräftig unterstützt werden. Aber insgesamt bedeutet dies zunächst einmal Selbstverantwortung für die Länder. Diese Selbstverantwortung wird Potentiale wecken, die vernünftige Verwendung von Ressourcen stärken und den Standortwettbewerb zwischen den Regionen fördern.

Ein kluges konstitutionelles Arrangement, so sollten wir wissen, ist ein entscheidender Faktor für wirtschaftlichen Erfolg.

Wie weit wir in diese Richtung gehen, das hängt auch davon ab, wie wir die Notwendigkeit und die Vorteile einer umfassenden Reform des Föderalismus dem Bürger vermitteln. Hier sehe ich schwere Defizite.

Ich nehme mich selbst da nicht aus, wenn ich sage, daß die meisten Verfechter einer solchen Reform einem bisweilen recht aufdringlichen Ökonomismus frönen. Das ist verständlich, weil die finanzpolitische Seite des Problems das zur Zeit akuteste Problem darstellt.

Das ist auch verständlich, weil so viele der Reformanhänger der Ökonomenzunft angehören, innerhalb derer sich ordnungspolitisch saubereres Denken anscheinend besser konserviert hat als in anderen Fachwissenschaften.

Dennoch: Das Thema bietet mehr.

Es könnte unsere demokratische Kultur bereichern – und dies sollte ab und zu auch einmal betont werden. Sowohl die rücksichtslose Selbstbedienungsmentalität vieler Politiker (aber auch Bürger) als auch die insgesamt zu hohe Steuer- und Umverteilungsquote sind nicht zuletzt auch die Folge davon, daß die zunehmende Zentralisierung unsere eigentlich als bürgernah konzipierte Demokratie zu einer bürgerfernen Demokratie degenerieren ließ.

Jeder Bürger hat ja bekanntlich zwei Herzen in seiner Brust – ein Herz als Steuerzahler und ein Herz als Empfänger staatlicher Wohltaten. Vom *taxpayer* und *taxeater* sprechen die Amerikaner.

Je weiter entfernt der Staat, desto eher glaubt der Bürger, daß es eine anonyme „Gesellschaft“ ist, die da gute Gaben gibt, und nicht etwa konkrete Mitbürger, denen in die Tasche gegriffen wird. Der Bürger ist da meist nicht besser als der vielgescholtene Politiker, was Käuflichkeit und Egoismus angeht. Der *taxeater* in der Brust gewinnt schnell Überhand.

Je näher die Gemeinschaft ist, desto mehr werden die Transfers auch von deren Ethos oder Gemeinsinn definiert und begrenzt. Dieses spräche vielleicht sogar für eine Kommunalisierung wesentlicher Transfersysteme.

In jedem Fall wäre ein solcher Föderalismus auch identitätsstiftend und könnte so zur Stabilisierung der freiheitlichen Ordnung beitragen. Dies hat mehr mit der konkreten Situation im heutigen Deutschland zu tun als man denkt. Vielleicht hätte man so eher erreichen können, daß sich die Bürger der ehemaligen DDR nicht in dem Maße von der bundesdeutschen Demokratie abwenden, wie sie es in der vergangenen Bundestagswahl durch die hohe Stimmabgabe zugunsten der PDS zeigten.

Man hätte vielleicht Chancen anbieten können, sich den unterschiedlichen Lebenserfahrungen angemessene unterschiedliche politische Identitäten zu schaffen. Statt dessen wurden selbst die abstrusesten Bauvorschriften nach westlichem Muster in die neuen Länder übertragen.

Kein Wunder, wenn viele Menschen dann ihre Identität durch eine Flucht in eine vermeintlich gemütlichere Vergangenheit suchen.

Eine lebendige Demokratie entsteht nur dann, wenn der Bürger wirklich das Gefühl hat, sie sei auch sein eigenes Werk. Eine subsidiäre Demokratie, und damit eine echte Demokratie, ist daher nicht nur in den neuen Ländern das Gebot der Stunde, sondern überall. Es muß Sphären geben, in denen es exklusive bürgernahe Gestaltungsräume gibt, die nicht antastbar sind.

Das gilt nicht zuletzt auch in bezug auf die Europäische Union. Der Glaube, man müsse nur irgendwo eine demokratisch gesicherte Struktur als Souverän haben, dann stellten sich Bürgerrechte von alleine ein, ist falsch.

---

Die EU wird – entgegen dem Glauben, den viele Partiprogramme verbreiten – durch ein gestärktes Europaparlament nicht automatisch bürgernäher.

Hier wie dort müssen Möglichkeiten eingeräumt werden, daß die untersten Ebenen auch tatsächlich ihre Souveränität in vielen Gebieten verteidigen können.

Schließlich ist eine subsidiäre Demokratie auch eine im liberalen Sinne wesentlich begrenztere Demokratie, in der Person und Eigentum, Menschenrechte und Marktwirtschaft stärker geschützt werden.

Grenzen tun der Demokratie und ihren Bürgern ebenso gut wie jeder anderen Regierung.

---

# Wettbewerb der Steuersysteme

---

# Steuerwettbewerb im Föderalismus – Ideal und Wirklichkeit

Bernd Huber

## 1 Einleitung

Tocqueville hat einmal bemerkt, die Idee des Föderalismus bestehe darin, die Vorzüge der Größe und der Kleinheit von Staaten miteinander zu verbinden. Dieser Gedanke Tocquevilles trifft durchaus den Kern der gegenwärtigen Föderalismusdebatte in Deutschland: Hier geht es nämlich genau darum, inwieweit unsere föderalen Strukturen noch den Vorteilen der Kleinheit gerecht werden, ob also die Chancen, die Eigenständigkeit und Vielfalt im Föderalismus bieten, ausreichend genutzt werden. Die Befürworter einer Reform sehen die entscheidenden Schwächen des bestehenden Systems darin, daß die starke Zentralisierung und die vielfältigen kooperativen Elemente im deutschen Föderalismus die Entscheidungsspielräume und die Autonomie der Bundesländer zu stark einschränken, daß also – im Sinne Tocquevilles – von der Möglichkeit der Kleinheit zu wenig Gebrauch gemacht wird.

Aus ökonomischer Sicht stellt sich vor allem das Problem, daß im gegenwärtigen System kein funktionsfähiger Wettbewerb zwischen den Bundesländern zustande kommt; Reformüberlegungen richten sich daher vor allem darauf, das Wettbewerbselement im deutschen Föderalismus wieder zu stärken und bestehende Fehlanreize abzubauen. Dabei kann man drei Ansatzpunkte für Reformen unterscheiden. Auf der Aufgaben- und Ausgabenseite sollen die Entscheidungskompetenzen der Länder verbessert und Mischzuständigkeiten abgebaut werden; Stichworte sind hier das Hochschulrahmengesetz und die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a, b GG. Auf der Einnahmenseite steht einmal der Finanzausgleich im Mittelpunkt der Diskussion. Als weiterer Reformsschritt wird schließlich auch gefordert, von der bisher (fast ausschließlich) bundeseinheitlichen Steuergesetzgebung abzurücken und den Ländern zum mindest in gewissen

Grenzen eigene Besteuerungskompetenzen einzuräumen. Gerade die Idee einer solchen Steuerautonomie stellt ein besonderes Reizthema dar, bedeutet sie doch, daß damit zugleich auch der Steuerwettbewerb Einzug in den deutschen Föderalismus halten würde. Jedes Bundesland muß sich dann nämlich mit seiner Steuerpolitik gegenüber den anderen Ländern behaupten; denn höhere Steuern, die nicht mit einem attraktiven Angebot an öffentlichen Gütern einhergehen, können Abwanderungsprozesse auslösen. Ein solches Wettbewerbselement bei der Besteuerung läuft der Denktradition des deutschen Föderalismus freilich zuwider. Deswegen ist auch der Widerstand gegen eine solche Reform besonders ausgeprägt.

Es stellt sich allerdings die Frage, ob eine erfolgversprechende Reform unseres föderalen Systems ohne eine Stärkung der Besteuerungskompetenzen der Länder und damit ohne Elemente des Steuerwettbewerbs auskommen kann. Um hier eine Antwort zu finden, empfiehlt es sich, in drei Schritten vorzugehen. Erstens lohnt es sich, einmal zu überlegen, warum in anderen Föderalstaaten – ganz im Gegensatz zur deutschen Situation – Steuerwettbewerb zugelassen wird: Wo liegen die Vorteile, die diese Länder dazu bewogen haben, diese Lösung zu wählen? Zweitens muß man sich fragen, welche Folgen der Verzicht auf Steuerwettbewerb in Deutschland hat. Gerade wenn man sich im Ergebnis für mehr Steuerwettbewerb ausspricht, stellt sich aber eine dritte Frage: Welche praktikablen Möglichkeiten gibt es, die Steuerautonomie der Länder zu stärken?

## 2 Steuerautonomie und Steuerwettbewerb

Grundsätzlich ist eine Steuerautonomie der Länder mit der deutschen Finanzverfassung durchaus vereinbar. Die Wirklichkeit sieht aber so aus, daß – abgesehen vom

Hebesatzrecht der Gemeinden bei der Gewerbesteuer und Bagatellsteuern auf kommunaler Ebene – die gesamte Steuergesetzgebung durch Bundesgesetze geregelt wird. Auch bei reinen Landessteuern wie der Kfz-Steuer gelten bundeseinheitliche Regeln, so daß ein einzelnes Bundesland keine Möglichkeit hat, z. B. die Höhe der Steuersätze in eigener Verantwortung zu verändern. Natürlich üben die Bundesländer als Kollektiv über den Bundesrat erheblichen Einfluß auf die Steuerpolitik und die Steuergesetzgebung aus; dies ändert aber nichts daran, daß ein einzelnes Bundesland über keinerlei eigenständige Gestaltungsspielräume bei der Steuerpolitik verfügt. Diese Situation ist in mancher Hinsicht paradox: Ein Bundesland wie Nordrhein-Westfalen, das mehr Einwohner hat als viele Mitgliedsländer der EU, ist nicht in der Lage, aus eigener Kraft von seinen Bürgern Steuern einzufordern, um z. B. dringende Infrastrukturinvestitionen finanzieren zu können.

Tatsächlich ist der völlige Verzicht auf eine eigenständige Besteuerungskompetenz auch im internationalen Vergleich völlig ungewöhnlich. In den meisten Föderalstaaten ist es zentraler Bestandteil der föderalen Struktur, daß die Gliedstaaten über eigene Besteuerungsrechte verfügen. Als Beispiele seien hier nur die USA, Kanada oder die Schweiz genannt.<sup>1</sup> Damit setzen diese Länder ihre Gliedstaaten grundsätzlich einer Situation des Steuerwettbewerbs aus. Offenbar überwiegen in der Einschätzung dieser Länder die Vorteile der Steuerautonomie und des daraus resultierenden interregionalen Steuerwettbewerbs die negativen Folgen, die dagegen in der deutschen Diskussion betont werden.

## **1 Welche Vorteile verspricht ein föderales System mit Steuerautonomie und interregionalem Steuerwettbewerb?**

Ein wichtiger Grund, den Gliedstaaten in einem föderalen System eigene Besteuerungsrechte zu gewähren, liegt darin, damit ihre Autonomie und Entscheidungsspielräume zu stärken. In Ländern wie den USA oder der

Schweiz mit einer langen föderalen Tradition bildet daher die regionale Steuerkompetenz einen festverwurzelten Kern des föderalen Selbstverständnisses. Regionale Steuererhebungsrechte erweitern die Handlungsmöglichkeiten in mehrfacher Hinsicht: Wird in einer Region die Gesamtsteuerbelastung der Föderation als zu hoch empfunden, kann dies durch niedrigere regionale Steuersätze teilweise ausgeglichen werden. Umgekehrt kann durch eine stärkere Besteuerung in der Region Wünschen nach einer zusätzlichen Versorgung mit (regionalen) öffentlichen Gütern Rechnung getragen werden. Grundsätzlich ist zu erwarten, daß sich die Versorgung mit öffentlichen Gütern in einer Region besser mit den Präferenzen ihrer Bürger abstimmen läßt. Zudem ist zu bedenken, daß eigene Besteuerungsrechte die Abhängigkeit von der Zentralregierung reduzieren; auch dies erweitert potentiell die Spielräume regionaler Politik.

Für die Bürger in den Regionen ergeben sich daneben weitere Vorteile: Die regional erhobenen Steuern haben den Charakter von „Steuerpriisen“ für die regional angebotenen öffentlichen Güter und Leistungen; dadurch werden die Kosten und Nutzen alternativer Politiken für die Bürger transparenter und eine rationale Wahlentscheidung erleichtert. Unter polit-ökonomischen Gesichtspunkten ist als positiver Effekt zu verzeichnen, daß die Verantwortlichkeit der Regionalregierung gegenüber ihren Wählern gestärkt wird, denen sie über die Verwendung der gezahlten Steuern Rechenschaft ablegen muß.

Es gibt noch ein weiteres Argument, das für eine regionale Steuerautonomie spricht: Im allgemeinen ist zu erwarten, daß sich die Präferenzen für (regionale) öffentliche Güter zwischen den Regionen unterscheiden. Bei einer einheitlichen Besteuerung stellt sich sofort die Frage, wie solche Präferenzunterschiede berücksichtigt werden sollen. Das Problem läßt sich an einem einfachen, zuge-

1 Dem deutschen Modell folgen dagegen Österreich und Australien.

---

spitzten Beispiel illustrieren. Unterstellt sei, daß das Steueraufkommen je Einwohner in allen Regionen gleich hoch ist, so daß nach diesem Kriterium ein distributiver Finanzausgleich entfällt. Unterscheiden sich die Regionen in den Präferenzen für öffentliche Güter<sup>2</sup>, führt aber eine einheitliche Besteuerung zwangsläufig in einigen Regionen dann zu einer Über-, in anderen zu einer Unterversorgung mit regionalen öffentlichen Leistungen. Hier bietet eine regionale Besteuerungsautonomie einen einfachen Ausweg: Regionen mit niedriger Nachfrage werden niedrigere Steuern erheben, solche mit hoher ihre Steuern erhöhen, so daß insgesamt ein effizienter(er) Versorgungsgrad erreicht wird.

Schon dieses sehr einfache Beispiel zeigt, daß eine regionale Besteuerungsautonomie auch zu interregional unterschiedlichen Steuersätzen führt. Bei solchen Steuersatzdifferenzen ist dann aber auch mit Wanderungsprozessen mobiler Haushalte und Produktionsfaktoren zwischen den Regionen zu rechnen. So werden sich Individuen mit geringer Präferenz für öffentliche Güter in Regionen mit niedrigen Steuern und öffentlichen Leistungen niederlassen. Dies hat wiederum Rückwirkungen auf die regionale Steuerpolitik; denn jede Region muß bei ihren steuerpolitischen Entscheidungen berücksichtigen, daß dadurch Zu- oder Abwanderungsbewegungen ausgelöst werden. Genau dies bezeichnet natürlich das Phänomen des Steuerwettbewerbs.

Tatsächlich führt dieser Steuerwettbewerbsprozeß unter bestimmten Bedingungen zu einem effizienten Wettbewerbsgleichgewicht. Diesen Zusammenhang beschreibt das berühmte Tiebout-Modell (Tiebout, 1956). Die Grundidee von Tiebout ist zunächst einmal einfach: Jede Region bietet eine bestimmte Menge an (regionalen) öffentlichen Gütern an, für die sie von den Einwohnern Steuern erhebt, die ökonomisch den Charakter von „Steuerpriisen“ haben; die Wirtschaftssubjekte wandern dann in die Region, die das für sie attraktivste Bündel von Steuern und Leistungen bietet (*voting by feet*). Durch das Wechselspiel der Regionen als Anbieter und der Haushalte als Nachfrager von öffentlichen Gütern wird dann insgesamt eine gesamtwirtschaftlich optimale Ressourcenallokation erreicht. Das Tiebout-Modell spricht klar für einen wettbewerblichen Föderalismus; ähnlich wie Märkte bei privaten Gütern sorgt der Wettbewerb der Regionen für eine effiziente Versorgung mit (regionalen) öffentlichen Gütern. Aus dieser Sicht erscheint der Steuerwettbewerb, der den Finanzierungsaspekt des interregionalen Wettbewerbs im Tiebout-Ansatz darstellt, nicht als Gefahr, sondern als außerordentlich positives Element des Föderalismus.

Die entscheidende Frage ist aber, ob man wirklich erwarten kann, daß der föderale Wettbewerb so problemlos funktioniert, wie es das Tiebout-Modell mit seinen idealisierenden Annahmen (z. B. vollständige Mobilität der Haushalte) unterstellt. Hierzu findet man in der theoretischen Literatur eine Flut von Beiträgen, die das Für und Wider des Tiebout-Ansatzes diskutieren. Ein Ergebnis ist dabei besonders interessant: Ein effizienter überregionaler Wettbewerb kommt um so eher zustande, je mehr Besteuerungsinstrumente die Regionen zur Verfügung haben (Myers, 1990; Wellisch, 1995). Von einer Stärkung der Besteuerungskompetenzen sind also positive Wirkungen zu erwarten.

Darüber hinaus ist der Ansatz von Tiebout auch empirisch untersucht worden, und zwar vor allem für die USA, in denen ja wegen der ausgeprägten bundesstaatlichen und kommunalen Besteuerungskompetenzen ein reger föderaler Wettbewerb herrscht. Diese Studien liefern – auch aufgrund methodischer Probleme – kein völlig klares Bild; immerhin deuten sie aber an, daß der Tiebout-Mechanismus zumindest teilweise wirksam ist (Oates, 1994).

2 Beispielsweise kann man sich vorstellen, daß auch unter ansonsten gleichen Bedingungen wie Einkommen je Einwohner etc. die Nachfrage nach öffentlichen Gütern in Regionen mit größerer Bevölkerungsdichte höher ist.

Zusammenfassend kann man also festhalten, daß der Steuerwettbewerb eine Reihe von Vorteilen verspricht; dies erklärt auch, warum viele Föderalstaaten den Steuerwettbewerb als Element ihrer Finanzverfassung zulassen und folgerichtig regionale Besteuerungsrechte gewähren. Dennoch ist aber die Skepsis gegen den Steuerwettbewerb weit verbreitet; vor allem wird vielfach ein steuerliches *race to the bottom* befürchtet, das zu einem gefährlichen Schrumpfen der staatlichen Einnahmen führt. Die Frage ist daher, ob diese Sorgen berechtigt sind.

## 2 Welche Probleme kann der Steuerwettbewerb aufwerfen?

Ein wichtiger Aspekt des Tiebout-Modells besteht darin, daß die regional erhobenen Steuern den Charakter von „Steuerpreisen“ haben und als Entgelt für die in der Region angebotenen öffentlichen Güter angesehen werden können.<sup>3</sup> Kurz: die Besteuerung orientiert sich am Prinzip fiskalischer Äquivalenz (Olson, 1969). Solange es diesen engen Zusammenhang zwischen Steuer und Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen gibt, ist ein ineffizienter steuerlicher Unterbietungswettbewerb nicht zu befürchten. Er liegt auch nicht im Interesse der (mobilen) Steuerzahler; denn eine Senkung von Steuern hat ja gleichzeitig eine geringere Versorgung mit öffentlichen Gütern zur Folge.

Probleme gibt es beim Steuerwettbewerb aber, sobald vom Prinzip der Äquivalenzbesteuerung abgesehen wird. Abweichungen vom Äquivalenzprinzip können sich aus verschiedenen Gründen ergeben: Einmal ist

die praktische Umsetzung von Äquivalenzsteuern nicht einfach, da eine individuelle Zuordnung von Kosten und Nutzen öffentlicher Leistungen vielfach nur schwer möglich ist. Auch die Verzerrungswirkungen des Gesamtsteuersystems setzen reinen *benefit taxes* enge Grenzen; bei der Steuerpolitik ist dann nämlich auch das Ziel zu berücksichtigen, die *excess burden* der Besteuerung möglichst gering zu halten. Der wichtigste Grund, warum in der Realität vom Äquivalenzprinzip abgewichen wird, ist aber wohl, daß mit der Besteuerung auch Umverteilungsziele verfolgt werden, also explizit gerade keine fiskalische Äquivalenz angestrebt wird.

Wie sich fehlende fiskalische Äquivalenz beim Steuerwettbewerb auswirkt, illustriert exemplarisch der Fall einer (Quellenland-)Besteuerung von mobilem Kapital. Solange jede Region den regionalen Kapitaleinsatz einer Steuer unterwirft, die die Grenzkosten der öffentlich bereitgestellten Infrastruktur abdeckt, ergeben sich, ganz gemäß Tiebout, keine Probleme. Wenn die Regionen jedoch versuchen, höhere Kapitalsteuern zu erheben, kommt es zu einem Unterbietungswettbewerb. Für die einzelne Region besteht dann nämlich der Anreiz, ihre Kapitalsteuern zu reduzieren und zu Lasten anderer Länder zusätzliches Kapital anzulocken. Dadurch wird ein Steuersenkungswettlauf in Gang gesetzt, an dessen Ende die Kapitalsteuer auf den Wert gedrückt wird, der sich bei einer reinen Äquivalenzbesteuerung ergibt.

Es wäre aber falsch, nun deswegen den Regionen eigene Besteuerungsrechte zu verweigern; denn es ist ja nach wie vor sinnvoll, daß die Regionen Steuern erheben können, die als Entgelt für die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen dienen. Der Steuerwettbewerb kann also keinesfalls als Rechtfertigung für den völligen Verzicht auf Besteuerungsautonomie herhalten; regionale Besteuerungsrechte sind vielmehr dringend notwendig, um eine Besteuerung nach dem Äquivalenzprinzip zu ermöglichen und damit die allokativ erwünschte Lenkungsfunktion von Steuerpreisen zu nutzen (Oates, 1994).

3 Genauer gesagt, zahlt ein Wirtschaftssubjekt gerade die Grenzkosten, die durch seine Zuwanderung bei der Bereitstellung des öffentlichen Gutes entstehen. Unterstellt man – wie bei vielen Modellen in der Tiebout-Tradition – partielle Rivalität, entspricht die Steuer den marginalen Überfüllungskosten. Liegt ein quasi-privates öffentliches Gut vor, ergibt sich eine Steuer in Höhe der volkswirtschaftlichen Grenzkosten der Herstellung dieses Gutes (Wellisch, 1995).

---

Es ist allerdings nicht von der Hand zu weisen, daß einer Besteuerung nach dem Äquivalenzprinzip doch enge Grenzen gesetzt sind. Hier sind – wie erwähnt – einmal Durchführungsprobleme zu nennen; vor allem ist aber die Äquivalenzbesteuerung ungeeignet, wenn es um die Finanzierung z. B. von regionalen Umverteilungsaufgaben, reinen öffentlichen Gütern oder öffentlichen Projekten mit Unteilbarkeiten geht (Sinn, 1997).

Damit stellt sich die Frage, wie die Versorgung mit öffentlichen Gütern, bei denen eine (ausschließliche) Finanzierung mit Äquivalenzsteuern nicht möglich ist, sichergestellt werden soll. Eine einfache Möglichkeit besteht darin, die Bereitstellung solcher Güter dem Zentralstaat zu übertragen. Die stetig wachsende Verlagerung von Aufgaben auf die Bundesebene belegt, daß von dieser Lösung im deutschen Föderalismus reichlich Gebrauch gemacht wurde. Tatsächlich ist aber ein zentralstaatliches Angebot eines öffentlichen Gutes nur sinnvoll, wenn auch ein gesamtstaatliches Interesse an seiner Bereitstellung vorliegt, es sich also letztlich um ein nationales öffentliches Gut handelt. Wenn es dagegen um originäre Landesaufgaben wie z. B. die Hochschulen geht, spricht schon die Bündelung der Informationen über Kosten und Nutzen auf regionaler Ebene für eine dezentrale Lösung (Oates, 1972). Zudem hat eine Zentralisierung weitere Nachteile: Sie untergräbt die Autonomie und Eigenverantwortlichkeit der Länder und höhlt so die föderalen Strukturen aus. Weiterhin ist zu bedenken, daß einer zentralstaatlichen Bereitstellung regionaler öffentlicher Güter eine Tendenz zur Überversorgung innenwohnt. Wenn die Finanzierung aus dem allgemeinen Steueraufkommen erfolgt, muß man damit rechnen, daß die Regionen eine künstlich überhöhte Nachfrage entfalten, weil sie zwar das regionale öffentliche Gut voll nutzen, aber nur einen Teil der Kosten tragen. Fazit: Auch wenn die Finanzierung eines regionalen öffentlichen Gutes nach dem Äquivalenzprinzip ausgeschlossen ist, sollte dennoch eine dezentrale Bereitstellung erfolgen, also die Aufgaben- und Ausgabenkompetenz bei der jeweiligen Region verbleiben.

Dies wirft allerdings die Frage nach der Finanzierung solcher Güter auf. Hier kann man einmal daran denken, den Regionen einen Teil des allgemeinen gesamtstaatlichen Steueraufkommens zu überlassen. Dies beschreibt letztlich den Weg, der in Deutschland gewählt wurde; vor allem über ihre Beteiligung an den Gemeinschaftsteuern fließen den Ländern Mittel zu, um ihre Ausgaben zu finanzieren. Diese Lösung ist aber alles andere als befriedigend: Zum einen bleiben – wie erwähnt – länderspezifische Präferenzunterschiede unberücksichtigt. Noch bedenklicher ist aber, daß bei dieser Lösung der Zusammenhang zwischen Kosten und Nutzen verwischt wird. Während die Nutzen in der Region verbleiben, werden die Kosten – wenn man auch noch den Finanzausgleich berücksichtigt! – aus dem Steueraufkommen des Gesamtstaates bestritten. Dadurch wird ein Verhalten begünstigt, bei dem sich jedes Land zwar das jeweilige Angebot an öffentlichen Leistungen zurechnet, die Verantwortung für die hohe Gesamtsteuerbelastung aber dem Bund zuweist. Hat sich diese Auffassung erst einmal durchgesetzt, besteht die Gefahr, daß die Länder – wie in der Vergangenheit oft geschehen – auf eine Ausdehnung ihrer Einnahmen und Ausgaben drängen, während die Finanzierungsfolgen in Form höherer Steuern dem Bund angelastet werden. Kurz: Eine ausschließliche Finanzierung aus dem Topf des Gesamtsteueraufkommens untergräbt letztlich die Eigenverantwortlichkeit der Länder. Diese Entwicklung birgt auf Dauer aber erhebliche Gefahren für den deutschen Föderalismus; eine Reform erscheint dringend geboten.

Die einzige wirksame Therapie besteht dabei darin, den Ländern Finanzierungsmöglichkeiten zu eröffnen, die sie in eigener Verantwortung verwalten können (und müssen). Hier bietet sich naturgemäß eine Stärkung der Besteuerungskompetenzen der Länder als Lösung an. Damit landet man aber wieder beim ursprünglichen Problem: Wenn der interregionale Steuerwettbewerb nur noch eine – faktisch nur sehr eingeschränkt wirksame – Äquivalenzbesteuerung zuläßt, ist diese Lösung verbaut.

Nun muß man sich allerdings fragen, ob die These vom *race to the bottom* wirklich zutrifft. Hier gibt es verschiedene grundsätzliche Einwände zu bedenken: In der Welt von Tiebout wird von einer geradezu unbegrenzten Mobilität ausgegangen; die reale Welt sieht allerdings anders aus: Grundsätzlich sind bestimmte Haushalte und Produktionsfaktoren wie Boden als immobil anzusehen. Konsequenz: Schon die Besteuerung immobiler Haushalte oder Faktoren eröffnet einer einzelnen Region die Möglichkeit, über die Grenzen einer reinen Äquivalenzbesteuerung hinauszugehen. Auch bei der Besteuerung mobiler Haushalte/Faktoren liegen die Dinge komplizierter, als es bei einer einfachen Teilnahme an der Steuersenkungswettlauf-Debatte erscheinen mag. Gerade die Besteuerung von mobilem Kapital verdeutlicht dies: Zum einen gibt es für eine einzelne Region keineswegs nur Anreize, Kapitalsteuern zu senken, um Kapital zu attrahieren, sondern auch, diese Steuern hochzutreiben, um gebietsfremde Kapitaleigner zu beladen (Mintz, 1994). Auch bei Existenz von Arbeitslosigkeit und der Möglichkeit, nicht-lineare Steuern zu erheben, gibt es Tendenzen, Kapitalsteuern eher zu hoch anzusetzen, als sie zu reduzieren (Fuest/Huber, 1998; Huber, 1998).

Wie es um die Möglichkeit bestellt ist, auch in einer Situation des Steuerwettbewerbs eigenständig Steuern zu erheben, lässt sich aber letztlich nur empirisch klären. Dabei lohnt sich ein Blick auf die internationale Steuerwettbewerbslandschaft: Es wird nämlich vielfach argumentiert, daß es – vor allem bei der Kapitalbesteuerung – ein dramatisches *race to the bottom* gibt. Diese Behauptung dient zugleich oft dazu, einen Steuerwettbewerb zwischen den Bundesländern von vornherein als völlig abwegige Idee zu diskreditieren. Tatsächlich gibt es aber keinen stichhaltigen Beleg dafür, daß international ein ruinöser Steuerwettbewerb stattfindet. Zwar wird hier bei der Kapitalbesteuerung oftmals auf den Rückgang der Körperschaftsteuersätze verwiesen; dieses Argument ist aber irreführend: Diese Entwicklung ist nämlich nicht auf den Steuerwettbewerb zurückzuführen, sondern Folge einer Steuerreformstrategie des *tax rate cut cum base broadening*,

bei der in den meisten Ländern einerseits die nominellen Körperschaftsteuersätze gesenkt wurden, gleichzeitig aber z. B. durch Abschreibungsverschlechterungen die Bemessungsgrundlage erweitert wurde. Daher ist es sinnvoll, nicht die reinen Steuersätze, sondern die Entwicklung des Körperschaftsteueraufkommens als Indikator für den Steuerwettbewerbsdruck heranzuziehen. Hier ist aber bestenfalls ein leichter Rückgang zu verzeichnen; nach einem *race to the bottom* sucht man in der Realität vergeblich (Huber, 1997).

Dies bestätigt aber die Vermutung, daß auch im Steuerwettbewerb Besteuerungsspielräume erhalten bleiben, die über eine Äquivalenzbesteuerung hinausgehen. Von daher kann man erwarten, daß die Länder auch bei öffentlichen Gütern, bei denen das Äquivalenzprinzip versagt, in der Lage sind, mit eigenen Steuereinnahmen zur Finanzierung beizutragen. Dann spricht aber die Stärkung der Länderautonomie und -verantwortlichkeit dafür, die Möglichkeit einer eigenständigen Steuererhebung zu eröffnen.

Zusammenfassend kann man also folgendes festhalten:

- Eine Besteuerungsautonomie der Länder ist grundsätzlich positiv zu beurteilen; sie verbessert die Bedingungen für selbständiges und eigenverantwortliches Handeln.
- Auch der dann entstehende interregionale Steuerwettbewerb ist keineswegs nachteilig, vielmehr kann man sich davon sogar eine Verbesserung in der Versorgung mit regionalen öffentlichen Gütern versprechen.
- Dies gilt auf jeden Fall für öffentliche Leistungen, bei denen eine Finanzierung nach dem Äquivalenzprinzip möglich ist.
- Es ist nicht zu erwarten, daß es bei einem Ländersteuerwettbewerb zu einem Race-to-the-Bottom kommt und dadurch die Besteuerungsspielräume auf eine reine Äquivalenzbesteuerung reduziert werden.
- Daher kann eine Steuerautonomie der Länder auch helfen, die Effizienz der Versorgung mit öffentlichen

---

Gütern, bei denen eine Äquivalenzbesteuerung ausgeschlossen ist, zu verbessern.

### 3 Der Sonderfall Deutschland: Welche Folgen hat der Verzicht auf Steuerautonomie und Steuerwettbewerb?

Die Finanzverfassungen in den meisten Föderalstaaten weisen den Gliedstaaten eigenständige Besteuerungskompetenzen zu und nutzen daher die Chancen, die ein Steuerwettbewerb eröffnet. Mit dem völligen Verzicht auf Steuerautonomie der Länder nimmt Deutschland dagegen eine Sonderstellung ein. Dies hat nicht nur die Konsequenz, daß im deutschen Föderalismus die positiven Wirkungen dieses Wettbewerbelements nicht zur Entfaltung kommen; die völlige Ausschaltung des Steuerwettbewerbs führt darüber hinaus zu Verwerfungen und Problemen, die die ohnehin bestehenden Schwächen des föderalen Systems weiter verschärfen.

Hier ist einmal festzuhalten, daß in Deutschland zwar der Steuerwettbewerb ausgeschaltet wird, der fiskalische Wettbewerb deswegen aber keineswegs völlig verschwindet. Auch wenn es keinen Steuerwettbewerb gibt, haben die Länder z. B. Anreize, Kapital und Investitionen zu attrahieren, und stehen dabei in einem Wettbewerbsverhältnis zueinander. Nur können sie bei diesem Wettbewerb keine steuerlichen Instrumente nutzen, sondern müssen auf andere Wettbewerbsparameter zurückgreifen. Deswegen gewinnen auf der Ausgabenseite Infrastrukturmaßnahmen, Beihilfen, Landesbürgschaften usw. überragende Bedeutung für die Standortpolitik und dienen als Substitut für das fehlende steuerpolitische Instrumentarium. Grundsätzlich ist dabei damit zu rechnen, daß der verstärkte Rückgriff auf Ausgabenpolitiken zu Ineffizienzen führt (v. Weizsäcker, 1987; Fuest, 1995). Manche fehlgeschlagene Beihilfe oder Landesbürgschaft wäre vielleicht unterblieben, wenn die Länder auf das Instrument der Steuerpolitik hätten zurückgreifen können.

Kurz: Durch den Verzicht auf Steuerautonomie kommt es zu einer ineffizienten Substitution durch ausgabenpolitische Instrumente im fiskalischen Wettbewerb.

Ein weiteres Problem kommt hinzu: Durch die fehlenden eigenen Besteuerungsrechte geraten die Länder in eine fatale Abhängigkeit vom staatlichen Gesamtsteueraufkommen, das zur zentralen Quelle der Ländereinnahmen wird. Der deutsche Finanzausgleich verschärft diese Tendenz noch. Es ist bekannt, daß Steuermehreinnahmen eines Landes nur zu einem kleinen Teil im Land selber verbleiben, während der Löwenanteil im Finanzausgleichssystem vergemeinschaftet wird (Huber/Lichtblau, 1998). Ein einzelnes Land kann daher nicht darauf hoffen, von eigenen Steuermehreinnahmen z. B. infolge eines höheren regionalen Wirtschaftswachstums nachhaltig zu profitieren; die Abhängigkeit vom Gesamtsteuertopf nimmt dadurch noch zu.

Die Folgen sind fatal: Um die eigene Einnahmensituation zu verbessern, bleibt dem einzelnen Land nur die Möglichkeit, auf politischem Wege eine Verbesserung seiner Position bei der Verteilung des Gesamtsteueraufkommens anzustreben. Dadurch wird der politische Streit im Finanzausgleich angeheizt; die fehlende Steuerautonomie macht den Föderalismus nicht nur ineffizienter, sondern auch konfliktträchtiger. Zudem begünstigt das bestehende System die Neigung der Länder, bei vielen Aufgaben – Stichwort: Gemeinschaftsaufgaben – den Bund als Partner zu gewinnen, um auf diesem Wege zusätzliche Finanzmittel zu erhalten; dadurch wird die ohnehin bestehende Tendenz zur Zentralisierung weiter verstärkt.

Die fehlende Besteuerungskompetenz reduziert auch dramatisch die fiskalische Flexibilität der Länderhaushalte. Als kurzfristig variables Einnahmeninstrument steht den Ländern nur die Verschuldungspolitik zur Verfügung. Sind die Verschuldungsgrenzen ausgeschöpft, kann der Haushaltausgleich nur noch durch Ausgabenkürzungen erfolgen; denen fallen dann oftmals gerade die investiven Ausgaben zum Opfer. Die eigentliche Gefahr lauert aber

woanders: Es ist nicht auszuschließen, daß ein Land in so große Haushaltsschwierigkeiten gerät, daß die Gefahr der Zahlungsunfähigkeit besteht. Als sich vor einigen Jahren bei den Ländern Bremen und Saarland eine solche Situation abzeichnete, entschied das Bundesverfassungsgericht, daß Länder, die in eine Haushaltsnotlage geraten, Anspruch auf Unterstützung durch den Bundesstaat haben. Aufgrund dieses Urteils überweist der Bund diesen beiden Ländern Milliardenbeträge als Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Haushaltssanierung.

Die Probleme, die diese Entscheidung der Verfassungsrichter aufwirft, liegen auf der Hand: Vor allem kleine Bundesländer werden durch das Urteil geradezu eingeladen, durch eine höhere Verschuldung eine verschwendische Ausgabenpolitik zu finanzieren und die Rückzahlung der aufgenommenen Schulden auf den Bund abzuwälzen. Wegen dieser Begünstigung eines Moral-hazard-Verhaltens ist dieses Urteil des Verfassungsgerichts immer wieder heftig kritisiert worden. Andererseits ist zu bedenken, daß die Entscheidung des Verfassungsgerichts in der Logik des bestehenden föderalen Systems durchaus folgerichtig ist. Solange den Ländern eigene Einnahmekompetenzen verwehrt werden, gibt es letztlich kaum eine Alternative zur Lösung des Verfassungsgerichts, wenn man die Gefahr eines expliziten Länderbankrotts ausschließen will.

Die daraus resultierenden Moral-hazard-Probleme sind letztlich auch ein Preis, der für den völligen Verzicht auf Steuerautonomie und Steuerwettbewerb im deutschen Föderalismus gezahlt werden muß. Die Anreize für eine übermäßige Verschuldung, deren Lasten auf Dritte abgewälzt werden, würden sich dramatisch vermindern, wenn die Länder über eigene Besteuerungskompetenzen verfügen. Wenn ein Land in eine Haushaltsnotlage gerät, könnte man dann nämlich verlangen, daß es erst einmal seine eigenen Besteuerungsspielräume ausschöpft, bevor es auf Hilfe des Bundes hoffen kann.

Grundsätzlich besteht auch die Möglichkeit, Verschuldungsanreize durch eine gesetzliche Einschränkung der

Kreditaufnahmemöglichkeiten der Länder einzudämmen. Solche Verschuldungsschranken sind aber überaus problematisch, wenn ihre Einführung nicht mit der Gewährung eigener Besteuerungskompetenzen für die Länder einhergeht. Es ist nun einmal so, daß gegenwärtig die Verschuldung bei den Ländern auf der Einnahmenseite das einzige variable Element darstellt und für den Haushaltshaushalt ausgleich dringend benötigt wird. Es ist daher kaum vertretbar, durch Verschuldungsgrenzen die Einnahmenflexibilität weiter zu reduzieren. So wünschenswert Regeln zur Defizitbegrenzung grundsätzlich sind, ist ihre Einführung so lange bedenklich, wie man den Ländern eigene Besteuerungskompetenzen verweigert. Diese Probleme durchziehen im übrigen schon die Diskussion um den nationalen Stabilitätspakt, der die föderale Umsetzung der im europäischen Stabilitätspakt vereinbarten Defizit- und Verschuldungsgrenzen zum Ziel hat. Die Länder stehen bisher – nicht ganz ohne Grund – Einschränkungen ihrer Verschuldungsmöglichkeiten skeptisch gegenüber. Es ist nicht von der Hand zu weisen, daß die Gewährung einer zumindest begrenzten Steuerautonomie den Ländern die Zustimmung zu einer Begrenzung ihrer Verschuldung erleichtern würde (Sachverständigenrat, 1997). Auch von dieser Seite dürfte der Druck zunehmen, den Ländern in Zukunft eigene Besteuerungskompetenzen zuzubilligen.

Fazit: Der Verzicht auf Steuerautonomie und Steuerwettbewerb im deutschen Föderalismus hat sich nicht bewährt, sondern vielmehr ineffizientes Ausgaben- und Verschuldungsverhalten begünstigt. Das Fehlen des Steuerwettbewerbs, mit dem Deutschland international eine Sonderstellung einnimmt, stellt daher eines der Schlüsselprobleme des deutschen Föderalismus dar, denen eine Reform zu Leibe rücken muß.

---

#### 4 Wie lassen sich Steuerautonomie und Steuerwettbewerb im deutschen Föderalismus stärken?

Die vorhergehenden Überlegungen sprechen dafür, den Ländern eigene Besteuerungsspielräume und damit die Möglichkeit zum Steuerwettbewerb zu eröffnen. Die Frage ist dann, wie eine solche Reform konkret aussehen könnte. Als erster Schritt bietet sich an, stärker auf die Möglichkeit zurückzugreifen, nach dem Prinzip fiskalischer Äquivalenz Entgelte für die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen zu erheben. Dabei ist an Lösungen wie Studiengebühren, Schulgeld etc. zu denken. Die Zulassung solcher „Steuerpreise“ beziehungsweise Gebührenlösungen erweitert nicht nur die Finanzierungsspielräume, sondern verspricht auch nachhaltige Effizienzverbesserungen.

Ebenso wichtig ist es aber, daß die Länder in die Lage versetzt werden, allgemeine Steuereinnahmen zu erzielen. Hier werden vor allem zwei Alternativen diskutiert, nämlich zum einen der Übergang auf ein Trennsystem, zum anderen die Einführung eines Zuschlagsystems. Der Grundgedanke des Trennsystems besteht darin, die Gemeinschaftsteuern zu entflechten und wieder eindeutig einer staatlichen Ebene zuzuweisen. Konkret könnte dies so aussehen, daß die Ertrags- und Gesetzgebungskompetenz bei der Umsatzsteuer dem Bund, bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer den Ländern zugeordnet wird. Beim Zuschlagsystem kann das bisherige Verbundsystem bei den Gemeinschaftsteuern erhalten bleiben, den Ländern (und Gemeinden) würde aber ein Zuschlagrecht bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer eingeräumt.

Ein unbestreitbarer Vorzug des Trennsystems liegt darin, daß es eine klare Abgrenzung der Kompetenzen von Bund und Ländern vornimmt. Dadurch werden nicht nur die quälend langen Abstimmungsprozesse zwischen Bund und Ländern bei der Steuerpolitik abgekürzt, sondern auch die Verantwortlichkeiten bei der Steuerpo-

litik klargestellt, da Fehlentwicklungen sich eindeutig einer staatlichen Ebene zuordnen lassen.

Ein Trennsystem hat aber auch Nachteile. Zunächst einmal trägt es unmittelbar wenig dazu bei, die Besteuerungsmöglichkeiten des einzelnen Bundeslandes und damit das Steuerwettbewerbselement im Föderalismus zu stärken. Solange nämlich die Länder die ihnen zugewiesenen Steuern gemeinsam bundeseinheitlich gestalten, kann von einer Steuerautonomie der Länder keine Rede sein; ein einzelnes Land ist wie bisher auch dann nicht in der Lage, selbständig Steuereinnahmen zu erzielen. Mit dem Übergang auf ein Trennsystem ist es also keinesfalls getan; zusätzlich ist es notwendig, den Ländern eigene steuerpolitische Gestaltungsmöglichkeiten einzuräumen. Als eine radikale Lösung könnte man daran denken, daß den Ländern im Rahmen des Trennsystems eine völlige Steuerautonomie zugeschilligt wird und jedes Land z. B. eine eigene Einkommensteuer erhebt. Damit würde ein Steuerwettbewerb sowohl im Hinblick auf die Gestaltung der Bemessungsgrundlage als auch auf die Steuersätze eröffnet. Die Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, daß ein Wettbewerb der Bemessungsgrundlagen in einem Föderalstaat gravierende Probleme aufwirft (OECD, 1998). Deswegen sind Länder wie Kanada oder die Schweiz dazu übergegangen, die Steurbemessungsgrundlagen der Gliedstaaten zunehmend zu harmonisieren, wobei aber – wohlgemerkt – die Wahl des Steuertarifs weiterhin auf regionaler Ebene erfolgt. Kurz: Es spricht viel dafür, den föderalen Steuerwettbewerb als einen Wettbewerb der Steuersätze zu konzipieren. Ein solcher Wettbewerb läßt sich aber auch über ein Zuschlagsystem verwirklichen; die Einführung eines Trennsystems, die viele grundlegende Änderungen der bestehenden Finanzverfassung erfordern würde, erscheint daher als ein unnötig komplizierter Weg, um mehr Steuerautonomie und Steuerwettbewerb im deutschen Föderalismus zu erreichen.

Hinzu kommt ein weiteres Problem des Trennsystems: Dadurch, daß der Bund die Umsatzsteuer, die Länder Einkommen- und Körperschaftsteuer zugesprochen er-

halten, wird auch die Struktur direkter und indirekter Steuern gesamtstaatlich zementiert. Es ist richtig, daß sich durch Bund-Länder-Vereinbarungen diese Struktur wieder auflockern läßt (Reformkommission Soziale Marktwirtschaft, 1998); letztlich bewegt man sich damit aber wieder zurück zum bisherigen System der Gemeinschaftsteuern.

Dies alles spricht dafür, für die Einführung einer Ländersteuerautonomie eher auf das Zuschlag- als auf das Trennsystem zu setzen. Ein Zuschlagsystem bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer läßt sich im Rahmen der geltenden Finanzverfassung relativ leicht umsetzen. Wie ein solches System konkret ausgestaltet werden kann, hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium bereits vor einigen Jahren dargelegt (Wissenschaftlicher Beirat, 1992). Die wichtigsten Elemente eines Zuschlagsystems lassen sich wie folgt beschreiben:

- Kern des Zuschlagsystems ist die Option für die Länder, spezifische Zu- oder Abschläge auf Einkommen- und Körperschaftsteuer zu erheben.
- Bei der Einkommensteuer liegt es nahe, das Zuschlagrecht dem Wohnsitzland des Steuerpflichtigen zuzuweisen; analog ist beim Lohnsteuerabzug zu verfahren. Allerdings gibt es auch Argumente, sich stärker am Betriebsstättenprinzip zu orientieren (Henke und Schuppert, 1993).
- Am einfachsten ist es, wenn der Steuerzuschlag des jeweiligen Landes proportional zur Steuerschuld erfolgt; prinzipiell ist aber auch ein nichtlinearer Verlauf denkbar, also auch eine echte Steuertarifgestaltung durch das Land mit dem Zuschlagsystem vereinbar.
- Es ist möglich – und wohl auch sinnvoll –, Ober- und Untergrenzen für das Zuschlagrecht vorzusehen.<sup>4</sup>

4 Wichtig ist allerdings, daß die länderspezifischen Mehr- oder Mindereinnahmen aus dem Zuschlagrecht nicht in den Finanzausgleich eingehen; ansonsten besteht die Gefahr, daß Steuergeschenke zu Lasten Dritter gewährt werden.

Bei der Einkommensteuer bildet das Zuschlagsystem also einen einfachen Ansatz, den Ländern eigenständige Besteuerungsmöglichkeiten zu eröffnen.

Probleme bereitet das Zuschlagsystem allerdings bei der Körperschaftsteuer. Dies hängt einmal damit zusammen, daß die deutsche Körperschaftsteuer – ökonomisch gesehen – als Vorauszahlung auf die persönliche Einkommensteuer der Gesellschafter angelegt ist. Der Beirat schlägt daher zu Recht vor, ausgeschüttete Gewinne auf der Unternehmensebene zuschlagsteuerfrei zu stellen und die Zuschlagsteuer bei der Einkommensbesteuerung der Anteilseigner in ihrem Wohnsitzland zu erheben. Bei den einbehaltenden Gewinnen sieht der Beirat ein Modell vor, bei dem der nach Betriebsstätten zerlegte örtliche Gewinn in den einzelnen Bundesländern der Zuschlagbesteuerung unterworfen wird. Diese Lösung dürfte allerdings mit erheblichen administrativen Problemen verbunden sein und vor allem aber grundlegende Änderungen im Unternehmensteuerrecht erforderlich machen. Damit besteht die Gefahr, daß wegen dieser vielfältigen praktischen Schwierigkeiten die Einführung des Zuschlagsystems auf die lange Bank geschoben wird. Deswegen ist zu überlegen, ob nicht zumindest im ersten Schritt auf die Zuschlagbesteuerung bei der Körperschaftsteuer verzichtet werden sollte.

Fazit: Es bieten sich durchaus praktisch gangbare Wege an, um eine Steuerautonomie der Bundesländer einzuführen. Hier ist einmal die Stärkung der Finanzierungsmöglichkeiten nach dem Äquivalenzprinzip zu nennen; zum zweiten bietet sich die Einführung eines Zuschlagsystems an, das zunächst einmal bei der Einkommensteuer implementiert werden kann.

---

## 5 Abschließende Bemerkungen

Wenn man im deutschen Föderalismus dem Wettbewerbscharakter wieder stärkere Bedeutung verschaffen will, ist es dazu neben anderen Reformen auch erforderlich, den Bundesländern eigene Besteuerungsmöglichkeiten zu eröffnen und einen Steuerwettbewerb zwischen den Ländern zuzulassen. Auch wenn dieser Gedanke angesichts der deutschen Tradition gewöhnungsbedürftig ist, sprechen wichtige Gründe für ein föderales System mit Steuerwettbewerb: Steuerautonomie und Steuerwettbewerb sind der naheliegende Weg, um Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Länder, an denen es im gegenwärtigen System fehlt, zu stärken. Vom Steuerwettbewerb gehen heilsame Wirkungen in mehrere Richtungen aus: die Effizienz und Transparenz der Länderentscheidungen verbessern sich, zugleich werden Defekte des bestehenden Systems wie die mangelnde Einnahmenflexibilität und die inhärenten Verschuldungsanreize nachhaltig abgemildert.

Das gegenwärtige System des deutschen Föderalismus steht – völlig zu Recht – in der Kritik. Zumindest aus europäischer Perspektive bietet dieses System aber einen Vorzug: Es liefert Anschauungsmaterial für das, was passt, wenn man glaubt, in einem föderalen System völlig auf Steuerautonomie und Steuerwettbewerb verzichten zu können. Angesichts der vielfältigen Pläne zur Steuerharmonisierung in Europa ist allerdings zu befürchten, daß hier nicht die richtigen Lehren gezogen werden.

## Literatur

- Fuest, C. (1995): Interjurisdictional Competition and Public Expenditure, *Finanzarchiv (Neue Folge)* 52, S. 478-496.
- Fuest, C./Huber, B. (1999): Tax Coordination and Unemployment, *International Tax and Public Finance* 6, S. 7-26.
- Henke, K.-D./Schuppert, G.F. (1993): Rechtliche und finanzwissenschaftliche Probleme der Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern im vereinten Deutschland. Gutachten erstattet für die Freie und Hansestadt Hamburg, Baden-Baden.
- Huber, B. (1997): Steuerwettbewerb: Gefahr oder Chance?, *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 23, S. 242-256.
- Huber, B. (1999): Tax Competition and Tax Coordination in an Optimum Income Tax Model, *Journal of Public Economics* 71, S. 441-458.
- Huber, B./Lichtblau, K. (1998), Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform, *Wirtschaftsdienst* 78. Jg., S. 142-147.
- Mintz, J. (1994): Is There a Future for Capital Income Taxation?, *Canadian Tax Journal*, 42, S. 1469-1503.
- Myers, G. (1990): Optimality, Free Mobility, and the Regional Authority in a Federation, *Journal of Public Economics* 43 (1), S. 107-121.
- Oates, W. (1972): *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt.
- Oates, W. (1994): Federalism and Government Finance, in: J. Quigley, E. Smolensky (Hg.), *Modern Public Finance*, Cambridge, Harvard University Press, S. 126-151.
- OECD (1998): *OECD Wirtschaftsberichte Deutschland*, Paris, OECD.
- Olson, M. (1969): The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, *American Economic Review* 59 (2), S. 479-487.
- Reformkommission Soziale Marktwirtschaft (1998): Reform der Finanzverfassung, Gütersloh.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1997): Für Wachstumsorientierung – Gegen lärmenden Verteilungsstreit, Stuttgart.
- Sinn, H.-W. (1997): The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition, *Journal of Public Economics* 66, S. 247-274.
- Tiebout, C. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy* 64 (5), S. 416-424.
- von Weizsäcker, C.-C. (1987): Föderalismus als Verjüngungskur, in: H. Buhofer (Hg.), *Liberalismus als Verjüngungskur*, Wiesbaden/Zürich, S. 217-223.
- Wellisch, D. (1995): Dezentrale Finanzpolitik bei hoher Mobilität, Tübingen.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992): Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn.

---

# Wettbewerb um Steuerquellen: Anmerkungen aus praktischer Sicht

Ingolf Deubel

## Einleitung

Die Diskussion über den Wettbewerb um Steuerquellen darf nicht isoliert geführt werden, sondern muß die Gesamtsituation des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland berücksichtigen.

Aufgrund des außerordentlich hohen Maßes an Verflechtung und Abstimmung zwischen Bund und Ländern sind die Aufgaben sowie die Leistungs- und die Kostenstandards der Länder im wesentlichen durch Bundesrecht und verbindliche Vereinbarungen zwischen den Ländern festgelegt.

Durch die Beteiligung der Länder im Bundesrat ist dabei weitgehend sichergestellt, daß der Bund keine einseitigen Festlegungen auf Kosten der Länder treffen kann. Der Selbstverwaltungsspielraum der Länder im Sinne einer Absenkung ihrer Leistungs- und Kostenstandards ist deshalb in vielen wichtigen Politikfeldern relativ eng begrenzt.

Bundeseinheitliche Tarife und Einstufungsregeln lassen nur wenig Spielräume für länderspezifische Regeln. Dadurch, daß auch wesentliche Teile der Sozialleistungen aufgrund bundeseinheitlicher Regeln zu gewähren sind, werden strukturschwache Länder mit hochverdichten Ballungsräumen erheblich stärker mit redistributiven Ausgaben belastet als andere Regionen. Strukturschwäche schlägt sich deshalb nicht nur in Form geringerer Einnahmen, sondern vor allem auch in Form höherer Sozialausgaben nieder.

So hat zum Beispiel Berlin Sozialausgaben pro Einwohner von 2.709 DM<sup>1</sup>, während Bayern lediglich 904 DM pro Einwohner aufwenden muß. Hätte Berlin nur

die durchschnittlichen Sozialausgaben von Bayern, könnten die Ausgaben somit um 6,2 Mrd. DM niedriger liegen. Durch die Festlegung einheitlicher Standards können sich die Länder dieser ungleichen Belastung auch nicht entziehen. Selbst dann, wenn die Einnahmen gleichverteilt wären, verfügten strukturschwache Länder deshalb aufgrund der teilweisen Dezentralisierung redistributiver Aufgaben über weniger Mittel für nichtdistributive Aufgaben als strukturstarke Länder.

Ohne Frage verfügen Länder und Gemeinden allerdings im Bereich der Wirtschaftsförderung über nicht unbeträchtliche eigene Spielräume. Dies gilt nicht nur für den Bereich offener und verdeckter Subventionen, sondern vor allem für die Schaffung wirtschaftsbezogener Infrastruktur, also für Flächenangebote, verkehrsmäßige Erschließung und Erreichbarkeit, Ausbildung von Arbeitskräften, Attraktivität von Wohn- und Lebensräumen oder für die Leistungsfähigkeit der Verwaltungen und insbesondere der Genehmigungsbehörden.

Im Bereich der Gemeinden kommen als weitere Parameter die Hebesätze der Realsteuern und die Höhe von Gebühren und Beiträgen dazu. Die Kernfrage ist dabei, ob im jetzigen System ausreichende und richtige Anreize für eine erfolgreiche Gemeinde- und Landespolitik gesetzt werden.

## Der Wettbewerb um regionalen Wohlstand und der Finanzausgleich

Die simple These, daß Politiker in einer Demokratie in hohem Maße wiederwahlorientiert agieren, hat sich empirisch vielfach bewährt.

Das wichtigste Ziel von wiederwahlorientierten Politikern liegt in der Schaffung lokalen und regionalen Wohlstands und damit auch in der Vermeidung bzw. Abmil-

1 Statistisches Bundesamt Fachserie 14 Reihe 3.1; eigene Berechnung

derung sozialer Probleme. Die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen und einer entsprechenden Infrastruktur sind notwendige Voraussetzungen zur Erreichung dieses Ziels.

Die sozialen Probleme schlagen sich vor allem in den Folgen der Arbeitslosigkeit nieder. Von daher ist die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, soweit dies lokal und landespolitisch überhaupt leistbar ist, ein wesentliches Zwischenziel wiederwahlorientierter Politiker.

Die Wahrnehmung dieser Aufgaben ist bei ausreichenden Einnahmen der öffentlichen Haushalte natürlich erheblich leichter als bei leeren Kassen. Es wäre aber eine gewagte und zumindest für die Bundesrepublik empirisch auch kaum belegbare Hypothese, einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen den Anstrengungen zur Verbesserung der Wirtschaftsstandorte einerseits und der Primär- und Sekundärverteilung der Steuereinnahmen andererseits herzustellen.

In der Praxis zeigt sich vielmehr, daß selbst bei einer Nivellierung oder gar einer Übernivellierung im kommunalen oder im Länderfinanzausgleich erhebliche Anstrengungen zur Schaffung regionalen Wohlstands, zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Ansiedlung von Unternehmen erfolgen.

Wirtschaftlich erfolgreiche Länder wie Hamburg, Hessen, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen haben sich durch die hohe Ausgleichsintensität des Länderfinanzausgleichs nicht davon abhalten lassen, alle Anstrengungen zu unternehmen, um ihren Vorsprung vor den anderen Ländern zu halten; Bayern hat trotz relativ geringer finanzieller Anreize des Länderfinanzausgleichs einen sehr beachtenswerten Aufholprozess hinter sich, und es besteht die Absicht, in der wirtschaftlichen Rangliste der Länder noch weiter nach oben zu steigen.

Bei den Forderungen nach einer Verringerung der Ausgleichsintensität im Finanzausgleich dürfte es deshalb weniger um die Notwendigkeit zur Schaffung zusätzlicher Anreize gehen, sondern vielmehr um den Wunsch nach Absicherung von erzielten Vorsprüngen. Gesamtwirtschaftlich gesehen stellt sich dabei allerdings die Fra-

ge, in welchen Regionen die Grenzproduktivität öffentlicher Ausgaben am größten ist.

Es kann kaum Zweifel daran geben, daß die Grenzproduktivität öffentlicher Ausgaben in den neuen Ländern und in den strukturschwachen Ländern höher ist als in den strukturstarken alten Ländern. Dies gilt insbesondere dann, wenn in die öffentliche Infrastruktur investiert wird.

Wenn man allerdings die Erhaltung eines Wohlstandsvorsprungs für wichtiger hält als die Möglichkeit für die neuen Länder, diesen Vorsprung zumindest abzumildern, kann man auch zu einer gegenteiligen Position kommen.

In bezug auf die neuen Länder halte ich eine solche gegenteilige Position nicht für vertretbar.

Ich sage allerdings genauso deutlich, daß das Angleichungsgebot des Grundgesetzes eben nur im Geltungsbereich des Grundgesetzes greift. Auf europäischer Ebene liegt wegen der hohen Autonomie aller Länder im Bereich von Aufgaben, Standards und Steuerpolitik eine andere Situation vor. Für einen übernationalen Finanzausgleich gibt es zudem keine hinreichende Legitimation.

Dies ist eben ein wesentlicher Unterschied zwischen einem Bundesstaat mit einem hohen Grad an Homogenität und Politikverflechtung und einem Staatenbund wie der EU.

Ein Beitrag zum Wettbewerb um Steuerquellen hätte ohne explizite Berücksichtigung der geltenden Regeln des Länderfinanzausgleichs keinen praktisch verwertbaren Nutzen. Von daher möchte ich zunächst einige Anmerkungen zur jüngeren Kritik am Länderfinanzausgleich machen.

Zum ersten finden wir eine echte Übernivellierung nur für die neuen Länder. Diese Übernivellierung wird durch Sonderbedarfsergänzungszuweisungen und weitere Zu- schüsse des Bundes herbeigeführt und ist aus den eben genannten Gründen sowohl gewollt als auch notwendig.

Im Bereich der alten Länder dagegen ist eine systematische Übernivellierung entgegen vielfältigen Behauptungen allenfalls im Bereich der Stadtstaaten feststellbar. Dies

---

gilt allerdings nur dann, wenn systemwidrig auf Einwohner abgestellt wird. Damit würde dann aber der im Finanzausgleich anerkannte höhere Bedarf pro Einwohner der Stadtstaaten, der vor allem auf soziale Leistungen zurückzuführen ist, in Frage gestellt.

Die hoffentlich zeitlich nur befristeten Zahlungen des Bundes an die in Haushaltsnotlagen geratenen Länder Bremen und Saarland erfolgen aufgrund einer Entscheidung des Verfassungsgerichts und sind nicht als systematische Übernivellierung zu werten.

Zum zweiten wird der Nivellierungsgrad im Länderfinanzausgleich durch die nur hälftige Einbeziehung der Gemeindesteuereinnahmen überzeichnet.

Steuerstarke Länder verfügen nämlich auch über steuerstarke Gemeinden und umgekehrt. So liegt zum Beispiel Thüringen nach dem Länderfinanzausgleich und den Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen nicht bei 99,5 %, sondern bei Einbeziehung aller Steuereinnahmen der Gemeinden lediglich bei 91,6 %<sup>2</sup> des Bundesdurchschnitts.

Demgegenüber liegt zum Beispiel Hessen bei voller Einbeziehung der Gemeindesteuereinnahmen nicht nur bei 104,2 %, sondern sogar bei 107,5 % des Bundesdurchschnitts. Oder anders ausgedrückt: Das finanzschwächste Land, nämlich Thüringen, verfügt nach Länderfinanzausgleich und Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen einschließlich seiner Gemeinden lediglich über 85,2 % der Einnahmen des steuerstärksten Bundeslandes, nämlich von Hessen. Berücksichtigt man, daß mindestens 80 bis 90 % aller Länderaufgaben dem Umfang und dem Standard nach bundeseinheitlich geregelt sind, verbleiben ohne weitere Zuschüsse für extrem steuerschwache Länder keinerlei Spielräume mehr für eine autonome Landespolitik.

Zum dritten ist nachweisbar, daß zwischen den Ausgaben der Länder und ihrer Steuerkraft trotz des Finanzausgleichs eine recht enge Korrelation besteht. Nimmt man, um Doppelzählungen zu vermeiden, als Maßstab

die bereinigten Ausgaben der Länder einschließlich der Gemeinden und Zweckverbände, so liegen zwar im Bereich der Flächenländer die neuen Länder in ihren Ausgaben pro Kopf aufgrund der Sonderbedarfzuweisungen deutlich höher als die alten Flächenländer, aber innerhalb der alten Flächenländer haben nach der Jahresrechnung 1995 Hessen mit 8.634 DM je Einwohner<sup>3</sup> bei den gesamten bereinigten Ausgaben und Bayern mit 8.170 DM bei den bereinigten Ausgaben ohne Zinsausgaben die höchsten Werte, während Rheinland-Pfalz mit 7.503 DM insgesamt und 6.924 DM ohne Zinsausgaben am sparsamsten ist. Bei den Ausgaben ohne Zinsen ist im übrigen das Saarland mit 7.303 DM je Einwohner am zweitsparsamsten. Selbstverständlich sind bei diesen Zahlen die Ausgaben der Geberländer für den Länderfinanzausgleich vorab abgezogen worden.

Diese Ergebnisse beruhen nicht nur auf entsprechender Sparsamkeit in Rheinland-Pfalz und im Saarland, sondern sind vor allem auch das Ergebnis der schlechteren Einnahmesituation dieser beiden Länder. Da der größte Teil der Aufgaben und Standards aufgrund bundeseinheitlicher Regelungen vorgegeben ist, erfolgen die Einsparungen natürlich am ehesten im Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben, die wiederum für landesspezifische Attraktivierungsmaßnahmen besonders wichtig sind.

Zudem ist das Volumen des Finanzausgleichs zwischen den alten Bundesländern seit 1970 kontinuierlich von 1,8 %<sup>4</sup> der Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden auf 0,5 % im Jahr 1997 zurückgegangen und von daher nicht so bedeutsam wie zuweilen dargestellt.

Das zurückgehende Volumen im Bereich der alten Länder ist im übrigen ein deutlicher Hinweis auf die Wirk-

2 Verhältnis Ausgleichsmeßzahl zu Finanzkraftmeßzahl bei voller Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft gemäß vorläufiger Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für 1997; eigene Berechnung

3 Statistisches Bundesamt a.a.O.; eigene Berechnung

4 Finanzberichte des Bundesministeriums der Finanzen, mehrere Jahrgänge; eigene Berechnung

samkeit des Systems. Denn ein guter Finanzausgleich ist so angelegt, daß er sich auf Dauer weitgehend überflüssig macht.

Viertens ist der Länderfinanzausgleich in seiner jetzigen Ausgestaltung dennoch unbefriedigend. Notwendig ist eine drastische Vereinfachung und insbesondere ein einfacher linearer Ausgleichssatz. Bei Wegfall des Umsatzausgleichs und einer Einbeziehung der gesamten mit bundesdurchschnittlichen Hebesätzen normierten Gemeindesteuereinnahmen dürfte ein Ausgleichssatz von ca. 60 bis 75 % zwischen der eigenen Steuerkraft pro Bedarfseinheit und der durchschnittlichen Steuerkraft pro Bedarfseinheit zu auch für die neuen Bundesländer akzeptablen Ergebnissen führen.

Die Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich mangelnder Steuerkraft müßten dann natürlich in die originären Steuereinnahmen der Länder überführt werden. Eine solche Änderung sollte rechtzeitig für die sowieso anstehende Revision im Jahr 2005 umgesetzt werden.

Füftens muß auf das erhebliche Volumen sonstiger Zuweisungen des Bundes im Rahmen verschiedener Mischfinanzierungen hingewiesen werden. Meines Erachtens könnte zur Herstellung einer größeren Autonomie der Länder in den meisten Fällen eine vollständige Verlagerung des Bundesanteils auf die Steuereinnahmen der Länder erfolgen. Nur in Fällen massiver länderübergreifender externer Effekte sind Mischfinanzierungen heute noch vertretbar. Für die neuen Länder könnten, solange dies noch notwendig ist, ergänzende allgemeine Zuweisungen mit investiver Bindung zum weiteren Aufbau der Infrastruktur erfolgen.

Sechstens schließlich findet im Bereich der sonstigen regional angelegten Bundesausgaben<sup>5</sup> eine Art negativer Finanzausgleich statt. Die Gruppe der finanzstarken Bundesländer (Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Hamburg) erhält pro Einwohner im Schnitt 1.150 DM<sup>6</sup>, die Gruppe der finanzschwachen

Bundesländer (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Saarland, Bremen) bekommt dagegen im Durchschnitt lediglich 968 DM pro Einwohner. Absolut gesehen fließen damit den steuerstarken Bundesländern rd. 3 Mrd. DM mehr zu als den steuerschwachen.

### Ist mehr Steuerwettbewerb sinnvoll?

Meine bisherigen Ausführungen hatten zum Ziel, einige wichtige Rahmenbedingungen des Föderalismus innerhalb der Bundesrepublik Deutschland darzustellen und Änderungsbedarfe aufzuzeigen. Dies war notwendig, weil diese Rahmenbedingungen den Spielraum für einen Steuerwettbewerb zwischen den Ländern unter Einbeziehung ihrer Gemeinden erheblich einengen.

Für ein stringentes Wettbewerbsmodell fehlen in Deutschland praktisch alle Voraussetzungen, nämlich eine weitgehende Einnahmen- und Ausgabenautonomie der Länder und ihrer Gemeinden, eine überwiegende Identität zwischen Kostenträgern (sprich Steuerzahlern) und Nutzern öffentlicher Leistungen und das Zusammenfallen von Aufgabenkompetenz und Ausgabenverantwortung. Dazu kommt, daß Länder und Gemeinden auch noch bundeseinheitlich festgelegte Sozialleistungen erbringen müssen, die gerade strukturschwache Regionen besonders belasten.

Solange diese Konstellation besteht, muß eine stark nivellierende Verteilung der Gesamtsteuereinnahmen erfolgen. Dabei ist es relativ belanglos, ob die weitgehende Nivellierung durch Gemeinschaftsteuern oder in einem Trennsystem erfolgt.

5 Zuweisungen nach Art. 91a, 91b, 104a Abs. 3+4 GG, Ausgleichszahlungen wegen Regionalisierung ÖPNV, Agrarausgaben (Bund und EU), Ausgaben für Forschung und Entwicklung, Ausgaben für Kohlebergbau

6 Eigene Berechnungen, Quellen: Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister, BM für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, BT-DS 13/11091, Haushaltplan des Bundes 1997

---

Solange der Finanzausgleich relativ stark ausgleicht, kann auch die Steuerzerlegung zwischen den Ländern und zwischen den Gemeinden recht pragmatisch erfolgen. Eine Absenkung der Nivellierung hätte erheblich kompliziertere Verfahren bei der Steuerzerlegung zur Folge.

Da in den nächsten Jahren für unser System der Politikverflechtung und des Konsensprinzips keine dramatischen Veränderungen zu erwarten sind, sondern allenfalls marginale Korrekturen im Bereich der Mischfinanzierung und ab 2005 im Finanzausgleich, sehe ich wenig Sinn in einer theoretischen Diskussion über ein umfassendes System des Steuerwettbewerbs innerhalb der Bundesrepublik.

Diese Einschätzung bedeutet allerdings keineswegs eine Zufriedenheit mit der Situation insbesondere auf der Länderebene. Es kann nicht richtig sein, daß die Steuerkompetenz der Länder sich ausschließlich auf den Verwaltungsvollzug und die Mitwirkung im Bundesrat beschränkt. Selbst die Gemeinden haben im Bereich der Realsteuern mehr Möglichkeiten.

Zwar ist das Steuerfindungs- bzw. -erfindungsrecht der Gemeinden grundgesetzlich abgesichert, aber tatsächlich sind praktisch alle in Frage kommenden Steuerbemessungsgrundlagen durch die Bundesgesetzgebung belegt.

Aber immerhin verfügen die Gemeinden über das in den meisten Ländern sogar uneingeschränkte Recht zur autonomen Festlegung der Hebesätze der Grundsteuer und der Gewerbeertragsteuer.

Da in den kommunalen Finanzausgleichen der Länder und auch bei den Umlagen der Gemeindeverbände grundsätzlich nur normierte Hebesätze angerechnet werden, verbleiben die Mehr- bzw. Mindereinnahmen aus Hebesatzvariationen vollständig in den kommunalen Haushalten.

Die Idealkonstellation wäre, wenn Hebesatzveränderungen ausschließlich zur Finanzierung höherer oder geringerer kommunaler Angebote an Infrastruktur und Dienstleistungen und damit zur Realisierung einer fiskalischen Äquivalenz genutzt würden.

Leider zeigt die Praxis, daß Hebesatzvariationen häufig nicht zur Erhöhung oder Senkung des kommunalen Leistungsangebots verwendet werden können, sondern zur Finanzierung steigender Soziallasten dienen müssen. So sind gerade strukturschwache Gemeinden trotz geringer kommunaler Leistungsangebote häufig gezwungen, zur Finanzierung ihrer sozialen Aufgaben weit überdurchschnittliche Hebesätze durchzusetzen.

Umgekehrt finden sich häufig Gemeinden mit geringen sozialen Problemen, die sich trotz exzellenter Infrastrukturangebote niedrige Hebesätze erlauben können.

Dennoch hat sich das Hebesatzrecht sehr bewährt. Es stellt sich deshalb die Frage, ob auch auf der Ebene der Länder Zuschläge für einzelne Steuern sinnvoll sein können. Ich persönlich könnte mir das gerade auch aufgrund guter kommunaler Erfahrungen sehr gut vorstellen.

Insbesondere bei der Lohn- und Einkommensteuer, aber auch bei Einführung einer einheitlichen Unternehmenssteuer ab 2000 oder 2001 halte ich eine entsprechende Diskussion für durchaus sinnvoll. Allerdings sollten dann die Fehler der kommunalen Ebene möglichst vermieden werden. Es dürfte also nicht sein, daß zur Finanzierung bundeseinheitlich vorgeschriebener Sozialleistungen überdurchschnittlich belastete Länder auch überdurchschnittliche Zuschläge erheben müßten.

Das bedeutet, daß länderspezifische Zuschläge nur dann eingeführt werden sollten, wenn die Erträge zur Finanzierung von Leistungen verwendet werden könnten, die auf regionale Präferenzen zurückzuführen sind. Alternativ müßte natürlich auch an verstärkte Gebühren- und Beitragslösungen auf Länderebene gedacht werden. Bei diesen Instrumenten wäre die fiskalische Äquivalenz in besonders eindeutiger Weise gesichert. Anwendungsfälle für länderspezifische Zuschläge könnten zum Beispiel der beschleunigte Ausbau der Verkehrsinfrastruktur oder von Einrichtungen für Wissenschaft und Forschung sein.

Wenn es den Ländern gelänge, unmittelbare Verbindungen zwischen Steuerlast und Infrastrukturangebot transparent zu machen, könnte ein solches System auch von den Steuerzahlern akzeptiert werden.

Mit diesem Ansatz ist meine Phantasie für einen Steuerwettbewerb zwischen den Ländern innerhalb der Bundesrepublik aber auch schon fast am Ende. Nicht vorstellen kann ich mir Hebesätze bzw. Zuschläge bei Steuern auf hochmobile Steuerbemessungsgrundlagen, wie zum Beispiel Finanzkapital bzw. Erträgen aus Finanzkapital.

Da eine fiskalische Äquivalenz kaum vorstellbar ist, dürfte nach den Erkenntnissen der Kooperationstheorie ein Steuerwettbewerb in diesen Bereichen immer von den kleinsten Ländern gewonnen werden. Die größeren Länder wären auf Dauer gezwungen, ihre Sätze denen der kleineren Länder anzupassen. Innerhalb der Bundesrepublik könnte ein Steuerwettbewerb um mobile Steuerbemessungsgrundlagen allenfalls von Bremen oder dem Saarland gewonnen werden. Alle anderen Länder und auch alle zusammen müßten dagegen verlieren.

Natürlich muß man Fakten zur Kenntnis nehmen. In den letzten zehn Jahren hat der internationale Steuerwettbewerb im Bereich mobiler Bemessungsgrundlagen zu deutlichen Steuersatzsenkungen geführt.<sup>7</sup> Dieser Trend muß nicht auch noch durch einen Unterbietungswettbewerb der deutschen Länder angeheizt werden.

Außerdem müßte ein solcher Wettbewerb unter sonst gleichen Bedingungen dazu führen, daß die Steuersätze auf immobile Bemessungsgrundlagen tendenziell eher steigen müßten.

Lassen Sie mich aber auch noch auf ein anderes Problem des Steuerwettbewerbs hinweisen, das sich auch in der Bundesrepublik langsam einschleicht. Sie wissen, daß die Anwendung der Steuergesetze und die Erhebung der Steuern Länderangelegenheiten sind, wobei es vielfältige Abstimmungsverfahren zwischen Bund und Ländern zur Durchsetzung der Einheitlichkeit gibt.

Nicht zuletzt aufgrund des relativ stark nivellierenden Finanzausgleichs, der insbesondere im Bereich der Ge-

meinschaftsteuern den einzelnen Ländern nur relativ kleine Anteile an Steuermehr-, aber insbesondere auch an Steuermindereinnahmen läßt, zeigen etliche Länder aus Gründen der Wirtschaftsförderung eine wachsende Be-reitschaft zur aktiven Unterstützung von steuersparenden Lösungen. Auch die eine oder andere steuerrechtliche Entwicklung der letzten Jahre ist in diesem Zusammenhang zu sehen.

Dieser schleichende Prozeß ist einer der wesentlichen Gründe, warum ich durchaus Verständnis für die Forderungen nach einem Trennsystem habe. Aber auch hier sind schnell Grenzen erreicht. Ich kann mir zum Beispiel nicht vorstellen, daß die Länder akzeptieren könnten, wenn der Bund die ertrags- und konjunkturabhängigen Bestandteile seiner Steuereinnahmen an die Länder abgeben würde, um im Gegenzug seinen Anteil im Bereich der indirekten Steuern zu vergrößern.

Ich bin mir allerdings ziemlich sicher, daß sich die Diskussion um die richtige Verteilung der Steuerquellen zwischen Bund und Ländern in den nächsten Jahren intensivieren wird.

Selbstverständlich darf es dabei nicht dazu kommen, daß die Bundeseinheitlichkeit der Definition der Steuerbemessungsgrundlagen aufgegeben wird. Die Folgen für die Steuerzahler wären unübersehbar.

Dagegen halte ich eine Diskussion über länderspezifische Steuersätze bzw. länderspezifische Zuschläge im Bereich der Gemeinschaftsteuern durchaus für sinnvoll, und es lohnt sich auch, über einen stärkeren Einsatz von Gebühren- und Beitragslösungen auf Länderebene nachzudenken.

Im übrigen wäre dies ein schönes Thema für Volksentscheide als einem unmittelbaren Element der Demokratie. Denn letztendlich muß die Steuerpolitik an den Interessen der Bürgerinnen und Bürger und vor allem auch der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler ausgerichtet werden.

7 Jahresgutachten 1998/99 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, S. 189 ff.

# **Finanzausgleich**

---

# Verfassungsrechtlicher Spielraum für eine Reform des Finanzausgleichs

Hans-Wolfgang Arndt

*A government which robs Peter to pay Paul  
can always depend on the support of Paul.*  
George Bernard Shaw: Everybody's Political What's What

Der verfassungsrechtliche Spielraum für eine Reform des Finanzausgleichs lässt sich nur dann bestimmen, wenn man sich zunächst den geltenden Finanzausgleich vor Augen führt (Abschnitt A) und sodann die verfassungsrechtliche Problematik des derzeitigen Rechtszustandes ausleuchtet (B). Basierend auf diesen Erkenntnissen lassen sich die aktuellen Vorschläge für eine Reform des Finanzausgleichs an der Verfassung messen (C) und der Spielraum des Gesetzgebers für eine solche Reform bestimmen (D). Da es in vielen Fällen nicht sinnvoll ist, das „Rad neu zu erfinden“, soll abschließend noch ein Blick über die Grenzen geworfen werden, um zu sehen, ob und inwieweit andere föderalistisch organisierte Staaten – hier insbesondere Österreich, die USA und die Schweiz – ihr Ausgleichssystem sinnvoller gestalten und ob die dortigen Regelungen auf die Bundesrepublik Deutschland übertragbar sind (E).

## A Der derzeitige einfachgesetzliche und verfassungsrechtliche Finanzausgleich

Das Problem, um das es im bundesstaatlichen Finanzausgleich des Grundgesetzes letztlich geht, lässt sich mit den Worten des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs knapp und präzise fassen. Wie Präsident Müller am 13. Februar 1997 bei der Vorlage seiner jährlichen „Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes“ sagte, könne es langfristig nicht dabei bleiben, daß das wirtschaftsstarken Hessen die höchsten Pro-Kopf-Steuereinnahmen aller Länder verzeichne, sich aber nach

dem Länderfinanzausgleich bei der Bewertung der Steuerkraft der alten Flächenländer auf dem sechsten Platz wiederfinde. Das steuerschwache Saarland rücke dagegen vom letzten auf den ersten Platz vor (FAZ vom 14.2.1997, S. 5). Dieser unhaltbare Zustand könnte nur durch eine Verfassungsklage in Karlsruhe geändert werden, durch die der bisherige Länderfinanzausgleich neu geordnet werden müsse, da er zu einer „Übernivellierung“ führe (a.a.O.).

Wenn sich auch das Problem, um das es geht, knapp und präzise schildern lässt, so ist jedoch der Sachverhalt, der zu dem „unhaltbaren“ Zustand führt, kompliziert. Er soll im folgenden in groben Zügen umrissen werden.

## 1 Das Verteilungssystem des Art. 106 GG

Die vertikale Verteilung des Steueraufkommens auf Bund, Länder und Gemeinden, die in Art. 106 GG normiert ist, ist dem Grundsatz nach so bemessen, daß Bund und Ländergesamtheit in der Lage sein sollen, ihre Aufgaben zu erfüllen. Falls sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt, normiert Art. 106 Abs. 4 1.Hs. GG eine Pflicht zur Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile. Die Aufteilung des Anteils der einzelnen Länder an den Steuereinnahmen der Ländergesamtheit regelt Art. 107 Abs. 1 GG.

## 2 Das Verteilungssystem des Art. 107 Abs. 1 GG

Mit Ausnahme des den Ländern zustehenden Umsatzsteueranteils werden die sonstigen Steuern nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens verteilt (Art. 107 Abs. 1 S. 1 GG). Die einzelnen Länder sollen an den Steuereinnahmen beteiligt werden, die in ihrem Gebiet erwirtschaftet werden. Das Ergebnis zeigt den Ländern, inwie-

weit sie mit ihrer Wirtschaftspolitik Erfolg gehabt haben (Arndt, JuS 1993, 360). Die Höhe des den Ländern gemäß Art. 107 Abs. 1 S. 1 GG zustehenden Anteils bestimmt sich grundsätzlich nach der örtlichen Zuständigkeit der Finanzämter. Dieser Grundsatz freilich würde bei der Körperschaftsteuer und bei der Lohnsteuer innerhalb der Länder zu ungerechtfertigten Verzerrungen führen. Für die Körperschaftsteuer ist gemäß § 20 Abs. 1 AO das Finanzamt örtlich zuständig, in dessen Bezirk sich die Geschäftsleitung eines Unternehmens befindet. Viele größere Unternehmen haben aber Niederlassungen auch in anderen Ländern. Diese Länder erhielten nach der in § 20 Abs. 1 AO erfolgten Festlegung des örtlichen Aufkommens der Körperschaftsteuer nichts, obgleich der von der Körperschaftsteuer besteuerte Unternehmensgewinn auch in ihrem Bereich erwirtschaftet worden ist. Problematisch ist ebenfalls die Verteilung der Lohnsteuer. Die Lohnsteuer wird zwar von den jeweiligen Arbeitnehmern geschuldet (§ 38 Abs. 2 S. 1 EStG), doch nicht von ihnen an das Finanzamt gezahlt, in dessen Bezirk sie wohnen; vielmehr behält der Arbeitgeber den Lohnsteueranteil des Arbeitnehmers ein und führt diesen Anteil an das für ihn zuständige Finanzamt ab (§ 38 Abs. 3 EStG). Dies würde, wegen der Konzentration der Lohnabrechnung auf eine Lohnabteilung bei Großunternehmen, zu erheblichen Verschiebungen führen. Um diese durch keinen vernünftigen Grund gerechtfertigten Verschiebungen und Verzerrungen auszugleichen, bestimmt Art. 107 Abs. 1 S. 2 GG, daß durch Bundesgesetz für die Körperschaftsteuer und die Lohnsteuer Bestimmungen über die Abgrenzung sowie über Art und Umfang der Zerlegung des örtlichen Aufkommens zu treffen sind. Damit bestätigt Art. 107 Abs. 1 S. 2 GG den Grundsatz des Art. 107 Abs. 1 S. 1 GG: In dem Land, in dem das Steuergeld erwirtschaftet wurde, soll es grundsätzlich verbleiben. Dieser Grundsatz wird einerseits über das Betriebsstättenprinzip und andererseits in typisierender Weise über das Wohnsitzprinzip verwirklicht.

Für die Verteilung der Umsatzsteuer unter den Ländern gilt die besondere Regelung des Art. 107 Abs. 1 S. 4

GG, wobei mit der Verteilung des Anteils der Ländergesamtheit (im folgenden: Länderanteil) an dieser Steuer gleichzeitig die Wirkung eines Finanzausgleichs zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern angestrebt wird: Der Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer wird zu 75 v.H. nach der Einwohnerzahl aufgeteilt (Art. 107 Abs. 1 S. 4 GG i.V.m. § 2 Abs. 1 Finanzausgleichsgesetz – FAG). Bereits diese Aufteilung hat gegenüber der Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen einen ausgleichenden Effekt zwischen den Ländern, weil in einigen Ländern das Umsatzsteueraufkommen als Folge der Konzentration von Wirtschaftsunternehmen wesentlich höher liegt als in anderen Ländern.

Das verbleibende letzte Viertel des Länderanteils an der Umsatzsteuer wird zum Ausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern verwendet. Finanzschwache Länder, d.h. diejenigen, deren Steuereinnahmen (ohne Umsatzsteuer und ohne Steuereinnahmen der Gemeinden nach § 8 FAG) je Einwohner unter 92 v.H. des Länderdurchschnitts liegen, erhalten aus diesem Viertel Ergänzungsanteile, bis sie 92 v.H. des Länderdurchschnitts erreicht haben (sog. Umsatzsteuerausgleich gemäß Art. 107 Abs. 1 S. 4 2.Hs. GG i.V.m. § 2 Abs. 2 FAG). Der danach noch verbleibende Betrag wird im Verhältnis der Einwohnerzahlen der Länder verteilt.

Eine weitere, das Umsatzsteueraufkommen der alten Länder umverteilende Regelung trifft § 1 FAG. Danach erhält der Bund aus dem Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen einen Anteil von 50 % der Summe, die für die Annuitätentilgung des Fonds „Deutsche Einheit“ erforderlich ist, zuzüglich 2,1 Mrd. DM (§ 1 Abs. 2 S. 1 FAG). Je die Hälfte dieser Lasten der Länder wird gemäß § 1 Abs. 2 S. 2 FAG im Verhältnis ihrer Einwohnerzahlen und ihrer Finanzkraft verteilt. Bei der Verteilung ist aber zu berücksichtigen, daß die Beiträge finanzschwacher alter Länder gemäß § 1 Abs. 3 FAG zu Lasten der Beiträge finanzstarker Länder gesenkt werden. So mußte Baden-Württemberg beispielsweise 1996 zusätzlich 174 Mio. DM zahlen; die Beitragspflicht von Schleswig-Holstein wurde um 124 Mio. DM abgesenkt. Diese unter-

---

schiedlichen Belastungen sollen bis zum Jahre 2005 stufenweise um jährlich 5 % bzw. 15 % abgebaut werden.

### **3 Der horizontale Finanzausgleich des Art. 107 Abs. 2 S. 1 und 2 GG**

Der Finanzausgleich des Art. 107 Abs. 2 GG soll die nach der Steuerverteilung des Art. 107 Abs. 1 GG noch verbleibenden Unterschiede bei den Steuereinnahmen eines jeden Landes angemessen ausgleichen. Zwar erfolgt durch die Verteilung der Umsatzsteuer schon eine gewisse Nivellierung der Steuereinnahmen, doch erbringen die Ergänzungsanteile gemäß Art. 107 Abs. 1 S. 4 2.Hs. GG wegen der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder noch nicht den vom Grundgesetz angestrebten angemessenen Ausgleich. Ziel des Art. 107 Abs. 2 GG ist es allerdings – wie sich dem Wortlaut „angemessen“ entnehmen lässt – nur, die unterschiedliche Finanzkraft der Länder, die nach der Steuerverteilung nach Art. 107 Abs. 1 GG noch verbleibt, in „gewissen Grenzen“ (BVerfGE 1, 131) auszugleichen. Dieses Ziel steht bei genauer Betrachtung zu dem des Art. 107 Abs. 1 GG in Widerspruch. Durch die Steuerverteilung nach dem örtlichen Aufkommen gemäß Art. 107 Abs. 1 GG sollen die Länder an ihrem wirtschafts- und strukturpolitischen Erfolg beteiligt werden. Diese Erfolgszurechnung wird geschrämt, wenn die wirtschaftlich erfolgreichen Länder Ausgleichszahlungen an andere Länder leisten müssen.

In Art. 107 Abs. 2 GG verwirklicht sich das bündische Prinzip des Einstehens füreinander, das nicht nur im Verhältnis von Bund und Ländern, sondern auch im Verhältnis der Länder untereinander gilt (BVerfGE 72, 330). Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG verlangt jedoch nur einen angemessenen Ausgleich. Die dem bundesstaatlichen Prinzip entnommene Pflicht zur Ausgleichszahlung darf nicht dazu führen, daß die Einnahmen der Länder dasselbe Niveau haben. Es gehört zum Wesen des Bundesstaates, daß zwischen den Ländern Unterschiede bestehen (so schon BVerfGE 1, 131). Diesem Spannungsverhältnis zwischen eigenstaatlicher Selbstverantwortung und bun-

desstaatlicher Solidaritätsverpflichtung sucht das Bundesverfassungsgericht folgendermaßen gerecht zu werden:

„Das bundesstaatliche Prinzip begründet seinem Wesen nach nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten. Eine dieser Pflichten besteht darin, daß die finanziäreren Länder den schwächeren Ländern in gewissen Grenzen Hilfe zu leisten haben. Diese Pflichtbeziehung führt nach der Natur der Sache zu einer gewissen Beschränkung der finanziellen Selbständigkeit der Länder. ... Ein Verstoß gegen das bundesstaatliche Prinzip könnte dann in Betracht kommen, wenn der im FAG vorgesehene Ausgleich die Leistungsfähigkeit der gebenden Länder entscheidend schwächt oder zu einer Nivellierung der Länderfinanzen führt“ (BVerfGE 1, 131).

Das Spannungsverhältnis ist dementsprechend zwischen den Polen Hilfeleistungsgebot und Nivellierungsverbot aufzulösen.

Die einfachgesetzliche Regelung des Länderfinanzausgleichs und damit der Versuch, den bundesverfassungsgerichtlichen Forderungen gerecht zu werden, findet sich in den §§ 4 ff. FAG.

Nach der Terminologie des Finanzausgleichsgesetzes erhalten die ausgleichsberechtigten Länder Zuschüsse (Ausgleichszuweisungen) aus Beiträgen der ausgleichspflichtigen Länder (§ 4 FAG). Um entscheiden zu können, welche Länder ausgleichsberechtigt und welche ausgleichspflichtig sind, findet eine Gegenüberstellung der Finanzkraftmeßzahl und der Ausgleichsmeßzahl eines jeden Landes statt. Die Finanzkraftmeßzahl ist dabei die Summe der wesentlichen Steuereinnahmen eines Landes nach § 6 Abs. 1 FAG einschließlich im Prinzip der Hälfte der Steuereinnahmen seiner Gemeinden (§ 6 Abs. 1 FAG i.V.m. § 8 FAG). Während die Finanzkraftmeßzahl – wie es schon der Name andeutet – die Finanzkraft eines Landes dokumentieren soll, stellt die Ausgleichsmeßzahl den Bezug zum bundesdurchschnittlichen Finanzaufkommen der Länder her. Die Ausgleichsmeßzahl ist die Summe zweier Zahlen: der Meßzahl zum Ausgleich der Länder-

einnahmen und der zum Ausgleich der Einnahmen der Gemeinden (§ 6 Abs. 2 FAG). Zur Berechnung jeder dieser beiden Meßzahlen werden zunächst die Einnahmen aller Länder und im Prinzip die Hälfte der Einnahmen aller Gemeinden durch die Summe der Einwohner im gesamten Bundesgebiet geteilt. Diese Beträge der Länder- und Gemeindeeinnahmen je Einwohner im Bundesdurchschnitt werden dann mit der Einwohnerzahl des Landes vervielfacht, dessen Ausgleichsmeßzahl ermittelt werden soll. Bei der Ermittlung der Meßzahlen zum Ausgleich der Ländereinnahmen werden die Einwohnerzahlen grundsätzlich mit 100 % gewertet. Eine Ausnahme gilt allein für die Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin; deren Einwohnerzahlen sind mit 135 % zu werten (§ 9 Abs. 2 FAG). Rechnerisch ergibt sich dadurch für die Stadtstaaten eine höhere Einwohnerzahl. Diese höhere Einwohnerwertung, die „Einwohnerveredelung“, war bereits zweimal Gegenstand verfassungsgerichtlicher Auseinandersetzungen. In beiden Fällen hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, die Berücksichtigung der strukturellen Eigenart der Stadtstaaten durch die höhere Einwohnerwertung sei grundsätzlich zulässig (BVerfGE 72, 415 ff.; 86, 148 ff.). Bei der Ermittlung der Meßzahlen zum Ausgleich der Gemeindeeinnahmen erfolgt ebenfalls eine „Einwohnerveredelung“ (§ 9 Abs. 3 FAG). Danach gilt: Je höher die Einwohnerzahl der Gemeinde, um so höher die Einwohnerwertung.

Beim Vergleich der Finanzkraftmeßzahl mit der Ausgleichsmeßzahl wird deutlich, wie sich das Finanzaufkommen des betreffenden Landes zur länderdurchschnittlichen Finanzkraft verhält. Übersteigt die Finanzkraftmeßzahl die Ausgleichsmeßzahl, so ist das Land nach Maßgabe des § 5 Abs. 1 i.V.m. § 10 FAG ausgleichspflichtig; erreicht die Finanzkraftmeßzahl die Ausgleichsmeßzahl nicht, ist das Land ausgleichsberechtigt (§ 5 Abs. 2 i.V.m. § 10 FAG).

Bei dieser Berechnungsmethode ist die Einwohnerwertung ein bedeutender Faktor für die gesamten Zahlungsströme im Finanzausgleich. Je höher die Einwohnerwertung eines Landes ist, um so höher wird bei der

Multiplikation die Ausgleichsmeßzahl dieses Landes. Für finanzstarke „einwohnerveredelte“ Länder hat dies zur Folge, daß sich der Überschuß von Finanzkraftmeßzahl zur Ausgleichsmeßzahl verringert und damit dieses Land geringere Ausgleichsbeiträge zu erbringen hat (Hamburg). Bei finanzschwachen „einwohnerveredelten“ Ländern vergrößert sich durch eine höhere Ausgleichsmeßzahl die Differenz von der Finanzkraftmeßzahl bis zur Ausgleichsmeßzahl und führt damit für dieses Land zu höheren Ausgleichszuweisungen (Bremen, Berlin).

Im Rahmen der Berechnung der Ausgleichsmeßzahl hat die Einwohnerwertung damit auch Auswirkungen auf die Länder, die keine Einwohnerwertung erhalten. Die Einwohnerwertung führt zu einer fiktiven bundesweiten Einwohnerzahl, die die tatsächliche Einwohnerzahl übersteigt. Als Folge dieser fiktiv höheren Einwohnerzahl ergibt sich bei der Division der Steuereinnahmen aller Länder durch die Summe der Einwohner aller Länder ein kleinerer durchschnittlicher Kopfbetrag, als wenn die Division durch die Summe der tatsächlichen Einwohner erfolgte. Oder anders formuliert: Der durchschnittliche Kopfbetrag je gewertetem Einwohner ist wegen der Einwohnerwertung kleiner als der durchschnittliche Kopfbetrag ohne Einwohnerwertung. Bei der anschließenden Multiplikation des durchschnittlichen Kopfbetrages mit der Einwohnerzahl des jeweiligen Landes ergibt sich deshalb aufgrund des kleineren durchschnittlichen Kopfbetrages auch eine kleinere Ausgleichsmeßzahl, als wenn man bei der Ermittlung des Kopfbetrages die tatsächlichen Einwohner als Maßgröße nehmen würde. Diese durch die Einwohnerwertung verursachte kleinere Ausgleichsmeßzahl führt grundsätzlich zu größeren Überschüssen und zu geringeren Fehlbeträgen.

Die Bemessung der Ausgleichszuweisungen regelt § 10 FAG. Durch die Ausgleichspflicht werden die ausgleichsberechtigten Länder auf grundsätzlich mindestens 95 % der länderdurchschnittlichen Finanzkraft angehoben (vgl. § 10 Abs. 1 bis 3 FAG). Die Höhe des Ausgleichsvolumens wird bestimmt durch die Zuweisungen an die finanzschwachen Länder.

---

Bei der Ermittlung der ausgleichspflichtigen Überschüsse wird die Finanzkraft eines überdurchschnittlich finanziestarken Landes zwischen 100 % und 101 % der durchschnittlichen Finanzkraft der Ländergesamtheit mit 15 %, zwischen 101 % und 110 % mit 66 % und über 110 % mit 80 % zum Ausgleich herangezogen (§ 10 Abs. 2 FAG). Die so ermittelten Beträge werden mit dem Vomhundertsatz (Abschöpfungsquote) zur Aufbringung der Ausgleichszuweisungen herangezogen, der erforderlich ist, damit die Summe der Ausgleichsbeiträge mit der Summe der Ausgleichszuweisungen übereinstimmt. Dadurch kann eine Überschreitung der Prozentsätze des § 10 Abs. 2 FAG eintreten. Dies war 1995 und 1996 der Fall. Übersteigt der Ausgleichsbeitrag eines ausgleichspflichtigen Landes die Summe aus 15 v.H. seiner Finanzkraft zwischen 100 und 101 v.H. der Ausgleichsmeßzahl sowie 80 v.H. seiner Finanzkraft über 101 v.H. der Ausgleichsmeßzahl, so ist der übersteigende Betrag auszugleichen (§ 10 Abs. 4 FAG). Man kann im Umkehrschluß auch sagen, einem finanziestarken Land müssen von seiner Finanzkraft zwischen 100 und 101 v.H. 85 % und von seiner Finanzkraft über 101 v.H. 20 % verbleiben. Mit anderen Worten: Von seiner Finanzkraft über 101 v.H. ist ein finanziestarkes Land im Höchstfalle mit 80 % zahlungspflichtig (§ 10 Abs. 2, 3 und 4 FAG).

Nach Anwendung dieses Ausgleichsverfahrens unter den Ländern ist zu prüfen, ob sich durch den Finanzausgleich die Finanzkraftreihenfolge bei den zahlungspflichtigen Ländern verändert hat. Ein finanzienschwaches („ausgleichspflichtiges“) Land darf nämlich durch den Finanzausgleich höchstens zu dem vor ihm liegenden finanziestarkeren Land aufschließen, und ein finanziestarkes Land darf höchstens bis zu dem nächstschwächeren Land absinken (§ 10 Abs. 5 FAG).

Vom Ausgleichsvolumen des Länderfinanzausgleichs entfielen 1996 auf den Umsatzsteuerausgleich nach Art. 107 Abs. 1 S. 4 2.Hs. GG 13,7 Mrd. DM und auf den Finanzausgleich unter den Ländern nach Art. 107 Abs. 2 S. 1 und 2 GG 12,3 Mrd. DM.

#### 4 Die Bundesergänzungszuweisungen des Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG

Nach Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG kann der Bundesgesetzgeber bestimmen, daß der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs gewährt.

Diese Bundesergänzungszuweisungen gibt es gemäß § 11 FAG in fünf Ausprägungen, und zwar sogenannte Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen, zwei verschiedene Formen der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sowie Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen und Sonder-Bundesergänzungszuweisungen.

Die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen werden gemäß § 11 Abs. 2 FAG an finanzschwache alte und neue Länder gewährt. Durch den Länderfinanzausgleich werden die finanzschwachen Länder grundsätzlich auf mindestens 95 v.H. des Bundesdurchschnitts angehoben. Die verbleibenden 5 Prozentpunkte zum Durchschnitt werden zu 90 v.H. durch die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen ausgeglichen. Die Finanzkraft der finanzschwachen Länder wird damit auf grundsätzlich 99,5 v.H. des Bundesdurchschnitts angehoben.

Neun alte und neue Länder erhalten wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung und der zentralen Verwaltung jährlich Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gemäß § 11 Abs. 3 FAG. Die neuen Länder erhalten zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten sowie zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft ebenfalls Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (§ 11 Abs. 4 FAG).

Fünf alte Länder erhalten zum Ausgleich überproportionaler Belastungen sogenannte Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen (§ 11 Abs. 5 FAG). Zu guter Letzt erhalten die beiden Länder Bremen und Saarland zur Haushaltssanierung sogenannte Sonder-Bundesergänzungszuweisungen (§ 11 Abs. 6 FAG).

Das Gesamtvolumen der Bundesergänzungszuweisungen belief sich 1996 auf rund 25,2 Mrd. DM.

## 5 Auswirkungen des Länderfinanzausgleichs

Für die ausgleichspflichtigen Länder haben die dargestellten Ausgleichssysteme Auswirkungen in mehrfacher Hinsicht. Der Umsatzsteuerausgleich führt ebenso wie der Länderfinanzausgleich zu einer Umverteilung zu Lasten der finanzstarken Länder. Außerdem erhalten diese keine Bundesergänzungszuweisungen. Schließlich finanzieren die ausgleichspflichtigen Länder die Bundesergänzungszuweisungen indirekt mit. Denn da es sich bei diesen Aufwendungen um notwendige Ausgaben des Bundes handelt (Art. 106 Abs. 3 Nr. 1 GG), verringert sich entsprechend die Beteiligung der Länder am Umsatzsteueraufkommen. Insoweit enthalten die Bundesergänzungszuweisungen einen rechnerisch erfaßbaren Länder- und einen Bundesanteil.

Finanzschwache Länder dagegen profitieren zum Teil erheblich von diesem Ausgleichssystem. Selbst für ein kleines Land können sich diese Beträge auf mehrere Milliarden jährlich summieren. Am Beispiel des Landes Bremen wird das Ausmaß der Finanzverschiebungen deutlich: Der Beitrag Bremens zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ wird 1996 um 52,3 Mio. DM ermäßigt; entsprechend erhöht sich der Umsatzsteueranteil Bremens um diesen Betrag. Im Länderfinanzausgleich werden von den Steuereinnahmen 90 Mio. DM für Hafenlasten abgesetzt; verminderte Einnahmen führen zu höheren Ausgleichsleistungen anderer Länder. Des Weiteren wird die Einwohnerzahl Bremens im Länderfinanzausgleich mit 135 v.H. gewertet. Dies stellt Bremen zu Lasten anderer Länder in Höhe von 635 Mio. DM und zu Lasten des Bundes im Rahmen der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen von 120 Mio. DM besser. Zusätzlich erhält Bremen Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 126 Mio. DM als Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, 80 Mio. DM als Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen sowie 1,8 Mrd. DM als Sonder-Bundesergänzungszuweisungen. Gemessen an der Ausgleichsmeßzahl wird damit die Finanzkraft des Landes Bremen allein durch den Länderfinanzausgleich und die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen auf 99,5 v.H. der

durchschnittlichen Finanzkraft angehoben. Unter Einbeziehung dieser übrigen Beträge erhält das Land Bremen eine Finanzausstattung weit über dem Länderdurchschnitt.

## B Die verfassungsrechtliche Problematik des derzeitigen Rechtszustandes

In welchem Umfang das Grundgesetz die originäre Finanzkraft eines Landes garantiert, hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) bislang nicht eindeutig geklärt. In Anlehnung an die Rechtsprechung des BVerfG gehört zur eigenen Finanzausstattung, zur eigenen Finanzkraft eines Landes nur das, was ihm von den im Lande erwirtschafteten Steuern nach Durchführung des Umsatzsteuerausgleichs nach Art. 107 Abs. 2 GG verbleibt. Nur diese eigene Finanzausstattung steht für den Finanzausgleich unter den Ländern zur Verfügung als „Abgabe der leistungsstärkeren Länder aus Eigenem“ (BVerfGE 72, 386). Der Umfang des nach Art. 107 Abs. 2 GG „angemessenen Ausgleichs“ zwischen den Ländern wird vom Grundgesetz selbst nicht konkretisiert. Eine verfassungsrechtliche Obergrenze für die Ausgleichspflicht eines finanzstarken Landes gibt das vom BVerfG statuierte Nullierungsvorbot, das für sich allein jedoch lediglich die völlige Gleichstellung der Länder verbietet. Die bundesstaatliche Solidarpflicht wird auch nicht durch ein verfassungsrechtliches Gebot zur Wahrung oder gar zur Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse konkretisiert. Denn die Verfassung sieht dies für den Bereich des Finanzausgleichs ausdrücklich nicht vor, und dieses Gebot kann der Verfassung auch nicht in der Gesamtschau als verfassungsimmanenter Grundsatz entnommen werden.

Unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten sind vor allem vier Problemkreise zu nennen, die die Zulässigkeit des derzeitigen Finanzausgleichssystems in Frage stellen:

- verfassungsrechtliche Parameter für eine Obergrenze der Solidaritätspflicht finanzstarker Bundesländer,

- 
- das vom Bundesverfassungsgericht statuierte Nivellierungsverbot mit seinen unterschiedlichen Auswirkungen,
  - die verfassungsrechtliche Problematik einiger Bundesergänzungszuweisungen und
  - die verfassungsrechtlichen Auswirkungen des Ausbleibens von Länderneugliederungen.

## 1 Verfassungsrechtliche Parameter für eine Obergrenze der Solidaritätspflicht finanzstarker Bundesländer

Eine Obergrenze der bundesstaatlichen Solidarpflicht der finanzstarken Länder ergibt sich aus dem im Vermögensteuerbeschuß des BVerfG vom 22. Juni 1995 entwickelten Halbteilungsgrundsatz (BVerfGE 93, 121). Diese verfassungsgerichtliche Rechtsprechung ist in der Literatur ganz überwiegend und in der Rechtsprechung nur teilweise auf Zustimmung gestoßen (vgl. Nachweise NJW 1998, 2552). Das vielzitierte Urteil des Bundesfinanzhofs (BFH), in dem dieser eine Anerkennung der Halbteilung ablehnte, bezog sich allerdings ausdrücklich nur auf vor 1995 verwirklichte Steuertatbestände, die Geltungskraft dieses Grundsatzes auf spätere Zeiträume hat das Gericht offen gelassen (NJW, a.a.O.). Der vom Bundesverfassungsgericht statuierte Grundsatz der „hälftigen Teilung zwischen privater und öffentlicher Hand“ gilt in entsprechender Weise auch für die Solidarpflicht eines finanzstarken Landes:

- Wie dem Staatsbürger nach dem Grundsatz der hälftigen Teilung die Hälfte seines über Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Ertrages zu verbleiben hat, so muß auch die Abgabepflicht aus dem Eigenen eines Geberlandes auf die Hälfte seiner überdurchschnittlichen Finanzkraft beschränkt bleiben.
- Wie der Bürger vor einem übermäßigen staatlichen Zugriff auf sein Eigentum geschützt werden muß, so müssen auch die finanzstarken Länder vor den übermäßigen Ausgleichsansprüchen der finanzschwachen Länder geschützt werden.

- Eine Solidarität, die dazu zwänge, mehr als die Hälfte abzugeben, ist mit der Grundentscheidung für Eigentum ebenso unvereinbar wie mit der Grundentscheidung für Eigenstaatlichkeit.
- Die Pflichten eines Geberlandes und die Steuerpflicht eines Bürgers fußen auf dem gemeinsamen Grundgedanken der Solidarität, und gemein sind beiden auch die Grenzen der Solidarpflicht. Ebenso wie es der Grundsatz der hälftigen Teilung verbietet, über diese Grenze hinaus Steuern zu Umverteilungszwecken zu erheben, ist es mit den Grundlagen der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes unvereinbar – und damit zugleich im Sinne des Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG nicht „angemessen“ –, wenn die Früchte wirtschaftspolitischer Initiative und spezifischer Leistung einzelner Länder im Wege des Finanzausgleichs zu mehr als 50 % abgeschöpft und umverteilt werden. Denn hinter den Finanzausgleichsleistungen finanzstarker Länder steht die Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft ihrer Bürger, die über die Steuern den öffentlichen Aufgaben ihrer Länder zukommt. Wenn nun mehr als die Hälfte des überdurchschnittlichen Anteils an diesen Steuereinnahmen in andere Länder transferiert wird, werden die Bürger um den Lohn ihrer Leistung gebracht.
- Die Bürger in den einzelnen Ländern können als Wähler das für die Haushalts- und Finanzwirtschaft verantwortliche Parlament nur kontrollieren und dessen Verantwortung einfordern, wenn sich die wirtschaftlichen Auswirkungen der Landespolitik in positiver wie in negativer Hinsicht spezifisch auf „ihr“ Land erstrecken. Damit ist eine Abschöpfung von mehr als 50 % auch mit dem Demokratieprinzip unvereinbar. Denn eine Abschöpfung von mehr als 50 % des durch überdurchschnittlich erfolgreiche Wirtschaftspolitik bzw. überdurchschnittliche Sparsamkeit „Verdienten“ nimmt dem Wähler die Möglichkeit, eben diese Überdurchschnittlichkeit durch entsprechende Stimmabgabe zu honorieren bzw. im umgekehrten Fall zu sanktionieren.

Von der föderalen Solidarpflicht wird allein die über dem Länderdurchschnitt liegende Finanzmasse eines Landes erfaßt. Denn nur insoweit liegt eine „unterschiedliche“ Finanzkraft im Sinne des Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG vor, die einem angemessenen Finanzausgleich unterliegt. Die im Höchstfall zulässige Abschöpfung aus dieser überdurchschnittlichen Finanzmasse ist am realen – unveredelten – Einwohner auszurichten. Denn nur dieses Ergebnis entspricht der inneren Logik der hälftigen Teilung.

## **2 Das verfassungsrechtliche Nivellierungsverbot im System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs**

Das BVerfG stellte in seiner Entscheidung aus dem Jahr 1986 fest, daß der horizontale Finanzausgleich nicht zu einer Nivellierung der Länderfinanzen führen darf. Ebensowenig darf es nach Ansicht des Gerichts im Regelfall durch die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen – im vertikalen Finanzausgleich – dazu kommen, daß die Finanzkraft des begünstigten Landes die durchschnittliche Finanzkraft der Länder nach der horizontalen Finanzkraft übersteigt.

### **a Leistungen an den Fonds „Deutsche Einheit“ im System des Finanzausgleichs**

Die Leistungen aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ haben den horizontalen und vertikalen Finanzausgleich in den Jahren 1991 bis 1994 ersetzt. Die Abwicklung des Fonds wird im Finanzausgleichsgesetz geregelt. Die Leistungen an den Fonds „Deutsche Einheit“ wie auch die Ausgleichszahlungen der finanzstarken Länder an die finanzschwachen Länder gehören im Ergebnis formell wie materiell zu dem Länderfinanzausgleichssystem. Durch die den Fonds „Deutsche Einheit“ berührenden Zahlungen darf die Finanzkraft eines finanzstarken Landes in Anwendung des Nivellierungsverbots nicht unter die durchschnittliche Finanzkraft der Länder absinken.

### **b Reichweite des Nivellierungsverbots im Hinblick auf die Bundesergänzungszuweisungen**

Im Regelfall dürfen Bundesergänzungszuweisungen die Finanzkraft eines begünstigten Landes nicht über die durchschnittliche Finanzkraft hinaus verstärken. Nur bei Sonderbedarfen einzelner Länder, die nicht dazu dienen, die Finanzkraft der leistungsschwachen Länder allgemein anzuheben, darf als begründungspflichtige Ausnahme ein Land, dessen Finanzkraft bereits den Durchschnitt erreicht hat, mit Bundesergänzungszuweisungen begünstigt werden. Nur insoweit sind Bundesergänzungszuweisungen nicht am Nivellierungsverbot zu messen.

Das Nivellierungsverbot zieht im übrigen nicht nur seine Grenze für den Zuweisungsumfang der finanzschwachen Länder, sondern es gilt gleichsam komplementär auch für die ausgleichspflichtigen Länder. Überdurchschnittlich finanzstarke Länder dürfen durch die Ausgleichsstufen nicht auf eine unterdurchschnittliche Finanzkraft absinken.

### **c Garantie der Finanzkraftreihenfolge**

Das Nivellierungsverbot beschränkt nicht nur den Umfang von Finanzkraftverschiebungen im System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, sondern sichert mit der Garantie der Finanzkraftreihenfolge die gleichmäßige Umsetzung der Verschiebungen auf alle Länder. Notwendigerweise müssen deshalb die Reichweite des Nivellierungsverbots und die der Garantie der Finanzkraftreihenfolge übereinstimmen.

### **d Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Einwohnerveredelung**

Das BVerfG hat zwar die Einwohnerwertung für die Stadtstaaten für zulässig, wenn auch nicht zwingend gehalten. Durch den Stadtstaaten-Bonus wird der Schutzbereich des Gleichbehandlungsgrundsatzes betroffen, ohne daß ein sachlicher Grund für eine Differenzierung

---

vorliegt. Die strukturelle Eigenart der Stadtstaaten ist für sich kein sachlicher Grund. Das Brecht-Popitzsche Gesetz („Verdichtung führt zu Kostensteigerung“) wird ganz überwiegend als widerlegt angesehen und begegnet föderalen Bedenken. Die nicht an die Stadtstaaten angrenzenden Flächenländer trifft nur eine verminderte Hilfspflicht. Das gemäß dem Grundsatz der Erforderlichkeit am wenigsten belastende Mittel ist aber immer dasjenige, welches Unbeteiligte schont und dem regionalen Charakter der Stadtstaatenproblematik gerecht wird.

*e Ausrichtung des Nivellierungsverbots und der Garantie der Finanzkraftreihenfolge an der Finanzkraft pro realem Einwohner*

Die Einwohnerveredelung nach § 10 Abs. 2 und 3 FAG ist zwar verfassungsrechtlich zulässig, jedoch nicht verfassungsrechtlich geboten. Die Veredelung hat somit nur den Rang einer einfachgesetzlichen Regelung, die als solche nicht den Maßstab für eine verfassungsrechtliche Beurteilung vorgeben kann. Verfassungsrechtlicher Anknüpfungspunkt für das Nivellierungsverbot ist daher wie für den Halbteilungsgrundsatz nur der reale Einwohner bzw. die nach den realen Einwohnerzahlen ermittelte durchschnittliche Finanzkraft.

### 3 Zur Verfassungsmäßigkeit verschiedener Sonder-Bundesergänzungszuweisungen

*a Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung und der zentralen Verwaltung an kleine Länder*

Diese Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sind bundesstaatlich eher unerwünscht und verfassungsrechtlich kaum noch vertretbar:

- Der Empfängerkreis wird unabhängig von der Entwicklung der Finanzkraft der begünstigten Länder festgeschrieben. Damit werden auch Länder begün-

stigt, deren Finanzkraft nahe beim Länderdurchschnitt liegt.

- Im Finanzausgleichsgesetz ist weder eine Pflicht zur Überprüfung der Angemessenheit dieser Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen noch eine Befristung oder eine Revisionsklausel vorgesehen. Ein Land kann daher auch dann in den Genuß dieser Bundesergänzungszuweisungen kommen, wenn es finanzstark wird.
- Die Frage der Zuweisungsberechtigung ist verfassungsrechtlich problematisch. Der Kleinheitsgrenze, die zwischenzeitlich immerhin für neun Länder gilt, mangelt es an einer überzeugenden Begründung.

*b Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen*

Die Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen können mit dem Gedanken eines Besitzstandsschutzes nicht gerechtfertigt werden und sind zudem als Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen verfassungsrechtlich nicht ausreichend begründet. Diese Bundesergänzungszuweisungen können aber im Wege der verfassungskonformen Auslegung den Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 2 FAG gleichgestellt werden. Deshalb gilt das vom BVerfG für § 11 Abs. 2 FAG statuierte Nivellierungsverbot auch für Zuweisungen nach § 11 Abs. 5 FAG.

*c Haushaltsnotlagen-Bundesergänzungszuweisungen*

Die derzeitige Regelung der Haushaltsnotlagen-Bundesergänzungszuweisungen in § 11 Abs. 6 FAG enthält zwar eine konkrete Zweckbestimmung, schöpft jedoch die vom BVerfG vorgegebenen Möglichkeiten insoweit nicht aus, als das sonst zulässige Ausmaß der Bundesergänzungszuweisungen (Verschaffung der durchschnittlichen Finanzkraft) nur vorübergehend überschritten werden darf und die Gewährung der Bundesergänzungszuweisungen daran gebunden wird, daß das betreffende Land sich zur Aufstellung und Durchführung eines Sanie-

rungsprogramms verpflichtet. Insbesondere der Faktor der nur vorübergehenden Hilfe wurde bislang nicht ausreichend beachtet.

Beide bislang durch die Haushaltsnotlagen-Bundesergänzungszuweisungen begünstigten Länder (Bremen und das Saarland) tragen daher die Darlegungslast, ob und wie diese Mittel effizienter als bislang eingesetzt werden können, um eine Sanierung zu erreichen. Ohne einen solchen mittelbaren, deutlich verschärften Eingriff in die Haushaltstutonomie durch den Zwang zu weiteren Einsparungen dürfte die Gewährung weiterer Ergänzungszuweisungen sogar unzulässig sein, da sich andernfalls keine Überwindung der extremen Haushaltsnotlage abzeichnet.

#### **4 Verfassungsrechtliche Konsequenzen des Ausbleibens von Länderneugliederungen**

Die permanente Unterstützung nicht überlebensfähiger Gebietskörperschaften, sei es durch Länderfinanzausgleich, sei es durch Bundesergänzungszuweisungen, widerspricht den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 107 Abs. 2 GG. Denn aus ihnen ergibt sich in Anknüpfung an den ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens eine akzessorische Unterpflicht der Nehmerländer, bündische Solidarleistungen nicht auf unbegrenzte Zeit in Anspruch zu nehmen, ohne sich ernsthaft um Alternativen zu bemühen.

Drei Stufen können hier unterschieden werden: Auf der ersten Stufe stehen die Ansprüche der ausgleichsberechtigten Länder gegen die Geberländer aus der bündischen Solidarpflicht des Art. 107 Abs. 2 GG heraus. Demgegenüber verpflichtet der Grundsatz der Bundestreue in einer zweiten Stufe die Nehmerländer dann, wenn die finanzielle Eigenständigkeit auf Dauer durch die Ausgleichsleistungen nicht erreicht werden kann, auf anderem Wege, z.B. durch eine Fusion mit einem anderen Land, Abhilfe zu schaffen. Auf der dritten Stufe wird die Länderangelegenheit Sache des Bundes. Soweit eine vom Bund initiierte Neugliederung wegen des Erfordernisses

eines zustimmenden Volksentscheids erfolglos geblieben ist, wäre es unter anderem möglich, die Verpflichtungen von Bund und Ländern zur Unterstützung des nicht lebensfähigen Landes zu kürzen, um so die betreffende Landesregierung und das Landesvolk selber die Konsequenzen ihres Entschlusses der Eigenständigkeit tragen zu lassen.

#### **C Modellbeschreibung eines neuen Finanzausgleichs**

Eine Analyse des geltenden Ausgleichssystems zeigt: Es genügt nicht, einzelne Ausgleichsregelungen anzupassen, es bedarf vielmehr einer grundlegend neuen Struktur. Um echte Anreizwirkungen zu schaffen, müssen die bisher getrennten Stufen „Umsatzsteuerausgleich“ und „Länderfinanzausgleich im engeren Sinn“ grundlegend neu gestaltet werden und die Bundesergänzungszuweisungen teilweise wegfallen. Freilich kann eine so weitgehende Reform nicht ohne Besitzstandswahrende Regelungen umgesetzt werden, da die Länder in höchst unterschiedlichem Maß im Vergleich zum geltenden Recht finanziell betroffen sind. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, sieht der derzeitig überzeugendste Vorschlag eines Finanzausgleichs, den die Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg auf der Grundlage eines IW-Entwurfs<sup>1</sup> vorgelegt haben, die folgenden Stufen vor:

##### **1 Abschaffung des Umsatzsteuerausgleichs**

Der dem Finanzausgleich vorgelagerte finanzkraftbezogene Umsatzsteuerausgleich entfällt. Der Länderanteil an der Umsatzsteuer wird insgesamt (zu 100 %) nach Einwohnern verteilt. Damit wird eine klare Trennung zwischen

<sup>1</sup> Huber, B./Lichtblau, K. (1997): Systemschwächen des Finanzausgleichs – Eine Reformskizze, IW-Trends 1997, Nr.4, S. 1-21. Vgl. auch den Beitrag von Lichtblau, S. 95-115 in diesem Band.

---

Steuerverteilung („Eigenem“) und Steuerausgleich erreicht sowie die Voraussetzungen für stärkere Anreizwirkungen des Finanzausgleichs geschaffen. Mit der Abschaffung des finanzkraftbezogenen Umsatzsteuerausgleichs wird das Bund-Länder-Verhältnis nicht berührt. Der im Rahmen des Solidarpakts zwischen Bund und Ländern gefundene Finanzierungskompromiß bleibt erhalten.

## 2 Finanzausgleich unter den Ländern

Überschüsse und Fehlbeträge zur durchschnittlichen Finanzkraft werden einheitlich mit einer Quote von 50 % abgeschöpft und ausgeglichen. Dabei wird auf die unterschiedliche, im Rahmen des Länderfinanzausgleichs nur schwer begründbare Einwohnerwertung sowohl für die Stadtstaaten als auch für unterschiedliche Gemeindegrößen verzichtet. Die komplizierten Garantieregelungen auf Empfänger- und Zahlerseite werden durch die klare Ausgleichsregelung entbehrlich. Die komplizierten unterschiedlichen Ausgleichsstufen auf Empfängerseite entfallen deshalb ebenso wie die gestaffelten Tarife auf der Zahlerseite.

## 3 Bundesergänzungszuweisungen

Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) sowie Ergänzungszuweisungen zum Ausgleich erhöhter Kosten politischer Führung entfallen. Ein Wegfall von Fehlbetrags-BEZ ist im neuen Finanzausgleich unentbehrlich, weil es andernfalls nicht möglich wäre, Übernebulierungen abzubauen und Anreizwirkungen für alle Länder zu schaffen. Ergänzungszuweisungen zum Ausgleich überproportionaler Kosten politischer Führung mögen als Ausnahme für einen begrenzten Zeitraum hinnehmbar gewesen sein. Ihre Beibehaltung würde jedoch dazu führen, daß bestehende Strukturen zementiert werden. Die gesetzlichen Regelungen zu den befristeten Sonderbedarfs-BEZ bleiben unberührt. Damit wird – wie im Solidarpakt vorgesehen – der Aufbau in den neuen Ländern ungeschmälert in bisheriger Weise gefördert.

## 4 Besitzstandswahrung

Um eine finanzielle Schlechterstellung der Empfängerländer zu vermeiden, erhalten diese Länder im Jahr der Einführung des neuen Rechts den Status quo als Festbeträge (Besitzstandswahrung). Dies gilt ebenso für die Fehlbetrags-BEZ und für die BEZ für die Kosten politischer Führung. Den Festbeträgen werden die Verhältnisse des Jahres vor Inkrafttreten der Reform zugrundegelegt. Ab dem Folgejahr nach dem Übergang werden die Festbeträge mit jährlich 2 Prozentpunkten schrittweise abgebaut. Durch die Abschmelzregelung bei den BEZ werden Mittel des Bundes freigesetzt. Dem Bund wird damit eine gezielte Gewährung von zusätzlichen Investitionshilfen in den neuen Ländern ermöglicht.

## 5 Auswirkungen des Modells

Das Modell führt dazu, daß bei keinem Land ein Eingriff in die aktuelle Finanzsituation erfolgt. Finanzielle Brüche werden vermieden. Die Anreizwirkungen des neuen Finanzausgleichs greifen sofort; darauf kommt es entscheidend an. Finanzielle Einbußen im Vergleich zum geltenden Recht werden durch langfristige Übergangsregelungen abgedeckt. Künftig werden danach Steuermehreinnahmen eines jeden Landes stets allenfalls zur Hälfte im Finanzausgleich abgeschöpft. Der bisherige Besitzstand bleibt – mit einer sehr moderaten Abschmelzung ab dem 2. Jahr der Neuregelung – erhalten. Auf diese Weise wird einerseits den Empfängerländern ein hohes Maß an Sicherheit gewährt, andererseits aber auch für jedes Land ein großer Leistungsanreiz geschaffen.

Entscheidender Punkt sind die „Grenzwirkungen“ des Finanzausgleichs, d.h. der Umfang der Abschöpfungswirkung bei künftigen Veränderungen der Steuereinnahmen. Das bisherige Ausgleichssystem – bestehend aus dem Umsatzsteuerausgleich und dem Länderfinanzausgleich im engeren Sinn – führt wegen seiner hohen Ausgleichsintensität dazu, daß bei 7 von 16 Ländern zuletzt (im Jahr 1997) der Grenzeffekt des Finanzausgleichs der-

art stark war, daß ihnen von 100 DM zusätzlichen Steuereinnahmen lediglich zwischen 1 und 3 DM nach Finanzausgleich verblieben sind. Der Rest wird durch geringere Zuweisungen in den verschiedenen Ausgleichsstufen aufgezehrt.

#### D Neuer Finanzausgleich und Verfassungsrecht

Die verfassungsrechtlichen Parameter, an denen sich der dargestellte und weitere Vorschläge messen lassen müssen, sind unter (B) bereits dargelegt worden. Das dortige Prüfungsschema ist auf die Vorschläge von Bayern und Baden-Württemberg ebenso übertragbar wie auf alle weiteren Vorschläge, die bereits gemacht wurden und die mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit noch zu erwarten sind. Bevor diese verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstäbe an den geschilderten neuen Finanzausgleich angelegt werden, gilt es jedoch zu beachten: Für die Umsetzung und Realisierung aller Vorschläge sind politische Vorgaben wohl noch schwerer zu erfüllen als verfassungsrechtliche.

Die wichtigste politische Frage im Zusammenhang mit einer Reform des Finanzausgleichs dürfte wohl diejenige sein, ob es dazu einer Verfassungsänderung bedarf oder ob eine solche Reform mit einfacher Mehrheit beschlossen werden kann. Denn es steht zu erwarten, daß die neue rot-grüne Regierung in vielen Fällen eine Zweidrittel-Mehrheit im Bundestag und Bundesrat ebensowenig beschaffen können wird wie die bürgerlich-liberale Koalition bei vielen Reformprojekten in den letzten Jahren. Der dargestellte Vorschlag von Bayern und Baden-Württemberg bedarf keiner Verfassungsänderung, eine Änderung des Finanzausgleichsgesetzes genügt. Dessen ungeachtet spricht allerdings vieles dafür, in einem großen Kraftakt auch eine grundlegende Reform der Finanzverfassung vorzunehmen. Ob dies gelingen wird, ist allerdings zu bezweifeln.

Vor einer Reform des geltenden Finanzausgleichs turmen sich jedoch weitere – mehr politisch denn juristisch

zu nennende – Hindernisse auf: Alle den einfachgesetzlichen Finanzausgleich betreffende, auf Art. 107 GG gestützten Gesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. Zu der parteipolitisch betriebenen Blockade-Politik, mit der der Bundesrat ja nicht nur in der Theorie mißbraucht werden kann, treten beim Finanzausgleich noch weitere Konfliktpotentiale hinzu: Mögen sich auch die einzelnen Landesregierungen nicht immer parteipolitisch konform verhalten wollen, so steht doch häufig im Vordergrund ihres Interesses die Wahrung des jeweiligen Besitzstandes. An dieser partikularistischen Sicht könnte eine im Gemeinwohl stehende Reform des Finanzausgleiches durchaus scheitern. Jeder Reformvorschlag muß deshalb jedenfalls dann, wenn er sich Realisierungschancen bei mißt, diesem Besitzstandsaspekt Beachtung schenken.

Verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet der dargestellte Reformvorschlag aus den folgenden Gründen nicht:

- 1 Er wahrt die Obergrenze der Solidaritätspflicht, indem er die Abgabepflicht eines Geberlandes auf die Hälfte der überdurchschnittlichen Finanzkraft beschränkt.
- 2 Damit wahrt er zugleich die Grenzen, die die bundesstaatliche Ordnung und das Demokratieprinzip jeder Finanzausgleichsregelung ziehen. Zumindest die Hälfte der wirtschaftspolitischen Initiative und der spezifischen Leistung einzelner Länder bleibt diesen erhalten. Damit bleibt den Wählern die Möglichkeit, durch demokratische Wahlen überdurchschnittlich erfolgreiche Wirtschaftspolitik durch entsprechende Stimmenabgabe zu honorieren bzw. im umgekehrten Fall zu sanktionieren.
- 3 Der Reformvorschlag wird auch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gerecht, die eine Nivellierung verbietet. Demgegenüber ist der geltende Finanzausgleich, der bereits ohne Berücksichtigung der verschiedenen Bundesergänzungszuweisungen automatisch auf 99,5 % nivelliert, höchst problematisch.

- 
- 4 Der Reformvorschlag, der die Einwohnerveredelung ebenso ausklammert wie sonstige „Sonderlasten“, genießt damit nicht nur den Vorzug der Einfachheit, sondern klammert auf diese Weise zugleich die mit einer solchen Differenzierung verbundenen verfassungsrechtlichen Probleme aus.
  - 5 Mit der Abschaffung des Umsatzsteuerausgleichs erreicht der Reformvorschlag eine klare Trennung zwischen Steuerverteilung und Steuerausgleich und verstärkt die Anreizwirkungen des Finanzausgleichs. Verfassungsrechtliche Probleme entstehen dadurch nicht, da Art. 107 Abs. 1 GG dem einfachen Bundesgesetzgeber lediglich die Möglichkeit, aber nicht die Pflicht einräumt, einen dem Finanzausgleich vorgelagerten einfachgesetzlichen, auf die jeweilige Finanzkraft bezogenen Umsatzsteuerausgleich zu schaffen.
  - 6 Der Abbau der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen sowie der Ergänzungszuweisungen zum Ausgleich erhöhter Kosten politischer Führung ist nicht nur verfassungsrechtlich unproblematisch, sondern sogar verfassungsrechtlich erwünscht. Die Ergänzungszuweisungen zum Ausgleich erhöhter Kosten politischer Führung, die bereits sieben kleinere Bundesländer erhalten, werden seit längerem unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten angegriffen. Die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen, die automatisch jedes Land bislang auf 99,5 % der durchschnittlichen Finanzkraft heranführen, tragen maßgeblich dazu bei, die Nivellierungsgrenze zu berühren und in Verbindung mit einzelnen Bundesergänzungszuweisungen sogar zu überschreiten. Ihre Beibehaltung würde dazu führen, bestehende Strukturen zu zementieren und erwünschte Anreizwirkungen zu unterdrücken.
  - 7 Unter politischen, nicht unter juristischen Gesichtspunkten ist die Besitzstandswahrung des Reformvorschlags gutzuheißen. Ohne Besitzstandswahrung dürfte er nicht nur dramatisch an Realisierungschancen einbüßen, ein abrupter Wechsel würde auch in der politischen Landschaft der Bundesrepublik Deutschland

kaum hinnehmbar sein. Gegen den schrittweisen Abbau von jährlich 2 Prozentpunkten lassen sich verfassungsrechtliche Einwände ernsthaft nicht erheben.

Damit dürfte dieser Reformvorschlag, dem sicher noch weitere folgen werden, eine „doppelte Dividende“ einfahren: Zum einen beseitigt er verfassungsrechtliche Problemfälle und zum anderen schafft er ökonomisch gesunde Anreize für einen föderalen Wettbewerb, ohne durch einen abrupten Kurswechsel Widerstände zu provozieren. Zumindest im politischen Leben ist ein sanftes Umsteuern jedenfalls dann einer radikalen Kursänderung vorzuziehen, wenn, wie es bei dem gegenwärtigen Finanzausgleich der Fall ist, sich ein System über Jahrzehnte zwar nicht bewährt, aber in den Köpfen der Bürger als eine spezifische Ausbildung des deutschen Föderalismus festgesetzt hat. Dies ist fraglos beim deutschen kooperativen Föderalismus mit seinen Unitarisierungstendenzen der Fall. Dies ist – wie dargestellt – teilweise verfassungsrechtlich problematisch, ein sanftes Umsteuern auf einen mehr wettbewerblich ausgerichteten Föderalismus ist dagegen verfassungsrechtlich weit weniger bedenklich und eröffnet dem einfachen Gesetzgeber größere Gestaltungsspielräume.

## E Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Finanzsysteme Bundesrepublik Deutschland, Österreich, Schweiz und USA

### 1 Die unterschiedlichen rechtlichen Vorgaben

#### a Steuergesetzgebungshoheit

In der Bundesrepublik wird das Steueraufkommen der Länder durch die umfassende Gesetzgebungshoheit des Bundes zentral festgelegt, eine eigene Steuerpolitik steht den Ländern nicht zu. Ähnlich ist dies in Österreich, wo das eigenständige Besteuerungsrecht der Bundesländer gegenüber den Kompetenzen des Bundes ebenfalls kaum eine praktische Bedeutung hat.

Ganz anders stellt sich die Situation in der Schweiz sowie in den Vereinigten Staaten dar. Die Gliedstaaten dieser beiden Staaten bestimmen die Höhe ihrer Steuereinnahmen grundsätzlich selbst. Die Kantone in der Schweiz verfügen über eine weitreichende, subsidiäre Steuerhoheit, die es ihnen gestattet, Art und Umfang der kantonalen Steuern selbst festzulegen. Auch die Bundesstaaten der USA besitzen eigene, umfassende Gesetzgebungsrechte auf dem Gebiet der Steuern, mit deren Hilfe sie den Umfang ihrer Steuereinnahmen gestalten können.

#### ***b Primäre Steuerverteilung***

Während in der Bundesrepublik und in Österreich die Steuereinnahmen überwiegend nach dem Verbundsystem gemeinsam erhoben und anschließend zwischen Bund und Gliedstaaten aufgeteilt werden, geschieht die primäre Steuerverteilung in der Schweiz überwiegend nach dem Trennsystem, indem das Aufkommen bestimmter Steuerquellen entweder dem Bund oder den Kantonen ausschließlich zugewiesen wird. In den Vereinigten Staaten wird weder das Verbund- noch das Trennsystem angewandt; gestützt auf ihre jeweilige Steuerhoheit erheben Bund und Einzelstaaten statt dessen in Konkurrenz zueinander ihre Steuern.

#### ***c Maßnahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs***

Erfolgt schon die primäre Einnahmenverteilung zwischen den Staaten höchst unterschiedlich, so differieren die Finanzsysteme in den vier Staaten noch in einem verstärkten Maße in ihren Maßnahmen bezüglich des horizontalen Finanzausgleichs.

In der Bundesrepublik und in Österreich begegnet man dem Faktum der unterschiedlichen Finanzkraft der wirtschaftlich starken und schwachen Bundesländer mit einem Einnahmen- bzw. einem Steuerkraftausgleich. Mittels einer Angleichung der den Ländern zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wird versucht, die Einheit-

lichkeit der Lebensverhältnisse über alle Gliedstaaten hinweg zu gewährleisten.

In der Bundesrepublik erfolgt, nachdem die Steuern primär grundsätzlich nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens an die Länder fließen, ein Einnahmenausgleich in drei Schritten. Zunächst wird bereits bei der primären Aufteilung der Steuern auf die Bundesländer ein gewisser Ausgleich vorgenommen, indem der Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen zu 25 v.H. bevorzugt an finanzschwache Länder vergeben wird. Anschließend findet ein direkter horizontaler Finanzausgleich statt, indem im Rahmen des Länderfinanzausgleichs finanzstarke Länder Einnahmen an finanzschwache abgeben müssen. In einem letzten Schritt gewährt der Bund freie Finanzzuweisungen an finanzschwache Bundesländer.

Das österreichische Finanzsystem kennt keinen direkten horizontalen Finanzausgleich. Vielmehr werden den Bundesländern die Steuern fast ausschließlich entsprechend der Bevölkerungszahl zugewiesen, so daß große Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern gar nicht erst entstehen können. Mögliche verbliebene Unterschiede werden durch freie Finanzzuweisungen im Rahmen des „Kopfquotenausgleichs“ weiter vermindert.

Findet in der Bundesrepublik und in Österreich ein systematischer Ausgleich auf der Einnahmeseite der Gliedstaaten statt, so berücksichtigen die Finanzausgleichssysteme der Schweiz und der USA überwiegend die unterschiedliche Finanzkraft der Gliedstaaten auf deren Ausgabenseite. Über zweckgebundene, vertikale Transfers werden Ausgaben der finanzschwachen Gliedstaaten gezielt bezuschütt, damit diese Staaten ihren Bürgern ein gewisses Niveau an öffentlichen Leistungen garantieren können.

Ein begrenzter horizontaler Ausgleich wird in der Schweiz vor allem über eine abgestufte Gewährung von zweckgebundenen Bundeszuschüssen erreicht, indem der Bund bei finanzschwachen Kantonen einen höheren Anteil an den Ausgaben für unterstützte Leistungen trägt als bei finanzstarken Kantonen. Daneben sieht das Schweizer Finanzsystem auch noch einen beschränkten Einnah-

---

menausgleich vor. Ein Teil der kantonalen Anteile am Aufkommen von Bundessteuern fließt bevorzugt an finanzschwache Kantone.

Im amerikanischen Finanzsystem dagegen ist ein reiner Ausgabenausgleich verwirklicht. Einige der zweckgebundenen Bundesfinanzzuweisungen, die bestimmte öffentliche Leistungen der Gliedstaaten anregen sollen, werden gezielt an finanzschwache Bundesstaaten vergeben. Des Weiteren wird für finanzschwache Staaten die von den Gliedstaaten grundsätzlich geforderte Eigenbeteiligung ermäßigt.

#### *d Ausmaß der horizontalen Umverteilung*

In der Bundesrepublik wird das unterdurchschnittliche Steueraufkommen der finanzschwachen Gliedstaaten systematisch auf ein Niveau von 99,5 v.H. des bundesdurchschnittlichen Steueraufkommens angehoben. Dafür wird unter anderem auch die Steuerkraft der finanzstarken Bundesländer in Anspruch genommen, indem diese erhebliche Teile ihres überdurchschnittlichen Steueraufkommens an finanzschwache Bundesländer abführen.

In Österreich findet ebenfalls eine – im Umfang mit der Bundesrepublik vergleichbare – Umverteilung zugunsten finanzschwacher Bundesländer statt. Schon die überwiegend von der wirtschaftlichen Verursachung abweichende Verteilung der Steuern nach der Bevölkerungszahl nivelliert die Einnahmen aller Bundesländer in etwa auf ein bundesdurchschnittliches Niveau. Zusätzlich erhalten finanzschwache Bundesländer Finanzzuweisungen des Bundes, womit eine Anhebung auf den Bundesdurchschnitt erreicht wird.

Im Vergleich zur Bundesrepublik und Österreich ist das Ausmaß der horizontalen Umverteilung in der Schweiz geringer. Finanzschwache Kantone werden durch Maßnahmen des Finanzausgleichs zwar begünstigt, sie werden allerdings nicht systematisch an ein Mindestniveau an steuerlichen Einnahmen herangeführt. Auch nach Vollzug der Ausgleichsmaßnahmen bestehen erhebliche Un-

terschiede zwischen den Finanzausstattungen der Kantone.

In den Vereinigten Staaten findet schließlich kaum eine nennenswerte Umverteilung von finanziellen Mitteln zugunsten finanzschwacher Bundesstaaten statt. Die innerhalb einiger *grants-in-aid* vorgesehene Bevorzugung finanzschwacher Bundesstaaten wird durch gegenläufige Effekte kompensiert. Finanzkraftunterschiede zwischen den amerikanischen Bundesstaaten bleiben somit unverändert bestehen.

## **2 Die Interdependenzen zwischen dem Ausmaß des horizontalen Finanzausgleichs und dem zugrundeliegenden Finanzsystem**

Betrachtet man die Finanzsysteme Österreichs sowie der Bundesrepublik, so fällt auf, daß mit dem hohen Ausmaß der horizontalen Umverteilung einerseits eine hohe Abhängigkeit der Gliedstaaten von im Verbundsystem erhobenen Steuern einhergeht und andererseits den Bundesländern kaum eigene Besteuerungsrechte zustehen.

Betrachtet man im Gegensatz dazu die Finanzsysteme der Schweiz und der USA, so stellt man fest, daß das niedrige horizontale Ausgleichsniveau in diesen Staaten mit einer weitgehenden finanziellen Unabhängigkeit der Gliedstaaten gegenüber dem Bund verbunden ist. Sie verfügen über eigene, weitreichende Steuergesetzgebungsrechte; ihnen stehen, anders als den deutschen und den österreichischen Bundesländern, einträgliche Steuerquellen offen, so daß sie sich größtenteils aus eigenen Steuern finanzieren können.

Aus diesen Zusammenhängen wird deutlich, daß bei Erforderung finanzieller Eigenverantwortung – wie dies in der Schweiz und in den USA der Fall ist – den Gliedstaaten auch ein entsprechendes Instrumentarium in Form eigener Besteuerungsrechte zugestanden werden muß.

In der Tat scheint in den vier föderativ organisierten Staaten eine Beziehung zwischen dem Ausmaß des horizontalen Finanzausgleichs und dem zugrundeliegenden Finanzsystem zu bestehen. Im Verbund erhobene Steuern tendieren dazu, einen horizontalen Finanzausgleich zu

begünstigen. Zusätzlich übt die aus den fehlenden Besteuerungsrechten resultierende Einheitlichkeit der gliedstaatlichen Steuern einen starken Impuls hin zu einem horizontalen Ausgleich aus. Die Frage ist, wie sich diese Sachverhalte erklären lassen.

Ein Verbundsystem scheint Begehrlichkeiten zu wecken, den auf einen Gliedstaat entfallenden Anteil am Steueraufkommen nicht am gliedstaatlichen Beitrag zu diesem Aufkommen zu bemessen. Denn sind die Steuern im Rahmen des Verbundsystems erst einmal gemeinschaftlich erhoben, so muß sich die anschließende Aufteilung der Steuern auf die Gliedstaaten nicht am jeweiligen örtlichen Aufkommen orientieren. Vielmehr werden vermeintlich „horizontal gerechtere“ Verteilungsschlüssel – beispielsweise die Bevölkerungszahl – angewandt, nach denen die Steuern gleichmäßig auf die Gliedstaaten verteilt werden.

Insbesondere in Österreich ist diese Aufteilung der Steuern nach horizontalen Gesichtspunkten zu beobachten. Die für die Bundesländer wichtigen Anteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben werden zum großen Teil nach der Bevölkerungszahl an die Länder vergeben, so daß die Finanzkraft der Bundesländer bereits nach der primären Steuerverteilung fast vollständig ausgeglichen wird.

Auch in der Schweiz, die insgesamt keinen umfassenden horizontalen Ausgleich anstrebt, läßt sich ähnliches beobachten. Die wenigen mit den Kantonen geteilten Bundessteuern werden nicht ausschließlich nach dem örtlichen Aufkommen auf diese verteilt, sondern auch nach Verteilungsschlüsseln, die den horizontalen Ausgleich fördern.

Schließlich erfolgt auch in der Bundesrepublik die Verteilung der Umsatzsteuer nach horizontalen Gesichtspunkten. Die Umsatzsteuer wird zum Teil nach der Bevölkerungszahl, zum Teil nach der Finanzkraft an die Bundesländer vergeben.

Zusammenhänge sind auch zwischen dem Ausgleichsniveau einerseits und den Besteuerungskompetenzen andererseits zu vermuten. Stehen den Gliedstaaten wie in der Bundesrepublik und in Österreich keine nennenswer-

ten eigenen Besteuerungsrechte zu, sondern werden die den Ländern zukommenden Steuern vom Bundesgesetzgeber bestimmt, so resultiert daraus eine weitgehende Transparenz der Ländereinnahmen. Aufkommensunterschiede beruhen ausschließlich auf der Unterschiedlichkeit der zugrundeliegenden Steuerkraft.

Diese Transparenz begünstigt offenbar die Forderung nach einem Ausgleich der differierenden Finanzkraft. Finanzielle Mittel werden nach der primären Steuerverteilung zugunsten Finanzschwächerer umverteilt, Finanzkraftunterschiede werden so vermindernt.

Eine horizontale Umverteilung nach einer bereits vollzogenen primären Steuerverteilung ist vor allem in der Bundesrepublik zu beobachten. Als einziges der vier Finanzsysteme sieht das bundesdeutsche System einen direkten horizontalen Finanzausgleich vor. Finanzstarke Bundesländer zahlen aus eigenen Finanzmitteln an finanzschwache, um deren Finanzkraft auf ein hohes Mindestniveau anzuheben. Zusätzlich unterstützt der Bund noch finanzschwache Länder durch freie Finanzzuweisungen, welche deren Finanzkraft auf ein annähernd bundesdurchschnittliches Niveau bringt.

### **3 Zur finanziellen Eigenverantwortung der Gliedstaaten**

In den vorangegangenen Ausführungen wurde bereits darauf hingewiesen, daß in den vier Staaten der finanziellen Eigenverantwortung der Gliedstaaten recht unterschiedliche Bedeutung beigemessen wird.

In Österreich und in der Bundesrepublik wird die finanzielle Eigenverantwortung recht wenig eingefordert. In beiden Staaten dominieren Verteilungsgesichtspunkte gegenüber den Anreizeffekten einer finanziellen Autonomie der Gliedstaaten. Dies zeigt sich insbesondere in der jeweiligen Ausgestaltung und dem Ausmaß des horizontalen Finanzausgleichs.

Sowohl in der Bundesrepublik als auch in Österreich werden die Einnahmen der finanzschwachen Bundesstaaten systematisch auf ein bundesdurchschnittliches Einnah-

---

menniveau angehoben. Um dies zu finanzieren, muß erheblich von dem die finanzielle Eigenverantwortung stützenden Prinzip der grundsätzlichen Steuerverteilung nach dem örtlichen Aufkommen abgewichen werden.

In Österreich werden die aufkommenstärksten Steuern zugunsten eines horizontalen Ausgleichseffektes schon gar nicht nach dem örtlichen Aufkommen verteilt. Die Bundesländer haben keinerlei finanzielle Anreize, ihr örtliches Steueraufkommen zu erhöhen, da sie davon nicht unmittelbar profitieren.

In der Bundesrepublik folgt die Steuerverteilung zwar grundsätzlich primär dem örtlichen Aufkommen, allerdings wird die daraus resultierende Finanzverteilung durch ergänzende Maßnahmen des horizontalen Finanzausgleichs erheblich korrigiert. Ausgleichspflichtige Bundesländer müssen einen großen Teil ihres überdurchschnittlichen örtlichen Steueraufkommens abtreten. Ausgleichsberechtigte Bundesländer erhalten ein bundesdurchschnittliches Mindestniveau an Steuereinnahmen garantiert, unabhängig davon, was sie in ihrem Gebiet erwirtschaftet haben.

Die Maßnahmen zugunsten des horizontalen Finanzausgleichs vermindern also erheblich die Bedeutung des örtlichen Steueraufkommens für die deutschen und die österreichischen Bundesländer. Ihr Eigeninteresse an einem möglichst hohen örtlichen Aufkommen ist wenig ausgeprägt.

Die Vernachlässigung der finanziellen Eigenverantwortung innerhalb der Finanzausgleichssysteme der Bundesrepublik und Österreichs darf man allerdings nicht isoliert betrachten. Sie findet ihre Entsprechung in Finanzsystemen, die der finanziellen Autonomie insgesamt keinen großen Stellenwert beimessen. In der Bundesrepublik steht den Bundesländern de facto keine eigene Steuergesetzgebungshoheit zu. Des weiteren stammt der größte Teil der Steuereinnahmen der Bundesländer aus den im Verbund erhobenen Gemeinschaftsteuern; die Bundesländer können deshalb wenig Einfluß auf die Höhe des ihnen zufließenden Steueraufkommens ausüben. Ähnlich liegen die Verhältnisse in Österreich. Den dortigen Bun-

desländern steht ebenfalls faktisch keine Steuergesetzgebungshoheit zu, um eigenständig Steuern zu erheben. Die Abhängigkeit der österreichischen Bundesländer von im Verbund erhobenen Steuern ist zudem noch ausgeprägter.

Im Vergleich zur Bundesrepublik und Österreich wird die finanzielle Eigenverantwortung der Gliedstaaten in der Schweiz und in den USA sehr viel stärker eingefordert. Darin kommt zum Ausdruck, daß dort der regionalen finanziellen Autonomie der Gliedstaaten ein höheres Gewicht beigemessen wird als Ausgleichsgesichtspunkten.

Das Ausmaß der horizontalen Umverteilung ist in den USA und in der Schweiz relativ klein. Die Gliedstaaten sind größtenteils auf das Steuersubstrat, das innerhalb ihrer Grenzen erwirtschaftet wird, angewiesen. Ihr Interesse an der Steigerung des örtlichen Steueraufkommens durch eine entsprechende Politik ist unmittelbar. Des weiteren besitzen sowohl die Schweizer Kantone als auch die amerikanischen Bundesstaaten eine fast unbeschränkte Steuerhoheit. Zudem stehen ihnen ergiebige Steuerquellen offen. Die Schweizer Kantone haben mit der Einkommen- und weiteren Ertragsteuern ergiebige Steuerquellen im Bereich der direkten Steuern, den amerikanischen Bundesstaaten ist weitgehend vom Bund das Feld der indirekten Steuern überlassen.

Die ausgeprägte regionale und finanzielle Autonomie der Schweizer und amerikanischen Gliedstaaten ist historisch gewachsen. Unabhängig von den staatsrechtlichen und ökonomischen Vorteilen, die mit einer gliedstaatlichen Autonomie verknüpft sind, muß man anerkennen, daß angesichts der unterschiedlichen Ausgangslagen nicht alle Einzelheiten dieser Finanzsysteme nach Deutschland übertragen werden können. Die Bundesrepublik ist in ihrem Charakter unitarischer. Steuerbelastungs- und Leistungsunterschiede sind in einem der Schweiz und den USA vergleichbaren Maße in der Bundesrepublik undenkbar.

Allerdings wäre es durchaus überlegenswert, ob nicht eine größere finanzielle Autonomie der Bundesländer der Bundesstaatlichkeit der Bundesrepublik besser entspricht. Vielfalt, Unterschiedlichkeit und ein gewisses Maß an

Wettbewerb gehören zum Wesen eines Bundesstaats, sie führen zu allokativer Effizienz und Innovation. In der Bundesrepublik ging die in den vergangenen Jahrzehnten erfolgte Ausweitung der horizontalen Umverteilung mit einem Wandel des Steuersystems von einem Trenn- zu einem Verbundsystem einher. Der heute bestehende, die Länderfinanzen annähernd nivellierende Finanzausgleich ist Ausdruck eines Finanzsystems, das den Bundesländern insgesamt eine finanzielle Autonomie nicht zugesteht.

Finanzsystem und Finanzausgleich sind in vielfacher Weise miteinander verknüpft. Wenn im Mittelpunkt der jetzigen öffentlichen Diskussion der Finanzausgleich und die mit ihm verbundenen positiven und negativen Leistungsanreize stehen, sollte man die Gelegenheit nutzen, auch das zugrundeliegende Finanzsystem kritisch zu hinterfragen.

#### **4 Folgerungen für mögliche Reformen des bundesdeutschen Finanzausgleichs**

Der deutsche Finanzausgleich ist bisher zu einseitig an dem Prinzip der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse orientiert. Ein Zuviel an Gleichheit fordert allerdings die notwendige Eigenverantwortung der Gliedstaaten nur ungenügend ein und steht in Konflikt zur Grundidee des Föderalismus, einer weitreichenden gliedstaatlichen Autonomie.

Die Beispiele der USA und der Schweiz zeigen, daß die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse nicht die Ultima ratio eines bundesstaatlichen Finanzausgleichs sein muß. In beiden Staaten strebt man eine Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse nicht an. Statt dessen werden finanzschwache Gliedstaaten gezielt unterstützt, um ein Mindestniveau an öffentlichen Leistungen zu gewährleisten. Leistungsunterschiede über dem Mindestniveau werden von den Bürgern dieser Staaten als natürliche Folge eines bundesstaatlichen Systems mit dezentraler Einnahmen- und Ausgabenentscheidung akzeptiert.

Aus der unterschiedlichen Zielsetzung des Finanzausgleichs resultiert ein im Vergleich zum deutschen Finanz-

ausgleich deutlich geringeres Ausgleichsniveau. Der Finanzausgleich in der Schweiz und in den USA ist somit nicht mit dem Problem fehlender Leistungsanreize konfrontiert, da das geringere Ausgleichsniveau einen weniger merklichen Eingriff in das den Gliedstaaten zustehende Steueraufkommen bedingt.

Es stellt sich die Frage, ob nicht das in der Schweiz und in den USA verfolgte Konzept einer ausschließlichen Garantie eines Mindestniveaus an öffentlichen Leistungen über alle Bundesländer hinweg von der Bundesrepublik übernommen werden sollte.

Natürlich müßte dieses Konzept den Gegebenheiten in der Bundesrepublik angepaßt werden. Insbesondere wären amerikanische Verhältnisse allzu großer Leistungsunterschiede in der Bundesrepublik undenkbar. Das Mindestniveau müßte wohl weit über dem amerikanischen bzw. schweizerischen liegen. Allerdings könnte es auch deutlich das mit einer Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse verbundene Niveau unterschreiten.

Eine Änderung der Zielsetzung des deutschen Finanzausgleichs würde eine Reduzierung der Ausgleichsintensität ermöglichen. Damit wäre auch der im bisherigen System herrschende Mangel an Leistungsanreizen überwunden. Eine Reduzierung der Ausgleichsintensität würde sowohl das Interesse der finanzstarken als auch der finanzschwachen Bundesländer am eigenen örtlichen Steueraufkommen wieder stärken. Selbstverwaltung und Eigenverantwortung sind wesentliche Elemente des Föderalismus. Ein Finanzausgleich, der den finanzschwachen Gliedstaaten ein bundesdurchschnittliches Einnahmenniveau unabhängig vom örtlichen Steueraufkommen sichert, entläßt diese aus ihrer Eigenverantwortung.

Der bestehende Finanzausgleich bietet den ausgleichsberechtigten Bundesländern keine Leistungsanreize zur Hebung ihres örtlichen Steueraufkommens, da Gelder von außen die Einnahmen des Landes ohne eigene Anstrengungen auf ein bundesdurchschnittliches Niveau bringen. Auch ein Zwang zum Sparen und zur Anpassung der Ausgaben an die finanziellen Möglichkeiten vermißt man bei der derzeitigen Regelung. Ein finanzieller

---

Druck auf die Haushalte der finanzschwachen Bundesländer kann sehr heilsam sein, indem er gesellschaftlichen Veränderungen den Weg ebnet sowie Innovationen anregt. Indem man finanzschwachen Ländern jeglichen finanziellen Druck nimmt, verhindert man dort notwendige Reformen, die zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen Lage führen könnten.

Für eine Reduzierung der Ausgleichsintensität spricht ferner, daß der derzeitige Finanzausgleich nicht danach differenziert, ob die Finanzschwäche eines Landes aus unveränderlichen geographischen bzw. wirtschaftsstrukturellen Ursachen resultiert oder als Folge einer falschen Landespolitik praktisch hausgemacht ist.

Ausgleichswürdig sind nur die strukturellen Unterschiede. Wird indes die Finanzkraft der ausgleichsberechtigten Länder automatisch annähernd auf den Bundesdurchschnitt angehoben, so spürt die Landespolitik dieser Länder die wirtschaftlichen Auswirkungen ihrer Entscheidungen nicht. Schlechte Politik wird letztendlich nicht bestraft, die Konsequenzen einer verfehlten Landespolitik werden vielmehr auf andere Bundesländer abgewälzt.

Eine Reduzierung der Ausgleichsintensität würde nicht nur die Leistungsbereitschaft der ausgleichsberechtigten Bundesländer erhöhen, sondern es würde daraus vor allem auch eine Entlastung der ausgleichspflichtigen Bundesländer resultieren; deren Interesse an der Pflege und Ausschöpfung ihres örtlichen Steueraufkommens würde wiederbelebt werden. Hier liegt der eigentliche Schwachpunkt des bestehenden Finanzausgleichs. Der deutsche Finanzausgleich sieht als einziger der untersuchten Systeme eine direkte Inanspruchnahme der Gliedstaaten mit überdurchschnittlichem Steueraufkommen vor. Zudem geschieht dies in einem überzogenen Maße. Die bestehenden Finanzausgleichsregelungen der Bundesrepublik sind insgesamt zu leistungsfeindlich.

Eine Inanspruchnahme von finanzstarken Bundesländern, die eine Abschöpfung des überdurchschnittlichen Steueraufkommens von bis zu 80 v.H. vorsieht, strapaziert die Solidarität gegenüber finanzschwachen Bundesländern in einem hohen Maße. Die Schwäche des derzei-

tigen deutschen Finanzausgleichs lässt sich recht deutlich veranschaulichen, wenn man das Analogon im privaten Bereich betrachtet: Müßte ein Steuerpflichtiger von jeder zusätzlich verdienten Mark 80 v.H. an das Finanzamt abführen, würde er sich genau überlegen, ob er unter diesen Bedingungen investiert, um sein Einkommen zu erhöhen.

Ein Finanzausgleich darf eine erfolgreiche Wirtschafts- und Strukturpolitik nicht in dem Maße „bestrafen“, wie dies nach den bestehenden Regelungen der Fall ist. Vor allem in Zeiten wirtschaftlicher Stagnation und hoher Arbeitslosigkeit bedarf es einer wirtschaftsstimulierenden Landespolitik, die Wachstum und Beschäftigung fördert. Wenn man zur Zeit über strukturelle Änderungen des deutschen Steuerrechts diskutiert, die auf der Basis niedriger Tarife das Klima für private Investitionen verbessern sollen, so sollte man auch die überzogene Ausgleichspflicht der finanzstarken Bundesländer überdenken. Denn diese nimmt den finanzstarken Ländern die Möglichkeit, über öffentliche Investitionen privaten Investitionen den Weg zu bereiten.

Im Zuge des globalen Wettbewerbs konkurrieren die deutschen Bundesländer als Standort für unternehmerische Investitionen weltweit mit anderen Regionen. Ein wichtiger Standortfaktor ist dabei – neben der Höhe der Produktionskosten und der Steuerbelastung – sicherlich die Güte der öffentlichen Infrastruktur. Ein Länderfinanzausgleich, der die finanzstarken Länder übermäßig belastet, nimmt diesen die Möglichkeit, durch weitere öffentliche Investitionen in ihre Infrastruktur im weltweiten Wettbewerb zu bestehen.

Die Politik muß sich fragen, ob sie durch eine Aufrechterhaltung der Zielvorstellung – Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse – ein durchgängiges Niveau von Mittelmäßigkeit etablieren will oder ob sie durch eine Reduzierung der Ausgleichsintensität sich die finanzstarken Bundesländer als Leistungsträger bewahrt, was letztendlich allen zugute kommt. Dabei soll dieses Plädoyer nicht mißverstanden werden. Nicht der völligen Abschaffung des horizontalen Ausgleichs soll das Wort geredet werden. Ein gewisser Ausgleich der unterschiedlichen Finanz-

kraft der Gliedstaaten in einem Bundesstaat ist im Sinne eines vergleichbaren Angebots an öffentlichen Leistungen förderlich und aus Gerechtigkeitsgründen angebracht.

Erforderlich ist vielmehr eine Neuinterpretation des sen, was man unter einem „gerechten“ Finanzausgleich versteht. Dieser muß neben den berechtigten Interessen der finanzschwachen Länder auch die Interessen der finanzstarken Bundesländer und dazu noch gesamtwirtschaftliche Belange angemessen berücksichtigen. Es muß ein neues Maß der Umverteilung bestimmt werden, welches das Leistungsvermögen und die Solidarität der gebenden Länder nicht übermäßig strapaziert und das Eigeninteresse sowohl der finanzstarken als auch der finanzschwachen Gliedstaaten an einem möglichst hohen örtlichen Steueraufkommen bewahrt.

# Finanzausgleich: Reformoptionen und ein konkreter Vorschlag

Karl Lichtblau

## 1 Zankapfel Finanzausgleich – mehr als ein Verteilungsstreit

Der Streit um Kompetenzen und Finanzen zwischen einzelnen Gebietskörperschaften gehört zum politischen Geschäft wie das Feilschen um Preise auf dem Basar. Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß der Bund-Länder-Finanzausgleich immer wieder Anlaß eines Verteilungsstreites ist. Die Fronten scheinen dabei klar: Jeder will seine verfügbare Finanzmasse erhöhen und möglichst Dritte an der Finanzierung der Aufgaben beteiligen, die für ihn wichtig sind. Die Politiker schaffen es häufig nicht, diese Konflikte auf dem Verhandlungsweg selbst zu lösen. Sie haben wiederholt das Bundesverfassungsgericht<sup>1</sup> angerufen, um höchstrichterlich feststellen zu lassen, ob bestimmte sie belastende Regelungen des Finanzausgleichs mit der bundesdeutschen Verfassung vereinbar sind.

Diese Fragen sind viel wichtiger, als es auf den ersten Blick scheinen mag. Es geht um viel mehr als nur um einen vordergründigen Verteilungsstreit. Der Finanzausgleich – oder allgemeiner: die Finanzverfassung – definiert die Regeln des Wettbewerbs der Regionen in einem föderativen Staat. Die Regelungen sind in der Aufgabe und Wirkung vergleichbar mit den Eigentumsrechten in einem privaten Markt. Auch Wettbewerb der Regionen kann nur dann funktionieren, wenn Rechte und Pflichten der Akteure definiert sind und so ausgestaltet werden, daß alle Teilnehmer an diesem Wettbewerb hinreichend Anreize für effizientes Verhalten haben.

Der folgende Beitrag zeigt, daß der derzeitige deutsche Finanzausgleich diese Anforderungen nicht erfüllt. Als wichtigste Fehlkonstruktion wird dabei die extrem hohe Grenzabschöpfung zusätzlicher Steuereinnahmen herausgearbeitet. Zur Korrektur dieses Mangels wird ein konkreter Reformvorschlag unterbreitet, der eine notwendige Voraussetzung für eine grundlegende Reform

der Finanzverfassung ist, weil der derzeitige Finanzausgleich alle Anreize für eine neue Austarierung des Kräfteverhältnisses zwischen dem Bund und den Regionen im Keim erstickt.

## 2 Finanzausgleich – was ist das?

Der Finanzausgleich kann als die Zuweisung von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenkompetenzen auf verschiedene (Gebiets-)Körperschaften in einem föderal aufgebauten Staat bezeichnet werden. Wer in Deutschland über Finanzausgleich redet, meint meistens nur die horizontale Umverteilung von Steuereinnahmen auf der Länderebene und die ungebundenen Transfers, die darüber hinaus in Form sogenannter Bundesergänzungszuweisungen gezahlt werden<sup>2</sup>. Dieser Vorgehensweise wird – weitgehend – auch hier gefolgt.

Der Finanzausgleich verfolgt eine Reihe allokativer und distributiver Zielsetzungen. Die allokativen Aufgabe kann sehr allgemein als die Annäherung an eine idealtypische Referenzlösung aufgefaßt werden. Als Referenzmaßstab wird dabei üblicherweise die Zuweisung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenkompetenzen herangezogen, wie sie sich bei einem idealtypischen Wettbewerb der Regionen (van Suntum, 1981) ergibt. Dieser Wettbewerb basiert auf zwei Grundprinzipien:

- 1 Zuletzt gingen Bayern und Baden-Württemberg im Sommer 1998 diesen Weg, weil sie den bestehenden Länderfinanzausgleich aufgrund der hohen Nivellierungswirkungen für nicht verfassungsgemäß halten (Landesregierung BW, 1998).
- 2 In dieser Abgrenzung bleiben andere vertikale Transfers, die im Rahmen von sogenannten Mischfinanzierungssystemen (z.B. Gemeinschaftsaufgaben, Investitionszuweisungen, Geldleistungsgetze) gezahlt werden, unbeachtet.

- Dezentralitätsprinzip: Die Bereitstellung kollektiver Güter soll dezentral erfolgen, denn nur dann kann ein hinreichend differenziertes und den Präferenzen der Einwohner entsprechendes Güterbündel angeboten werden. Die Bürger können auf zwei Wegen – durch Wahlentscheidungen und Wanderungen – Einfluß auf die Art und den Umfang der kollektiv bereitgestellten Güter nehmen. Die beiden Sanktionsmöglichkeiten zwingen die Anbieter dieser Leistungen – die Regionen – zur Effizienz.
- Fiskalisches Äquivalenzprinzip: Effizienz ist immer dann zu erwarten, wenn der Kreis der Nutznießer einer Leistung dem Kreis der Kostenträger entspricht (Olson, 1969; Oates, 1972). Bei Bereitstellung eines lokalen öffentlichen Gutes, das nur den Einwohnern Nutzen stiften soll, verlangt das fiskalische Äquivalenzprinzip, daß die Kosten der Bereitstellung vollständig von den Einwohnern der Länder getragen werden müssen. Jede andere Regelung wäre unsinnig, weil Zuschüsse aus anderen Regionen oder dem Zentralstaat zu einer suboptimal hohen Nachfrage nach diesen Gütern führen würde.

Der Wettbewerb der Regionen funktioniert in der Realität nicht perfekt<sup>3</sup> und liefert Marktergebnisse, die gesellschaftlich nicht akzeptiert werden. Dies begründet eine Reihe allokativer und distributiver Eingriffe.

## 1 Allokative Ziele des Finanzausgleichs

- Spillovers: Ergänzende Finanzausgleichsregelungen könnten aufgrund regionaler Externalitäten notwendig werden. Sie liegen dann vor, wenn Gebietsexterne von der Bereitstellung eines Gutes profitieren, d.h. dieses kostenlos konsumieren können. Da eine Region nur ihren eigenen Nutzen bei der Entscheidung über die Bereitstellung dieses Gutes berücksichtigt, besteht die Gefahr, daß sie aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zuwenig davon anbietet. Dabei muß sorgfältig zwischen verschiedenen Arten von Externalitäten unterschieden werden. Wenn

bei Bereitstellung eines Gutes in einem Land nur ein anderes Land (etwa das angrenzende Nachbarland) profitiert, verlangt die Allokationseffizienz, daß sich diese Länder – in welcher Form auch immer – auf eine gemeinsame Bereitstellung (Finanzierung) des Gutes einigen. Aus dem Coase-Theorem folgt, daß eine zentrale Regelung nicht notwendig ist und Verhandlungen zumindest unter idealtypischen Bedingungen zu gesamtwirtschaftlich effizienten Lösungen führen. Falsch wäre aber eine Finanzausgleichsregel, die die Aufgabe der Bereitstellung dieses Gutes dem Gesamtstaat überantwortet – also auch alle anderen Länder heranziehen würde. Die beiden betroffenen Länder hätten dann Anreize, die Menge dieses Gutes zu erhöhen, weil sie zwar den vollen Nutzen haben, andere aber einen Teil der Kosten tragen sollen. Genau dies will das fiskalische Äquivalenzprinzip verhindern.

Eine andere Lösung ist notwendig, wenn die Bereitstellung eines Gutes in einem Land jedem anderen Land einen Nutzen stiften würde. Entweder muß die Aufgabe der Bereitstellung dieses Gutes auf die gesamtstaatliche Ebene verlagert werden, oder der Zentralstaat muß durch vertikale zweckgebundene Zuweisung<sup>4</sup> dafür sorgen, daß die Länder diese öffentliche Leistung bis zu einem Optimalniveau erhöhen. Ungebundene Finanzausgleichtransfers können damit nicht begründet werden (Peffekoven, 1997).

3 Siehe Blankart (1996) für eine Zusammenstellung der Argumente, daß Wettbewerb der Regionen zu keinem ruinösen Wettbewerb führt.

4 Ein bekanntes Ergebnis in der Literatur ist, daß solche Externalitäten durch zweckgebundene vertikale Transfers internalisiert werden sollten, die der Höhe nach offen sind und anteilig von der Zentralinstanz und der Region finanziert werden müssen (Mischfinanzierung). Die Höhe der Zuschußquote (Preissubvention) sollte dem Anteil am Grenznutzen jeder zusätzlichen Einheit des Gutes entsprechen, die Gebietsexternen zufließt (Gramlich, 1993; Thomas, 1997). Keinesfalls können solche regionalen Spillovers zur Begründung eines ungebundenen Finanzausgleiches herangezogen werden.

- Fiskalische Externalitäten: Vor allem in der theoretischen Literatur zum Steuerwettbewerb werden wanderungsinduzierte fiskalische Externalitäten als ein Problem diskutiert, das staatliche Interventionen begründen könnte. Zu solchen fiskalischen Externalitäten kann es kommen, weil die Haushalte bei ihren Wanderungen – *voting by feet* (Tiebout, 1956) – nicht berücksichtigen, daß sie dadurch die Kosten der Bereitstellung eines öffentlichen Gutes erhöhen (es muß jetzt von weniger Einwohnern finanziert werden) und entsprechend in den Zuwanderungsregionen reduzieren. Dies kann zu einer ineffizienten räumlichen Bevölkerungsverteilung führen<sup>5</sup>. Diese Effekte mögen existieren, sie können aber nur schwer durch Finanzausgleichstransfers internalisiert werden. Mögliche Ansatzpunkte sind Verhandlungslösungen (Thomas, 1997) oder eine Steuerpolitik, die entweder ausschließlich immobile Faktoren Besteuer oder nur Äquivalenzsteuern erhebt<sup>6</sup>.
- Marktversagen bei Infrastruktur: Umverteilungen von Steuereinnahmen könnten sinnvoll sein, wenn sich Regionen hinsichtlich der Grenzproduktivitäten bei Erstellung lokaler öffentlicher Güter (z.B. Infrastruktur) unterscheiden. Bei privaten Gütern sorgt der Markt – zumindest in den Modellen der neoklassischen Wachstumstheorie – für den Ausgleich der Grenzproduktivitäten. Anders sieht es bei öffentlichen Gütern aus, die nicht in einem privaten Markt angeboten werden können. Reichere Länder haben keine Anreize, staatliche Infrastruktur in ärmeren Ländern zu finanzieren, es sei denn, die Externalitäten sind höher als die Rendite einer Investition im eigenen Land. Schließt man den letzten Fall aus, könnten divergierende Grenzproduktivitäten eine Begründung für einen Finanzausgleich von West nach Ost sein, der allerdings wiederum in einer First-best-Lösung in Form zweckgebundener Transfers organisiert werden müßte.
- Versicherung: Finanzausgleichsregelungen könnten auch als Versicherung interpretiert werden. Wenn ex ante unsicher ist, welches Land – gemessen an den

erzielten Steuereinnahmen – eine über- oder unterdurchschnittliche Entwicklung haben wird, könnten nicht-zweckgebundene Finanzausgleichszahlungen als eine Versicherungsprämie gegen eine ungünstige Entwicklung interpretiert werden. Abgesehen davon, daß aufgrund einer sehr stabilen Finanzkraftrangfolge zwischen den Ländern die heute Starken nur wenig Anreiz haben, eine derartige Versicherung abzuschließen, spricht ein viel wichtigeres Argument gegen eine solche Interpretation. Eine solche Versicherung würde in einem Markt deshalb nicht abgeschlossen werden, weil ein Schadensereignis, bei dem die Versicherung zahlen muß, nicht sinnvoll definierbar ist. Die Begründung folgt aus einem Moral-hazard-Argument. Eine Versicherung kann nur dann funktionieren, wenn die Versicherung selbst keinen (großen) Einfluß auf das Verhalten des Versicherungsnehmers hat – also keine Anreize bestehen, Vorkehrungen zur Verhinderung des Schadensfalls zu vermindern. Das ist in aller Regel dann anzunehmen, wenn ein objektiver Schaden (Unfall, Tod, Krankheit) feststellbar ist. Eine Versicherung gegen unterdurchschnittliche Finanzkraftentwicklung eines Landes erfüllt diese Voraussetzungen nicht. Es ist nicht unterscheidbar, ob diese Verschlechterung auf ein durch das Land nicht zu vertretendes Ereignis zurückzuführen oder einfach die Folge einer geänderten

- 5 Ein gesamtwirtschaftliches Optimum liegt vor, wenn gleichzeitig die Bedingungen der Bereitstellungseffizienz und der räumlichen Effizienz erfüllt sind. Die erste verlangt im einfachsten Fall die Erfüllung der Samuelson-Bedingung (Summe der Grenzraten der Substitution muß der Grenzrate der Transformation entsprechen). Räumliche Effizienz verlangt im einfachen Fall, daß die Grenzprodukte der Arbeit abzüglich des privaten Konsums und des Verbrauchs an öffentlichen Gütern – auch in Form von Überfüllungen – in allen Regionen gleich hoch sein müssen (Flatters/Henderson/Mieszkowski, 1974; Zodrow/Mieszkowski, 1986; Überblick bei Thomas, 1997).
- 6 Dieser Punkt wird in Huber, B.: Steuerwettbewerb – Ideal und Wirklichkeit (S. 55-65 dieses Bandes) ausführlich diskutiert und braucht hier nicht weiter verfolgt zu werden.

Arbeit-Freizeit-Entscheidung seiner Bürger ist. Wenn das Land erwartet, daß sein Verhalten keinen Einfluß auf den Durchschnitt hat, wird eine Versicherung das Streben nach einer möglichst hohen Steuerkraft reduzieren.

Als Zwischenfazit läßt sich festhalten: Aus allokativ-theoretischer Sicht gibt es nur wenig Gründe für einen ungebundenen Finanzausgleich zwischen den Regionen.

## 2 Distributive Ziele des Finanzausgleichs

Der Finanzausgleich – zumindest in der Praxis der Bundesrepublik Deutschland – verfolgt ein regionales Ausgleichsziel. Finanzausgleichszahlungen in Form ungebundener horizontaler oder vertikaler Transfers sind wichtige Instrumente, um das Verfassungsziel der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ (Artikel 72, Absatz 2 GG) zu erreichen. Dabei verpflichtet das Grundgesetz den Gesetzgeber dazu, „daß die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird“ (Artikel 107, Absatz 2 GG). Die Notwendigkeit eines solchen Ausgleichs zwischen „armen“ und „reichen“ Regionen wird in Deutschland von keinem politischen Entscheidungsträger ernsthaft bestritten. Eine Kontroverse gibt es lediglich über den Umfang und die konkrete Ausgestaltung dieses Finanzausgleiches. Das Grundproblem besteht darin, daß Allokation und Verteilung auch im Wettbewerb der Regionen nicht unabhängig voneinander sind. Das Ausmaß und die konkrete Ausgestaltung der Umverteilungspolitik hat Rückwirkungen auf die Funktionsfähigkeit dieses Wettbewerbes.

## 3 Der deutsche Finanzausgleich: Dominanz des Verbundsystems

Das deutsche Finanzausgleichssystem ist heute weit von der Referenzlösung entfernt, wie die Orientierung an dem Wettbewerbsmodell sie empfehlen würde. Schon

immer hat die bundesdeutsche Verfassung eine Zwischenstellung zwischen einem Konkurrenzföderalismus und einem dem Ausgleichsgedanken verpflichteten unitaristischen Föderalismus eingenommen. Art. 30 GG sieht bei der Kompetenzverteilung eine grundsätzliche Zuständigkeitsvermutung bei den Ländern; das in Art. 28 GG niedergelegte Selbstverwaltungsrecht der Kommunen weist in die gleiche Richtung. Dem steht die konkurrierende Gesetzgebung nach Art. 72 GG gegenüber, die eine bundeseinheitliche Regelung verlangt, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ es erfordert. In der Verfassungswirklichkeit hat der Ausgleichsgedanke den Konkurrenzgedanken verdrängt (Stober, 1989, S. 100).

Der Übergang von dem Trennsystem zu einer weitgehenden Verwirklichung des Verbundsystems in der Steuerverteilung in den Finanzreformen von 1955 und 1969, die Dominanz des Bundes im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung vor allem im Steuerrecht, die Ausweitung von Mischfinanzierungstatbeständen durch die Einführung der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben oder Investitionshilfen nach Art. 104a GG, die im Zeitablauf zunehmende garantierte Mindestfinanzkraft für Bundesländer im Finanzausgleich<sup>7</sup> bis hin zur faktischen Koordinierung originärer Länderaufgaben in den Fachministerkonferenzen belegen dies nachhaltig<sup>8</sup>.

Wie stark die Gebietskörperschaften auch auf der Ausgabenseite miteinander verflochten sind, verdeutlicht Tabelle 1. Von den gesamten Einnahmen des Bundes (Steuern, sonstige Einnahmen und Nettokreditaufnahme) gingen 1997 knapp 60 Milliarden DM oder 12 % als Zuweisungen an die Länderhaushalte; unter Einschluß der

7 Die jedem Bundesland garantierte Mindeststeuerkraft stieg von 88,75 % (1955) über 95 % (1992) auf heute 99,9 % (Reformkommission, 1998, S. 7).

8 Für einen Überblick über die Probleme der bundesdeutschen Finanzverfassung siehe OECD (1998), die sich in ihrem letztjährigen Deutschlandbericht mit diesem Thema schwerpunktmäßig befaßt hat.

## 1 Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften im Verbund 1997

Milliarden DM

Einnahmen	Bund	Länder	Gemeinden	Gesamt
Steuereinnahmen	403,1	293,2	100,8	797,1
Sonstige Einnahmen	42,4	57,2	95,0	194,6
Nettokreditaufnahme	63,7	35,5	4,8	104,0
Haushalt, brutto	509,2	385,9	200,6	1095,7

Verflechtungen				
Bund				
· an Länder <sup>1</sup>	-59,1	59,1		0,0
· von Ländern	4,7	-4,7		0,0
Länder				
· an Gemeinden		-91,3	91,3	0,0
· an Länder		±25,2		0,0
Gemeinden				
· an Länder		8,0	-8,0	0,0
· an Gemeinden			±73,6	0,0
Summe	-54,4	-28,9	83,3	0,0

nachrichtlich:

Fonds „Deutsche Einheit“				
... Länder an Bund	6,9	-6,9		0,0
... Gemeinden an Länder		4,4	-4,4	0,0
Mineralölsteuer/ÖPNV	-12,0	12,0		0,0

1 Hauptsächlich Bundesergänzungszuweisungen, Gemeinschaftsaufgaben, Investitionshilfen und Geldleistungsgesetze. Enthalten sind 0,7 Milliarden DM Zuweisungen an Gemeinden. Enthalten sind nur Zahlungen an die Länderhaushalte, nicht alle Zahlungen des Bundes an Dritte (Zahlungen in die Länder).

Quelle: BMF (1998a), Zentrale Datenstelle (1998), eigene Berechnungen

Umverteilung der Mineralölsteuern waren es sogar 14 %. Das entsprach fast einem Fünftel des Haushaltsvolumens der Länder. Die Gemeinden wiederum leben fast zur Hälfte von Zuweisungen der Länder. Die horizontalen Transfers auf der Länderebene betrugen 1995 rund 25 Milliarden DM oder 8,5 % der Steuereinnahmen der Länder.

Dieses Verbundprinzip findet seine Entsprechung auf der Aufgabenseite, denn der faktische Zwang zu einem vergleichbaren Angebot öffentlicher Güter in allen Regionen hat die Möglichkeiten zur Regionalisierung von

Aufgabenkompetenzen weitgehend beseitigt. Zwangsläufig kommt in einem solchen System einem Finanzausgleich eine wichtige Bedeutung zu. Wenn alle Regionen faktisch ein ähnliches Leistungsbündel anbieten sollen und die Finanzierung in der Region durch Zentralisierung der Steuererhebungskompetenz beschränkt ist, kann der notwendige Budgetausgleich nur über Finanzausgleichtransfers erfolgen.

Um die konkreten Probleme des bundesdeutschen Finanzausgleichs im nächsten Kapitel diskutieren zu können, sollen die wichtigsten Regelungen kurz erläutert werden.

### **Primärer Finanzausgleich (Steuerverteilung)**

Die primäre Steuerverteilung regelt die Zuordnung der Steuereinnahmen auf die Gebietskörperschaften. Nur etwa ein Viertel der Steuereinnahmen entfielen 1997 auf Steuereinnahmen, die ausschließlich einer Gebietskörperschaft (Bund, Länder oder Gemeinden) nach dem Trennsystem zustehen. Viel bedeutsamer sind die Gemeinschaftssteuern<sup>9</sup>, die nach einem festen Schlüssel auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt werden. Beispielsweise erhält bei der Lohnsteuer jedes Bundesland 42,5 Prozent seines Aufkommens; 42,5 Prozent gehen an den Bund und 15 Prozent an die Gemeinden des betreffenden Landes. Variabel ist die Verteilung der Umsatzsteuer gestaltet: Die Anteile der Gebietskörperschaften können jedes Jahr geändert werden. 1997 erhielten der Bund 50,5 Prozent des Aufkommens und die Länder 49,5 Prozent.

Danach erfolgt bei einigen Steuerarten eine Zerlegung, die die Einnahmen nach bestimmten Konzepten umverteilt. Bei der Einkommensteuer wird das Wohnsitzprinzip

9 Dazu gehört auch heute faktisch die Mineralölsteuer, an deren Aufkommen allerdings zu vorab fixierten Beträgen (1997: 12 Milliarden DM) die Länder beteiligt sind. Dafür haben sie ab 1995 im Zuge einer Änderung der Zuordnung der Aufgabenkompetenzen die Verantwortung für den öffentlichen Personenverkehr übernommen.

zip durchgesetzt: insbesondere Lohnsteuer, die im Land der Betriebsstätte abgeführt wurde, wird dem Wohnsitzland des Steuerpflichtigen zugeschlagen. Davon profitieren vor allem Länder mit einem hohen ländergrenzenüberschreitenden Pendlersaldo. Bei der Körperschaftsteuer wird hingegen das Betriebsstättenprinzip durchgesetzt. Die Umsatzsteuer wird nicht nach dem örtlichen Aufkommen, sondern nach Einwohnern verteilt.

#### ***Sekundärer Finanzausgleich (Umverteilung)***

An dieser Ausgangsverteilung setzt der sekundäre Finanzausgleich an, dessen Aufgabe – grob gesprochen – darin besteht, eine Umverteilung zwischen „armen“ und „reichen“ Ländern vorzunehmen, wobei zusätzlich auch noch Leistungen des Bundes an „arme“ Länder zu berücksichtigen sind. Der sekundäre Finanzausgleich erfolgt in drei Schritten:

- Umsatzsteuervorwegausgleich: Im ersten Schritt wird die im primären Finanzausgleich vorgenommene, an den Einwohnerzahlen orientierte Umsatzsteuerverteilung verändert. Maximal 25 Prozent des Umsatzsteueraufkommens der Länder werden dazu verwendet, Zahlungen an Länder zu leisten, deren Steuereinnahmen je Einwohner weniger als 92 Prozent des Länderdurchschnitts betragen. In die Feststellung des Durchschnittswertes fließen aber nur die Landessteuern sowie die Länderanteile an der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer ein. Umverteilt wurden 1997 auf diesem Wege insgesamt 13,2 Mrd. DM, hauptsächlich zu Gunsten der neuen Länder.
- Länderfinanzausgleich im engen Sinn: In diesem zweiten Schritt werden auf Grundlage eines Vergleiches der Finanzkraft und des Finanzbedarfes eines Landes Transferzahlungen von „reichen“ zu „armen“ Ländern bestimmt. Die Finanzkraft eines Landes ergibt sich im wesentlichen aus seinen Steuereinnahmen (nach Umsatzsteuervorwegausgleich) zuzüglich etwa der Hälfte der Steuereinnahmen seiner Gemeinden.<sup>10</sup> Während die Finanzkraft die tatsächliche Einnahmesituation widerspiegelt, stellt der Finanzbedarf eine Verteilungsnorm dar. Grundsätzlich sieht der Finanzbedarf eine gleiche Finanzausstattung je Einwohner für alle Länder vor, wobei allerdings eine Einwohnergewichtung vorgenommen wird, die vor allem die Stadtstaaten im Vergleich zu den Flächenländern und Gemeinden mit einer hohen Einwohnerdichte begünstigt. So werden die Einwohner von Stadtstaaten mit dem Faktor 1,35 gewichtet, um dadurch einen über 35 Prozent über dem Durchschnitt liegenden höheren Finanzbedarf auszudrücken.
- Bundesergänzungszuweisungen: Die dritte Stufe des sekundären Finanzausgleichs bilden Leistungen des Bundes an finanzschwache Länder. Für die weiteren Ausführungen besonders wichtig sind dabei die Fehl-

10 Berücksichtigt werden darüber hinaus die Förder- und Spielbankabgaben. Außerdem können die Länder mit Seehäfen ihre Finanzkraft durch Pauschalbeträge reduzieren. Diese Regelung ist sehr strittig und wenig systemkonform (Peffekoven, 1994, 296); sie soll aber aufgrund der geringen quantitativen Bedeutung nicht weiter diskutiert werden.

---

betrags-Bundesergänzungszuweisungen, weil diese unmittelbar an den oben definierten Finanzkraft- und Finanzbedarfsrelationen anknüpfen und damit unmittelbar Teil dieses komplizierten Tarifsystems sind. Diese Zahlungen decken 90 % der Lücke ab, die bei den finanzschwachen Ländern nach Länderfinanzausgleich noch zum Länderdurchschnitt besteht. Da der Länderfinanzausgleich bereits eine Mindestausstattung von 95 % des Finanzbedarfs garantiert, bedeutet dies, daß durch die Zahlungen des Bundes die finanzschwachen Länder auf mindestens 99,5 % des Länderdurchschnitts hochgeschleust werden.

Anschließend zahlt der Bund eine Reihe weiterer Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich besonderer Lasten einiger Länder. Dazu zählen die Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen an die neuen Länder zur Finanzierung des Aufbaus Ost, Zahlungen zum Ausgleich überproportionaler Kosten der politischen Führung bei kleinen Ländern, Übergangshilfen an die alten Bundesländer zur Kompensation von Härten, die bei der Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich entstanden sind, sowie Haushaltshilfen für die Länder Bremen und Saarland. Der entscheidende Unterschied zu den horizontalen Länderzahlungen und Fehlbetrags-Ergänzungszuweisungen besteht darin, daß diese anderen vertikalen Bundeshilfen als Lump-sum-Transfers gewährt werden, also der Höhe nach fixiert und nicht von der Veränderung der relativen Steuerkraft der Länder abhängig sind.

Nach diesen Zahlungen des sekundären Finanzausgleichs gewährt der Bund durch eine Reihe von Maßnahmen (Gemeinschaftsaufgaben, Investitionshilfen, Geldleistungsgesetzen) weitere Transfers, die allerdings zweckgebunden sind, d.h. nur für bestimmte, vorab festgelegte Verwendungarten eingesetzt werden. Dafür wurden 1997 rund 45 Milliarden DM (inklusive des Anteils der Länder am Mineralölsteueraufkommen) vom Bund an die Länderkassen überwiesen.

## 4 Probleme des bundesdeutschen Finanzausgleichs

Im folgenden Abschnitt werden die wesentlichen ökonomischen Probleme des Finanzausgleichs diskutiert, wobei vor allem der horizontale Länderfinanzausgleich und die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen im Vordergrund stehen werden.

### 1 Fiskalische Belastung

Zunächst interessiert die Frage, wie quantitativ bedeutsam die horizontale Umverteilung auf Länderebene ist. Dabei werden die Länder mit ihren Gemeinden als Einheit betrachtet und der kommunale Finanzausgleich vernachlässigt. 1997 wurden von dem Gesamtsteueraufkommen von Ländern und Gemeinden knapp 6 % im Rahmen des Umsatzsteuervorwegausgleiches und des Länderfinanzausgleiches im engen Sinn umgeschichtet. Aufschlußreicher als diese Durchschnittssangabe sind allerdings die positiven bzw. negativen Transferquoten der „reichen“ und der „armen“ Länder. Das Ergebnis hängt von der Definition dieser beiden Klassen ab. Zählen wir zur Gruppe der finanzstarken Länder diejenigen mit einer überdurchschnittlichen originären Pro-Kopf-Steuerkraft, errechnet sich eine Belastungsquote von 7,8 %. Für die Empfänger – die Länder mit einer unterdurchschnittlichen Steuerkraft – sind die Zahlungen wesentlich wichtiger. Sie betragen immerhin 18 % ihrer originären Steuerkraft<sup>11</sup>. Die Spannweite zwischen den Ländern in die-

11 Das Ergebnis ändert sich nicht unerheblich, wenn zur Definition von „starken“ und „schwachen“ Ländern der unterschiedliche Finanzbedarf der Länder berücksichtigt wird, wie er vor allem durch die Einwohnerwertungen in den spezifischen Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes festgelegt ist. Gelten die Länder, die im Rahmen des Umsatzsteuervorwegausgleichs und des Länderfinanzausgleiches insgesamt einen Transfer leisten (Ausgleichsbeträge erhalten), als finanzstark (-schwach), beträgt die durchschnittliche Belastung der Zahlerländer 7,1% und die Begünstigung der Empfängerländer 36,7%.

## 2 Durchschnittsbelastung im Finanzausgleich<sup>1</sup>

1997, in Prozent

Hessen	-12,4
Bayern	-8,5
Baden-Württemberg	-8,1
Nordrhein-Westfalen	-6,9
Hamburg	-4,8
Schleswig-Holstein	-4,1
Rheinland-Pfalz	-2,6
Niedersachsen	-2,4
Saarland	3,3
Bremen	5,5
Berlin	23,2
Brandenburg	42,0
Sachsen	46,5
Mecklenburg-Vorpommern	52,2
Sachsen-Anhalt	54,2
Thüringen	55,8
Durchschnitt <sup>2</sup>	5,9
Finanzstarke Länder <sup>3</sup>	-7,8
Finanzschwache Länder <sup>3</sup>	18,2
Zahlerländer im Finanzausgleich <sup>4</sup>	-7,1
Empfängerländer im Finanzausgleich <sup>4</sup>	36,7

1 Relation aus Umsatzsteuer-Vorwegausgleich plus Länder-Finanzausgleich zu Steuereinnahmen der Länder (incl. Gemeinden) nach Zerlegung. 2 Ausgleichszahlungen zu Gesamtsteuereinnahmen der Länder. 3 Länder mit über(unter)durchschnittlicher Steuerkraft je Einwohner. 4 Länder mit positiven (negativen) Transfers aus UST-Vorwegausgleich und Länder-Finanzausgleich.

Quelle: BMF (1998b), Statistisches Bundesamt (1998), eigene Berechnungen

ser reinen Steuerkraftbetrachtung ist erheblich. Die Transferquoten schwanken auf der Zahlerseite zwischen 12,4 % in Hessen und 2,4 % in Niedersachsen.

Auf der Empfängerseite liegt die Transferrate zwischen 3,3 % (Saarland) und 55,8 % in Thüringen. Die Transferquoten waren in der Vergangenheit – vor allem in der Zeit vor der Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich – niedriger. Allerdings ist ein solcher intertemporaler Vergleich sehr problematisch, weil sich die Bemessungsgrundlage – die originäre Steuerkraft der Länder – durch Anpassungen in der primären Steuerverteilung und den damit verbundenen Verschiebungen in der vertikalen Aufgabenverteilung mehrfach verändert hat<sup>12</sup>.

Festzuhalten bleibt, daß die durchschnittliche Belastung der finanzstarken Länder im horizontalen Finanzausgleich derzeit 7 % beträgt und damit relativ klein ist. Dieses Ergebnis wird im übernächsten Abschnitt bei der Diskussion der Grenzbelastung nochmals aufgegriffen und eine entscheidende Rolle spielen.

## 2 Übernivellierung

Der derzeitige Finanzausgleich wird vor allem aufgrund von Übernivellierungseffekten und einer zu starken Abschöpfung der überdurchschnittlichen Finanzkraft (siehe nächster Abschnitt) kritisiert. Übernivellierungen liegen dann vor, wenn die Monotoniebedingung verletzt ist, d.h. die ursprüngliche Rangfolge in der Finanzkraft je Einwohner vor Finanzausgleich durch die Ausgleichsleistungen verändert wird. Nach vorherrschender Meinung der Wissenschaft<sup>13</sup> und der Politik<sup>14</sup> muß aus anreizpolitischen Gründen, aber auch aus normativen Gerechtigkeitsüberlegungen ein rationales Finanzausgleichssystem diese Monotonie-Eigenschaft erfüllen. Solche Übernivellierungen können auftreten, wenn als Ausgangsbasis die Steuerkraft je Einwohner gewählt wird; denn die Berechnung von Transferzahlungen nehmen darauf nicht Bezug. Die in Anhang 2 ausgewiesenen Änderungen der Reihenfolge müssen deshalb nicht überraschen<sup>15</sup>.

12 So wurde 1994 der Anteil der Länder am Umsatzsteueraufkommen von 37% auf 44% erhöht, um die Lasten der Länder im horizontalen Finanzausgleich zu verringern, die durch die Einbeziehung der neuen Länder entstanden sind.

13 Siehe für diese und andere Anforderungen an einen rationalen Finanzausgleich Buhl/Pfingsten (1986), Michalk (1989), Lichtblau/Fuest (1991) oder Peffekoven (1987, 1994). Auch das Bundesverfassungsgericht hat in einer früheren Entscheidung (BVerfGE, 86, 148, 250ff) einen Verstoß gegen das Monotoniegebot beanstandet.

14 Auch die jüngste Verfassungsklage Baden-Württembergs gegen den Finanzausgleich basiert auf diesem Argument (Landesregierung Baden-Württemberg, 1998).

15 Zu einer Verletzung der Monotonie-Eigenschaft kann es auch dann kommen, wenn als Bezugsbasis nicht die originäre Steuer-

### 3 Grenzabschöpfungen im Finanzausgleich 1997

Zuflüsse, Umverteilungen und Abflüsse einer Million DM zusätzlicher Lohnsteuer in 1000 DM

Bundesland	Bruttozufluß Land und Gemeinden	Umverteilung			Nettoabfluß		Nettozufluß Land und Gemeinden
		UST- Vorweg- ausgleich	Länder- finanz- ausgleich <sup>1</sup>	BEZ <sup>2</sup>	Bund	Andere Länder	
Saarland	575	-415	-79	0	408	510	81
Bremen	575	-1	-457	-33	407	509	84
Hamburg	575	-2	-488	0	374	541	85
Mecklenburg-Vorp.	575	-409	-81	0	408	506	86
Thüringen	575	-402	-84	1	408	502	90
Brandenburg	575	-402	-84	1	408	502	90
Sachsen-Anhalt	575	-400	-84	1	408	501	91
Sachsen	575	-384	-91	1	408	490	102
Berlin	575	-3	-471	1	374	524	102
Rheinland-Pfalz	575	-4	-177	-266	655	217	128
Niedersachsen	575	-7	-167	-251	655	196	150
Hessen	575	-5	-380	0	374	436	190
Baden-Württemberg	575	-9	-319	0	374	379	247
Bayern	575	-11	-299	0	374	361	265
Nordrhein-Westfalen	575	-16	-274	0	374	341	285
Schleswig-Holstein	575	-2	-167	0	374	221	405

1 Einschließlich Garantieklauseln. 2 Nur Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen.  
Quelle: BMF (1998), Huber/Lichtblau (1997), eigene Berechnungen

Eine zielführende Diskussion um das Nivellierungsverbot muß sich der beiden Fragen annehmen, ob die Einzelregelungen bei der Bestimmung der verschiedenen horizontalen und vertikalen Transfers sachgerecht sind und ob diese Einzelregelungen nicht in einem Gesamtsystem konsistenter zusammengefaßt werden können.

### 3 Grenzbelastungen

Ökonomisch interessanter als die Debatte um die Monotonie-Eigenschaft des Finanzausgleichs ist eine Analyse der Grenzbelastungswirkungen des Systems. Dabei ist zu fragen, in welchem Ausmaß zusätzliche Steuereinnahmen

kraft je Einwohner, sondern die Finanzkraft-Finanzbedarfs-Relation gewählt wird und damit die spezifischen Bedarfselemente des Finanzausgleichsgesetzes Berücksichtigung finden.

eines Bundeslandes durch den Finanzausgleich abgeschöpft werden. Diese können konfiskatorische Ausmaße annehmen, ohne das Nivellierungsverbot zu verletzen. Die hohen Grenzbelastungen müssen als das ökonomische Kernproblem des Finanzausgleichs betrachtet werden.

Sinnvoll können nur die Teile des Finanzausgleichssystems in diese Analyse einbezogen werden, die in direkter Abhängigkeit zu der Steuerkraft eines Landes stehen. Die folgende Rechnung berücksichtigt deshalb nur den Umsatzsteuer-Vorwegausgleich, den Länderfinanzausgleich im engeren Sinn und die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen.

Tabelle 3 zeigt das Ergebnis für jedes Bundesland und für den Fall, in dem jedes Land unter sonst gleichen Bedingungen 1997 jeweils eine Million DM Lohn- und Einkommensteuer mehr eingenommen hätte. Die Grenzabschöpfungen im Finanzausgleich sind erheblich und erreichen im Saarland rund 92 %, d.h. von einer zusätzlichen Million DM Lohnsteuereinnahmen verbleiben dem Land (einschließlich seiner Gemeinden) nach Finanzausgleich nur noch 81.000 DM. Der Rest geht im Wege der Steuerverteilung bzw. über verringerte Finanzausgleichsansprüche verloren und fließt dem Bund (408.000 DM) oder den anderen Ländern (510.000 DM) zu. Besonders wichtig ist dabei, daß auch die finanzschwachen (neuen) Länder von besonders hohen Grenzbelastungen betroffen sind. Geradezu absurd sind die Ergebnisse vom Standpunkt der Länderhaushalte: In elf Bundesländern hat der

Landesfinanzminister sogar weniger Geld in der Kasse als vorher. Dies erklärt sich daraus, daß im Rahmen des Länderfinanzausgleichs die Mehreinnahmen der Gemeinden zur Hälfte zu Lasten des Landshaushalts angerechnet werden. Bei einer Verschiebung von einer Million DM Lohnsteuer im Zuge einer Standortverlagerung eines Unternehmens von Nordrhein-Westfalen nach Sachsen hätten am Ende sogar beide Länderfinanzminister weniger in der Kasse als vorher (Huber/Lichtblau, 1997). Bei derart hohen Grenzbelastungen wirkt der Finanzausgleich wie eine „konfiskatorische Besteuerung“ zwischen Gebietskörperschaften. Die Höhe der Grenzbelastung hängt von verschiedenen Faktoren ab. Die wichtigsten sind:

- Primäre Steuerverteilung: Ein Teil der Grenzbelastung wird durch den Steuerverbund verursacht, denn von jeder zusätzlichen DM muß jedes Land 42,5 % an den Bund abführen.
- Progressiver Tarif: Die Progressionswirkung kommt aus verschiedenen Kanälen. Der erste ist der Umsatzsteuer-Vorwegausgleich. Er füllt die Differenz zwischen Landessteuerkraft und 92 % des Durchschnittsniveaus vollständig auf. Liegt ein Land unter dieser 92 %-Marke – das betrifft alle neuen Länder – führt eine Erhöhung der Landessteuerkraft zu einem Rückgang des Transfers um genau den gleichen Betrag, vernachlässigt man die Erhöhung der 92 %-Grenze durch diese zusätzliche Einnahme. Deshalb verlieren die neuen Länder von ihrer Bruttoeinnahme von 575.000 DM zusätzlicher Einkommensteuer schon im Durchschnitt rund 60 % in diesem ersten Umverteilungsschritt<sup>16</sup>. Für die anderen Länder ist der USt-Vorwegausgleich für das Marginalkalkül nicht sehr bedeutend. Es gibt nur kleine Verschiebungen, die auf die Veränderung der 92 %-Auffüllgrenze infolge des erhöhten Steueraufkommens zurückzuführen sind.

Die zweite Ursache ist der progressive Stufentarif, der dem Länderfinanzausgleich im engeren Sinn zugrunde liegt. Eine Finanzkraft unter 92 % des Finanzbedarfs wird zu 100 % aufgefüllt; eine Lücke

im Bereich zwischen 92 % und 100 % immerhin noch mit 37,5 %. Für die Höhe der Grenzbelastung in diesem Teilschritt kommt es also entscheidend darauf an, welcher Teil des Tarifs gerade relevant ist, d.h. wo die marginale Erhöhung der Einnahmen wirksam wird. Auch auf der Zahlerseite gibt es einen Stufentarif. Die überschießende Finanzkraft im Bereich zwischen 100 und 101 % wird nur zu 15 %, die zwischen 101 und 110 % zu 66 % und die über 110 % zu 80 % abgeschöpft. Dies kann sich erhöhen oder verringern, je nachdem, ob die Abschöpfungen mit diesem Normaltarif ausreichen, um die Ansprüche der Empfängerländer abzudecken<sup>17</sup>. 1997 fiel als einziges Land Hessen in diesen Spitzenabschöpfungsbereich und verlor deshalb hier relativ mehr als andere. Umgekehrt ist der Fall Schleswig-Holstein. Dieses Land ist erst 1997 vom finanzschwachen Empfängerland zum finanzstarken Zahlerland geworden; seine überschießende Finanzkraft liegt deshalb vollständig im Bereich zwischen 100 und 101 % seines Finanzbedarfs, die nur mit 15 % belastet wird. Deshalb hat Schleswig-Holstein von allen Ländern mit Abstand die niedrigste Grenzbelastung von nur rund 60 %. 1996 war das noch anders; die Grenzbelastung lag damals bei 88 %.

Verschärft wird die Grenzbelastung nochmals durch die Fehlbetrags-BEZ, die die nach Länderfinanzausgleich verbleibende Differenz zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf zu 90 % ausgleicht. Betroffen sind davon vor allem die relativ finanzschwachen westdeutschen Länder Niedersachsen und Rheinland-Pfalz.

16 Die Rate liegt deshalb unter 100 %, weil in die Bemessungsgrundlage neben der Einkommensteuer auch die landeseigenen Steuern eingehen, die in der Beispielrechnung unverändert blieben.

17 Daneben sind eine Reihe sogenannter Garantieklauseln zu beachten, die auch die Grenzbelastungen beeinflussen. Sie sollen aber nicht weiter analysiert werden. Grenzbelastungserhöhend wirken diese Klauseln vor allem in Hamburg.

- Einwohneranteil: Auch die Größe eines Landes beeinflußt die Grenzbelastung. Die Bemessungsgrundlage für die Ausgleichszahlung ist die Differenz zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf. Der Finanzbedarf hängt direkt von der Größe des Landes ab, denn er ist als sein „veredelter“ Einwohneranteil an den Gesamtsteuereinnahmen im Finanzausgleich definiert. Große Länder können deshalb einen höheren Anteil einer zusätzlichen Steuereinnahme als Eigenanteil behalten. Die Grenzbelastung für Nordrhein-Westfalen als großem Bundesland ist deshalb niedriger als bei kleineren Ländern mit einer ähnlichen hohen Pro-Kopf-Finanzkraft (z.B. Baden-Württemberg). Besonders hoch ist natürlich umgekehrt dadurch die Grenzbelastung in Hamburg.

Es ist zu erwarten, daß derart hohe Grenzbelastungen Fehlanreize bei der Wirtschaftspolitik hervorrufen:

- Ein erstes Problem ergibt sich hier unmittelbar bei der Steuerverwaltung, die den Bundesländern obliegt. Offensichtlich haben die Länder wenig Anreiz zur effizienten Steuerdurchsetzung, da die Kosten z. B. von zusätzlichen Steuerprüfern vom Land zu tragen sind, dadurch zu erzielende Mehreinnahmen aber zum großen Teil abfließen. Grundsätzlich lassen sich diese Probleme allerdings durch eine Reorganisation oder durch Vorgaben auf bundesstaatlicher Ebene lösen.
- Gravierender sind die Konsequenzen für die Strukturpolitik. Die Ansiedlung von neuen Unternehmen hat für ein Bundesland vielfältige Konsequenzen, die sich als ein Bündel von Vor- und Nachteilen darstellen. So steht vielfach die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze einer zusätzlichen Umweltbelastung gegenüber. Die gleiche Überlegung gilt aber auch auf fiskalischer Ebene. Die Ansiedlung von Unternehmen ist mit Ausgaben z. B. für Infrastruktur verbunden, führt aber auch zu zusätzlichen Steuereinnahmen. Werden solche Mehreinnahmen durch den Finanzausgleich abgeschöpft, hat ein Bundesland weniger Anreiz,

Unternehmen anzusiedeln. Kurz: Der Finanzausgleich wirkt als Wachstumsbremse.

- Ein weiteres wichtiges Problem besteht darin, daß der gegenwärtige Finanzausgleich konsumtive im Vergleich zu investiven Ausgaben begünstigt. Konsumtive Ausgaben, wie z. B. eine Subventionierung von Kindergärten, kommen den Bürgern eines Bundeslandes unmittelbar zugute; investive Ausgaben, z. B. im Infrastrukturbereich, führen hingegen zu einer Erhöhung des Einkommens, die der Besteuerung unterliegt.<sup>19</sup> Diese Steuermehreinnahmen fließen im geltenden Finanzausgleich nun aber zum großen Teil aus der Region ab. Dadurch entsteht ein Anreiz, konsumtive Ausgaben vorzunehmen, bei denen solche Steuerabflußeffekte nicht auftreten. Die hohe Grenzbelastung im Finanzausgleich verschärft dieses Problem.

Als Fazit läßt sich festhalten: Einer relativ moderaten Durchschnittsbelastung steht eine extrem hohe Grenzbelastung gegenüber. Dies hat negative Anreizwirkungen; der Keil zwischen Grenz- und Durchschnittsbelastung eröffnet aber gleichzeitig Chancen für Reformen.

#### 4 Verletzungen des Äquivalenzprinzips

Oben wurde dargelegt, daß der ungebundene Finanzausgleich kaum geeignet ist, allokativen Aufgaben zu übernehmen und Marktunvollkommenheiten des Wettbewerbs der Regionen auszugleichen. Der bundesdeutsche Finanzausgleich versucht dies aber und wirkt damit in die falsche Richtung.

- Einwohnerwertung: Die Aufgabe der Internalisierung von Spillovers könnte auf den ersten Blick die höheren Einwohnerwertungen für die Stadtstaaten und Gemeinden mit hoher Einwohnerdichte begründen,

<sup>19</sup> Vgl. zu diesem Zusammenhang auch aus theoretischer Sicht Richter/Wellisch (1993).

- wenn diese Agglomerationsräume tatsächlich Dienstleistungen für das Umland bereitstellen<sup>20</sup>, die sie im Markt nicht entlohnt bekommen. Der Finanzausgleich ist allerdings zur Internalisierung dieser Effekte das falsche Instrument, denn es handelt sich um keine generellen, alle Länder betreffende Externalitäten, sondern nur um ein regionales Stadt-Umland-Problem. Unter Effizienzgesichtspunkten sollte die Internalisierung dieser Effekte auch in der Region durch Verhandlung der Betroffenen (Coase-Theorem) gelöst werden (Kapitel 2). Dies spricht dafür, den Finanzausgleich zu einem reinen Steuerkraftausgleich umzugestalten und auf eine „Veredelung“ der Einwohnerzahlen zu verzichten (Arndt, 1997).
- Steuerzerlegung nach dem Wohnortprinzip: Problematisch erscheint es auch, dass Einkommensteueraufkommen im Zuge der Steuerzerlegung vollständig nach dem Wohnsitzprinzip zuzuordnen. Dies vermindert indirekt die Anreize für die Schaffung von Arbeitsplätzen, weil über die Zerlegung die „Schaffung von Schlafplätzen“ (Wohnorte) bevorzugt wird. Eine wenigstens teilweise Abkehr von dem Wohnsitzlandprinzip bei der Zerlegung (Reformkommission, 1998) hätte auch eine willkommene praktische Implikation. Durch die derzeitige Regelung sind vor allem Stadtstaaten benachteiligt, die Arbeitsplätze für das Umland anbieten. Allein Hamburg verlor durch die Zerlegung der Lohnsteuer rund 1,7 Milliarden DM, was etwa einem Viertel des Aufkommens entspricht. Eine Änderung der Zerlegungsregel könnte helfen, die Effekte der Einwohnerwertung gegenzufinanzieren und gerade für diese grenzüberschreitenden Stadt-Umland-Regionen eine insgesamt bessere Lösung des Zuordnungsproblems zu erreichen.
  - Kosten der politischen Führung: Aus ähnlichen Gründen wie die Einwohnerwertungen sind auch Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich überproportionaler Kosten kleiner Länder nicht sachgerecht. Ökonomisch wird argumentiert, daß subadditive Kostenfunktionen vorliegen und deshalb ein großes Land

öffentliche Güter billiger anbieten kann als zwei halb so große Länder (Homburg, 1994). Es liegen also steigende Skalenerträge vor. Kleine Länder könnten in gewissen Grenzen wachsen, ohne daß die Kosten der Verwaltung und der politischen Führung zunehmen. Der Finanzausgleich setzt keine Anreize, solche Skalenerträge auszunutzen, sondern er belohnt im Gegen teil über Bundesergänzungszuweisungen noch „Klein staaterei“. Auch hier wäre die Abschaffung die einzige richtige Lösung.

- Gemeindesteuern: Wenig überzeugend ist die nur hälf tige Berücksichtigung der Gemeindesteuern im Finanzausgleich. Da der Bund-Länder-Finanzausgleich die Beziehungen zwischen Ländern und ihren Kom munen nicht regeln will, sollten die Länder einschließ lich ihrer Kommunen als Einheit betrachtet werden und mit ihrer gesamten Steuerkraft eingehen, wobei allerdings eine Hebesatzpauschalierung<sup>21</sup> beibehalten werden muß (Huber, 1998).
- Haftungsregeln: Das unter Allokationsgesichtspunkten bedeutsamste Problem eines föderativ aufgebauten Staates, dessen Regionen über Finanzausgleichsmecha nismen eng verkoppelt sind, ist das Haftungsproblem. Es gibt keine glaubwürdige Konkursordnung für Ge bietskörperschaften: Länder mit einer unsoliden Haushaltspolitik können auf einen *bailout* vertrauen und da mit rechnen, daß der Zentralstaat im Notfall für die Schulden aufkommt. Wenn einzelne Länder auf sol che Hilfen hoffen können, führt eine rationale Haushaltspolitik ins Defizit. Die Bundesergänzungszuwei sungen für das Saarland und Bremen zur Überwin dung ihrer Haushaltsnotlagen, deren Einführung auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes 1992 zu rückgeht, müssen als ein solches Signal begriffen wer

20 Mit diesem Argument rechtfertigte das Bundesverfassungsgericht 1986 die um 35% höhere Einwohnergewichtung von Stadtstaaten (BVerfGE 72, 330, S. 416).

21 Siehe für eine kritische Diskussion der Pauschalierungen im kommunalen Finanzausgleich Kuhn (1995).

---

den<sup>22</sup>. Ein rationaler Finanzausgleich sollte im Gegen teil überschuldete Länder zwingen, die Steuern in ih rem Land zu erhöhen oder die Ausgaben entspre chend zu reduzieren.

## 5 Mischfinanzierungen

Mischfinanzierungen wie die Gemeinschaftsaufgaben, Investitionshilfen oder Geldleistungsgesetze stehen sehr in der Kritik. In kaum einem Konzept zur Reform der Finanzverfassung (Henke/Schuppert, 1993; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1991; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 1992; Reformkommission Soziale Marktwirtschaft, 1998; OECD, 1998; Krahwin kel/Grobosch, 1998; Ottnad/Linnartz, 1997) fehlt der Hinweis auf eine Abschaffung oder wenigstens eine deut liche Rückführung<sup>23</sup>. Die Kritikpunkte (mangelnde Ef fektivität der Aufgabenerfüllung, hoher Verwaltungs- und Abstimmungsaufwand, Verwischung der Verantwortlich keiten, Kontrolldefizite durch fehlende Transparenz, Überinvestitionen wegen Verletzung des Äquivalenzprinzip s) sind bekannt (Lichtblau, 1995). Vor allem das letzte Argument ist dann richtig, wenn keine räumlich weit streuenden Spillovers vorliegen. Wenn sie aber vorhanden sind, ist ein zweckgebundener Zuschuß bei anteiliger Finanzie rung das grundsätzlich geeignete Instrument (s.o. Kapitel 2). Das grundlegende Problem besteht darin, daß – mit Ausnahme einiger komplizierter theoretischer Ansätze – keine wirklich überzeugenden Präferenzenoffenbarungs mechanismen vorhanden sind, die sich in das bestehende Institutionengefüge in Deutschland einbauen ließen (siehe das folgende Kapitel 5).

Vielleicht ist aber die Antwort auf die Frage, warum Mischfinanzierungen empirisch eine so große Bedeutung haben, viel einfacher. Es könnte zumindest indirekt wieder etwas mit den Grenzeffekten des Finanzausgleichs zu tun haben. Mischfinanzierungen sind ein Weg, um den Ländern – etwa bei Aufgabenverschiebungen – einen höheren Anteil an den Gesamteinnahmen des Staates zu

kommen zu lassen, ohne dabei die massiven (Grenz-)Um verteilungswirkungen in Kauf nehmen zu müssen, die ein treten, wenn die Mittel etwa in Form einer höheren Be teiligung der Länder an den Gemeinschaftsteuern um verteilt würden. Modellrechnungen zeigen, daß die neuen Länder einschließlich Berlin etwa 11 Milliarden DM we niger hätten, wenn die rund 40 Milliarden Mischfinanzie rungen über einen erhöhten Länderanteil an der Umsatz steuer<sup>24</sup> verteilt würden. Kleine und finanzschwache Län der mit den bekannten hohen Grenzbelastungen haben traditionell einen großen politischen Einfluß in Deutsch land. Vielleicht haben sie wegen eines Umverteilungs systems, das sie begünstigen soll, eine insgesamt bessere Lösung verhindert?

## 5 Reformoptionen des bundesdeutschen Finanzausgleichs

### 1 Trennung zwischen Allokation und Verteilung

Das wichtigste Ergebnis der obigen Analyse lautet: Im Finanzausgleich ist die Grenzbelastung etwa um den Faktor 10 höher als die Durchschnittsbelastung. Dieser Keil eröffnet Möglichkeiten für eine Reform mit dem Ziel, die gewollte Umverteilung zwischen den Ländern mit ei ner deutlich niedrigeren Grenzbelastung zu finanzieren.

22 Daß sich daraus Dauersubventionen ergeben könnten, ist einem Hinweis des Finanzberichtes 1999 (BMF, 1998, 57) zu entnehmen. Dort heißt es wörtlich: „Es ist beabsichtigt, die 1998 aus laufenden Sanierungshilfen für die Länder Bremen und Saarland auf der Grundlage der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes als gemeinsame Finanzierung – je zur Hälfte – von Bund und Ländern fortzusetzen.“ Deutlicher kann eine Einladung an andere Länder zum Schuldenmachen kaum ausgesprochen werden.

23 Für eine Diskussion des dahinterstehenden Modells des kooperativen Föderalismus siehe Scharpf/Reissert/Schnabel (1976).

24 Ähnliche Ergebnisse ergeben sich bei einer Erhöhung des Länd eranteils an den Einkommensteuern.

Um dies zu erreichen, wird im folgenden vorgeschlagen, die Allokations- und Verteilungsfunktion des Finanzausgleichs stärker zu trennen. Eine solche Reform sollte vier Ansprüchen genügen:

- Die Grenzbelastung soll für alle Länder und bei allen denkbaren Relationen zwischen Finanzkraftmeßzahl und Ausgleichsmeßzahl nachhaltig abgebaut werden. Dafür ist es notwendig, das verhängnisvolle Zusammenwirken von Umsatzsteuer-Vorwegausgleich, Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisung zu durchbrechen.
- Dem Ausgleichsziel soll in angemessenem Ausmaß entsprochen werden.
- Durch die Reform soll sich die bisherige Finanzausstattung der einzelnen Bundesländer nicht wesentlich verändern. Hiermit ist die politische Akzeptanz angesprochen. Wenn es bei einer Reform Gewinner und Verlierer gibt, ist politischer Streit programmiert. Man muß dann damit rechnen, daß auch ein ökonomisch sinnvolles Reformkonzept im politischen Prozeß zerrieben wird. Daher wird der folgende Reformvorschlag so gestaltet, daß jedes Bundesland nach der Reform die gleiche Finanzausstattung hat wie im alten System. Dies ist kein zwingender Bestandteil des Reformkonzepts, sondern soll die politischen Realisierungschancen vergrößern.
- Das Reformkonzept soll sich möglichst einfach in das bisherige Regelwerk des Finanzausgleichs einfügen. Die vorgeschlagene Reform ist als eine Sofortmaßnahme zu begreifen. Denn nur wenn der Flaschenhals der Grenzbelastungen abgebaut ist, haben die Länder Anreize, über eine weiterführende Reform der Finanzverfassung zu diskutieren.

Durch die Kombination tarifabhängiger und pauschaler Transfers läßt sich eine Reform verwirklichen, die diesen Anforderungen gerecht wird (Huber/Lichtblau, 1997, 1998)<sup>25</sup>:

- Tarifabhängige Transfers: Die Differenzen zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf werden mit einem linearen Satz von 50 % ausgeglichen. Die Garantieklauseln werden genauso abgeschafft wie die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen<sup>26</sup> und der Umsatzsteuervorwegausgleich. Die Finanzkraft wird genauso bestimmt wie bisher mit dem einzigen Unterschied, daß die Umsatzsteuer nach einem einheitlichen Pro-Kopf-Schlüssel verteilt wird. Auf Basis dieses Tarifs wären 1997 Finanzausgleichszahlungen von nur 11,3 Milliarden DM nötig gewesen.
- Pauschaltransfers: Durch pauschalierte Zuweisungen werden im Jahr der Reform die Verlierer auf Kosten der Gewinner kompensiert, so daß alle Länder im Startjahr die gleichen Einnahmen wie im alten System haben. Die Höhe dieser Transfers wird für eine längere Frist (z.B. 10 Jahre) festgeschrieben. Diese Transfers können auch mit einer Abschmelzregel versehen werden (Landesregierung BW, 1998). Wichtig ist nur, daß diese ex ante bestimmt wird und die Höhe der Transfers nicht von der Entwicklung der relativen Finanzkraft eines Landes abhängt. 1997 hätten Pauschaltransfers in Höhe von 13,9 Milliarden DM gezahlt werden müssen, um die Verlierer (neue Länder, Saarland, Bremen) auf Kosten der Gewinner (vor allem große Westländer) zu kompensieren.

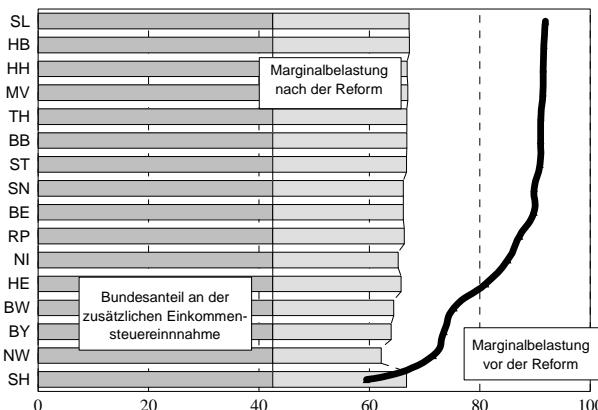
Abbildung 1 verdeutlicht, daß dadurch die Grenzbelastung deutlich sinkt. In den neuen und in den kleinen westdeutschen Ländern beträgt die Entlastung rund 25

25 Dieser Vorschlag wird auch von der OECD unterstützt, die in dem letztjährigen Deutschlandbericht (OECD 1998) ausdrücklich die Möglichkeit hervorhob, mit Lump-sum-Transfers die Grenzbelastungen zu reduzieren, ohne dabei das Ausgleichsniveau abzusenken. Auch der Vorschlag Bayerns und Baden-Württembergs zur Reform des Finanzausgleichs (Bayerisches Staatsministerium, 1998) ist im Kern mit dem hier diskutierten Modell (siehe vor allem Huber/Lichtblau, 1997) identisch.

26 Zum Ausgleich kann der Umsatzsteueranteil der Länder entsprechend erhöht werden.

## 1 Grenzeffekte im Finanzausgleich 1997

Abschöpfung einer zusätzlichen Million DM Einkommensteuer vor und nach der Reform



Quelle: BMF (1998), eigene Berechnungen

Prozentpunkte. Wegen des Einwohnereffektes ist sie in den größeren Ländern geringer und liegt zwischen 10 und 20 Prozentpunkten. Ein Sonderfall ist Schleswig-Holstein, wo aus oben geschilderten Gründen die Grenzbelastung nach der Reform etwas höher liegt. Sollen solche Effekte ausgeschlossen werden, muß entweder der lineare Tarif oder der Bundesanteil an der Einkommensteuer reduziert werden.

Die Vorteile einer solchen Reform liegen auf der Hand. Durch die Pauschalierung eines Teiles der Finanzausgleichszahlungen können Umverteilungsziele erreicht werden, ohne die Grenzbelastung des gegenwärtigen Systems in Kauf nehmen zu müssen.

Der Reformvorschlag wirft unter langfristigen Gesichtspunkten drei Fragen auf:

- Nach der Laufzeit der festgelegten Pauschalzahlungen muß über eine Anschlußregelung neu verhandelt werden. Der Finanzausgleich steht also damit dauerhaft auf der Agenda der Politik. Allerdings gibt es solche Regelungen auch bei anderen wichtigen Transferinstrumenten. So werden beispielsweise die Höhe und Ver-

teilung der EU-Strukturfonds auch für mehrere Jahre festgelegt und danach neu verhandelt.

- Die vorgeschlagene Trennung zwischen Allokation und Verteilung funktioniert nur dann, wenn die Länder nicht antizipieren, wie die Nachfolgeregelungen für die Pauschaltransfers nach Ablauf der Frist aussehen. Dies sollte aber durch einen hinreichend langen Zeitraum sichergestellt werden können, in dem die Pauschaltransfers fixiert sind.
- Es ist klar, daß der hier vorgelegte Reformvorschlag nur im Jahr des Überganges allen Ländern eine unveränderte Finanzkraft nach Ausgleich garantiert. In den Folgejahren kommt es auf die Veränderung der Entwicklung der relativen Finanzkraft an. Zahlerländer, die eher eine Einebnung der bestehenden Finanzkraftunterschiede und damit eine Reduzierung ihrer Verpflichtungen erwarten, könnten sich im bestehenden System besserstellen. Entscheidend hängt dieses Kalkül natürlich von der Einschätzung des Aufholprozesses in den neuen Ländern ab. Modellrechnungen auf Basis der vorhandenen Steuerschätzungen zeigen, daß sich gerade die neuen Länder bei der Realisierung des Vorschlags finanziell eher besserstellen würden.

Diesen Einwänden ist entgegenzuhalten, daß alle Länder von der höheren Effizienz des neuen Systems profitieren könnten. Insgesamt wäre eine schnelle Angleichung der Finanzkraftunterschiede in Deutschland möglich, wovon sowohl die heutigen Empfänger- als auch die Zahlerländer profitieren würden.

## 2 Beseitigung allokativer Verzerrungen

In Abschnitt 4 des vorigen Kapitels wurden mit den Einwohnerwertungen, den Zerlegungsregeln, den Hafenlasten und der nicht vollständigen Einbeziehung der Gemeindesteuern die wichtigsten Bereiche angesprochen, die aus allokativer Sicht nicht vernünftig geregelt sind und deshalb abgeschafft werden sollten (vgl. S. 105 ff.). Dies hätte allerdings erhebliche Umverteilungswirkungen, ohne

deren Inkaufnahme andererseits keine Anreize gesetzt werden könnten, bessere Lösungen vor allem für das Kern-Umland-Problem der Stadtstaaten zu finden. Tabelle 4 zeigt die Ergebnisse unter der Annahme, daß gleichzeitig die oben skizzierte Reform durchgeführt wird. Natürlich würden die Stadtstaaten erheblich verlieren. Klar gesehen werden muß auch, daß die Stadtstaaten zusammen mit ihrem Umland (also Berlin zusammen mit Brandenburg bzw. Hamburg und Bremen zusammen mit Niedersachsen und Schleswig-Holstein) dabei insgesamt verlieren würden. Im „Nordstaat“ beträgt die Summe, die im Verhandlungswege auf die betroffenen Länder umgelegt werden müßte, immerhin 930 Millionen DM. Berlin und Brandenburg würden sogar 2 Milliarden DM fehlen.

Eine Änderung der Zerlegungsregel bei der Lohnsteuer würde vor allem Hamburg und Nordrhein-Westfalen nutzen, während bei einem vollen Einzug der Gemeindesteuern vor allem die reichen westdeutschen Länder negativ betroffen wären. Diese letztere Regelung würde vor allem den ostdeutschen Ländern nützen.

Eine simultane Einführung dieser – aus allokativen Überlegungen begründbaren – Änderungen würde insgesamt die Stadtstaaten zuzüglich ihres Umlandes treffen. In „Nordstaaten“ müßten etwa 1,2 Milliarden DM Einnahmeausfälle verkraftet werden. In Berlin und Brandenburg sogar fast 1,8 Milliarden DM. Wiederum lassen es diese Umverteilungswirkungen als unwahrscheinlich erscheinen, daß sich diese an sich vernünftige Lösung durchsetzen wird, wenn keine Kompensationen angeboten werden. Die Zahlen verdeutlichen aber, wo ungefähr die Argumentationslinien verlaufen werden, wenn es wirklich zu einer Debatte um eine Neuordnung des Finanzausgleichs geht.

Aus der Diskussion im vorigen Kapitel folgt auch, daß die Bundesergänzungszuweisungen für den Ausgleich hoher Kosten politischer Führung abgeschafft und die

#### 4 Auswirkungen der Änderung verschiedener Regelungen im Finanzausgleich 1997 im Vergleich zur Basislösung mit linearem Tarif<sup>1</sup>

Millionen DM

Bundesland	Einwohnerwertung	Zerlegung <sup>2</sup>	Gemeindesteuern <sup>3</sup>	Simultane Einführung
Nordrhein-Westfalen	623,0	319,8	-401,2	415,8
Bayern	628,3	-83,7	-337,8	275,3
Baden-Württemberg	530,4	198,2	-360,8	389,4
Niedersachsen	372,4	-453,1	43,2	32,9
Hessen	288,4	262,2	-303,1	232,1
Sachsen	235,2	-100,7	477,1	644,7
Rheinland-Pfalz	200,3	-349,0	16,2	-77,5
Sachsen-Anhalt	148,0	-56,4	295,5	410,6
Schleswig-Holstein	152,1	-292,5	-38,3	-126,5
Thüringen	142,1	-77,2	274,8	368,0
Brandenburg	149,3	-116,5	240,4	308,1
Mecklenburg-Vorp.	102,9	-52,1	168,0	238,3
Saarland	52,1	-12,2	35,4	79,5
Berlin	-2169,4	59,7	156,6	-2078,8
Hamburg	-1054,1	632,0	-212,4	-754,9
Bremen	-401,1	121,5	-53,7	-356,8
HH, HB, Nds, SH	-930,7	8,0	-261,2	-1205,3
B, BB	-2020,1	-56,9	397,0	-1770,8
Restl. Westländer	2322,5	335,3	-1351,2	1314,6
Restl. Ostländer	628,3	-286,4	1215,3	1661,5

1 Basislösung: 50%iger Tarif auf die Überschüsse von Finanzkraft- und Finanzbedarf, wobei die Umsatzsteuer nach Einwohnern verteilt und der USt-Vorwegausgleich abgeschafft wird. 2 Hälfte Zurechnung der Lohnsteuer nach dem Wohnsitz- und Betriebsstättenprinzip. 3 Volle Einberechnung der Gemeindesteuern bei Hebesatzpauschalierung und Abschaffung der Hafenlastregelung

Haushaltshilfen nicht mehr verlängert werden sollten. Für andere Sonder-Bundesergänzungszuweisungen besteht kein akuter Reformbedarf, weil diese zeitlich befristet sind. Sie werden zum Jahr 2004 auslaufen und sollten nicht verlängert werden.

Die vorgeschlagenen Regelungen – vor allem die Abschaffung der Einwohnerwertung und die Bundesergänzungszuweisungen für Kosten der politischen Führung – verringern die Anreize, nicht-optimale Ländergrößen aufrechtzuhalten. Damit erhöht sich die Chance, daß wirtschaftlich sinnvolle Länderfusionen umgesetzt werden. Von einer Länderneugliederung (Ottnad/Linnartz, 1997,

---

S. 175ff.) darf man sich aber nicht zuviel versprechen. Es mag damit die Erschließung einiger Effizienzreserven (etwa durch Verhinderung von Doppelinvestitionen) möglich werden. Auch ist es richtig, daß durch eine Zusammenlegung von stärkeren und schwächeren Ländern das Umverteilungsvolumen im Finanzausgleich insgesamt sinken würde, weil die Streuung der Wirtschaftskraft unter den Ländern kleiner würde. Unverändert bleibt aber die Kluft zwischen den Regionen. Das Problem der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen würde durch eine Länderneugliederung nicht gelöst, sondern nur eine Ebene tiefer aufgehängt und hauptsächlich dem kommunalen Finanzausgleich angelastet werden. Diese kommunalen Ausgleichssysteme sind im Hinblick auf hohe Grenzabschöpfungen oder allokativen Verzerrungen mindestens so ineffizient organisiert wie der Länderfinanzausgleich<sup>27</sup>.

### 3 Verstärkter Wettbewerb der Regionen – die generelle Lösung?

Der heutige Finanzausgleich ist vor allem bei der Lösung der allokativen Aufgaben überfordert, die in Kapitel 2 (S. 95 ff.) im Zusammenhang mit dem Wettbewerb der Regionen beschrieben wurden. Zwei wichtige Gründe dafür sind, daß die geographischen Grenzen der administrativen Einheiten (Länder, Gemeinden) oft nicht mit dem Wirkungsbereich ihrer Tätigkeiten übereinstimmen und daß die Gebietskörperschaften als monopolistische Allesanbieter kein hinreichend differenziertes und präferenzengerechtes Angebot kollektiver Güter bereitstellen können. Schon Breton (1965) forderte deshalb unter dem Stichwort *perfect mapping*, bei der Erfüllung jeder öffentlichen Aufgabe für eine räumliche Übereinstimmung zwischen der Hoheitsebene und der regionalen Streuung der Nutzen zu sorgen. Diese „variable Geometrie“ ist Kerngedanke eines von Frey (1997) und Eichenberger (1996)<sup>28</sup> vorgeschlagenen radikalen Wettbewerbsmodells zur Lösung des elementaren Problems des Finanzausgleiches, nämlich der Zuordnung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmekompetenzen.

Sie schlagen vor, den Bürgern das Recht zu geben, sogenannte FOCJ (Functional Overlapping Competing Jurisdictions) zu gründen. Die Grundidee besteht darin, für die Bereitstellung jedes kollektiven Gutes einen oder mehrere Clubs (Buchanan, 1965) zu gründen, die eine spezifische öffentliche Aufgabe erfüllen. Für jedes kollektive Gut kann jetzt die Größe des Clubs so gewählt werden, daß weder Überfüllungen vorliegen noch Skaleneffekte ungenutzt bleiben. Da mehrere solcher Clubs (beispielsweise für Schulen, Abwasserbeseitigung, Theater, Kindergärten etc.) bestehen können, herrscht zum einen Wettbewerb und zum anderen die Möglichkeit, sehr unterschiedlichen Präferenzen gerecht werden zu können. In diesem Modell gibt es also nicht nur Wettbewerb der (bereits existierenden) Regionen, sondern Wettbewerb um die optimale Größe und Zahl der Institutionen. Die Clubs selbst sind demokratisch organisiert und haben Hoheitsrechte. Sie können Zwangsabgaben (Steuern) zur Finanzierung ihrer Aufgaben verlangen. Um Freerider-Probleme zu verhindern und eine Mindestversorgung mit Gütern zu sichern, kann der Staat es zur Auflage machen, daß jeder Bürger einer bestimmten Art von Club (Schule, Abfallbeseitigung etc.) angehören muß. Der Frey/Eichenberger-Vorschlag birgt eine Reihe schwer lösbarer Probleme, die im Rahmen dieses Aufsatzes nicht ausführlich diskutiert werden können, sondern nur kurz in Frageform erwähnt werden sollen:

- Wie kann sichergestellt werden, daß die Steuerlast der Bürger nicht ihre Einkommen übersteigt, wenn der Staat die Mitgliedschaft in bestimmten Typen von Clubs vorschreibt, diese aber selbst ihre Preise bestimmen können?
- Werden die Wähler nicht überfordert, und sind die Organisationskosten nicht zu hoch?

27 Siehe für eine theoretische Analyse Kuhn (1990) und für praktische Beispiele aus Ländern Steinherr (1998), Parsche/Steinherr, 1995 und Deubel 1984.

28 Siehe auch Casella/Frey (1992) und Frey/Eichenberger (1996).

- Haben die Bürger überhaupt Anreize, solche Clubs zu gründen, wenn erhebliche Externalitäten vorliegen und es deshalb für jeden rational ist, die Freerider-Position einzunehmen?
- Wenn bei Bereitstellung kollektiver Güter in bedeutendem Ausmaß Skalenerträge vorliegen, müssen dann nicht diese Märkte genauso reguliert werden wie private Märkte mit solchen Eigenschaften? Ändert sich dann die öffentliche Aufgabe nicht einfach von einem Bereitstellungs- zu einem Regulierungsproblem?
- Können damit auch Umverteilungsfragen gelöst werden, vor allem dann, wenn die Transfers über die Region hinausgehen? Kann es überhaupt einen Club eignennutzorientierter Bürger geben, die eine Zahlungsbereitschaft für die Erfüllung eines regionalen Ausgleichzieles haben?

Trotz vieler berechtigter Fragen bleibt die Grundidee der „variablen Geometrie“ richtig, die schon heute in der Institution der Zweckverbände in der Praxis Anwendung findet. In einem System, das die starre Definition von Gebietskörperschaften aufhebt und die Einheiten aufgabenbezogen definiert, kann ein Großteil der allokativen Aufgaben des Finanzausgleiches (gebietsübergreifende Spillovers, Nichtausnutzung von Skaleneffekten, Präferenzenoffenbarung) endogen im Wettbewerb gelöst werden. Der Finanzausgleich könnte auf seinen eigentlichen Kern – seine distributiven Aufgaben – zurückgeführt werden.

Umverteilungen in Form eines regionalen Ausgleichsziels oder eines personenbezogenen Verteilungsziels können in einem Wettbewerbssystem nur dann sinnvoll verfolgt werden, wenn einige Beschränkungen akzeptiert werden:

- Die Grenzbelastungen dürfen Anreize für eine wachstumsorientierte Politik nicht ersticken.
- Umverteilungen sind so lange unproblematisch, wie ihr Ausmaß in der Region selbst festgelegt werden kann und die Transfers ausschließlich regionsintern finanziert werden. Dafür benötigen die Regionen aber

Freiräume bei der Festlegung ihrer Aufgaben und Ausgaben. Konkret bedeutet das beispielsweise, daß die Länder stärkere Kompetenzen bei der Festlegung ihrer Personalausgaben haben müssen. Ein bundeseinheitliches Besoldungsrecht paßt deshalb nicht in ein Wettbewerbssystem.

- Wettbewerb bedeutet immer, daß eine gleichmäßige Versorgung mit öffentlichen Gütern in allen Teilräumen nicht garantiert werden kann. Ein ungebundener Finanzausgleich kann nur für eine gewisse Mindestausstattung sorgen. Sollen bestimmte öffentliche Leistungen (Schule, Krankenversorgung) nicht von der Zahlungsfähigkeit der Regionen abhängen, müßten diese Aufgaben entweder auf die zentrale Ebene verlagert oder – wie bisher – von Bund und Regionen gemeinsam erfüllt werden.

In Deutschland steht die Einführung eines radikalen Wettbewerbssystems derzeit nicht auf der politischen Tagesordnung. Es geht nur um die Korrektur der schlimmsten Fehlentwicklungen des unitaristischen, stark ausgleichsorientierten Föderalismus. Das dem Wettbewerbsföderalismus zugrundeliegende Leitbild zeigt aber die Richtung an, in die Reformen der deutschen Finanzverfassung führen sollten – auch wenn es Reformen der kleinen Schritte sein sollten.

## 6 Fazit

Die wichtigste Schlußfolgerung lautet: Die hohen Grenzbelastungen sind das ökonomisch wichtigste Problem des Finanzausgleichs. Erst wenn dieser Flaschenhals beseitigt ist – etwa in Form des vorgelegten Reformvorschages –, können die anderen Probleme des Finanzausgleichs im Rahmen einer großen Finanzreform angegangen werden.

## Anhang 1: Steuer- und Transfereinnahmen der Länder 1997, in 1000 DM

Land	Steuern vor Zerlegung	Zerlegung		Steuern nach Zerlegung (Norm-verteilung)	Finanzkraftabhängiger Finanzausgleich			BEZ II <sup>2</sup>	Sonstige vertikale Zuweisungen <sup>3</sup>
		Umsatzsteuer	Einkommensteuern		USt-Vorwegausgleich	Länder-FA	BEZ I <sup>1</sup>		
Nordrhein-Westfalen	104.802	-7.680	-1.234	95.888	-3.549	-3.032	0	0	5.351
Bayern	63.389	236	316	63.941	-2.382	-3.079	0	0	3.963
Baden-Württemberg	56.038	-358	-566	55.113	-2.054	-2.424	0	0	2.991
Niedersachsen	30.097	4.103	1.986	36.186	-1.548	672	1.008	406	2.631
Hessen	37.882	-495	-2.528	34.859	-1.192	-3.130	0	0	1.945
Sachsen	8.273	4.011	589	12.873	4.087	1.896	834	3.658	4.771
Rheinland-Pfalz	23.251	-5.969	1.436	18.717	-792	305	457	580	1.307
Sachsen-Anhalt	4.191	2.740	326	7.257	2.770	1.162	498	2.372	3.475
Schleswig-Holstein	11.197	1.031	1.177	13.405	-543	-5	0	346	923
Thüringen	3.779	2.318	404	6.501	2.519	1.110	455	2.172	2.888
Brandenburg	5.080	1.814	544	7.438	2.150	976	469	2.149	3.277
Mecklenburg-Vorp.	2.804	1.842	278	4.924	1.736	835	333	1.643	2.252
Saarland	4.309	241	88	4.638	-50	203	199	1.817	393
Berlin	14.607	1.550	-52	16.105	-681	4.425	844	2.881	3.262
Hamburg	20.050	-5.158	-2.407	12.485	-337	-264	0	0	644
Bremen	4.540	-227	-356	3.957	-134	351	130	1.990	254
Gesamt	394.289	0	0	394.289	0	0	5.227	20.013	40.326
Transfervolumen		19.887	7.143		13.262	11.934			

1 Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen. 2 Pauschal gewährte Bundesergänzungszuweisungen. 3 Zuweisungen im Rahmen von Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a GG, Art. 91b GG), Investitionshilfen und Geldleistungsgesetzen (Art. 104a Abs. 3,4 GG) und Ausgleichszahlungen für die Regionalisierung des ÖPNV; ohne sonstige Zuweisungen außerhalb dieser Programme (1997: 4,78 Mrd. DM).

Quelle: BMF (1998a, 1998b), Zentrale Datenstelle (1998), Statistisches Bundesamt (1998); eigene Berechnungen.

## Anhang 2: Veränderung der relativen Finanzkraft je Einwohner der Länder durch Transfers 1997

Länderdurchschnitt der Finanzkraft je Einwohner = 100

Land	Relative Finanzkraft (f) und Rang (r) eines Landes ....									
	vor Transfers		nach Länder-FA		nach BEZ I <sup>1</sup>		nach BEZ II <sup>2</sup>		nach sonst. Zuweisungen	
	f	r	f	r	f	r	f	r	f	r
Nordrhein-Westfalen	111,1	4	103,5	5	102,1	5	97,3	11	94,0	11
Bayern	110,4	5	100,9	7	99,6	7	94,9	13	92,4	12
Baden-Württemberg	110,4	6	101,4	6	100,1	6	95,3	12	92,1	13
Niedersachsen	96,2	10	93,8	10	95,2	10	91,7	16	89,7	16
Hessen	120,3	3	105,4	4	104,0	4	99,0	10	96,1	10
Sachsen	59,0	13	86,5	12	89,1	12	100,6	8	110,6	9
Rheinland-Pfalz	97,2	9	94,6	9	95,7	9	94,0	14	91,6	15
Sachsen-Anhalt	55,6	15	85,8	15	88,4	15	101,3	6	115,3	5
Schleswig-Holstein	101,5	7	97,3	8	96,0	8	93,9	15	91,7	14
Thüringen	54,5	16	84,8	16	87,5	16	100,4	9	112,4	8
Brandenburg	60,4	12	85,8	14	88,5	14	100,7	7	114,7	7
Mecklenburg-Vorpommern	56,4	14	85,9	13	88,5	13	102,0	5	115,2	6
Saarland	89,1	11	92,1	11	94,7	11	123,0	4	118,7	4
Berlin	97,3	8	119,9	3	123,3	3	133,8	3	138,9	2
Hamburg	152,2	1	144,9	1	143,0	1	136,2	2	131,0	3
Bremen	121,8	2	128,5	2	130,7	2	182,1	1	172,8	1

1 Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen. 2 Sonstige Bundesergänzungszuweisungen.

Quelle: BMF (1998b), Zentrale Datenstelle (1998), eigene Berechnungen.

## Literatur

- Arndt, Hans-Wolfgang* (1997): Finanzausgleich und Verfassungsrecht, Gutachten im Auftrag des Landes Baden-Württemberg
- Blankart, Charles B.* (1996): Braucht Europa mehr zentralstaatliche Koordination?, Wirtschaftsdienst, Heft II, 87-91
- Breton, Albert* (1965): A Theory of Government Grants, The Canadian Journal of Economics and Political Science, Vol. 31, 175-187
- Bayerisches Staatsministerium für Finanzen: Der neue Finanzausgleich – einfach – föderal- gerecht, München 1998.
- Buchanan, James M.* (1965): An Economic Theory of Clubs, *Economica*, Vol. 32, 1-14
- Buhl, Hans Ulrich/Pfingsten, Andreas* (1986): Eigenschaften und Verfahren für einen angemessenen Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, *Finanzarchiv*, Band 44, 98-109
- Bundesfinanzministerium (1998a): Finanzbericht 1999, Bonn
- Bundesfinanzministerium (1998b): Vorläufige Abrechnung des Finanzausgleichs unter den Ländern 1997, Bonn
- Bundesverfassungsgericht (1986): Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes, Bd.72, 330-436, Tübingen
- Bundesverfassungsgericht (1992): Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes, Bd. 86, 148-279, Tübingen
- Casella, Alessandra/Frey, Bruno S.* (1992): Federalism and clubs – Towards an economic theory of overlapping political jurisdictions, in: European Economic Review 36, 639-646
- Deubel, Ingolf* (1984): Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen, Köln
- Eichenberger, Reiner* (1996): Eine „fünfte Freiheit“ für Europa: Stärkung des politischen Wettbewerbs durch „FOCJ“, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 45 Jg. Heft I, 110-131
- Flatters, Frank/Henderson, Vernon/Mieszkowski, Peter* (1974): Public Goods, Efficiency, Regional Fiscal Equalization, *Journal of Public Economics*, Vol. 3, 99-112
- Frey, Bruno S./Eichenberger, Reiner* (1996): FOCJ: Competitive Governments for Europa, in: International Review of Law and Economics 16, 315-327
- Frey, Bruno S.* (1997): Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ, Zürich
- Fuest, Winfried/Lichtblau, Karl* (1991): Finanzausgleich im vereinten Deutschland, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Hrsg., Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Nr. 192
- Gramlich, E.M.* (1993): A Policymaker's Guide to Fiscal Decentralization, *National Tax Journal* 46 (2), 229-235
- Henke, Klaus-Dirk/Schuppert, Gunnar Folke* (1993): Rechtliche und finanzwissenschaftliche Probleme der Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern im vereinten Deutschland, Baden-Baden
- Homburg, Stefan* (1994): Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, *Finanzarchiv*, Band 51 (3), 312-330
- Huber, Bernd/Lichtblau, Karl* (1997): Systemschwächen des Finanzausgleichs – Eine Reformskizze, *IW-Trends*, Nr. 4, 1-21
- Huber, Bernd/Lichtblau, Karl* (1998): Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform, *Wirtschaftsdienst*, Heft 3, 142-147
- Huber, Bernd* (1998): Steuerwettbewerb – Ideal und Wirklichkeit, Vortrag zur Konferenz „Reform des Föderalismus“ Königswinter, S. 53-63 im vorliegenden Band.
- Krabwinkel, Wilfried/Grobosch, Michael* (1998): Der Finanzausgleich, Finanzwissenschaftliches Institut des Bundes der Steuerzahler Baden-Württemberg e.V., Schrift Nr. 1
- Kuhn, Thomas* (1995): Theorie des kommunalen Finanzausgleichs, Heidelberg
- Landesregierung Baden-Württemberg (1998): Normenkontrollantrag-Klage des Landes Baden-Württemberg gegen den Finanzausgleich beim Bundesverfassungsgericht
- Lichtblau, Karl* (1995): Von der Transfer- in die Marktwirtschaft, Köln
- Michalk, Jürgen* (1989): Die Garantieklauseln im Länderfinanzausgleich, *Wirtschaftsdienst*, Heft 9, 446-453
- Oates, W.E.* (1972): *Fiscal Federalism*, New York
- OECD (1998): *Wirtschaftsberichte 1997-1998 – Deutschland*, Paris
- Olson, Mancur* (1969): The Principle of „Fiscal Equivalence“: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 59, 479-487
- Ottnad, Adrian/Linnartz, Edith* (1997): Föderaler Wettbewerb statt Verteilungsstreit, Eine Studie des IWG, Bonn
- Parsche, R./Steinherr, M.* (1995): Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen, ifo Studien zur Finanzpolitik, Bd. 59, München
- Peffekoven, Rolf* (1987): Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, *Finanzarchiv*, Band 45, 181-228.
- Peffekoven, Rolf* (1998): Probleme des Länderfinanzausgleichs, Gutachten, Anlage 9 der Verfassungsklage des Landes Baden-Württemberg gegen den Finanzausgleich vom 29.7.1998.
- Peffekoven, Rolf* (1994): Reform des Finanzausgleichs – eine vertane Chance, *Finanzarchiv*, Band 51, 281-311
- Reformkommission Soziale Marktwirtschaft (1998): Reform der Finanzverfassung, Gütersloh
- Richter, Wolfram/Wellisch, Dietmar* (1993): Allokative Theorie eines interregionalen Finanzausgleichs bei unvollständiger Landrentenabsorption, *Finanzarchiv*, Band 50, 433-457
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1992): Für Wachstumsorientierung – Gegen lähmenden Verteilungsstreit, Stuttgart
- Scharpf, Fritz W./Reissert, B./Schnabel, F.* (1976): Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in

- 
- der Bundesrepublik, in: *Hesse, J.J.* (Hg), Politikverflechtung im föderativen Staat, Kronberg
- Statistisches Bundesamt (1998): Finanzen und Steuern 1997, Fachserie 14, Reihe 4, Wiesbaden
- Steinherr, Matthias* (1998): Kommunaler Finanzausgleich: Balanceakt zwischen Verteilungs- und Allokationszielen – Das Beispiel Rheinland-Pfalz, Ifo-Schnelldienst, Nr. 8, 15-24
- Stober, Rolf* (1989): Zur wirtschaftlichen Bedeutung des Bundesstaatsprinzips, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 97 ff
- Thomas, Ingo P.* (1997): Ein Finanzausgleich für die Europäische Union?, Kiel
- Tiebout, C.M.* (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, Journal of Political Economy 64 (5), 416-424
- van Suntum, Ulrich* (1981): Regionalpolitik in der Marktwirtschaft, Baden-Baden
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992): Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn
- Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (1998): Zahlungen des Bundes an die Länder 1997
- Zodrow, G.R./Mieszkowski, P.* (1986): Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods, Journal of Urban Economics 19 (3), 356-370

---

# **Regionalisierung – Europäisierung: Die Zukunft des föderalen Staates**



# Föderalismus im zusammenwachsenden Europa

Aspekte einer europäischen Sozial- und Finanzverfassung

Klaus-Dirk Henke  
Oliver D. Perschau

## 1 Vorbemerkung

Europa ist auf dem Wege zu einer Union, die ausgeprägt föderative Züge trägt. In diesem Prozeß stellt sich die Frage nach dem föderalen Miteinander, nach den Aufgaben und Kompetenzen der unterschiedlichen Gebietskörperschaften auf noch komplexere Weise als für einen einzelnen souveränen Bundesstaat. Denn wo bislang zwei Ebenen – der Bund und die Länder – involviert waren, sind es in der Europäischen Union künftig drei. Wer soll wen kontrollieren, wer wo mitreden, wer wofür verantwortlich sein, wer was entscheiden? Was folgt aus der europäischen Integration für die Regionen? Werden die Länder relativ zum Bund gestärkt oder geschwächt? Welche Mitspracherechte sollten die Länder künftig bei Europaangelegenheiten erhalten? Allen diesen Fragen würde es sich lohnen, nachzugehen. Doch dafür fehlt es hier an Raum.

Statt dessen soll im folgenden lediglich die Frage der optimalen Kompetenzzuweisung zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten (unabhängig von deren innerer Struktur) diskutiert werden, freilich am Beispiel zweier besonders wichtiger Politikbereiche: die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme und die europäische Finanzverfassung.

## 2 Zur Sozialverfassung der Europäischen Union

### 1 Die europäische Dimension der Sozialpolitik: Zur Ausgangslage<sup>1</sup>

Im Mittelpunkt des modernen europäischen Wohlfahrtsstaates<sup>2</sup> stehen die Systeme der sozialen Sicherung – Krankenversicherung, Altersvorsorge, Absicherung gegen die finanziellen Folgen der Arbeitslosigkeit und

Pflegeversicherung. Sozialpolitisch motiviert ist darüber hinaus eine Vielzahl von Regulierungen des Arbeitsmarktes, die insbesondere die Arbeitsbedingungen betreffen. Daneben tritt die staatliche Hilfe in besonderen Notlagen – beispielsweise in Form von Hilfen bei Naturkatastrophen und Mißernten oder in Gestalt der Sozialhilfe.

Unterschiedliche historische Erfahrungen und unterschiedliche Präferenzen haben zu spezifischen Systemen der sozialen Sicherung in den einzelnen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union geführt.<sup>3</sup> So sind die gesetzlichen Systeme der sozialen Sicherung zum Beispiel in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Holland weitgehend durch Beiträge finanziert. Demgegenüber

1 Zur Darstellung dieses Abschnitts vgl. Dohse und Krieger-Boden (1998), Donges et al. (1996), Henke und Schaub (1998), Kolmar (1997) sowie Welter (1996).

2 Die Bundesrepublik Deutschland ist durch den Art. 20 I GG auf das Sozialstaatsprinzip festgelegt. Angestrebt wird die Verwirklichung „sozialer Gerechtigkeit“ sowie – überlappend mit diesem Ziel – die Gewährleistung öffentlicher Wohlfahrt in Gestalt von Daseinsvorsorge, sozialer „Versicherung“ sowie Hilfe in sozialen Nöten (vgl. Maunz und Zippelius, 1998, S. 102f.). Der aus dem Sozialstaatsprinzip ableitbare Auftrag zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit ist durch „Ausgleich und Schonung der Interessen aller, eine annähernd gleichmäßige Förderung des Wohles aller Bürger und eine annähernd gleichmäßige Verteilung der Lasten“ charakterisiert. Generell folgt aus dem Sozialstaatsprinzip keine Pflicht zur Durchführung von bestimmten sozialen Reformen; die konkrete Realisation der Sozialstaatlichkeit bleibt somit dem demokratischen Willensbildungsprozeß überlassen.

3 Als Unterscheidungsmerkmale im Hinblick auf die Ausgestaltung der Systeme der sozialen Sicherung lassen sich nach Kolmar (1997, S. 7) die Anspruchsvoraussetzungen, der Leistungsanspruch, die Leistungsstruktur, die Finanzierungsregelungen sowie die Organisationsstruktur nennen. Unterschiede zwischen den Systemen der EU-Mitgliedsstaaten existieren vor allem im Hinblick auf die Leistungsvoraussetzungen.

überwiegt in anderen Mitgliedsstaaten, so in Großbritannien und in den skandinavischen Ländern, die Steuerfinanzierung dieser Systeme; allerdings gewährleisten letztere nur eine Grundsicherung und werden daher oft durch betriebliche und private Vorsorgeformen ergänzt. Bei allen Unterschieden – auch in den Beitragssätzen – haben sich aber alle Systeme mittlerweile zu Vollversorgungssystemen entwickelt.

Die Systeme der sozialen Sicherung stehen von verschiedenen Seiten unter Druck: Die Globalisierung, die europäische Integration und nicht zuletzt die demografische Entwicklung stellen immer höhere Anforderungen an die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Art, Umfang und Finanzierung der Sozialpolitik sind zu kritischen Standortfaktoren geworden.

Anhänger der Idee eines allumfassenden Wohlfahrtsstaates fürchten den naheliegenden Wettbewerb der Sozialsysteme wegen des zu erwartenden Drucks auf Löhne, Arbeitsbedingungen und Sozialstandards. Tatsächlich könnte die nationale Festsetzung sozialer Standards zu einem Parameter im Standortwettbewerb werden, der eine effiziente Ressourcenallokation gefährdet. Aus diesem Grunde werden in der Europäischen Union Forderungen nach identischen Startchancen für alle Individuen und Unternehmen laut, die auf eine Harmonisierung beziehungsweise auf eine Koordination der staatlichen und anderen kollektiven Regulierungen abzielen, um ein *level playing field* herzustellen.

Dieser Gedanke hat in den vergangenen Jahren beträchtlichen Auftrieb erhalten. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Römischen Verträge dominierte die Ausrichtung auf die wirtschaftliche Integration und den Binnenmarkt; sozialpolitische Aufgaben standen am Rande und beschränkten sich auf Regelungen zur Anrechenbarkeit von im Ausland erworbenen Sozialansprüchen.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Für eine knappe Beschreibung der sozialpolitischen Aktivitäten siehe auch Breyer und Kolmar (1996) sowie die ausführliche Darstellung bei Eichenhofer (1993).

In den 70er Jahren wurden im Zusammenhang mit Überlegungen zur Schaffung einer Währungsunion auch Forderungen nach einem sozialen Europa laut, die allerdings mit dem Scheitern dieses Versuches wieder zu den Akten gelegt wurden. Durch das europäische Binnenmarktpogramm änderte sich dies nachhaltig, da nunmehr wieder Forderungen nach der Regelung der sozialen Dimension artikuliert wurden. Sie finden sich teilweise in Art. 3 EGV wieder, der u.a. die Voraussetzung zur Schaffung von europäischen Mindeststandards herstellt.

Ansatzpunkte für eine umfassende sozialpolitische Regulierung durch die europäische Ebene eröffnen sich u.a. (1) durch die „Einheitliche Europäische Akte“ sowie (2) durch das sozialpolitische Protokoll des „Vertrages von Maastricht“, welches in den „Vertrag von Amsterdam“ aufgenommen wurde. Art. 118a EGV begründet Mindestvorschriften auf der europäischen Ebene zum Schutz von Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer. Durch Art. 118b EGV sind die Sozialpartner zu vertraglichen Beziehungen auf der supranationalen Ebene ermächtigt. Demgegenüber erlaubt das Protokoll zur Sozialpolitik sowie das korrespondierende „Abkommen zur Sozialpolitik“ eine zentralisierte Sozialpolitik. Die damit verbundenen Regelungen erstrecken sich auf die soziale Sicherheit und den Schutz des Arbeitnehmers bei Vertragsbeendigung, die Vertretung und kollektive Wahrnehmung von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, die Beschäftigungsbedingungen von sich in der EU aufhaltenden Drittstaatsangehörigen sowie auf die finanziellen Beiträge zur Beschäftigungsförderung und Schaffung von Arbeitsplätzen. Nach dem Regierungswechsel ist das Vereinigte Königreich nicht mehr der entschiedene Gegner einer gemeinsamen Sozialpolitik, der seinerzeit das Sozialabkommen nicht unterzeichnet hatte; das lässt im sozialpolitischen Bereich eine zunehmende Harmonisierung oder Koordination erwarten. Das ist um so wahrscheinlicher, als infolge des Abkommens zur Sozialpolitik die qualifizierte Mehrheitsregel auch auf andere Bereiche ausgedehnt wurde – so zum Beispiel auf die Arbeitsbedingungen, die Chancengleichheit von Männern und Frauen

---

sowie die berufliche Eingliederung von Arbeitslosen. In diesen Bereichen können Mindestvorschriften erlassen werden. Zentralisierungspotentiale existieren vor allem im Hinblick auf die Regulierung des Arbeitsmarktes sowie der Mitbestimmung. Sozialversicherungen und Transferzahlungen sind dagegen durch europäische Regelungen nicht erfaßt. Allerdings stellt Art. 51 EGV sicher, daß die Freizügigkeit nicht durch einen Verlust von Leistungsansprüchen der Sozialversicherungen behindert werden darf. Aus diesem Grund sind Anrechnungssysteme für erworbene Leistungsansprüche geschaffen worden.

Der „Vertrag von Amsterdam“ hat die Grundlagen für eine europäische Beschäftigungspolitik gelegt. Das Beschäftigungskapitel des EGV ermöglicht die Koordination nationaler Beschäftigungsstrategien auf der europäischen Ebene und ergänzt darüber hinaus die nationalen Strategien durch Anreize zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten sowie zur Unterstützung dieser Beschäftigungsmaßnahmen. Diese Neuerung kann als ein erster Schritt in Richtung auf eine aktive europäische Beschäftigungspolitik verstanden werden; darüber hinaus eröffnet sie der Europäischen Kommission einen Spielraum für die Durchführung eigener beschäftigungspolitischer Maßnahmen.

## **2 Allokative Implikationen einer europäischen Sozialpolitik: Eine wohlfahrtsökonomische Analyse**

Die rechtlichen Grundlagen erlauben der Europäischen Union sozialpolitische Eingriffe sowohl in den Arbeitsmarkt als auch in die Systeme der sozialen Sicherung zum Zwecke der Harmonisierung beziehungsweise der Koordination der Politiken auf supranationaler Ebene.

Aus ökonomischer Sicht läßt sich eine europäische Sozialpolitik begründen, wenn Fehlallokationen auf andere Weise nicht zu beheben sind: Sofern unter den Bedingungen des Binnenmarktprogrammes mit seinen vier Freiheiten – insbesondere bei Kapitalverkehrsfreiheit und Freizügigkeit der Arbeitskräfte – keine effiziente natio-

nale Sozialpolitik realisierbar sein sollte, könnte eine Harmonisierung und/oder Koordination der Systeme von der europäischen Ebene aus durchaus sinnvoll sein.

Zweifelsohne kommt es in diesem Zusammenhang auf die konkrete Ausgestaltung der nationalen Sozialpolitik an. Oft sind die mit einer nationalen Sozialpolitik bewirkten Regulierungen keineswegs effizient; sie setzen Fehlanreize und führen zur Verschwendug von Ressourcen und letztlich zur Minderung der nationalen wie der individuellen Wohlfahrt. Insoweit liegen Gefahren für die nationalen Sozialsysteme weniger im Binnenmarkt als in den eigenen Unzulänglichkeiten. Damit ist klar, daß letztlich auch die konkrete Ausprägung der nationalen Sozialpolitik kritisch zu hinterfragen ist.

### **1 Systeme der sozialen Sicherung in der Europäischen Union: Erfordernis nach Harmonisierung und/oder Koordination?**

Die der Europäischen Union zugrundeliegenden Verträge sehen bisher – mit Ausnahme der Setzung von Mindeststandards – keine Harmonisierung der Systeme der sozialen Sicherung vor. Angesichts äußerst unterschiedlich gestalteter Systeme dürfte dies auch nicht weiter verwundern. Hierin spiegeln sich unterschiedliche historische Entwicklungen sowie Differenzen in den nationalen Präferenzen wider. Diese Präferenzunterschiede legen nahe, die Systeme der Sozialen Sicherung nicht zu harmonisieren, sondern entsprechend dem Prinzip der Subsidiarität im Verantwortungsbereich der einzelnen Mitgliedsstaaten zu belassen. Unterschiede in den Systemen der sozialen Sicherung können für diesen Fall jedoch mit allokativen Implikationen verbunden sein, so daß sich – bei allem Respekt vor nationalen Eigenheiten – die Frage stellt, ob nicht doch ein Mindestmaß an Harmonisierung oder Koordination erforderlich ist.

Es sind vor allem drei Argumente, die zugunsten einer Harmonisierung vorgebracht werden: (1) Die Existenz von Wettbewerbsverzerrungen aufgrund unterschiedlicher Sozialversicherungssysteme mit unterschied-

lichen Kosten, (2) die Gefährdung der Sozialversicherungen durch „ruinösen“ Wettbewerb und (3) die Gefährdung der Freizügigkeit im Binnenmarkt durch unterschiedliche Systeme (Welter, 1996, S. 208; vertiefend Schmähl, 1990). Diesen Argumenten ist im einzelnen nachzugehen.

- Unterschiedliche Systeme der sozialen Sicherung bedingen – in Abhängigkeit von den Überwälzungsmöglichkeiten – unterschiedliche Kostenbelastungen für die Unternehmen. Das kann auch zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Unternehmen führen. Allerdings begünstigt der institutionelle Wettbewerb, der durch Faktorwanderungen und deren allokativen Rückwirkungen erzwungen wird, die Herausbildung von Sozialversicherungssystemen, die am Prinzip der finanzmathematischen Äquivalenz ausgerichtet sind sowie den Präferenzen der Individuen entsprechen und somit dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit folgen. Die durch institutionelle Unterschiede bedingte Belastung der Unternehmen und der Arbeitnehmer mit unterschiedlichen Kosten setzt somit die Anreize für Verbesserungen der Systeme.
- Immer wieder wird die Befürchtung laut, der institutionelle Wettbewerb der Sozialversicherungssysteme sei „ruinös“. Problematisch sei insbesondere die mit der Wanderung guter Risiken verbundene adverse Selektion. Diese Wanderungen belasten solche Sicherungssysteme, in denen die Umverteilung zugunsten schlechter Risiken über die versicherungsmathematische Äquivalenz deutlich hinausgeht. Adverse Selektion ist daher nur dann relevant, wenn ein Sozialversicherungssystem nicht nur die Absicherung der großen Lebensrisiken zum Ziel hat, sondern in nennenswertem Umfang auch für (Um-)Verteilungsziele herangezogen wird. Eine Rechtfertigung für supranationale Regelungen bietet das Argument der adversen Selektion nicht. Ein Herunterkonkurrieren ist nicht zwingend, sobald die Auswirkungen der Umverteilungsmaßnahmen auf Zu- und Abwanderungen bei der

Gestaltung der Umverteilungsmaßnahmen durch die politisch Verantwortlichen berücksichtigt werden (Lejour und Verbon, 1994).

- Unterschiedliche Sozialversicherungssysteme können die Freizügigkeit im Binnenmarkt aushebeln, wenn beim Wechsel in ein anderes Mitgliedsland der Verlust von individuell erworbenen Sozialversicherungsansprüchen droht. Aus diesem Grunde sieht Art. 51 EGV für die Sozialversicherungssysteme ein System von Leistungsanrechnungen vor. Keine Probleme bereitet zur Zeit die Arbeitslosenversicherung, da aufgrund der europäischen Koordination generell eine Leistungspflicht entsprechend den erworbenen Leistungsansprüchen besteht. Im Rahmen der Krankenversicherung existieren ebenfalls koordinierende Regeln; danach bleibt ein Arbeitnehmer bei einem maximal zweijährigen Auslandsaufenthalt bei seiner heimischen Krankenversicherung versichert, wobei sich die Art und Höhe des Leistungsanspruchs nach dem Gastland richtet und die Kosten von der heimischen Versicherung getragen werden. Durch die jüngsten Urteile des Europäischen Gerichtshofs eröffnet sich gegebenenfalls auch die Möglichkeit der Nutzung medizinischer Leistungen für alle Individuen in den EU-Mitgliedsstaaten. Hierdurch treten die Anbieter dieser Leistungen zueinander in Konkurrenz, was wiederum auch die Krankenversicherungen tangiert und einen Systemwettbewerb in Gang setzen könnte. Die Alterssicherungssysteme in der Europäischen Union sind im Hinblick auf Wanderungen problematisch, vor allem weil die Zwangsversicherung eine Territorialisierung der Versicherungssysteme generiert, die im europäischen Kontext einen Koordinierungsbedarf erst schafft. Dagegen könnte die Altersvorsorge prinzipiell auf unproblematische Weise privat bereitgestellt werden, wenn sie hinsichtlich Portabilität und Konsumentenschutz geeignet flankiert wird (Henke und Schaub, 1998, S. 188-193). Eine Liberalisierung der Alterssicherung – im Sinne der privaten Vorsorge – ist daher prinzipiell zu präferieren. Sofern eine völlige

Liberalisierung politisch nicht opportun sein sollte, bietet sich als Second-Best-Lösung die Aufgabe des Territorialprinzips in Verbindung mit der Ausrichtung der Sozialversicherungen am Heimatlandprinzip an (Welter, 1996, S. 210; Kolmar, 1997). Durch den direkten Vergleich der verschiedenen nationalen Sozialversicherungssysteme wird der Wettbewerb zwischen den Systemen erhöht, was wiederum eine Ausrichtung am Versicherungsprinzip begünstigt. Ein weiterer Schritt wäre die Einführung von Wahlfreiheit zwischen den nationalen Sozialversicherungssystemen unabhängig vom Geburtsort und der Arbeitsstelle. Die Aufgabe der Europäischen Union besteht dann in der Sicherung des Wettbewerbs zwischen den Trägern der sozialen Sicherung.<sup>5</sup> Zu den Rahmenbedingungen und ihren Elementen bei der individuellen und der kollektiven Daseinsvorsorge siehe die Übersicht 1.

Weder die durch die sozialen Sicherungssysteme hervorgerufenen Wettbewerbsverzerrungen noch der institutionelle Wettbewerb als solcher noch die Notwendigkeit, Freizügigkeit innerhalb der EU zu sichern, können eine Harmonisierung ökonomisch zwingend begründen.

5 Die in der Europäischen Union aktuell praktizierte Koordinationsverordnung ist recht kompliziert und verursacht darüber hinaus erhebliche Fehlanreize. So werden die in den Mitgliedsstaaten einzeln erworbenen Rentenansprüche zwar zusammengerechnet, aber die Unterschiede in den Voraussetzungen für Leistungsansprüche durch gemeinschaftliche Kürzungsregeln aufeinander abgestimmt. Donges et al. (1996, S. 38-40) legen zwei potentielle Lösungen dar. Bei der einen Lösung gilt für den Versicherungsnehmer ausschließlich das Herkunftslandprinzip. Anreize für Wanderungen sind vollständig beseitigt, aber auch der Wettbewerb zwischen den nationalen Systemen. Die andere Lösung erlaubt die Kombination der Versicherungen. Hierbei wird zunächst unterstellt, daß der Versicherungsnehmer sein gesamtes Arbeitsleben im Arbeitsland verweilt. Die so hypothetisch erworbenen Ansprüche werden dann mit den tatsächlich in dem konkreten Land verbrachten Jahren gewichtet. Die Summe der derart ermittelten landesspezifischen Ansprüche liefert die tatsächlichen Leistungsansprüche.

### Übersicht 1: Kollektive und individuelle Daseinsvorsorge für die Zeiten von Krankheit und Alter

Daseinsvorsorge	Rahmenbedingungen		
	Systemwettbewerb	Mindeststandards	Harmonisierung/Koordination
Individuelle Daseinsvorsorge	Steuerliche Aspekte	●	
	Portabilität	●	
	Konsumentenschutz	●	●
Kollektive Daseinsvorsorge	Steuerliche Aspekte	●	●
	Portabilität	●	●
	Konsumentenschutz	●	●

Sinnvoll ist aber die Setzung von Rahmenbedingungen, die die Portabilität der Ansprüche und den Konsumentenschutz sicherstellen (vgl. diesbezüglich Henke und Schaub, 1998, sowie die Übersicht 2). Eine zentrale koordinierte Regelung ist in diesem Zusammenhang denkbar, obgleich durchaus auch bilaterale Verträge hinreichend effiziente Lösungen erlauben. Daneben tritt die Sicherstellung des Wettbewerbs zwischen den nationalen Sozialversicherungssystemen durch die Europäische Union.

Eindeutige Veränderungen sind allerdings bei den nationalen Sozialversicherungssystemen erforderlich (Siebert, 1996). Es gilt den Versicherungsaspekt der Systeme umzusetzen und ihn von auf Umverteilung zielenden Transferzahlungen zu trennen. Eine Erhöhung der Transparenz sowie eine stärkere Ausrichtung an den individuellen Präferenzen wäre die Folge. Dies vermeidet auch Fehlanreize in den nationalen Systemen; denn gerade die Fehlanreize in den nationalen Sozialversicherungssystemen sind verantwortlich sowohl für allokativen Fehlentwicklungen auf nationaler Ebene als auch für potentielle allokativen Verzerrungen zwischen den unterschiedlichen nationalen

## Übersicht 2: Die doppelte Dimension der Portabilität von Leistungsansprüchen eines Arbeitnehmers in der EU

Portabilität zwischen Versicherungen	Portabilität zwischen Ländern	
	Land 1	Land 2
Versicherung A	Ausgangslage ohne jeden Wechsel	Beibehalten der Versicherung Wechsel des Landes
Versicherung B	Wechsel der Versicherung Beibehalten des Landes	Wechsel der Versicherung und des Landes

Hinweis: Die Situation ist nach privaten und öffentlichen Versicherungen zu trennen und verkompliziert sich beim Wechsel zwischen privaten und gesetzlichen Versicherungen.

Systemen der sozialen Sicherung; diese Verzerrungen können wiederum die Quelle eines „Sozialtourismus“ sein. Aber auch auf Umverteilung zielende Sozialtransfers haben unter bestimmten Gegebenheiten ihre Berechtigung; der folgende Abschnitt geht hierauf näher ein.

### 2 *Interpersonelle Umverteilung und mobile Faktoren*

Sozialtransfers (zum Beispiel Sozialhilfe und Wohngeld) sind Umverteilungszahlungen schlechthin; sie dienen der Hilfe in der Not sowie der Sicherung des „sozialen Friedens“.<sup>6</sup> Umverteilung zwischen den Individuen wird durch eine Vielzahl von Maßnahmen – beispielsweise in Gestalt der progressiven Besteuerung, von Ob-

jektsubventionen und Steuervergünstigungen sowie entsprechender Komponenten der Sozialversicherungssysteme – institutionalisiert.

Durch die Wanderung der mobilen Produktionsfaktoren – oft mit den Nettozahlern identisch – entziehen sich diese der Belastung und verringern folglich die Finanzierungsbasis für die politisch gewünschten Umverteilungsmaßnahmen. Proble-

me bereitet in diesem Zusammenhang regelmäßig die Besteuerung des Faktors Kapital (vgl. auch die Ausführungen zum Steuerwettbewerb auf S. 139f.). Eine Besteuerung des Kapitals an der Grenze ist aus wachstumstheoretischen sowie wachstumspolitischen Gründen kritisch zu hinterfragen. Der Zufluss von Realkapital erweitert prinzipiell das Produktionspotential und hierüber die Produktivität und die Wertschöpfung der immobilen Faktoren. Dies wiederum schafft zusätzliche Steuereinnahmen. Für die Inanspruchnahme von öffentlicher Infrastruktur sollte der Faktor Kapital entsprechend dem Äquivalenzprinzip Gebühren entrichten und nicht durch eine Pauschalsteuer belastet werden.

Die Mobilität des Faktors Arbeit ist in der Europäischen Union aufgrund sprachlicher und kultureller Barrieren nicht sehr hoch. Arbeit lässt sich daher mehr als Kapital für nationale Umverteilungsmaßnahmen heranziehen. Sofern solche Maßnahmen tatsächlich einzig und allein der Sicherstellung des „sozialen Friedens“ dienen, werden sowohl mobiles Kapital als auch mobile Arbeitskräfte freiwillig Zahlungen leisten, damit so gesellschaftliche Stabilität entsteht, die wiederum Voraussetzung für längerfristige wohlstandssteigernde Investitionen ist. Somit induzieren selbst freiwillige Beiträge für den Zweck der Umverteilung Nutzen bei den Nettozählern. Es fragt sich daher, ob diese Art der Umverteilung noch den Charakter eines „öffentlichen Gutes“ besitzt.

6 Vgl. Welter (1996, S. 211). Solidarität ist u.a. begründet durch das Empfinden der Zusammengehörigkeit; es ist nutzentheoretisch eigenständig fundiert für ein Leben in einer unsicheren Welt (siehe Donges et al., 1996, S. 19). Unterstützung wird also derjenige erhalten, der „ohne eigenes Verschulden in Bedrängnis kommt, nicht wer auf solche Hilfe spekuliert und sich danach verhält“. Siehe auch die Ausführungen von Frey und Kirchgässner (1994, S. 257-297) zu den Grundregeln der Verteilung auf der Ebene des gesellschaftlichen Grundkonsenses sowie Blankart (1998, S. 81-93) zur Begründung, aber auch zu den Problemen von Umverteilungsmaßnahmen.

---

Problematisch ist dagegen, daß die Wanderungsfreiheit praktisch auch den Nettoempfängern von Sozialtransfers offensteht. Die Empfänger von Leistungen können zwar nicht das Prinzip der Freizügigkeit in Anspruch nehmen, aber durch die Auslegung des Arbeitnehmerbegriffs ist ihnen Mobilität möglich; so dürfen auch Arbeitslose in das EU-Ausland wandern, wenn sie auf Beschäftigungssuche sind. Es existiert damit ein Anreiz für einen „Sozialtourismus“. Daher gilt es die Zuwanderung zu begrenzen und regional begrenzte Umverteilungsclubs zu institutionalisieren (Welter, 1996, S. 212).

Ein weiteres Problem ist das des innergemeinschaftlichen Sozialleistungstransfers („Sozialleistungsexports“). Die Sicherung des „sozialen Friedens“ ist regional begrenzt. Sozialleistungen, die sich hieran ausrichten, sollten daher nicht zum Transfer freigegeben werden. Dies bezieht sich somit insbesondere auf die Sozialhilfe, das Wohngeld sowie auf das Kindergeld. Demgegenüber sind durch Beiträge erworbene Ansprüche aus den Sozialversicherungssystemen generell zum Transfer freizugeben, da hier der Versicherungsgedanke im Mittelpunkt steht. Dies bezieht sich insbesondere auch auf Dienstleistungen im Gesundheitsbereich. Daher gehen die aktuellen Urteile des Europäischen Gerichtshofs in die richtige Richtung, da hierdurch der Wettbewerb eine Stärkung erfährt. Die Zahlungsverpflichtung in das „Ausland“ stärkt den Versicherungsgedanken und erhöht die Transparenz in bezug auf das Handeln der Regierung.

### **3 Die Europäische Währungsunion, der Arbeitsmarkt und sozialpolitische Maßnahmen**

Mit dem Übergang in die dritte Stufe der Europäischen Währungsunion tritt die Situation auf den Arbeitsmärkten in den Mitgliedsstaaten in den Mittelpunkt des Interesses (vgl. die ausführliche Analyse von Dohse und Krieger-Boden, 1998). Inwieweit die monetäre Integration eine Flexibilisierung der Arbeitsmärkte nach sich ziehen wird, ist zur Zeit noch offen. Eine denkbare Reaktion auf die Europäische Währungsunion ist die Schaffung

einer „europäischen Sozialunion“, die sowohl „Lohn-dumping“ verhindern als auch die sozialen Standards des Wohlfahrtsstaates erhalten soll. Die Möglichkeiten von sozialpolitischen Maßnahmen in bezug auf den Arbeitsmarkt sind durch die Aufnahme eines Beschäftigungskapitels in den EG-Vertrag gestiegen; insbesondere eine aktive Beschäftigungspolitik scheint in greifbare Nähe zu rücken.

Arbeitsmarktregulierungen können aus wohlfahrtsökonomischer Sicht durch asymmetrische Informationen, durch das Problem der Zeitinkonsistenz sowie durch mangelnden Wettbewerb begründet sein (Welter, 1996, S. 205; Vaubel, 1995, S. 113f.):

- Eine einheitliche Regelung von Arbeitsverträgen lässt sich auf Basis von asymmetrischen Informationen durchaus begründen; Art. 118a EGV legt Regelungen zum Schutz der Gesundheit und Sicherheit fest. Allerdings bleibt offen, ob eine europaweite Regulierung den individuellen Präferenzen entspricht beziehungsweise nicht doch dem Subsidiaritätsprinzip widerspricht. Nationale Regelungen bieten den Arbeitnehmern hinreichenden Schutz.
- Unter Umständen begründet die mangelnde Prognosefähigkeit in bezug auf die Vertragslänge Regulierungen im Hinblick auf gesetzliche Kündigungsvereinbarungen und Mitbestimmungsregeln, um so eine ineffiziente Humankapitalbildung – als Reaktion auf die mit der Unsicherheit verbundenen Opportunismusgefahren – zu vermeiden (Zeitinkonsistenz-Problem). Da prinzipiell entsprechende Vereinbarungen im Interesse von Arbeitnehmern und Arbeitgebern liegen sowie nationale Regulierungen vorhanden sind, besteht allerdings keine Notwendigkeit einer europäischen Lösung. Ein „ruinöser“ Wettbewerb um wanderungsbereites Kapital betrifft keineswegs effiziente nationale Regulierungen, wohl aber ineffiziente Vereinbarungen.
- Mangelnder Wettbewerb am Arbeitsmarkt wird daneben als Begründung für Arbeitsschutzvorschriften und Mitbestimmungsregeln angeführt mit dem Argu-

ment, nur durch diese Maßnahmen seien die Arbeitnehmer vor Ausbeutung sicher. Jedoch dürften Diskriminierungen der Arbeitnehmer in erheblichem Umfang gerade durch arbeitsrechtliche Regulierungen hervorgerufen sein. Vor allem führen die Regulierungen zu einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit und damit zu einer Verringerung der Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer. Prinzipiell stärkt der zunehmende Wettbewerb im europäischen Binnenmarkt die Position der Arbeitnehmer, da (1) bei anfänglich geringen Löhnen durch attrahierte Direktinvestitionen die Nachfrage nach der Arbeitgeber geschwächt wird und in der Folge die Löhne ansteigen und (2) das Verhandlungsmonopol von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zur Disposition steht. Gerade in der Intensivierung des Wettbewerbs auf dem Arbeitsmarkt ist die Lösung der aktuellen Probleme der EU-Mitgliedsstaaten zu suchen und zu finden. Eine umfassende europäische Regulierung – sei es durch den öffentlichen Sektor oder durch kollektive Entscheidungen der organisierten Interessen – kann nur kontraproduktiv sein (siehe vertiefend die Ausführungen von Dohse und Krieger-Boden, 1998).

Gleichwohl wird der zunehmende – durch die Europäische Währungsunion verstärkte – Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt angesichts der Konkurrenz der Niedriglohnländer gegenüber den wohlhabenden Ländern als soziales Dumping bezeichnet. Insbesondere die wohlhabenden Länder unterliegen einem Anpassungsdruck, den diese als nicht zumutbar und unfair ansehen. Wäre diese Sicht angemessen, dann böte sich als Antwort eine Angleichung der Sozialstandards in bezug auf den Arbeitsmarkt an, also einheitliche Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union. Der Wettbewerbsvorteil der Niedriglohnländer ist aber keineswegs mit „sozialem Dumping“ gleichzusetzen, sondern lediglich die Konsequenz eines – im Vergleich zu den wohlhabenden Staaten – niedrigeren Entwicklungsstandes (Donges et al., 1996, S. 26f.). Der Wohlstand lässt sich generell auf die Arbeitsproduktivität

zurückführen; deren Steigerung dient der Wohlstandsmehrung und hat somit auch Implikationen für die Entwicklung der Löhne. Die Entlohnung des Arbeitseinsatzes kann nun direkt dem Arbeitnehmer als Lohn zugute kommen oder in Form von Prämien Versicherungsleistungen finanziert werden. Die Sozialleistungen sind also nicht losgelöst von der wirtschaftlichen Entwicklung – d.h. von der Entwicklung der Arbeitsproduktivität – zu realisieren. Eine Ausweitung sozialer Leistungen setzt daher wirtschaftliches Wachstum voraus. In internationaler Hinsicht ist der Standortwettbewerb u.a. durch sozialpolitische Maßnahmen determiniert, die wiederum durch das erzielte Wohlstandsniveau bedingt sind, da das Sozialleistungsniveau einkommensabhängig ist. Eine europäische Sozialpolitik behindert den ökonomischen Entwicklungsprozeß und damit die Möglichkeit des Nachziehens der Niedriglohnländer. Eine europäische Sozialpolitik, die auf einheitliche Arbeitsmarktbedingungen abzielt, stellt vielmehr eine Behinderung des Wettbewerbs dar und ist letztlich eine Maßnahme zur Protektion des Besitzstandes der wohlhabenden Länder. Mit der Setzung von Mindeststandards werden vor allem die ökonomischen Aufholprozesse in den Niedriglohnländern erschwert; sie erzeugen darüber hinaus Arbeitslosigkeit (vgl. Welter, 1996, S. 204). Hieraus entsteht nahezu zwangsläufig die Forderung nach Transferzahlungen zwecks Kompensation der ökonomischen Konsequenzen ebendieser Mindeststandards. Ein höheres Mindestniveau kann nur durch Fiskaltransfers kompensiert werden, da ansonsten die Arbeitslosigkeit in den Niedriglohnländern ansteigen würde. Somit ist die Übernahme von Sozialstandards aus den wohlhabenden Ländern sowohl für die wohlhabenden Länder als auch für die Niedriglohnländer kontraproduktiv.

---

### 3 Zur Finanzverfassung der Europäischen Union

Die Finanzverfassung legt – als Teil der Staatsverfassung – die finanzpolitische Kompetenzverteilung auf die verschiedenen staatlichen Ebenen fest und definiert hierüber die den politischen Akteuren jeweils zugebilligten Handlungsspielräume. Die konkrete Ausgestaltung der (Finanz-)Verfassung hat unmittelbar allokativen Konsequenzen, da auf deren Grundlage von den politischen Akteuren Entscheidungen mit weitreichenden Implikationen gefällt werden (vgl. hierzu ausführlich Brennan und Buchanan, 1985).

Vor allem die Erhebung von Steuern ist ein zentrales Element staatlicher Souveränität. Sie dient der Finanzierung staatlicher Aufgaben, primär der Bereitstellung öffentlicher Güter, der Umverteilung zugunsten hilfsbedürftiger Individuen sowie der Lösung von Marktversagensproblemen durch kollektive Handlungen (Musgrave, 1959). Diese Maßnahmen sind allerdings, wie die Erhebung der Steuern selbst, in der Regel nur unter Beteiligung öffentlicher Agenten, d.h. politischer Entscheidungsträger, durchführbar. Die Delegation auf Entscheidungsträger bedeutet freilich ein Kontrollproblem. Folgt man den Überlegungen von Brennan und Buchanan (1980), dann sind die politischen Akteure vor allem an der Maximierung der Steuereinnahmen interessiert, um diese in den Dienst eigener Ziele zu stellen. Aus diesem Grunde ist zunächst die Zuweisung von Besteuerungskompetenzen so zu gestalten, daß selbst bei eigennützigen politischen Entscheidungsträgern für die Stimmbürger akzeptable Ergebnisse erreicht werden – Ergebnisse also, die mit den Präferenzen der Bürger und nicht nur mit denen der politischen Akteure korrespondieren (vgl. Kirchgässner, 1994, S. 332). Die Ausrichtung des Steuersystems am Prinzip der Leistungsfähigkeit eröffnet den politischen Akteuren einen diskretionären Spielraum, während das Äquivalenzprinzip von Wicksell (1896) die politischen Entscheidungsträger wirksam beschränkt und somit die Präferenzen der Stimmbürger umsetzt (vgl. Blankart, 1998a,

S. 175-200). Daneben besteht das Erfordernis nach Kontrollmechanismen im Rahmen des politischen Systems; Ansatzpunkt hierfür ist eine föderale Staatsstruktur, die den Stimmbürgern eine Kontrolle der politischen Akteure durch *exit* oder *voice* im Sinne von Hirschman (1970) ermöglicht.

Die Finanzverfassung muß somit zwei Zielen gerecht werden; einerseits ist sie an der wohlfahrtsökonomischen Effizienz auszurichten und andererseits muß sie den politökonomischen Anforderungen im Sinne des Schutzes der Bürger vor einer übermäßigen Besteuerung genügen. Anders gewendet: Beim Design einer Finanzverfassung sind aus der konstitutionellen Perspektive neben Effizienz- und Verteilungsaspekten auch Schutzaspekte zu beachten, so daß auch die Ausprägung des politischen Systems und die mit ihm verbundenen Entscheidungs- wie Kontrollmechanismen hochgradig relevant sind (von Hagen, 1998; Persson und Tabellini, 1998).

Im Hinblick auf die Europäische Union sind grundlegende konstitutionelle Überlegungen zur Ausgestaltung der Finanzverfassung auf der Basis eines vertragstheoretischen Ansatzes weiterhin aktuell, und zwar aus folgenden Gründen. Zum einen ist die „konstitutionelle Unsicherheit“ nicht beseitigt, da weiterhin Unklarheiten in bezug auf künftige Aufgaben wie politische Strukturen der Europäischen Union bestehen. Die politischen Strukturen sind angesichts der gravierenden Mängel im Hinblick auf die Kontrolle der politischen Akteure ebenfalls reformbedürftig. Auf der supranationalen Ebene besitzen die politischen Akteure einen zu großzügig ausgestatteten diskretionären Spielraum, der der Kontrolle durch den europäischen Wähler entzogen ist. Zum anderen werden mit der näherrückenden Osterweiterung weitere Reformen in der Europäischen Union notwendig – so beispielsweise in bezug auf die Ausgabenstruktur der Europäischen Union. Aufgrund dieser Faktoren sollte eine vertragstheoretisch-konstitutionelle Sicht verwendet werden, die sich primär auf den prozeduralen Charakter einer Finanzverfassung bezieht und weniger auf Endresultate. Grundlegend ist hierbei die Frage, welche Finanzverfas-

sung die betroffenen Stimmbürger auf der konstitutionelle Ebene präferieren würden, wobei die obigen beiden Sichtweisen zu berücksichtigen wären.

Die Finanzverfassung der Europäischen Union ist von besonderer Bedeutung, da erstmalig in der europäischen Geschichte Nationalstaaten eine supranationale Ebene geschaffen haben, die (1) über nicht unerhebliche Kompetenzen verfügt, die – zum Guten, aber auch zum Schlechten – diskretionär eingesetzt werden können und (2) deren Kompetenzbereichen die Individuen nur schwer entweichen können; die *exit*-Option ist nur unter erheblichen Kosten für die Individuen realisierbar. Aus diesem Grunde sind auch tiefergehende theoretische Überlegungen zwingend erforderlich. Im Zusammenhang mit der Europäischen Union sind vier Aspekte zu klären:

- Welche Aufgaben soll die Europäische Union wahrnehmen?
- Wie soll die Europäische Union künftig ihre Aufgaben finanzieren?
- Sollen zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft interregionale Transfers institutionalisiert werden?
- Welche Regeln sollen für die Koordination der nationalen Finanzpolitiken festgelegt werden?

Diese Themenkomplexe sind Gegenstand der nachfolgenden Betrachtung. Zunächst soll jedoch ein Blick auf die bisherige Entwicklung und Ausgestaltung der Finanzquellen der Europäischen Union geworfen werden.

## 1 Gegenwärtiger Stand der europäischen Finanzverfassung

### 1 Ausgaben der Europäischen Union

Die Finanzverfassung der Europäischen Union spezifiziert durch Art. 3 und 3a EGV zunächst die Aufgaben in Gestalt der Gesetzgebungskompetenz. Die Ausübung von Aufgaben ist in aller Regel auch ausgabenwirksam.

### 1 Ausgabenstruktur der Europäischen Union

Anteil der Politikbereiche am EU-Gesamthaushalt in v.H.

Politikbereiche	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Agrarpolitik	53.3	53.7	55.7	51.6	50.8	50.6
Strukturfonds	30.3	31.3	26.2	28.8	31.8	32.5
Interne Bereiche	6.8	5.6	6.5	6.0	5.9	6.2
Externe Bereiche	3.2	4.2	5.7	5.5	5.3	5.3
Verwaltung	5.0	5.2	5.9	5.8	5.3	5.1
Ausgleichszahlungen	1.5	0.0	0.0	2.3	0.9	0.3

Quelle: Europäische Kommission (1998), Anhang 8, S. 10.

Der Finanzrahmen für die Ausgaben der Europäischen Union ist im Oktober 1993 durch eine interinstitutionelle Vereinbarung zwischen Rat, Europäischer Kommission und Europäischem Parlament für die Jahre 1993 bis 1999 festgelegt worden. Diese Vereinbarung beruht auf dem Delors-II-Paket, welches im Dezember 1992 vom Europäischen Rat auf dem Gipfel von Edinburgh beschlossen wurde und den finanziellen Rahmen der Union für die Jahre 1993 bis einschließlich 1999 absteckt. Durch das Delors-II-Paket wird sowohl das Haushaltswachstum begrenzt als auch die Struktur der Einnahmen und Ausgaben festgelegt.

Zentral ist zunächst die Realwertsicherung des EU-Haushalts durch Vorgabe einer Haushaltsmittel-BSP-Quote. Im Zusammenhang mit der finanziellen Vorgabe wurde eine Reduzierung des Anteiles der Gemeinsamen Agrarpolitik und eine Erhöhung der Ausgaben für die Strukturpolitik angestrebt; demgegenüber sollen die anderen Bereiche proportional zum gesamten Haushalt ansteigen. Mittlerweile entfällt knapp die Hälfte der Ausgaben der Europäischen Union auf die Gemeinsame Agrarpolitik und ein gutes Drittel auf die Strukturmaßnahmen und die Kohäsion (siehe Tabelle 1). Der Wachstumschwerpunkt liegt aber auf der Strukturpolitik; die quan-

---

titative Zunahme wird darüber hinaus durch eine instrumentelle Ergänzung komplettiert; durch den Kohäsionsfonds erhielt die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts Priorität. Die vielfältigen Strukturfonds konzentrieren sich zunehmend auf die ärmeren Regionen, so daß die Kohäsionspolitik letztlich zur regionalen Strukturpolitik wird. Begründet sind die Transfers im Rahmen der zahlreichen Strukturfonds durch die Existenz regionaler Disparitäten in der Europäischen Union. Empfänger der Transfers sind Projekte in den wirtschaftlich schwachen Regionen, die anhand spezifischer Kriterien voneinander abgegrenzt sind (vgl. Nowotny, 1997, S. 120, Europäische Kommission, 1997, sowie Donges et al., 1998, zu den Veränderungen dieser Kriterien durch die „Agenda 2000“). Mit diesen interregionalen Transfers wird das Ziel der Angleichung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Mitgliedsstaaten angestrebt.

Somit gehen von der Ausgabenseite Finanzausgleichswirkungen in Gestalt einer regionalen Einkommensumverteilung aus, denn sowohl die traditionellen Strukturfonds als auch der neu geschaffene Kohäsionsfonds haben nunmehr die Aufgabe der Beseitigung regionaler Einkommensdivergenzen. Aber auch von der Gemeinsamen Agrarpolitik gehen regionale Umverteilungswirkungen aus. Durch die Agrar- und die Strukturpolitik werden ca. 80% des EU-Etats für Umverteilungsmaßnahmen zwischen und innerhalb der Mitgliedsstaaten verausgabt (Busch, 1998, S. 20).

Im Vergleich zu den Ausgaben für die Agrarpolitik und die Strukturmaßnahmen sind die Ausgaben für die internen Politikbereiche (Sozialmaßnahmen, Energie, Umwelt, Binnenmarkt sowie Forschung und Entwicklung) nicht sehr hoch; allerdings sind auch diese Ausgaben seit 1988 überdurchschnittlich angewachsen (Busch, 1998, S. 20-25). Eine überproportionale Zunahme haben die Ausgaben für die externen Politikbereiche erfahren; bei ihnen handelt es sich u.a. um Finanzhilfen an die mittel- und osteuropäischen Länder (PHARE-Programm) sowie an die Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion (TACIS-Programm).

Im Rahmen der „Agenda 2000“ präsentiert die Europäische Kommission (1997) u.a. ihre finanziellen Vorstellungen in bezug auf die unterschiedlichen Politikbereiche. So sollen die Ausgaben für die Agrarpolitik unterdurchschnittlich wachsen. Demgegenüber wird eine überproportionale Zunahme der Ausgaben für die Strukturpolitik, die internen Politikbereiche und die Verwaltung präferiert. Dies ist u.a. durch die sich abzeichnende Osterweiterung begründet. Die Integration der Beitrittskandidaten bedingt eine Verschiebung der Ausgaben sowie einen Ausbau der Struktur- und Verwaltungsausgaben. Insgesamt bedeutet die bevorstehende Osterweiterung einen nicht unerheblichen Handlungsbedarf in Hinblick auf eine Reform der Ausgaben der Europäischen Union.

Die Beschlüsse des Europäischen Rats auf dem Berliner Gipfel im März 1999 haben in dieser Hinsicht zu keiner fundamentalen Änderung der Ausgabenstruktur geführt. Die Berliner Ergebnisse sehen – im Rahmen der finanziellen Vorausschau für den Zeitraum 2000 bis 2006 – vor allem eine Trennung zwischen den Ausgaben der Union in ihrer jetzigen Zusammensetzung (EU-15) und den mit den Beitrittsländern verbundenen Ausgaben vor. Bei der EU-15 dominieren weiter die Agrarausgaben, während der Schwerpunkt bei den Beitrittskandidaten auf den Strukturmaßnahmen liegt. Auseinandersetzungen sind damit programmiert. Es bleibt abzuwarten, wann die notwendigen Reformen umgesetzt werden.

## **2 Die Einnahmenseite der Europäischen Union**

Die Finanzierung des EU-Haushaltes ist durch die europäischen Verträge recht vage formuliert. Anwendung finden die Art. 201 EGV sowie Art. F III EUV, die eine Finanzierung der Europäischen Union durch „Eigenmittel“<sup>7</sup> vorsehen, wobei hierunter prinzipiell auch supranational-

<sup>7</sup> Die Vorstellungen der Europäischen Kommission zu den Eigenmitteln stellt Henke (1981, S. 58) dar. Die Eigenmittel sind demnach fiskalischer Art; sie sind unmittelbar von Einzelpersonen zu leisten.

## 2 Die Eigenmittel der Europäischen Union

Anteil der jeweiligen Kategorie an den Gesamteinnahmen

Eigenmittelart	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Traditionelle Eigenmittel	29.1	28.7	29.4	26.4	23.6	20.3	20.6	21.3	19.1	18.8
Mehrwertsteuer-Anteil	60.0	60.7	69.9	59.5	61.9	54.0	51.9	57.8	51.3	45.5
BSP-Eigenmittel	10.9	10.6	0.7	14.1	14.5	25.7	27.5	20.9	29.6	35.7

Quelle: Europäische Kommission (1998, S. 2).

tionale Steuern fallen könnten. Das Bundesverfassungsgericht gelangt in seinem Maastricht-Urteil zum Ergebnis, daß Art. F III EUV der Europäischen Union keine Kompetenz-Kompetenz zubilligt. Die Einführung supranationaler Steuern ist aber durch einstimmigen Ratsentscheid entsprechend Art. 201 II und III EGV möglich, wenn gleichzeitig die nationalen Parlamente zustimmen. Art. F III EUV weist in die gleiche Richtung. Die Finanzierung der Europäischen Union erfolgt seit der grundlegenden Haushaltsreform des Jahres 1988 (Delors-I-Paket) durch „Eigenmittel“.<sup>8</sup> Bei den „Eigenmitteln“ handelt es sich um Einnahmen der Europäischen Union aus eigenem Recht, die aus vier Quellen stammen. Grundlage der aktuellen Einnahmen der Europäischen Union ist ein Beschuß des Europäischen Rates im Dezember 1992 in Edinburgh (Delors-II-Paket); dessen Konkretisierung im Oktober 1994<sup>9</sup> legt einen zeitlich unbefristeten Eigenmittelbeschuß in Verbindung mit der Festlegung der Beiträge der Mitgliedsstaaten vor, der wiederum eine Obergrenze für die Gesamteinnahmen determiniert. Danach disponiert die Europäische Union über den Zeitraum 1993 bis 1999 über einen maximalen Eigenmittelplafonds, der sich 1993 auf 1,2 % des Bruttosozialprodukts der Europäischen Union belief und bis zum Jahr 1999 auf 1,27 % ansteigt; die hiermit verbundenen Zahlungsermächtigungen begrenzen vertraglich die Ausgaben, bedingen aber auch eine im Vergleich zum Wirtschaftswachstum stärkere Zunahme des EU-Haushalts. Die Europäische Kommission (1997) hält an der im Jahr 1999 erreichten Eigenmittelobergrenze für ihre im Rahmen der „Agenda 2000“ angestellte mittelfristige Finanz- wie Aus-

gabenplanung fest.

Die Eigenmittel umfassen aktuell Agrarabschöpfungen (einschließlich Zuckerabgaben) und Zölle, einen

Mehrwertsteueranteil sowie einen Beitrag in Abhängigkeit vom Bruttosozialprodukt. Agrarabschöpfungen (inklusive der Zuckerabgaben) und Zölle werden als traditionelle oder originäre Eigenmittel bezeichnet, da sie die ersten eigenen Mittel darstellen, die seit dem Eigenmittelbeschuß des Jahres 1970 der Europäischen Union zur Verfügung stehen. Es handelt sich bei diesen Eigenmitteln um an der Außengrenze der Europäischen Union erhobene Steuern. Die Ertrags- und Gesetzgebungskompetenz liegt bei der Europäischen Union. Ihr Anteil an den Gesamteinnahmen ist mittlerweile rückläufig und beläuft sich auf ca. 18 % (siehe Tabelle 2).

Zusätzlich stehen der Europäischen Union ergänzende Eigenmittel in Gestalt des Mehrwertsteueranteils sowie des BSP-orientierten Beitrags zur Verfügung. Bei diesen Eigenmitteln handelt es sich aber keineswegs um echte

nen oder Unternehmen in der Gemeinschaft aufzubringen; sie sind weder im Haushaltspol der Mitgliedsstaaten ausgewiesen noch unterliegen sie den Beschlüssen der Mitgliedsstaaten oder sind Teil der Einnahmen der Mitgliedsstaaten; darüber hinaus brauchen die Mittel auch nicht durch mitgliedsstaatliche Parlamente genehmigt zu werden.

<sup>8</sup> Caesar (1996, S. 147) weist auf den Umstand hin, daß der Gesamthaushaltspol der Europäischen Union längst nicht alle fiskalischen Aktivitäten beinhaltet. So sind beispielsweise das Anleihe- und Darlehensgeschäft der Gemeinschaft sowie die Transaktionen der Europäischen Investitionsbank (EIB) nicht enthalten. Aus Gründen der Transparenz sind aber auch diese „Off-Budget“-Aktivitäten künftig in den EU-Haushalt einzustellen.

<sup>9</sup> Stark (1997), die Europäische Kommission (1998, Anhang 1) sowie insbesondere Peffekoven (1994) gehen auf die Entwicklung der Eigenmittelbeschlüsse näher ein.

Übersicht 3: Die Zuordnung von Einnahmenzuständigkeiten auf die Europäische Union (EU) und die Mitgliedsländer (ML) im vertikalen Einnahmenausgleich

Einnahmen-zuständigkeiten	Finanzausgleichssysteme											
	(1) Zuweisungs-system		(2) Verbund-system		(3) Zuschlags-system		(4) Trennsystem (gebunden)		(ungebunden)			
	EU	ML	EU	ML	EU	ML	EU	ML	EU	ML	EU	ML
Objekthoheit über												
- Bemessungsgrundlage	●			●			●		●	●	●	●
- Anteil an Bemessungsgrundlage	●			●		●	●		●	●	●	●
Ertragshoheit	●	●	●	●	●	●			●	●	●	●
Durchführungs-hoheit		●		●		●			●	●	●	●
Einnahmen der EU	MwSt.-Anteil BSP-Eigen-mittel		Agrarabschöpfungen, Zucker-abgabe, Zölle									
Grad der Einnahmen-autonomie	gering		hoch									

Steuereinnahmen der Gemeinschaft, sondern lediglich um Finanzbeiträge der Mitgliedsstaaten. Der Mehrwertsteueranteil berechnet sich auf der Grundlage eines einheitlichen v.H.-Satzes auf eine einheitliche Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage. Der v.H.-Satz war bis 1994 auf maximal 1,4% der harmonisierten nationalen Umsatzsteuer-Bemessungsgrundlage und ab 1995 auf 1% derselben festgeschrieben.<sup>10</sup>

Weiterhin existieren die BSP-orientierten Eigenmittel, die mit dem grundlegenden Eigenmittelbeschuß des Jahres 1988 ins Leben gerufen worden sind. Die BSP-Eigenmittel sind auf maximal 0,3247% des nationalen Bruttosozialprodukts fixiert. Sie nehmen die Funktion einer Restfinanzierung des Haushalts der Europäischen Gemeinschaft ein. Bis auf die originären Eigenmittel verfügt die Europäische Union über keine Kompetenzen im Hinblick auf die Einnahmen (siehe hierzu die Übersicht 3).<sup>11</sup> Allerdings kann sie bei Beachtung der vertraglich fixierten Obergrenzen die Deckung des EU-Haushalts durch

Ermittlung der Höhe der Beiträge der EU-Mitgliedsstaaten sicherstellen. Damit ist die Regelung der Einnahmen der Europäischen Union primär das Ergebnis einer durchaus konflikträchtigen Prozedur, die durch Verhand-

10 Mit dem Mehrwertsteueranteil sind weitere Besonderheiten verbunden (vgl. Peffekoven, 1994, S. 65f. und Caesar, 1996, S. 147f.). So wird die unterschiedliche Behandlung von steuerpflichtigen Umsätzen in den EU-Mitgliedsstaaten korrigiert; daneben existiert eine Kappung der Bemessungsgrundlage für die Mehrwertsteueranteile auf 50% des nationalen Bruttoinlandsprodukts (siehe auch Heinemann, 1995, S. 138f.). Folglich werden die Mehrwertsteueranteile für jedes Mitgliedsland einzeln berechnet.

11 Bei allen Eigenmittelarten liegt die Durchführungshoheit bei den Mitgliedsstaaten. Während bei der BSP-Umlage und dem Mehrwertsteueranteil Ertrags- und Objekthoheit von der Europäischen Union und den Mitgliedsstaaten wahrgenommen werden, disponiert bei den Agrarabschöpfungen, der Zuckerabgabe und den Zöllen die Europäische Union allein über Ertrags- und Objekthoheit.

lungen zwischen den EU-Mitgliedsstaaten determiniert ist. Weiteres Kennzeichen der finanziellen Situation der Europäischen Union ist das Verbot einer Kreditfinanzierung ihrer Ausgaben. Die aktuellen Regelungen haben ihre Gültigkeit bis zum Ende des Jahres 1999. Danach muß der politische Konsens erneuert werden – andernfalls werden die bisherigen Regelungen hinsichtlich der Eigenmittelobergrenze fortgeschrieben, und die Ausgaben müssen jährlich neu festgelegt werden.

Das Eigenmittelsystem der Europäischen Union wird vielfach kritisiert (Caesar, 1996, S. 149f.; Genser, 1997, S. 109f.; sowie vertiefend Biehl, 1991, 1994). Beklagt wird u.a. die mangelnde Einnahmenautonomie der Europäischen Union, da trotz des im grundlegenden Eigenmittelbeschuß von 1970 beabsichtigten Übergangs der Finanzierung auf eine echte eigene Steuer die EU immer noch von Finanzzuweisungen der Mitgliedsstaaten abhängt. Probleme bereitet diese Finanzierungsform aus verschiedenen Gründen. Zum einen bemängeln die Anhänger einer Kompetenzausweitung der Europäischen Union den beschränkenden Aspekt dieser Finanzierungsform, die eine Ausweitung des Finanzrahmens behindert. Zum anderen existiert die These, daß eine rationale Willensbildung entsprechend dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz für die politischen Akteure auf der EU-Ebene infolge der unzureichenden Einnahmenautonomie nicht gewährleistet ist. Beide Kritikpunkte richten sich alleine am Handlungsspielraum der politischen Akteure aus; dementsprechend wird die zentrale Rolle der Bürger bei dieser Sichtweise vernachlässigt, da letztlich die öffentlichen Maßnahmen ihnen zugute kommen sollten und nicht den politischen Akteuren. Angesichts der aktuell existenten diskretionären Entscheidungsspielräume ist somit die fiskalische Beschränkung der politischen Entscheidungsträger der supranationalen Ebene der Europäischen Union gerechtfertigt.

Daneben wird die regressive Belastungswirkung der Eigenmittelfinanzierung als Folge der originären Eigenmittel sowie der Mehrwertsteueranteile bemängelt, die infolge der Erhöhung der BSP-orientierten Eigenmittel

nur geringfügig verringert wird (kritisch dazu Folkers, 1994). Die Finanzautonomie der Europäischen Union ist auch mangels eines offiziellen Verschuldungsrechts eingeschränkt, obgleich in der Vergangenheit nicht selten durch Schattenhaushalte verdeckte Kreditaufnahmen durchgeführt wurden, die ihrerseits die Kontrolle der öffentlichen Finanzen erschweren.

Verschiedene Vorschläge zielen daher regelmäßig auf eine Reform der Einnahmen der Europäischen Union, wobei vor allem die Schaffung einer echten Gemeinschaftssteuer im Mittelpunkt steht, mit deren Hilfe erstmalig die Abgabenverantwortung der Europäischen Union begründet werden soll. Die Europäische Kommission (1998) publizierte kürzlich einen Report, der u.a. Ausführungen zu einem neuen Beitragssystem enthält, wobei sowohl eine Vereinfachung des bisherigen Systems durch eine Verringerung der Finanzierungsquellen als auch die Einführung zusätzlicher Einnahmequellen zur Ergänzung und/oder teilweisen Ersetzung bisheriger Eigenmittel angestrebt werden.<sup>12</sup> Die Überlegungen der Europäischen Kommission zielen u.a. auf eine Verbesserung der Finanzautonomie. Die traditionellen Eigenmittel liefern nur geringe Erträge bei hohem Verwaltungsaufwand; daher wird generell der Ausbau der BSP-Eigenmittel präferiert, da diese aus der Sicht der Europäischen Kommission Beitragsgerechtigkeit – im Sinne des Leistungsfähigkeitsprinzips – gewährleisten. Allerdings ist die Anwendung des – auf individuelle Nutzenfunktionen abstellenden – Leistungsfähigkeitsprinzips auf den Finanzbeitrag von Staaten nicht unproblematisch. Letztlich sollte daher die Finanzierung regelmäßig durch Verhandlungen zwischen den EU-Mitgliedsstaaten bestimmt werden.

12 Der Kommissionsreport enthält eine ausführliche Beschreibung und Analyse von verschiedenen Vorschlägen von neuen Eigenmitteln für die EU; hierbei handelt es sich u.a. um eine Quellensteuer, Akzisen, Seigniorage, Körperschaftsteuer und Einkommensteuer, Verkehrs- und Umweltsteuern. Von der Kommission wird eine modulierte Mehrwertsteuer-Regelung in Betracht gezogen.

---

Die zeitliche Begrenzung der aktuellen Einnahmenregelung der Europäischen Union hatte eine Gelegenheit zur grundlegenden Veränderung der Finanzverfassung der Europäischen Union geschaffen. Die Beschlüsse des Europäischen Rates auf dem Berliner Gipfel sehen in bezug auf das Eigenmittelsystem kaum Veränderungen vor; so sollen unter anderem der maximale Eigenmittelplafonds bei 1,27 % des Bruttosozialprodukts der Europäischen Union sowie die traditionellen Eigenmittel erhalten werden. Reduziert wird der maximale Abrufsatz für die Mehrwertsteuer-Eigenmittel 2002 auf 0,75 % und 2004 auf 0,5 %. Eine allgemeine Prüfung des Eigenmittelsystems – sie soll auch die Frage nach neuen Eigenmitteln beantworten – wird bis zum Jahre 2006 angestrebt. Die Ergebnisse des Berliner Gipfels sind somit durch Kontinuität gekennzeichnet. Zusammen mit der bereits bemängelten weitgehenden Fortschreibung der Struktur und des Umfangs der Ausgabenseite lässt dies erwarten, daß eine umfassende Reform der Finanzverfassung der Europäischen Union in weite Ferne gerückt ist.

Bei künftigen Veränderungen der Finanzverfassung ist auch weiterhin an eine umfassende Reform der ausgabenwirksamen Aufgaben – vor allem in bezug auf den Agrarbereich und die Strukturpolitik – der Europäischen Union zu denken. Grundlegende Erwägungen hierzu, die auch nach dem Berliner Gipfel des Europäischen Rates gültig bleiben, haben unter anderen Donges et al. (1998) sowie – insbesondere zur Agrarpolitik – der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1998) vorgelegt.

### **3 Kompetenzen zur Steuerharmonisierung**

Die Europäische Union verfügt auch über die Regelungskompetenz zur Harmonisierung von Gütersteuern. Die wohlfahrtsökonomische Begründung für eine Steuerharmonisierung rekurriert auf die Wettbewerbsverzerrung unterschiedlicher Steuersätze;<sup>13</sup> daneben tritt das Problem der Auswahl eines Besteuerungsprinzips – Wohnsitzlandprinzip versus Bestimmungslandprinzip –

bei mitgliedsstaatlichen Güter- und Einkommensströmen (Fuest, 1996, S. 172). Die Harmonisierung der indirekten Besteuerung ist durch Art. 99 EGV geregelt. Diese Regelung besteht in einer Ermächtigung zur Schaffung einer gemeinschaftlichen Grundlage für die Steuerpolitik; Voraussetzung hierfür ist aber die Notwendigkeit einer derartigen Steuerpolitik für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes.

Die Europäische Kommission hat von dieser Kompetenz durch verschiedene Harmonisierungsmaßnahmen – so die Abschaffung der erhöhten Sätze, die Festlegung eines Mindestsatzes in der Umsatzbesteuerung, die Vorgabe von Bandbreiten und Mindestsätzen für die fünf großen Verbrauchssteuern – Gebrauch gemacht (Genser, 1997, S. 115ff.). Allerdings ist das in der Europäischen Union praktizierte Mischsystem bei der indirekten Besteuerung mit Ineffizienzen verbunden. Der Güterhandel wird auf der Produzentenebene nach dem Bestimmungslandprinzip, aber auf der Konsumentenebene faktisch nach dem Ursprungslandprinzip besteuert, wenn bei letzteren auf die Direktimporte aus Niedrigsteuerländern rekuriert wird. Die Folge ist ein Anreiz für Steuerarbitrage, die wiederum zu einem unproduktiven Ressourceneinsatz infolge der Preisverzerrungen sowie zu Steueraufkommensverschiebungen führen kann. Daher empfiehlt sich der Übergang zu einem weitgehend

13 Zur Harmonisierung der Gütersteuern sei folgendes angemerkt. Eine Harmonisierung von indirekten Steuern steht für den Fall einer allgemeinen Umsatzsteuer mit einem national einheitlichen Steuersatz und Vorsteuerabzug sowie unterschiedlichen Steuersätzen in den jeweiligen Nationen nicht auf der Agenda, da in diesem Fall das individuelle Entscheidungskalkül nicht verzerrt wird (siehe Fuest, 1996, S. 174). Es bietet sich als einfache Lösung der Übergang zum Ursprungslandprinzip an. Problematisch sind demgegenüber spezielle Verbrauchssteuern wie beispielsweise die Mineralölsteuer und die Tabaksteuer. Eine Nivellierung der Steuersätze ist in diesen Fällen angebracht, da ansonsten eine Verzerrung der Güterströme eintritt (vgl. insbesondere die Darlegungen von Genser, 1997, sowie Genser und Haufler, 1996).

unproblematischen ursprungsland-basierten Mehrwertsteuersystem.<sup>14</sup> Durch diesen Übergang werden die Anreize zur Gütersteuerarbitrage durch die Umlenkung von Handelsströmen vermieden; darüber hinaus können die EU-Mitgliedsstaaten ihre Steuersatzautonomie behalten und hierüber den Finanzierungsanteil der Mehrwertsteuer am nationalen Steueraufkommen determinieren.

Harmonisierungs-Kompetenzen bei direkten Steuern – d.h. bei der Faktorbesteuerung – sind in den europäischen Verträgen nicht explizit aufgeführt. Die potentielle Doppelbesteuerung in der Europäischen Union wird durch bilaterale Doppelbesteuerungsabkommen vermieden; durch diese wird letztlich das Steuerzugriffsrecht des Quellenstaates anerkannt. Im Hinblick auf Kapitalgesellschaften gilt faktisch das Quellenlandprinzip, während Portfolioerträge der Wohnsitzlandbesteuerung unterworfen sind. Vor allem Erträge aus dem Ausland sind von den Finanzbehörden nur schwer zu kontrollieren, so daß Steuerarbitrage als Regelfall gelten kann. Daher wird gerade bei diesen Steuern noch erheblicher Harmonisierungsbedarf gesehen, da bei diesen Steuern auf der Basis der aktuell geltenden Vereinbarungen die Steuerausweichung aus wohlfahrtsökonomischer Sicht als nicht förderlich angesehen wird.

Aus der Sicht von Genser (1997, S. 114) ist die Schaffung einer Finanzverfassung, „die eine Aushöhlung der nationalen Steuerautonomie durch Steuerarbitrage und strategischen Steuerwettbewerb verhindert“, zwingend erforderlich. Damit verbunden sind folglich Forderungen nach supranationalen Regelungen zum Zwecke der Steueroordination beziehungsweise Harmonisierung. Dieser Aspekt ist allerdings nicht unumstritten, da mit einem Steuerwettbewerb nicht alleine Nachteile verbunden

sind, sondern auch Vorteile. Vor allem kann der Steuerwettbewerb als ein Instrument des Wettbewerbs von Staaten um mobile Faktoren angesehen werden und daher ein effizienzsteigerndes Instrument darstellen, welches nicht durch Koordination behindert werden darf.

## 2 Auf dem Wege zu einer künftigen Finanzverfassung der Europäischen Union

### 1 Grundlagen für eine Finanzverfassung: Kompetenzen und Aufgaben

Gegenstand dieses Abschnittes ist die Frage, welche Aufgaben die supranationale Ebene der Europäischen Union wahrnehmen soll. Analog zur Rolle und Bedeutung von Regierungen in Nationalstaaten hat eine supranationale Institution für die Mitglieder einer Gemeinschaft die Aufgabe, (1) die Quantität und die Qualität öffentlicher Güter wie anderer kollektiver Maßnahmen zu bestimmen und (2) die Art und Weise der Finanzierung zu klären. Die notwendigen Informationen in bezug auf die Präferenzen der Individuen werden in der Regel durch Wahlen und/oder durch Referenden enthüllt; im Hinblick auf die Europäische Union sind die Stimmbürger allerdings nur indirekt beteiligt, da die eigentliche Abstimmung durch die nationalen Regierungsvertreter erfolgt, die wiederum durch die von den Stimmbürgern gewählten Repräsentanten bestimmt werden. Darüber hinaus sollten die genannten Aufgaben regelmäßig derjenigen Institution zugeordnet werden, die sie zu den geringsten Kosten bewältigen kann. Die Bildung einer „europäischen Institution“ mit Kompetenzen hängt von der positiven Beantwortung der Frage ab, ob pan-europäische öffentliche Güter beziehungsweise andere kollektive Politikmaßnahmen existieren, die allen europäischen Bürgern zugute kommen, bei Abwesenheit einer europäischen Institution jedoch – beispielsweise aufgrund zu hoher Kosten – nicht bereitgestellt werden (vgl. Mueller, 1997, S. 258). Ist dies nicht zu bejahen, dann sollten die Kompetenzen bei den europäischen Nationalstaaten verbleiben. Theoretisch lassen sich somit die Aufgaben

14 Genser (1997, S. 119-121) weist auf potentielle Probleme des Ursprungslandprinzips hin, die im Gegensatz zu denjenigen der aktuellen Regelung als akzeptabel anzusehen sind. Hierbei handelt es sich neben administrativen Bedenken insbesondere um den Anreiz zur strategischen Mehrwertsteuerarbitrage sowie um Probleme aufgrund mobiler Produktionsfaktoren.

---

den verschiedenen Ebenen der Staaten sowie der supranationalen Ebene der Europäischen Union zuordnen.

Bei reinen öffentlichen Gütern mit den globalen Eigenschaften des Nicht-Ausschlußprinzips und der Nicht-Rivalität im Konsum ist eine regionale Differenzierung ausgeschlossen. Anders liegt der Fall bei öffentlichen Gütern, die lediglich einer räumlich begrenzten Teilmenge der Gesamtbevölkerung zugute kommen, also nur lokal nicht-rival sind. Bei diesen regionalen öffentlichen Gütern bietet sich dementsprechend eine räumliche Differenzierung der Bereitstellung an. Hier setzt die ökonomische Föderalismustheorie mit dem Beitrag von Oates (1972) – vor allem in Gestalt des Korrespondenzprinzips und des Dezentralisierungstheorems – sowie dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz von Olson (1969) an. Erst die Einhaltung dieser Prinzipien gewährleistet die Orientierung an den individuellen Präferenzen, eine effiziente Bereitstellung reiner sowie lokaler öffentlicher Güter und einen effizienten föderalen Staat. Ein Wettbewerb der Gebietskörperschaften – infolge mobiler Wähler im Sinne des Ansatzes von Tiebout (1956) – ist unter diesen Bedingungen möglich.

Für die dezentrale Bereitstellung öffentlicher Güter ist u.a. die Inhomogenität der individuellen Präferenzen von Bedeutung, ebenso die den öffentlichen Gütern zugrundeliegende Produktionstechnologie. Die Inhomogenität begünstigt die Dezentralisierung. Hingegen korrespondiert die Existenz von *economies of scale* entsprechend den Überlegungen von Sinn (1995, 1997) mit der Gefahr der ruinösen Konkurrenz und erfordert somit eine zentralisierte Bereitstellung öffentlicher Güter. Dieser Fall ist für eine kapitalintensive Produktionstechnologie von Relevanz. Demgegenüber zeichnen sich personalintensive Produktionstechnologien durch einen konstanten Kostenverlauf aus, der wiederum eine Dezentralisierung nahelegt. Jedoch dürften in beiden Fällen infolge von Bürokratie- und Informationskosten *diseconomies of scale* vorhanden sein, die wiederum eine Dezentralisierung begünstigen. Prinzipiell begründen interregionale externe Effekte per se auch keine Zentralisierung öffentlicher Güter, da sich

vor allem eine Verhandlungslösung zur Internalisierung anbietet.

Damit besteht angesichts der empirisch evidenten globalen Rivalität der meisten „öffentlichen Güter“ nur geringer Spielraum für eine zentrale und somit supranationale Bereitstellung durch die Europäische Union. Lediglich in den Bereichen der Verteidigungs-, der Außen- und der Wettbewerbspolitik sowie zur Durchsetzung der Freiheiten im europäischen Binnenmarkt und schließlich in einigen Bereichen der Umweltpolitik sind der supranationalen Ebene der Europäischen Union Kompetenzen zuzuordnen (vgl. Apolte, 1996; Mueller, 1997; Henke, 1997; Schneider, 1998, sowie Kirchgässner, 1994).

Diese statisch ausgerichtete Kompetenzzuordnung muß allerdings zwingend durch eine dynamische prozeßorientierte Sicht ergänzt werden, da in der Regel Veränderungen der zugrundeliegenden technischen Parameter – beispielsweise die räumliche Abgrenzung öffentlicher Güter, die durch Innovationen bedingte Veränderung der Kostenfunktionen oder die Veränderung der Nachfrage – nicht per se ausgeschlossen werden können. Gefordert ist somit auch eine dynamisch effiziente Zuordnung von Kompetenzen, d.h. der Prozeß der Kompetenzneuverteilung muß hinreichend flexibel sein (Heinemann, 1995, S. 26ff.). In diesem Zusammenhang sind die Eigenschaften der Unverzerrtheit sowie der Reversibilität gefordert. Die Eigenschaft der Unverzerrtheit stellt die effiziente Zuordnung von Hoheitsrechten sicher, sofern der Kompetenzverteilungsprozeß nicht durch die Interessen der politischen Akteure einer bestimmten staatlichen Ebene maßgeblich beeinflußt wird. Die Eigenschaft der Reversibilität bezieht sich auf die Möglichkeit der Anpassung der Kompetenzzuteilung als Reaktion auf veränderte Rahmenbedingungen.

Die der Europäischen Union zugeordneten Zuständigkeiten sind durch Quasi-Irreversibilität und Verzerrtheit bestimmt, da eine Rückverlagerung von Zuständigkeiten eine einstimmige Vertragsänderung erfordert und mit dem Grundsatz des *Acquis Communautaire* eine Besitzstandsklausel für europäische Zuständigkeiten existiert, die

eine Zentralisierung begünstigt (Heinemann, 1995). Auch die durch die Generalermächtigung der Europäischen Union zugebilligten Kompetenzen entsprechen nicht dem Erfordernis einer dynamisch effizienten Kompetenzzuordnung.

Im Mittelpunkt von Reformen der Kompetenzen der Europäischen Union muß daher eine Veränderung des Kompetenzverteilungsprozesses stehen (Heinemann, 1995, S. 185-195). Der prozedurale Ansatz vermeidet eine „Anmaßung von Wissen“ im Sinne von Hayek, da Reformvorschläge, die Kompetenzen für alle Ewigkeit fest schreiben wollen, in der Regel problematisch sind. Als Reformmöglichkeit bietet sich die Zubilligung von „Sunset“-Kompetenzen an; diese zeitlich beschränkte Zuweisung von Kompetenzen für die supranationale Ebene ersetzt den aktuell fehlenden Wettbewerbsdruck durch einen regelmäßig wiederkehrenden Bewährungsdruck für die europäische Zentrale. Im Hinblick auf implizite Kompetenzen besteht das Erfordernis nach einer umfassenden Reform, da die aktuelle Regelung ein Einfallstor für Zentralisierungstendenzen ist. Reformvorschläge beziehen sich u.a. auf die Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe oder die Schaffung einer Instanz zur Klärung von föderalen Kompetenzstreitigkeiten, da der Europäische Gerichtshof integrationsfreudig agiert und hierüber eine europäische Zentralisierung durch Kompetenzzuweisung begünstigt wird (Heinemann, 1995, S. 189f.; European Constitutional Group, 1993).

## **2 Einnahmen zur Aufgabenfinanzierung der Europäischen Union: Besteuerungskompetenz versus Zuweisungen**

Welche Überlegungen sprechen für eine originäre Besteuerungskompetenz der Europäischen Union? Aus wohlfahrtsökonomischer Sicht ist gemäß dem Äquivalenzprinzip eine eigene Besteuerungskompetenz der Europäischen Union dann gerechtfertigt, wenn die Europäische Union einzig und allein die Funktion eines „schützenden Staates“ – zum Beispiel im Sinne der Sicherung

### **Übersicht 4: Anforderungen an ein rationales Einnahmensystem der Europäischen Union**

Ökonomische Kriterien	- Berücksichtigung der nationalen Leistungsfähigkeit (Proportionalität) - Verwendbarkeit für die interregionale Umverteilung (Progressivität) - Verwendbarkeit für stabilitätspolitische Ziele - Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen (grenzüberschreitende externe Effekte)
Juristische Kriterien	- Eigenmittelsystem nach Art. 201 EG-Vertrag - „Bündisches Prinzip des Einstehens füreinander“ – auch in der EU?
Integrationspolitische Kriterien	- Stärkung der (Einnahmen-)Autonomie der EU - Stärkung der innergemeinschaftlichen Solidarität - Konsensfähigkeit
Technische Kriterien	- ausreichende und dauerhafte Ertragskraft (Umfang der entsprechenden Einnahmen) - Erhebungsbilligkeit (einfache Erhebung) - Entrichtungsbilligkeit - niedriger Harmonisierungsbedarf - geringe Beeinträchtigung der Ertragskraft und Umverteilungskraft durch unterschiedliche nationale Steuermoral - geringe Beeinträchtigung der nationalen Steuerflexibilität - geringe Beeinflussung des innerstaatlichen vertikalen Finanzausgleichs - Merklichkeit/Fühlbarkeit - Transparenz und Einfachheit (politische Offensichtlichkeit)

der vier Grundfreiheiten – einnimmt. Ansatzpunkt wäre dann eine Steuer, deren Bemessungsgrundlage in direkter Beziehung zum Binnenmarkt steht. Caesar (1996, S. 165) nennt in diesem Zusammenhang eine eigene Einkommensteuer der Europäischen Union, die allerdings mit streng fiskalischen Beschränkungen zu versehen wäre, da eine derartige Steuer – wie nachfolgend noch dargelegt wird – nicht unproblematisch ist. Aus Public-Choice-Sicht müßte die EU-Steuer für die Bürger eine merkliche Steuer sein und dem Steuerzahler als EU-Steuer kenntlich sowie eng begrenzt sein. Eine Besteuerungskompetenz für

---

die Europäische Union setzt darüber hinaus klar definierte Aufgaben für die supranationale Ebene der Europäischen Union voraus. Diese eindeutige Kompetenzzuweisung existiert – als Folge der sehr allgemein gehaltenen Ziele – in der Europäischen Union aber nicht. Auch begünstigt eine originäre Besteuerungskompetenz eine weitergehende Zentralisierung der Europäischen Union, wie auch der Vergleich der Erfahrungen Deutschlands und der Schweiz mit der Zuweisung der Besteuerungskompetenz auf die unterschiedlichen staatlichen Ebenen nahelegt (Blankart, 1998b). Der präföderale Charakter der Europäischen Union liefert auch keinen Anhaltspunkt für eine derartige Zubilligung staatlicher Souveränität, da die direkte Kontrolle der Stimmhörer über eine europäische Steuer unter den gegenwärtig existenten politischen Strukturen nicht gegeben wäre.

Für eine dezentrale Besteuerungskompetenz in der Europäischen Union, d.h. für eine Ansiedlung der Kompetenzen für die Steuergesetzgebung und für den primären Steuerertrag auf der Ebene der Mitgliedsstaaten gibt es eine Reihe weiterer Argumente. Zu nennen sind zunächst unterschiedliche steuerliche Präferenzen der Individuen in den Mitgliedsstaaten und damit verbunden die Existenz von Informationsvorteilen seitens der Mitgliedsstaaten. Darüber hinaus ist nach Caesar (1996, S. 165) die Beitragsfinanzierung sowohl mit dem Äquivalenzprinzip vereinbar als auch aus Gründen der ökonomischen Effizienz zu präferieren. Daneben sprechen auch aus politökonomischer Sicht Gründe für eine Beitragsfinanzierung der Europäischen Union. Im Sinne der Überlegungen von Brennan und Buchanan (1980) schafft ein System von Finanzzuweisungen ein labiles und somit nicht-institutionalisiertes Steuerkartell, da regelmäßig Verhandlungen zwischen den Mitgliedsstaaten über die Höhe der jeweiligen Finanzbeiträge erforderlich sind. Hierdurch lässt sich ein effektives Steuerkartell vermeiden und das Entstehen eines europäischen Leviathans verhindern. Allerdings lassen sich im Rahmen einer weitergehenden Analyse die in Übersicht 4 genannten Kriterien zur Beurteilung eines rationalen Einnahmensystems nicht ausschließen; diese Kri-

terien unterliegen jedoch einer politischen Gewichtung durch die politischen Akteure der Mitgliedsländer.

Welcher Art sollen die Finanzbeiträge der Mitgliedsstaaten sein? Kirchgässner (1994, S. 333f.) legt aus politökonomischer Sicht dar, daß proportionale Steuern geeignet sind, den Besteuerungsstaat zu beschränken, da bei diesen Steuern im Gegensatz zu progressiven Steuern regelmäßig die Notwendigkeit eines parlamentarischen Prozesses zur Anpassung der Steuersätze besteht. Progressive Steuern stellen dagegen eine sprudelnde Steuerquelle dar, die aufgrund kalter und warmer Progression nicht nach oben angepaßt werden muß. Somit stellen progressive Steuern ein höchst effektives Einfallstor für einen einnahmenoptimierenden staatlichen Sektor dar. Die Kontrolle des staatlichen Sektors ist somit bei proportionalen Steuern eher möglich. Damit sollten proportionale (indirekte) Steuern in einem föderalen Staat der höheren Ebene zugewiesen werden, da diese Ebene eher schwerer durch Wahlen von den Bürgern kontrolliert werden kann. Progressive Steuern werden demgegenüber der niedrigeren staatlichen Ebene zugewiesen, da dort der Einfluß der Stimmhörer größer ist.

Für die Europäische Union lassen sich auf der Grundlage dieser Überlegungen folgende Erkenntnisse ziehen: Die Besteuerungskompetenz sollte bei den EU-Mitgliedsstaaten verbleiben, die Aufgaben der Europäischen Union sollten weiterhin durch Finanzzuweisungen finanziert werden. Die Finanzzuweisungen können durch eine allgemeine Verbrauchsteuer beziehungsweise allgemeine Mehrwertsteuer mit unionsweit identischer Bemessungsgrundlage alimentiert oder proportional zum Bruttosozialprodukt der Mitgliedsländer ausgerichtet sein. Finanzmittel für Umverteilungsmaßnahmen könnten durch die Erhebung einer europaweiten Mineralölsteuer oder einer CO<sub>2</sub>-Steuer finanziert werden (Kirchgässner, 1994, S. 334). Die eigentlichen Umverteilungsmaßnahmen sollten aber dezentral auf der Ebene der Mitgliedsstaaten angesiedelt sein.

Für den Haushalt der Europäischen Union gilt das Verbot der Kreditaufnahme zur Deckung eigenen Be-

darfs – d.h. es dürfen keine fiskalischen Kredite aufgenommen werden. Die EU ist aber nicht unerheblich in Gestalt von „Strukturkrediten“ verschuldet; Quellen dieser Schulden sind direkt eigene Anleihe- sowie Darlehensoperationen sowie indirekt Operationen der Europäischen Investitionsbank. Eine Lockerung der kurzfristigen Budgetrestriktion der Europäischen Union durch die Zubilligung einer Verschuldungskompetenz ist aus politökonomischer Sicht nicht zu begrüßen und auch im Hinblick auf die wohlfahrtsökonomisch relevanten Aufgaben – wirtschaftliche Integrationsförderung und Abbau von Mobilitätshemmissen – nicht zu begründen (Blankart, 1996; Heinemann, 1995). Auch die bisher verdeckt genutzten Möglichkeiten der Kreditaufnahme sind zu beseitigen.

### ***3 Interregionale Transfers im Dienste der Allokation?***

Die Notwendigkeit interregionaler Transfers und damit eines Finanzausgleichs in der Europäischen Union wird kontrovers diskutiert. Die unterschiedlichen Ansichten zu dieser Thematik beruhen teilweise auf unterschiedlichen Interpretationen bzw. Vorstellungen hinsichtlich des anzustrebenden Integrationsgrads der Europäischen Union. So dürfte ein Finanzausgleich bei Existenz einer politischen Union – beispielsweise im Sinne eines föderal ausgestalteten (Bundes-)Staates – durchaus angebracht erscheinen; eine nivellierende Ausgestaltung des Finanzausgleichs – beispielsweise in Form des bundesrepublikanischen Systems – begründet jedoch keine Anreize für einen Wettbewerb der Länder und ist somit nicht zu empfehlen (exemplarisch Homburg, 1994, 1997; Huber und Lichtblau, 1997). Allerdings bleibt fraglich, ob die Europäische Union überhaupt mehr sein kann als eine Minimalgemeinschaft mit Blick auf die Durchsetzung und Sicherung des Binnenmarktes. So weist Thomas (1997, S. 5) – im Zusammenhang mit Überlegungen zum Finanzausgleich – auf den Umstand hin, daß sich die Europäische Union aktuell in einem präföderalen Zustand befindet, so daß die zwingend erforderlichen Vorausset-

zungen für ein föderatives Fiskalsystem in keiner Weise gegeben sind; zudem existieren keine Staatsbürger der Europäischen Union mit entsprechend homogenen Wertvorstellungen (vertiefend Pechstein und König, 1998).

Es ist zu klären, inwieweit ein Finanzausgleich für die Europäische Union wohlfahrtsökonomisch gerechtfertigt ist und welcher Ebene entsprechende Kompetenzen zuzuweisen wären. Homburg (1997) analysiert die allokativen Gründe für einen zwischenstaatlichen Finanzausgleich, der durch eine ineffiziente Marktlösung bei der räumlichen Verteilung von Produktionsfaktoren – insbesondere in bezug auf öffentliche Infrastruktur – motiviert sein könnte. Da die öffentlichen Güter aber überwiegend global rival sind, ist ihre räumliche Verteilung im langfristigen Gleichgewicht effizient. Allenfalls kurzfristig ist eine Abweichung vom Optimum aufgrund eines exogenen Schocks – so etwa in Gestalt einer vierzigjährigen sozialistischen Regierung – möglich. Homburg (1997, S. 81) gelangt daher zu dem Ergebnis, daß keine stichhaltigen wohlfahrtsökonomischen Gründe einen Finanzausgleich zur Erreichung der gesamtwirtschaftlichen Effizienz des Ressourceneinsatzes begründen. Vielmehr führt ein derartiger Finanzausgleich zur Strukturkonservierung und ist mit negativen Anreizen verbunden. Ein distributionspolitisches Motiv kann ein bestimmtes Ausmaß an reinen finanziellen Transfers in Gestalt eines transnationalen Finanzausgleichs begründen. Das hiermit korrespondierende Motiv stellt auf den unterstellten Umstand ab, „daß Fortschritte bei der wirtschaftlichen Integration zu wachsenden Disparitäten führen, während der politische und soziale Zusammenhalt der Union erfordere, daß solche Disparitäten nicht zu groß werden“ (Dohse und Krieger-Boden, 1998, S. 109). Neben die Kohäsion treten räumliche externe Effekte als Begründung für einen zwischenstaatlichen Finanzausgleich (vgl. umfassend Thomas, 1997). Damit sollte ein Finanzausgleich in der Europäischen Union vorrangig die Erfüllung von Korrektivaufgaben zum Ziel haben, die sich aus nationalen oder gemeinschaftlichen Zielen ableiten lassen.

Im Rahmen seiner umfangreichen Analyse gelangt Thomas zur Erkenntnis, daß zwischenstaatliche Transfers

---

in der Europäischen Union durchaus begründbar sind; zu nennen wären beispielsweise die Bereitstellung öffentlicher Güter mit transnationalem Interesse, die Vermeidung von ineffizienten Agglomerationen sowie die Vermeidung räumlicher Disparitäten. In bezug auf die Finanzausgleichsleistungen wird eine dezentrale Regelung gegenüber einer eigenständigen Finanzausgleichskompetenz der supranationalen Ebene präferiert, da diese dem Subsidiaritätsprinzip entspricht.

Die aktuell in der Europäischen Union auf supranationaler Ebene praktizierte Infrastruktur-, Forschungs-, Technologie- und Regionalpolitik ist aus dieser Sicht heraus nicht gerechtfertigt. Durch diese Politik werden primär Umverteilungsziele verfolgt und nicht unbedingt die Bereitstellung pan-europäischer Güter. Allokations- und Distributionsziele werden vermischt und hierdurch die Transparenz behindert. Die mit den europäischen Transferzahlungen verbundene politisch motivierte Umverteilung ist anscheinend der Preis der europäischen Integration, den die wohlhabenden Staaten zu zahlen haben.

Auf der Grundlage dieser Betrachtung lässt sich ein Finanzausgleich mit einer europäischen Finanzierungskompetenz nicht rechtfertigen. Notwendige zwischenstaatliche Transfers sind in Gestalt eines dezentralen Finanzausgleichs auf der Ebene der Mitgliedsstaaten zu organisieren; den Gemeinschaftsorganen obliegt dann lediglich die Kontrolle und Koordination der Transfers sowie die Durchführung und Verwaltung der Fonds. Die Zweckbindung der Finanztransfers an allokativen Sachprogramme bietet sich an. Mit einer Reform sollte zum einen der Verzicht einer alle Länder umfassenden Regionalpolitik, zum anderen die Konzentration der Strukturfondsausgaben auf die ärmeren EU-Länder verbunden sein.

#### **4 Steuerwettbewerb oder Koordination der nationalen Finanzpolitiken?**

Die Verwirklichung des Binnenmarktes und der Übergang in die Europäische Währungsunion verändern zwangsläufig die Spielräume der nationalen Steuerpolitik.

Sie muß mehr als bisher berücksichtigen, daß international mobile Güter und Produktionsfaktoren sich bei relativen Variationen der nationalen Steuern durch Wanderungen anpassen. Der Standortwettbewerb, der nichts anderes ist als die Konkurrenz der Staaten um international mobile Produktionsfaktoren, wird damit insbesondere zum Wettbewerb der Steuersysteme. Ob ein derartiger Steuerwettbewerb aus allokativer Sicht wünschenswert ist, wird kontrovers diskutiert. Regelmäßig wird auf drohende fiskalische Externalitäten und ineffiziente Allokationsergebnisse abgehoben. Eine zentrale These beruht auf der Unterstellung, daß bei Mobilität insbesondere des Produktionsfaktors Kapital eine Volkswirtschaft nur suboptimal mit öffentlichen Gütern versorgt werden kann, wenn die nationalen Finanzpolitiken nicht koordiniert sind (Caesar, 1996; Fuest, 1996). Generell kann der mobile Faktor Kapital in der Situation des Steuerwettbewerbs der Besteuerung durch Wanderung entgehen.<sup>15</sup> Da die Volkswirtschaften jedoch Kapital benötigen, wird letztendlich ein Nash-Gleichgewicht realisiert, bei dem der Faktor Kapital zu gering besteuert wird und somit eine suboptimale Ressourcenallokation induziert. Generell führt der Steuerwettbewerb aber auch zu einer Umverteilung von den immobilen zu den mobilen Faktoren und/oder zu einer Unterversorgung an öffentlichen Gütern (Sinn, 1994, 1995, 1997).

Der naheliegende Ausweg aus dieser Problematik des Ausweichens mobiler Faktoren vor der Besteuerung liegt in der Steuerharmonisierung. Aufgrund der inhärenten Free-Rider-Problematik wäre allerdings ein Kartell zur

15 Sowohl die Besteuerung von Investitionen als auch die der Ersparnisse kann an den Ausweichreaktionen nicht viel ändern (Huber, 1997, S. 244-247). Auch der Übergang zum Wohnsitzlandprinzip ist nicht hilfreich, da ausländische Kapitalerträge dieser Besteuerung leicht entzogen werden können. Die Degeneration des Wohnsitzlandprinzips zur Besteuerung inländischer Kapitalerträge ist nicht effizient. Somit dürfte, aus dieser theoretischen Sicht heraus, der Steuersenkungswettlauf zu einer Erosion der Kapitalsteuern führen.

Harmonisierung der Kapitalbesteuerung instabil, so daß nur eine supranationale Koordination – d.h. eine Zentralisierung der Besteuerung – einen ruinösen Steuerwettbewerb unterbinden könnte. Die Besteuerungskompetenz müßte entsprechend der Mobilität der Faktoren zugewiesen werden – je höher die Mobilität eines Faktors, desto eher sollte er einer Gemeinschaftssteuer unterworfen werden. Daneben bietet sich als zusätzliche Koordinationsmaßnahme ein *revenue sharing* bezüglich der Steuerquellen an, das alle Regierungen hinreichend mit Einnahmen versorgt.

Allerdings sollten vor der Entscheidung für Gemeinschaftssteuern empirische Befunde sowie weitere theoretische Überlegungen Berücksichtigung finden. Empirisch liegen zwar Indizien für einen Steuerwettbewerb vor, aber dieser ist weniger prägnant ausgeprägt, als es die vorangegangenen theoretischen Ausführungen nahelegen. So scheint die Mobilität der Produktionsfaktoren keine extreme Ausprägung zu haben (Feld und Kirchgässner, 1995; Kirchgässner und Pommerehne, 1996). Zwar ist Finanzkapital extrem mobil, aber das für Investitionen relevante (Real-)Kapital weit weniger. Daneben tritt das empirisch evidente Phänomen des Steuerexports. Es existieren Anreize zur Erhöhung der Kapitalbesteuerung, um so ausländische Direktinvestitionen zu belasten und hierdurch Steuerlasten zu exportieren. Voraussetzung für den fiskalischen Erfolg dieser Politikmaßnahmen ist jedoch, daß die ausländischen Direktinvestitionen im Inland intramarginalen Renten erzielen, was bei Investitionen von multinationalen Unternehmen plausibel ist. Auch Doppelbesteuerungsabkommen mindern anscheinend die Gefahren des Steuerwettbewerbs. Vor diesem Hintergrund kann die These, daß die zunehmende ökonomische Integration den Steuerwettbewerb verschärft, zwar nicht als widerlegt gelten; doch darf bezweifelt werden, daß dieser Steuerwettbewerb zu ineffizient niedrigen Steuersätzen auf Kapital führt (Huber, 1997, S. 250f.). Auf politökonomische Überlegungen zur Beschränkung eigennütziger politischer Entscheidungsträger (vgl. Frey und Eichenberger, 1996) sei an dieser Stelle lediglich hingewiesen, eben-

so auf die wachstumstheoretischen wie -politischen Implikationen einer veränderten Grenzbelastung durch die Veränderung der Kapitalsteuersätze.

Gegen die Theorie vom übermäßig verschärften Steuerwettbewerb sprechen im übrigen auch nutzentheoretische Argumente. Die Attraktivität eines Standortes hängt keineswegs alleine vom Steuerpreis ab, sondern auch von der Gegenleistung in Gestalt der öffentlich bereitgestellten Infrastruktur. Darüber hinaus ist selbst die Harmonisierung der Unternehmenssteuern nicht frei von Verzerrungen; da bei einer Harmonisierung der Unternehmenssteuern die Regierungen an Souveränität und damit fiskalischen Gestaltungsspielraum verlieren, wird der Standortwettbewerb unter Einsatz anderer nicht effizienter Politikbereiche fortgesetzt (Fuest, 1996, S. 174f.). Somit be seitigt letztendlich die Steuerharmonisierung nicht die vermeintlichen Wettbewerbsverzerrungen, sondern es werden neue Verzerrungen geschaffen, die allerdings weniger offensichtlich sind. Unternehmen sollten generell dort Steuern entrichten, wo sie produzieren und somit die öffentliche Infrastruktur in Anspruch nehmen. Darüber hinaus sollte ein Übergang zum Äquivalenzprinzip stattfinden und Gebühren für die Inanspruchnahme der öffentlich bereitgestellten Infrastrukturleistungen erhoben werden.

Bestärkt wird diese Sicht noch durch die geringen Erfolgsaussichten einer Koordination der nationalen Steuerpolitik (Huber, 1997). Eine internationale Steuerkoordination ist aufgrund unterschiedlicher Ziele der Nationen kaum durchsetzbar. Demgegenüber erscheint eine Steuerkoordination beziehungsweise -harmonisierung in der Europäischen Union aus der juristischen Perspektive weitaus einfacher, da deren Erzwingung auf der Basis des geltenden europäischen Rechts sowie angesichts der gemeinschaftsorientierten Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs möglich ist, sofern durch den Steuerwettbewerb das Funktionieren des Binnenmarktes gefährdet ist. Es existieren bereits Überlegungen zur Besteuerung der Zinseinkünfte privater Haushalte; eine Koordination würde entweder den Austausch von Informatio-

---

nen zwischen den nationalen Steuerbehörden oder aber die Einführung einer Quellensteuer mit Mindeststeuersatz erfordern. Die Gefahr der Kapitalabwanderung aus der Europäischen Union wäre dann jedoch evident. Daneben ist fraglich, ob Koordinationsregelungen überhaupt durchsetzbar sind, da die nationalen Steuerbehörden die Auskunftspflicht durchaus unterlaufen könnten. Auch durch eine Veränderung der Abschreibungsbedingungen lässt sich die Zinsbesteuerung aushebeln. Eine effektive Umsetzung würde daher die Harmonisierung der gesamten Unternehmensbesteuerung erfordern. Das ist nicht zu erwarten. Unabhängig davon könnte eine umfassende Reform mit einem Übergang zu einer Cash-flow-Besteuerung entsprechend den Überlegungen von Sinn (1985) aus wachstumstheoretischen Überlegungen heraus förderlich sein.

#### 4 Eine abschließende Bemerkung

Die Europäische Union hat den Integrationsgrad eines Staatenbundes überschritten, aber denjenigen eines Bundesstaates noch längst nicht erreicht. Sie ist im Laufe der Zeit durch die EU-Mitgliedsstaaten mit nicht unerheblichen Kompetenzen ausgestattet worden. Der hierdurch den politischen Akteuren auf EU-Ebene zugebildigte Ordnungsrahmen ist äußerst großzügig dimensioniert und eröffnet entsprechende diskretionäre Handlungsspielräume. Daneben leidet der politische Entscheidungsprozeß an mangelnder Effizienz, da die Rückkopplung mit den Präferenzen der Individuen recht vage bleibt (Leschke, 1996; Pies, 1996). Das vielfach beklagte Demokratiedefizit ist durch die Konstruktion der politischen Institutionen der Europäischen Union bedingt und spiegelt im wesentlichen die unzureichenden Kontrollmöglichkeiten wider. Diese lassen sich auch nicht durch eine Stärkung des Europäischen Parlamentes beseitigen, da dieses – angesichts des Fehlens eines europäischen Staatsvolkes – selbst nur unzureichend legitimiert ist. Daher ist zur Vermeidung weiterer ineffizienter kollektiver Entscheidun-

gen auf der supranationalen Ebene eine Reform der politischen Institutionen erforderlich, die auf eine abgeleitete Legitimation herauslaufen. In diesem Kontext sind vor allem die aktuellen politischen Kompetenzzuweisungsprozesse zu überdenken und gravierend zu reformieren; denn sie ermöglichen es der supranationalen Ebene, Kompetenzen an sich zu ziehen, die im Sinne des Subsidiaritätsprinzips sowie im Licht der ökonomischen Theorie des Föderalismus in den Verantwortungsbereich der Nationalstaaten beziehungsweise ihrer Gebietskörperschaften gehören. Vor allem die deutschen Bundesländer sind von diesem dynamischen Prozeß der Kompetenzzuweisung auf die europäische Ebene negativ betroffen, da dieser unter anderem den bundesrepublikanischen Föderalismus beeinträchtigt und somit vor allem den Handlungsspielraum der deutschen Bundesländer einengt (Scharpf, 1992; Klatt, 1998; Laufer und Münch, 1998).

Von besonderer Relevanz sind die europäischen sozialpolitischen Maßnahmen, die weitgehend in den Kompetenzbereich der Mitgliedsstaaten gehören, sowie die Finanzverfassung, da diese u.a. die Besteuerungskompetenzen festlegt. Generell sollte die Europäische Union weiterhin durch Finanzzuweisungen der Mitgliedsstaaten finanziert werden, da als Folge der hiermit verbundenen regelmäßigen Verhandlungen der Mitgliedsstaaten eine Kontrolle der Ausgaben gewährleistet ist und die Individuen vor übermäßiger Besteuerung sicher sind.

Die Sicherung eines quasi-föderalistischen Staatsaufbaus muß Priorität genießen, da dieser den Individuen sowohl eine Abstimmung mit den Füßen als auch die Artikulation ihrer Präferenzen bei Wahlen garantiert. Der europäische Integrationsprozeß bestreitet eine Gratwanderung zwischen der wohlfahrtssteigernden Bereitstellung eines öffentlichen Gutes durch die Schaffung europaverbindlicher Regelungen für die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und der Gefahr einer Überregulierung und somit der Einschränkung der individuellen Freiheit, die wiederum die Wohlfahrt der Individuen mindert.

Die individuelle Freiheit ist der Grundstein für eine prosperierende Gesellschaft. Diese Freiheit gilt es zu er-

halten und zu stärken. Eine ordnungspolitisch ausgerichtete Sozial- und Finanzverfassung – die wiederum einen kompetitiven Föderalismus gewährleistet – ist ein unverzichtbarer Schritt zur Sicherung der individuellen Freiheit.

## Literatur

- Apolte, Thomas* (1996): Vertikale Kompetenzverteilung in der Union. In: *Manfred E. Streit und Stefan Voigt* (Hg.): Europa reformieren: Ökonomen und Juristen zur zukünftigen Verfaßtheit Europas, Band 4 von *Contributiones Jenenses*, S. 13-29. Baden-Baden: Nomos.
- Biehl, Dieter* (1991): Die EG-Finanzverfassung: Struktur, Mängel und Reformmöglichkeiten. In: *Rudolf Wildenmann* (Hg.): Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, S. 355-391. Baden-Baden: Nomos.
- Biehl, Dieter* (1994): Zur ökonomischen Theorie des Föderalismus: Grundelemente und ihre Anwendung auf die EU-Finanzunion. In: *Heinrich Schneider und Wolfgang Wessels* (Hg.): Föderale Union – Europas Zukunft?, S. 99-122. München: Beck.
- Blankart, Charles B.* (1996): The European Union's Debt Question: A Conceptional Viewpoint. *Constitutional Political Economy* 7, S. 257-265.
- Blankart, Charles B.* (1998a): Öffentliche Finanzen in der Demokratie. München: Vahlen, 3. Auflage.
- Blankart, Charles B.* (1998b): Zur Politischen Ökonomie der Zentralisierung der Staatstätigkeit. Discussion Paper 108, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Humboldt-Universität zu Berlin, Berlin.
- Brennan, Geoffrey und Buchanan, James M.* (1980): The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution. Cambridge, New York & Melbourne: Cambridge University Press.
- Brennan, Geoffrey und Buchanan, James M.* (1985): The Reason of Rules. Constitutional Political Economy. Cambridge, New York & Melbourne: Cambridge University Press.
- Breyer, Friedrich und Kolmar, Martin* (1996): Social Policy in a Common Market: Labour Market, Social Arbitrage, and Public Finance. In: *Robert Holzmann* (Hg.): Maastricht: Monetary Constitution without a Fiscal Constitution?, S. 129-152. Baden-Baden: Nomos.
- Busch, Berthold* (1998): Zur künftigen Finanzierung der Europäischen Union, Band 242 von Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik des Instituts der deutschen Wirtschaft. Köln: Deutscher Instituts-Verlag.
- Caesar, Rolf* (1996): Zur Reform des Einnahmensystems der Europäischen Union. In: *Werner Zoblbößer* (Hg.): Europa auf dem Wege zur Politischen Union? Probleme und Perspektiven der europäischen Integration vor „Maastricht II“, Band 247 von Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., S. 145-173. Berlin: Duncker & Humblot.
- Cornes, Richard und Sandler, Todd* (1996): The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods. Cambridge, New York & Melbourne: Cambridge University Press, 2. Auflage.
- Dohse, Dirk und Krieger-Boden, Christiane* (1998): Währungsunion und Arbeitsmarkt. Auftakt zu unabdingbaren Reformen. Tübingen: Mohr-Siebeck.
- Donges, Juergen B., Eekhoff, Johann, Hamm, Walter, Möschel, Wernhard, Neumann, Manfred J.M. und Sievert, Olaf* (1996): Sozialunion für Europa?, Band 31 von Schriftenreihe des Frankfurter Instituts. Bad Homburg: Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik.
- Donges, Juergen B., Eekhoff, Johann, Möschel, Wernhard, Neumann, Manfred J.M. und Sievert, Olaf* (1998): Osterweiterung der Europäischen Union. Als Chance zur Reform begreifen, Band 33 von Schriftenreihe des Frankfurter Instituts. Bad Homburg: Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik.
- Eichenhofer, Eberhard* (Hg.) (1993). Reform des Europäischen koordinierten Sozialrechts. Köln, Berlin & Bonn: Heymann.
- Europäische Kommission (1997): Agenda 2000. For a Stronger and Wider Union. Communication of the Commission 15 July 1997, Europäische Kommission, Strasbourg.
- Europäische Kommission (1998): Die Finanzierung der Europäischen Union. Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems. Kommissionsbericht vom 7. Oktober 1998, Europäische Kommission, Brüssel.
- European Constitutional Group (1993): A Proposal for a European Constitution. Report by the European Constitutional Group, European Policy Forum, London.
- Feld, Lars P. und Kirchgässner, Gebhard* (1995): Fiskalischer Wettbewerb in der Europäischen Union: Wird der Wohlfahrtsstaat zusammenbrechen? *Wirtschaftsdienst* 75: 563-567.
- Folkers, Cay* (1994): Die Kompensationsfunktion des Europäischen Haushalts. Diskussionsbeiträge 4, Institut für Europäische Wirtschaft, Bochum.
- Frey, Bruno S. und Eichenberger, Rainer* (1996): To Harmonize or to Compete? That's not the Question. *Journal of Public Economics* 60: 335-349.
- Frey, Bruno S. und Kirchgässner, Gebhard* (1994): Demokratische Wirtschaftspolitik. München: Vahlen, 2. Auflage.
- Fuest, Clemens* (1996): Zur Reform der EU-Fiskalverfassung. In: *Manfred E. Streit und Stefan Voigt* (Hg.): Europa reformieren: Ökonomen und Juristen zur zukünftigen Verfaßtheit Europas, Band 4 von *Contributiones Jenenses*, S. 166-178. Baden-Baden: Nomos.

- Genser, Bernd* (1997): Auf der Suche nach einer föderalen Finanzverfassung für Europa. In: *Hans-Jürgen Vosgerau* (Hg.): Zentrum und Peripherie – Zur Entwicklung der Arbeitsteilung in Europa, Band 250 von Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., S. 101-127. Berlin: Duncker & Humblot.
- Genser, Bernd* und *Haufler, Andreas* (1996): Tax Competition, Tax Coordination and Tax Harmonisation: The Effects of EMU. In: *Robert Holzmann* (Hg.): Maastricht: Monetary Constitution without a Fiscal Constitution?, S. 83-114. Baden-Baden: Nomos.
- von Hagen, Jürgen* (1998): Budgeting Institutions for Aggregate Fiscal Discipline. ZEI Policy Papers B98-01, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Bonn.
- Heinemann, Friedrich* (1995): Die Finanzverfassung und Kompetenzausstattung der Europäischen Union nach Maastricht. Eine finanzwissenschaftliche Soll-Ist-Analyse, Band 5 von Schriftenreihe des ZEW. Baden-Baden: Nomos.
- Henke, Klaus-Dirk* (1981): Die Finanzierung der Europäischen Gemeinschaften – Zur integrationsfördernden Fortentwicklung der europäischen Einnahmesysteme. In: *Dieter Pohmer* (Hg.): Probleme des Finanzausgleichs III. Finanzausgleich im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften, Band 96/III von Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., S. 11-83. Berlin: Duncker & Humblot.
- Henke, Klaus-Dirk* (1997): Die Finanzierung der EU. Wirtschaftsdienst 77: 45-49.
- Henke, Klaus-Dirk* und *Schaub, Vanessa Elisabeth* (1998). Daseinsvorsorge für die Zeiten von Krankheit und Alter. Steuerliche Aspekte, Portabilität von Ansprüchen und Konsumentenschutz als europäische Herausforderung. In: *Konrad Morath* (Hg.): Verlässliche soziale Sicherung, S. 177-198. Bad Homburg: Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik.
- Hirschman, Albert O.* (1970): Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States. Cambridge, MA und London: Harvard University Press.
- Homburg, Stefan* (1994): Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs. Finanzarchiv, N.F. 51: 312-330.
- Homburg, Stefan* (1997): Ursachen und Wirkungen eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichs. In: *Alois Oberhauser* (Hg.): Fiskalföderalismus in Europa, Band 253 von Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., S. 61-95. Berlin: Duncker & Humblot.
- Huber, Bernd* (1997): Der Steuerwettbewerb: Gefahr oder Chance? List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 23: 242-256.
- Huber, Bernd* und *Lichtblau, Karl* (1997): Systemschwächen des Finanzausgleichs – Eine Reformskizze. IW-Trends (Heft 4): 1-21.
- Kirchgässner, Gebhard* (1994): Constitutional Economics and Its Relevance for the Evolution of Rules. Kyklos 47: 321-339.
- Kirchgässner, Gebhard* und *Pommerehne, Werner W.* (1996): Tax Harmonization and Tax Competition in the European Community: Lessons from Switzerland. Journal of Public Economics 60: 351-371.
- Klatt, Hartmut* (1998): Europapolitik im föderalstaatlichen System der Bundesrepublik. Staatswissenschaften und Staatspraxis 9: 45-84.
- Kolmar, Martin* (1997): Zur Effizienz nationaler Versicherungssysteme in der Europäischen Union. Discussion Paper 341, Universität Konstanz – Sonderforschungsbereich 178: Internationalisierung der Wirtschaft, Konstanz.
- Lauter, Heinz* und *Münch, Ursula* (1998): Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske + Budrich.
- Lejour, Arjan M.* und *Verbon, Harrie A.A.* (1994): Labour Mobility and Decision Making on Social Insurance in an Integrated Market. Public Choice 79: 161-185.
- Leschke, Martin* (1996): Zur institutionellen Ausgestaltung der Europäischen Union. In: *Manfred E. Streit* und *Stefan Voigt* (Hg.): Europa reformieren: Ökonomen und Juristen zur zukünftigen Verfaßtheit Europas, S. 100-112. Baden-Baden: Nomos.
- Maunz, Theodor* und *Zippelius, Reinbold* (1998): Deutsches Staatsrecht. München: Beck, 30. Auflage.
- Mueller, Dennis C.* (1997): Federalism and the European Union: A Constitutional Perspective. Public Choice 90: 255-280.
- Musgrave, Richard A.* (1959): The Theory of Public Finance. New York: McGraw-Hill.
- Nowotny, Ewald* (1997): Zur regionalen Dimension der Finanzverfassung der EU - gegenwärtiger Stand und Perspektiven. In: *Alois Oberhauser* (Hg.): Fiskalföderalismus in Europa, Band 253 von Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., S. 97-145. Berlin: Duncker & Humblot.
- Oates, Wallace* (1972): Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Olson, Mancur* (1969): The Principle of „Fiscal Equivalence“. The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government. American Economic Review – Papers and Proceedings 59: 479-487.
- Pechstein, Matthias* und *Koenig, Christian* (1998): Die Europäische Union. Die Verträge von Maastricht und Amsterdam. Tübingen: Mohr-Siebeck, 2. Auflage.
- Peffekoven, Rolf* (1994): Die Finanzen der Europäischen Union. Mannheim: B.I.Verlag.
- Persson, Torsten* und *Tabellini, Guido* (1998): The Size and Scope of Government: Comparative Politics with Rational Politicians. Working Papers 137, IGIER, Universita Bocconi, Mailand.
- Piepenschneider, Melanie* (1997): Einleitung: Begriffe, Zeitplan und Rahmenbedingungen der Diskussion um die Finanzierung der EU. In: *Konrad-Adenauer-Stiftung* (Hg.): Das Finanzsystem der

- EU: Neue Ansätze und Perspektiven, Band 142 von Interne Studien, S. 15-22. Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Pies, Ingo (1996): Vertrag oder Verfassung? – Institutionenökonomische Perspektiven für die Europäische Union. In: *Manfred E. Streit und Stefan Voigt (Hg.)*, Europa reformieren: Ökonomen und Juristen zur zukünftigen Verfaßtheit Europas, Band 4 von *Contributiones Jenenses*, S. 32-47. Baden-Baden: Nomos.
- Scharpf, Fritz W. (1992): Europäisches Demokratiedefizit und deutscher Föderalismus. *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 3: 293-305.
- Schmäbl, Winfried (1990): Soziale Sicherung in Deutschland und der EG-Binnenmarkt – Anmerkungen aus ökonomischer Sicht. In: *Winfried Schmäbl (Hg.)*: Soziale Sicherung im EG-Binnenmarkt: Aufgaben und Probleme aus deutscher Sicht, S. 11-38. Baden-Baden: Nomos.
- Schneider, Friedrich (1998): Einige grundlegende Elemente einer europäisch-föderalen Verfassung unter Zuhilfenahme der konstitutionellen ökonomischen Theorie. Arbeitspapier 9807, Institut für Volkswirtschaftslehre an der Johannes Kepler Universität Linz, Linz.
- Siebert, Horst (Hg.) (1996): Sozialpolitik auf dem Prüfstand. Leitlinien für Reformen. Tübingen: Mohr-Siebeck.
- Sinn, Hans-Werner (1985): Kapitaleinkommensbesteuerung. Eine Analyse der intertemporalen, internationalen und intersektoralen Allokationswirkungen. Tübingen: Mohr-Siebeck.
- Sinn, Hans-Werner (1994): Wieviel Brüssel braucht Europa? Subsidiarität, Zentralisierung und Fiskalwettbewerb im Lichte der ökonomischen Theorie. *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 5: 155-186.
- Sinn, Hans-Werner (1995): Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik. *Wirtschaftsdienst* 75: 240-249.
- Sinn, Hans-Werner (1997): Das Selektionsprinzip und der Systemwettbewerb. In: *Alois Oberhauser (Hg.)*: Fiskalföderalismus in Europa, Band 253 von *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, N.F., S. 9-60. Berlin: Duncker & Humblot.
- Stark, Jürgen (1997): Finanzierung der Europäischen Union: Rückblick, Zwischenbilanz und Ausblick. In: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hg.): Das Finanzsystem der EU: Neue Ansätze und Perspektiven, Band 142 von Interne Studien, S. 23-34. Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Thomas, Ingo P. (1997): Ein Finanzausgleich für die Europäische Union? Eine alloktionstheoretische und fiskalföderalistische Analyse. Tübingen: Mohr-Siebeck.
- Tiebout, Charles M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy* 64: 416-424.
- Vaubel, Roland (1995): Social Regulation and Market Integration: A Critique and Public Choice Analysis of the Social Chapter. *Außenwirtschaft* 50: 111-132.
- Welter, Patrick (1996): Die Europäische Sozialunion: Notwendiger Bestandteil des Binnenmarktes oder Verletzung des Subsidiaritätsgebots? In: *Manfred E. Streit und Stefan Voigt (Hg.)*: Europa reformieren: Ökonomen und Juristen zur zukünftigen Verfaßtheit Europas, Band 4 von *Contributiones Jenenses*, S. 202-216. Baden-Baden: Nomos.
- Wicksell, Knut (1896): Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens. Jena: G. Fischer.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1998): Kompetenzverteilung für die Agrarpolitik in der EU, Band 468 von Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Reihe A: Angewandte Wissenschaft. Bonn: Kölken Druck + Verlag GmbH.
- Zimmermann, Horst und Henke, Klaus-Dirk (1994): Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft. München: Vahlen, 7. Auflage.

# Zehn Thesen zur Zentralisierung der Staatstätigkeit

Charles B. Blankart

Das Wunschbild vieler Menschen ist das eines dezentralen Staates, in dem die Entscheidungskompetenzen dem Subsidiaritätsprinzip folgend zunächst auf der kleinsten politischen Ebene angesiedelt sind. Nur wenn zwingende Gründe vorhanden sind, darf die nächsthöhere Ebene in Anspruch genommen werden, und nur wenn auch diese Ebene versagt, darf in Ausnahmefällen die höchste Ebene, der Bund, bzw. eine supranationale Ebene wie die Europäische Union mit einer Aufgabe betraut werden. Darüber besteht im Grundsatz Konsens. Es wäre daher zu erwarten, daß die Politiker alles daran setzen, die Autonomie der dezentralen Gebietskörperschaften zu wahren und zu fördern.

Die Realität sieht anders aus. In Deutschland haben Bundesgesetze die Landesgesetze und kommunalen Regelungen sowohl auf der Aufgaben- und Ausgabenseite wie auf der Einnahmeseite des Staatshaushalts weitgehend ersetzt. Unter dem Deckmantel des "kooperativen Föderalismus" hat sich faktisch ein Zentralismus durchgesetzt, mit dem viele Menschen nicht mehr einverstanden sind. Eine Reform des Föderalismus im Bundesstaat wird daher weiterum befürwortet. Doch bevor Maßnahmen vorgeschlagen und möglicherweise auch durchgeführt werden, sollte erklärt werden, weshalb es zu dem heutigen Zentralismus gekommen ist. Erst dann kann eine sinnvolle Therapie entwickelt werden. Im folgenden möchte ich in zehn Thesen den Weg von der Analyse zur Reform darstellen.

## 1 Zentralisierung der Staatstätigkeit: Eine Frage der Kompetenzen

Die schlechende Zentralisierung der Staatstätigkeit wurde lange Zeit nicht erkannt, weil die Machtverteilung an den von Bund, Ländern und Gemeinden getätigten

Ausgaben und den ihnen zugeteilten Steuererträgen gemessen wurde. Nach diesen Kennziffern hat sich die relative Bedeutung der drei Ebenen in Deutschland in den vergangenen 50 Jahren nicht wesentlich verändert. Doch die Einnahmen und Ausgaben einer Ebene gehen vielfach auf Beschlüsse einer übergeordneten Ebene zurück. Daher sollte Zentralisierung nicht an den Budgets, sondern an der Verteilung der Kompetenzen, über Einnahmen und Ausgaben zu beschließen, gemessen werden. Bei Betrachtung der Kompetenzen läßt sich in den vergangenen 50 Jahren eine beträchtliche Zentralisierung feststellen. Dies zeigt ein Vergleich des Grundgesetzes von 1949 mit dem von 1999.

Das 1949er Grundgesetz baute auf dem Grundsatz der Länderautonomie auf. Dem Bund oblag subsidiär die Aufgabe, die übergeordneten Belange wahrzunehmen, d.h. nationale öffentliche Güter bereitzustellen, z.B. die Außenpolitik zu betreiben, und im übrigen insbesondere die Freizügigkeit zwischen den Ländern zu sichern. So werden in Art. 73 GG a. F. der freie Verkehr von Personen, Kapital, Gütern und Dienstleistungen genannt. Hinzu kommen die einheitliche Währung sowie Maß und Gewicht und das bundesweite Verkehrsnetz zu Lande, zu Wasser und in der Luft. Eine Reihe weiterer Aufgaben wurden dem Bund unter Bedürfnisvorbehalt nach Art. 72 Abs. 2 GG zugewiesen.

Auch die Einnahmeseite der öffentlichen Haushalte war im 1949er Grundgesetz im wesentlichen dezentral organisiert. Nach dem Trennsystem erhielten Bund und Länder zur Besteitung ihrer Aufgaben separate Steuerquellen zugeteilt. Dem Bund kamen nebst den Zöllen die Umsatz- und Verbrauchsteuererträge, den Ländern die Einkommen-, Körperschaft-, Vermögen- und Erbschaftsteuererträge zu (Art. 106 Abs. 1 und 2 GG a. F.). Die Gesetzgebungshoheit folgte grundsätzlich der Ertragshoheit, wobei allerdings dem Bund nach Art. 105 Abs. 2 GG a. F. die

konkurrierende Gesetzgebungshoheit insbesondere über die Einkommen- und Körperschaftsteuer zustand.<sup>1</sup>

Das 1999er Grundgesetz zeigt demgegenüber ein ganz anderes Bild. Bei den Staatsaufgaben wurde nicht nur die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz durch den Bund vollumfänglich ausgeschöpft. Auch eine Reihe neuer Bundesaufgaben, z.B. die umstrittenen Gemeinschaftsaufgaben, wurden geschaffen. Auf der Einnahmeseite wurde aus dem Trennsystem ein umfassendes Verbundsystem von Bund und Ländern, das neben der Umsatzsteuer auch die Einkommen- und Körperschaftsteuer umfaßt. Vermögen-, Erbschaft- und Kfz-Steuer verblieben den Ländern, wurden aber bundesgesetzlich geregelt. Nur die Hebesätze der Gewerbe- und Grundsteuern verblieben in der Gemeindeautonomie. Schließlich wurden alle Länder in das Prokrustesbett des Finanzausgleichs gelegt, das ihre Abweichung von der bundesdurchschnittlichen Finanzausstattung auf 0,5% limitierte.

## 2 Zentralisierung – ein Machtkampf?

Vielfach wird gesagt, zur Zentralisierung sei es gekommen, weil der Bund die Länder aus ihren Zuständigkeiten verdrängt habe. Ein solches Szenario paßt in einen absolutistischen Staat, in dem der Herrscher seine Macht ausdehnt, indem er sich die lokalen und regionalen politischen Kräfte (Adel, Geistlichkeit, Bürgertum) unterwirft. Doch in einem demokratischen Bundesstaat gibt es keine absolutistische Zentralmacht. Ein solcher Staat ist von unten nach oben aufgebaut. Die Politiker des Bundes, d.h. von Bundestag und Bundesrat, werden dezentral in Wahlkreisen gewählt bzw. von den dortigen Regierungen bestimmt. Sie entscheiden aufgrund ihrer lokalen und regionalen Interessen über die Zentralisierung. Der Bund selbst ist kein individualisiertes Organ, das in Verfolgung eigener Ziele einen Machtkampf gegen die Interessen der Länder führt. Wer Zentralisierung verstehen will, muß die Verhaltensweisen der dezentral gewählten Politiker und ihrer gemeinsamen Aktionen zu erklären versuchen.

Die folgenden Ausführungen gehen daher mehr von einer „*push-Theorie*“ der Zentralisierung aus, deren Anstoß von den unteren Gebietskörperschaften herkommt, als von einer „*pull-Theorie*“, deren Initiative zur Zentralisierung vom Zentralstaat ausgeht.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Demgegenüber wird die Meinung vertreten, daß die Gesetzgebungshoheit des Bundes über diese beiden Steuern von den Ländern gar nicht in Frage gestellt werden konnte, sondern durch Art. 125 GG schon von Anfang an dem Bund zugewiesen wurde. Nach Art. 125 GG werde früheres Reichsrecht automatisch zu Bundesrecht, wenn es Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung betrifft und nach dem 8. Mai 1945 angewandt oder abgeändert worden ist. Dies treffe u.a. für die Einkommen- und Körperschaftsteuer zu. So urteilt auch der Bonner Kommentar zu Art. 125. Dies scheint jedoch nicht unumstritten. *Maunz/Dürig* argumentieren in ihrem Grundgesetzkommentar differenzierter. Sie schließen insbesondere nicht aus, „daß Art. 125 nur eingreift, wenn der Bund zuständig ist, und daß er nur zuständig ist, wenn Art. 72 II erfüllt ist...“ (Art. 125 Rz. 3). Ob letzteres der Fall ist, ist vom Bundesgesetzgeber und gegebenenfalls vom Bundesverfassungsgericht zu überprüfen (Art. 72, Rz. 16 und 17). Daß die herrschende Lehre es gelten läßt – so fahren *Maunz/Dürig* fort –, daß aus „praktischen Überlegungen“ auf eine Prüfung nach Art. 72 Abs. 2 verzichtet wird, sei vertretbar. Bei dieser letzteren Interpretation stellt sich allerdings die Frage, ob ein derart zentrales Problem wie das einer föderalistischen oder unitarischen Besteuerung (auch aus der Sicht von Art. 20 Abs. 2 GG) einfach nach empfundener Praktikabilität geregelt werden kann, oder ob nicht die Frage, wie ein föderalistisches im Vergleich zu einem zentralistischen Steuersystem funktioniert, welche Vor- und Nachteile es aufweist, einer näheren Überlegung wert wäre. Die Finanzwissenschaft kommt da zu differenzierteren Ergebnissen.

Im Rahmen der vorliegenden Analyse spielen allerdings nicht so sehr die Details dieser Exegese eine Rolle, sondern es ist die Frage von Bedeutung, warum sich die These eines aprioristischen Regelungsbedarfs durch den Bund durchgesetzt hat, zumal es anscheinend verschiedene Interpretationen von Art. 125 gibt. Die Bundesländer haben sich der Zentralisierung nicht entgegengestellt und auch keine Prüfung verlangt. Auf ihre Steuerautonomie nach Art. 105 Abs. 2 haben sie offenbar keinen größeren Wert gelegt. Dies ist mit der (noch näher darzulegenden) Kartellhypothese durchaus vereinbar.

<sup>2</sup> Eine *pull-Theorie* dürfte in einer modernen bundesstaatlichen Demokratie eher die Ausnahme als die Regel darstellen. Sie wäre

---

### 3 Zentralisierung der Steuern: Ein Kartell

Eine alternative Erklärung für die zunehmende Zentralisierung stellt die Kartellhypothese dar. Angewandt auf die Einnahmeseite der öffentlichen Haushalte besagt sie, daß Länderpolitiker bestrebt sind, ihre Steuern durch kartellistische Absprachen mit Politikern anderer Länder abzusichern. Da aber Kartelle inhärent instabil sind, bedürfen sie einer Absicherung von außen. Dies leistet die Bundesgesetzgebung. Sie ersetzt die Länderautonomie und macht damit die Kartellbesteuerung für alle Länder zur Pflicht.

### 4 Steuerkartelle erfordern Ertragsaufteilungsregeln

Steuerkartelle sind, wie andere Kartelle, Ergebnis einer gemeinsamen Aktion der Kartellmitglieder. Jedes Kartellmitglied muß sich den gemeinsamen Regeln unterwerfen; es trägt so zum gemeinsamen Ertrag bei. Doch wie bedeutend sein Beitrag ist und wie stark es daher am Ertrag teilhaben sollte, läßt sich ex post nicht mehr feststellen. Die Zurechnung des Ertrags auf die einzelnen Mitglieder ergibt sich nicht aus dem Kartell. Hierfür bedarf es kollektiver Ertragsaufteilungsregeln wie z.B. das Prinzip des örtlichen Aufkommens, die Zuteilung im Verbundsystem und den Finanzausgleich. Sie stellen, wie in These 1 erörtert, typische Eigenschaften der deutschen Finanzverfassung dar.

zu erwarten, wenn die Bundesbürokratie als von Wahlen unabhängige Institution faktisch die Macht im Staat übernehmen und der demokratische Prozeß leerlaufen würde. *G. Brennan* und *J. M. Buchanan* (1980/1988) gehen von einem solchen bürokratiedominierten Leviathanstaat aus. Sicherlich hat die Bundesbürokratie ein Interesse daran, die staatlichen Kompetenzen soweit wie möglich bei sich zu zentralisieren. Ob ihr das bei der faktischen Machtverteilung gelingt, ist aber doch zweifelhaft.

### 5 Landespolitiker sind bestrebt, Aufgaben und damit Ausgaben an den Bund abzuschlieben

Nicht nur Steuerkompetenzen, auch Aufgaben- und Ausgabenzuständigkeiten werden von den Landespolitikern an den Bund abgeschoben. Warum? Die Abgeordneten auf Bundesebene stützen sich, wie in These 1 erörtert, auf lokale und regionale Wählerschaften. Im Stimmenwettbewerb können sie zuhause Stimmen gewinnen, wenn sie erreichen, daß sich der Bund für ihre lokalen und regionalen Probleme engagiert. Sie erhalten damit einen Zugang zum Bundesbudget. Gerne geben sie dafür Kompetenzen und damit Verantwortlichkeiten an die Bundesebene ab. Dies wiederum fördert die bundesweite Vereinheitlichung der öffentlichen Leistungen und trägt damit zur Kartellierung auf der Ausgabenseite bei.

### 6 Die Zentralisierung der Staatstätigkeit ist nicht Ausdruck eines Naturgesetzes

Kritiker werden die Kartellhypothese mit dem Hinweis verwerfen, daß die Zentralisierung der Staatstätigkeit ein allgemeines Phänomen darstelle, das nur zufällig auch als Kartell gedeutet werden könne. In diesem Sinne ist wohl auch der Finanzwissenschaftler *J. Popitz* zu interpretieren, der in den zwanziger Jahren das Gesetz der Anziehungskraft des größten Etats formuliert hat. Er schreibt: „Realpolitisch gesehen ist diese Anziehungskraft des Zentralstaats unvermeidbar. Es gibt kein wirksames Allheilmittel dagegen.“ (*Popitz*, 1927, S. 349). Aus seiner Sicht stellt die Zentralisierung offenbar eine Art Naturgesetz dar. Es müßte unabhängig von Zeit und Raum gelten. Einen solchen Allgemeinheitsanspruch kann sein Gesetz allerdings nicht einlösen. Es gibt Staaten, in denen die Zentralisierung ganz anders verlaufen ist. Beispielsweise kann von 1950 bis 1995, als in Deutschland die Zentralisierung des Steuersystems zunahm, in der Schweiz eine Dezentralisierung der Besteuerung festgestellt werden.

Der Anteil der nach Bundesgesetzgebung erhobenen Steuern, gewichtet mit ihrem Ertrag, stieg in Deutschland von 1950<sup>3</sup> bis 1995 von 61,2 % auf 93,0 %, in der Schweiz ging er von 60,1 % auf 47,4 % zurück (vgl. Ch. B. Blankart, 1998). Der Naturgesetzhypothese, die über eine so lange Zeit gegenüber anderen Faktoren durchschlagen sollte, kommt also nicht die erwartete Allgemeingültigkeit zu.

## 7 Die Steuergesetzgebungskompetenz des Bundes ist maßgebend für die Zentralisierung

Aus dem Ergebnis von These 6 stellt sich unmittelbar die Frage, warum die Entwicklung in der Schweiz anders verlaufen ist. Aus der Kartellhypothese (These 3) würde folgen: Ein Steuerkartell der Gliedstaaten kommt dort nicht zustande, wo der Bund keine umfassende Steuergesetzgebungskompetenz besitzt und daher eine Kartellvereinbarung der Länder nicht als verbindlich erklären kann. Trifft dieser institutionelle Unterschied zwischen Deutschland und der Schweiz zu und ist er hier für die Besteuerung von Bedeutung? Bei einem Vergleich ist zu beachten, daß beide Staaten in mancher Hinsicht unterschiedlich sind. Es ist daher den institutionellen Unterschieden soweit als möglich Rechnung zu tragen, um die Relevanz der Kartellhypothese herauszufiltern. Faktoren wie

- die vergleichsweise geringe Größe der Schweiz,
- die dezentral gewählten Bundespolitiker, die in der Schweiz anders als in Deutschland nicht durch eine bundesweit gewählte Regierung in Schranken gehalten werden,
- die in der Schweiz bestehende Volksinitiative, durch die zusätzlich zur parlamentarischen Gesetzgebung Bundeskompetenzen geschaffen werden können,

würden alle eine größere Zentralisierung in der Schweiz als in Deutschland erwarten lassen.<sup>4</sup> Demgegenüber

hemmt das in der Schweiz vorhandene Referendum, insbesondere jenes für Steuerfragen, die Zentralisierung. Dieses letztere Argument bedarf einer kurzen Erklärung. Die Schweiz kannte, wie auch das Deutsche Kaiserreich, vom 19. Jahrhundert bis zum Ersten Weltkrieg keine Bundessteuerkompetenz. In Deutschland wurde diese in der Weimarer Reichsverfassung geschaffen. In der Schweiz mußten die Bundespolitiker in Referenden um die Bundessteuerkompetenz ringen. Seit 1917 stimmten die Schweizer Bürger nicht weniger als 23 mal über die vom Parlament geforderte Bundessteuerkompetenz ab. 40% der Vorlagen wurden im ersten Durchgang abgelehnt und mußten durch abgemilderte Ordnungen ersetzt werden. Nach wie vor gibt es in der Schweizerischen Bundesverfassung nur eine befristete Kompetenz, die wichtigsten Bundessteuern wie Bundesinkommen-, Bundeskörperschafts- und Mehrwertsteuer zu erheben. Wenn sich also trotz der im Vergleich zu Deutschland stärker zentralistischen Kräfte in der Schweiz (s.o.) im Gesamtbild nicht nur eine geringere Zentralisierung, sondern sogar eine Tendenz zur Dezentralisierung der Besteuerung abzeichnet, so dürfte der Besteuerungskompetenz des Bundes um so mehr Bedeutung zukommen. Die nur befristete Gewährung der Steuerkompetenz hat es den Kantonspolitikern nicht ermöglicht, ihre eigenen Steuern bundeseinheitlich festzuschreiben zu lassen. Es fehlte die Garantie, ohne die ein Kartell nicht auskommt.

## 8 Steuerautonomie wirkt steuersenkend

Unter Steuerautonomie kann jeder Gliedstaat seine Steuern erheben und festsetzen, wie es ihm für richtig erscheint. Der dadurch implizierte Wettbewerb führt zu mäßigen Steuersätzen. Ein Steuerkartell führt demgegen-

3 Daten für 1949, dem ersten Geltungsjahr des Grundgesetzes, sind nicht erhältlich.

4 Näheres dazu vgl. Ch. B. Blankart (1998).

---

über zu einer höheren durchschnittlichen Steuerbelastung. So läßt sich beispielsweise feststellen, daß die durchschnittliche Steuerbelastung von 1950 bis 1995 in Deutschland im Zuge der Kartellierung stärker angestiegen ist als in der Schweiz, wo die Kantone ihre Steuerautonomie aufrechterhielten, nämlich von 16,4 % auf 23,6 % in Deutschland und von 17,8 % auf 19,8 % in der Schweiz (vgl. Ch. B. Blankart, 1998)<sup>5</sup>. Die als Steueraufschub zu verstehende größere Neuverschuldung des Staates in Deutschland und in der Schweiz ist darin nicht inbegriffen. Der hier betrachtete Vergleich ist auch insofern tragfähig, als die von den Ländern und Kantonen angebotenen Güter meist bevölkerungsabhängig sind, ein verzerrender (ruinöser) Wettbewerb unter den Gebietskörperschaften also weitgehend ausgeschlossen werden kann.

## 9 Ein Trennsystem ist wünschbar, aber schwer durchsetzbar

In Deutschland wird vielfach eine Rückkehr zum Trennsystem gefordert. Beispielsweise soll die Einkommen- und Körperschaftsteuer exklusiv den Ländern, die Umsatzsteuer exklusiv dem Bund zugeordnet werden.<sup>6</sup> Dieses Ziel ist durchaus zu begrüßen. Es ließe sich mehr institutionelle Kongruenz erreichen. Die Kreise der Nutznießer, Entscheidungsträger und Steuerzahler für öffentliche Leistungen würden sich wieder besser decken. Der Budgetaufblähung auf Kosten anderer könnte Einhalt geboten werden. Aber weshalb sollten die Landespolitiker ihren Kartellschutz aufgeben, bzw. weshalb sollten sie nicht wieder zum Steuerkartell zurückkehren, nachdem

5 Die Sozialversicherung ist in beiden Ländern zentralstaatlich organisiert. Sie ist vom Vergleich ausgeschlossen, weil es sich um eine reine Umverteilungszielsetzung handelt.

6 vgl. z.B. *Bundesministerium der Finanzen*: "Symmetrische Finanzpolitik 2010", Bonn 1998.

das Trennsystem in einer Reform eingeführt worden wäre? Solange die Bundesbesteuerungskompetenz nicht beschnitten wird, wird es schwerlich gelingen, das Trennsystem einzuführen bzw. zu verhindern, daß es nach einer Wiedereinführung erneut ausgehöhlt wird. Eine Reform der Finanzverfassung Deutschlands sollte daher bei der Bundessteuerkompetenz ansetzen.

## 10 Keine Steuergesetzgebungskompetenz für die EU

Derzeit bestehen Bestrebungen, die Besteuerung der Mitgliedstaaten in der EU zu harmonisieren und in fernerer Zukunft eine EU-Steuerkompetenz zu schaffen. Beides ist aus den Ergebnissen der vorangegangenen Analyse abzulehnen. Eine solche Kompetenz dürfte aller Erfahrung nach für die Kartellierung der nationalen Steuern mißbraucht werden. Deswegen ist es besser, die EU weiterhin durch Matrikularbeiträge der Mitgliedstaaten aufgrund fester Bemessungsgrundlagen zu finanzieren (vgl. auch Ch. B. Blankart und M. J. M. Neumann, 1999).

## Literatur

Blankart, Ch. B. und Neumann, M. J. M. (1999): Financing the European Union: A Constitutional Approach, Humboldt-Universität zu Berlin, Discussion Paper.

Blankart, Ch. B. (1998): Zur politischen Ökonomie der Zentralisierung der Staatstätigkeit, Humboldt-Universität zu Berlin, Discussion Paper No. 108.

Brennan, G. und Buchanan, J. M. (1980): The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge (Cambridge University Press), deutsch: Besteuerung und Staatsgewalt, Hamburg (S & W Steuer- und Wirtschaftsverlag), 1988.

Popitz, J. (1927): Der Finanzausgleich, Handbuch der Finanzwissenschaft, Tübingen (Mohr), 1. Auflage, Bd. 2, S. 338-375.

---

# Föderalismus – eine schweizerische Sicht

Dieter Chenaux-Repond

Wenn man als Außenstehender, zumal als Schweizer, zur Frage des deutschen Föderalismus Stellung nehmen soll, befindet man sich in einer relativ komfortablen Situation. Man kann sich aufs Beobachten und Fragestellen beschränken. Man muß für keine der vorgefundenen Merkwürdigkeiten und Fehlentwicklungen geradestehen. Und man kann sich auf die ausgezeichneten Erfahrungen seines Heimatlandes beziehen: Die Schweiz beweist ja seit vielen Jahrzehnten, daß ein föderal verfaßtes Gemeinwesen durchaus gut funktionieren kann. Die auffallend häufigen positiven Verweise auf die Schweiz, die ich im Verlauf dieser Tagung gehört habe – als Botschafter dieses Landes füge ich hinzu: gerne gehört habe –, bestätigen mich in der Ausgangsvermutung, daß wettbewerblicher Föderalismus ein gutes Konzept ist.

Damit bin ich beim eigentlichen Thema. Zuerst ein ehrlich gemeintes Kompliment: Soviel ich gesehen habe, herrscht in diesem Saale weit überwiegend die Meinung, in Deutschland müsse die Idee des Föderalismus gestärkt werden. Das trifft meine persönliche Einschätzung recht genau. Als Kenner und Liebhaber Deutschlands stelle ich freilich fest, daß man schon vor 15 Jahren zu diesem Schluß gekommen ist. Da drängt sich doch die Frage auf, warum in der Vergangenheit so wenig im Sinn einer Reform des Föderalismus geschehen ist?

Im Raum steht die Vermutung, der Königsweg führe über das Bewußtsein der Bevölkerung: Nur wenn der Bürger sie verstehe und auch wolle, könnten die Reformansätze den nötigen Drive entwickeln. Auch das klingt gerade für einen Schweizer sehr einleuchtend. Wiederum aber stellt sich die Frage: Warum kommt der Anstoß vom Volk her nur so schwach? Irgendwie scheint dem Volk wohl in seiner Haut zu sein. Vielleicht gilt für das deutsche Volk das, was Peter Bichsel von den Schweizern gesagt hat: Ihr seid wunschlos unglücklich. Das könnte tatsächlich ins Schwarze treffen.

Wie läßt sich erklären, daß der fiskalische Föderalismus, daß das steuerliche Trennsystem in der Schweiz funktioniert und dort den Bund immer wieder in die Schranken weist, während unbestreitbar ist, daß in Deutschland trotz des vielfach geäußerten Unmuts der Länder über die Zuweisung von Mitteln der unitarische Staat von Monat zu Monat kleine Fortschritte macht?

Ein von mir hoch geschätzter Deutscher, ein erfahrener Politiker von hoher Geistigkeit und Zuhörbereitschaft und zudem ein Kenner der Materie, hat mir vor einem knappen Jahr in Bern auf diese Frage geantwortet: „Das ist ganz einfach: Die deutschen Länderministerpräsidenten sind glücklich, wenn sie Geld verteilen können; aber wenn sie das Geld selber einfordern müssen von ihren Bürgern, dann sind sie nicht mehr da. Sie schätzen es, die Finanzmittel von oben zu bekommen, sie aber selbst verteilen zu können.“

In dieser Hinsicht besteht nun tatsächlich ein gewaltiger Unterschied zur Schweiz. Die kantonalen Finanzdirektoren treten ganz selbstverständlich vor ihre Bevölkerung, um zu erklären, daß der Kanton zur Erfüllung der ihm verfassungsmäßig zugeordneten Gestaltungsaufgaben im Bundesstaat diese und jene direkten Steuern braucht, und die Mitbürgerinnen und Mitbürger mögen das doch einsehen.

Dieser doch sehr wesentliche Unterschied zwischen unseren beiden Staaten läßt sich vielleicht einfacher erklären, als das die Ökonomen gemeinhin versuchen. Man mag sich darüber streiten, aber einen zentralen Grund sehe ich darin, daß Deutschland seinen Föderalismus nach dem Zweiten Weltkrieg zugewiesen bekommen hat – nach sehr schlimmen Erfahrungen mit einem mehr oder weniger brutalen Zentralismus, der in seiner Endzeit auch noch ideologisch und kollektivistisch motiviert war. Vor sehr langer Zeit war Deutschland natürlich extrem dezentral – nicht einmal föderalistisch, denn der Föderalismus

mus setzt eine obere Behörde voraus. Nein, Deutschland war staatenbündlerisch organisiert, wie die Schweiz bis 1848.

Mit dem Grundgesetz wurde der Föderalismus 1949 den Bundesländern und der deutschen Bevölkerung wieder zu Füßen gelegt. Und wurde weniger als Glücksfall denn als Oktroi aufgefaßt. Die Länder haben jedenfalls 40 Jahre lang von den im Föderalismus liegenden Chancen kaum Gebrauch gemacht. Sie haben vieles glücklich nach Bonn abgeschoben, und Bonn hat sich breitmacht. Erst seit gut zehn Jahren entdecken die Länder, daß das Grundgesetz eigentlich etwas ganz anderes meint, und drängen jetzt Bonn mit der Absicht, ihre in der Verfassung niedergelegten Kompetenzen vermehrt wahrzunehmen. Hierfür gibt es noch sehr viel Spielraum. Ob es gelingt, ihn so zu nutzen, daß das im nationalen Interesse liegt und zur Behauptung der Position Deutschlands in der Europäischen Union beiträgt, ist wieder eine andere Frage.

Im Gegensatz zu Deutschland ist der schweizerische Bundesstaat ein beinahe zufälliges Endprodukt eines 500 Jahre alten Staatenbundes. Im Grunde gab es bis 1848 überhaupt keine Bundeskompetenzen. Die Kantone waren auf ihre Souveränität stolz. Exemplarisch dafür ist ein Aufruf der Berner Regierung kurz vor dem Einfall Napoleons: Sie war der Meinung, daß die europäischen Wirren den Kanton nichts angehen, denn – so stellte man in Bern fest – das Berner Volk sei von Natur aus glücklich mit seiner Regierung, die Regierung sei gottgewollt und damit ewig. Drei Wochen später kam Napoleon, und weitere 14 Tage später gab es diese Schweiz nicht mehr. Der napoleonische Einfall mit seinem Gleichheitsideal und einer enormen Stärkung zentraler Macht, die es da vor gar nicht gab, hat die Schweiz von 1848 nach sich gezogen, den Bundesstaat – ein zeitgeschichtlich glücklicher Umstand, eher untypisch für die Schweizer Geschichte. Was hatte er zur Folge?

Zum einen, daß die 1848 siegreichen protestantischen und städtischen Kantone den unterlegenen katholischen mehrheitlichen Landkantonen die neue Verfassung, ge-

gen die die Landkantone gestimmt hatten, in einem revolutionären Akt über den Kopf zogen, sie aber gleichzeitig beruhigen wollten. Deshalb hat sich das Wort Konföderation in der neuen Verfassung wieder eingeschlichen, obwohl der neue Staat eine typische Föderation war. Man wollte die Unterlegenen schonen und fair behandeln.

Eine zweite Folge war, daß es in der Schweiz nie einen echten Kampf zwischen Bund und Kantonen gegeben hat. Der Bund hätte ihn gar nicht gewinnen können, weil die Kantone die alteingesessenen, ehemals souveränen Gebietskörperschaften waren, die noch heute auf ihre Autonomie achten. Dem Bund bleibt gar nichts anderes übrig, als sich im Sinne des Subsidiaritätsprinzips dazu anzubieten, das von den autonomen geringeren Gebietskörperschaften nicht Realisierbare an deren Stelle wahrzunehmen. Dabei geht es um mehr als nur um Schulen und Eisenbahnen. Natürlich braucht es dazu auch den Bundesstaat. Aber es ist genau so wichtig, daß das Wort Bund im Bundesstaat übergreift auf die Autonomie der Kantone bzw. der Bundesländer. Ein Teil ihres Steueraufkommens muß im Sinne der Genossenschaftlichkeit über den Bund den schwächeren Gliedern zugute kommen, sonst kann man nicht vom Bundesstaat reden.

Deshalb sollte man sich den amerikanischen Föderalismus nicht zum Vorbild nehmen. Amerika ist ganz anders, weil es in Amerika nie ein Bewußtsein gegeben hat, alle Bevölkerungsschichten in diesem riesigen Land sollten in etwa gleichgestellt sein. Der Staat hat in den 60er, 70er Jahren einen solchen Versuch unternommen – er ist zurückgepfiffen worden. Die Angleichung der Lebensverhältnisse hat man den Kirchen überlassen und dem Privatsektor. Und tatsächlich gibt es in Amerika eine Kultur der Privatinitiative, die auch uns Europäern gut täte. Dennoch: Bei aller Bewunderung zum Beispiel des Rückgangs der Arbeitslosigkeit in Amerika, dort ist ein, gelinde gesagt, riesiges residuale Problem vorhanden, das wir in Europa besser gar nicht erst aufkommen lassen. Das ist mein Plädoyer zugunsten der Öffentlichen Hand: Übertreibt mir die Privatisierung nicht. Wir haben den Staat überzogen, und wir brauchen mehr Raum für pri-

---

vates Handeln. Aber man kann den Staat nicht ad infinitum zurücknehmen.

Ein Land wie die Schweiz sieht sich immer wieder dem Vorwurf ausgesetzt, durch Trennsystem und Steuerwettbewerb versuche sie, Steuersubjekte anzulocken, das heißt den Staaten wegzustehlen, die eigentlich Anspruch auf diese Steuersubjekte hätten. Das ist grundsätzlich falsch. Standortfremde Gesichtspunkte können sich unter Wettbewerbsbedingungen nicht durchsetzen. In der gesamten europäischen Welt sehe ich nur standortbezogene Politik. Auch Deutschland verfolgt im ganzen – leider nicht auf dem Gebiet der Steuern – eine Politik, die seiner Lage in Europa, seinem Klima, seinem guten Ausbildungsstand, seinen teuren Arbeitslöhnen und Lohnnebenkosten entspricht. Und wenn die neue, rot-grüne Bundesregierung jetzt in eigentümlicher Konsequenz sagt: Jetzt kommt mit dem Euro die einheitliche Währung, also brauchen wir auch einheitliche Steuersysteme, Ferienordnungen, Krankenkassen und was sich sonst noch so harmonisieren lässt, dann kann ich nur sagen: Diesen Kampf wird Europa sowieso gegen Nevada verlieren. Dann können wir gleich auswandern.

Der Charme, der Fortschritt, die Nobelpreise, die Tüchtigkeit, die Vielfalt, der Ideenreichtum Europas kommt von nichts anderem her als von der Konkurrenz, von dem Versuchen, sich seine Nische nach bestem Wissen und Gewissen zu schaffen.

Natürlich muß man dabei nicht alles hinnehmen. Es gibt Steuerflüchtlinge, denen die Flucht oder der Betrug so offen im Gesicht steht, daß man sie wegbitten muß. Und im Gegensatz zu gewissen Vorwürfen an die Schweizer bin ich davon überzeugt, daß unsere schweizerischen Großbanken solche Kapitalien nicht wollen, weil sie genau wissen, daß wir mit der Beherbergung schmutzigen Geldes unsere Nachbarländer eigentlich ausbeuten würden. Trotzdem bleibe ich dabei: Es gibt keine gute und schlechte Steuerkonkurrenz, es gibt nur eine ersticke Steuerkonkurrenz und eine überbordende Steuerkonkurrenz. Die Konkurrenz als solche, auch auf dem Gebiet der Fiskalität, bleibt freilich etwas Gutes. Ohne sie wären wir

einer Staatsidee ausgeliefert, die unerhörte Kosten verursacht, weil die öffentlich Handelnden keinem Konkurrenzdruck ausgesetzt sind. Unsere Kantone versuchen, ihre Steuern so zu gestalten, daß sie für den Zuziehenden, wer immer es sei, attraktiver sind als das Steuersystem der Nachbarkantone. Das kann zu Exzessen führen. Selbst unsere bürgerlichen Kreise in Zürich haben das bemerkt, allerdings erst, seitdem schwerreiche Leute wie Tina Turner und Christoph Blocher andere Kantone bevorzugen. Das war doch zu viel für die Zürcher.

Neuerdings kommt vor diesem Hintergrund eine Bewegung in den Bund, der Steuerkonkurrenz ganz einfach Wegmarken zu setzen, damit man steuerlich nicht mehr beliebig verfahren kann. Aber daß man innerhalb dieser Wegmarken das tut, was einem einfällt, ist schon gut.

Übrigens ist Steuerwettbewerb auch deshalb gut, weil er die öffentlichen Hände zu der Bürgernähe zwingt, von der in Deutschland unablässig geredet wird, zu deren Verwirklichung aber wenig geschieht. Im Gegenteil: Der Staat entwickelt sich nach oben in den Unitarismus. Alle Regierungen sagen, sie wollten dem Bürger näherkommen – aber was heißt das bei den Steuern? Man muß dem Bürger, der Steuern bezahlt, klar machen, wofür er sie bezahlt. Und das kann ein System wie das schweizerische ganz einfach am besten, denn wer seine Gemeindesteuern zahlt, um die Gemeindeautonomie damit zu befriedigen, will sehen können, was die Gemeinde mit den erhobenen Steuern macht. Dasselbe gilt beim Kanton, dasselbe beim Bund. Insofern kann man – gerade als Freund – diesem Land die Kritik nicht ersparen, im Grunde kein föderalistischer Staat zu sein. Denn es fehlt die entscheidende Ingredienz: die Steuerautonomie der Länder und der Gemeinden.

Ein schlagendes Beispiel ist die aktuelle Diskussion der 630-DM-Jobs – ein wichtiges Thema, aber nicht die Welt. Besteuer oder zu Sozialabgaben heranziehen? Kaum steht die Frage im Raum, protestieren die Länder und wollen die Ausfälle ersetzt bekommen. Das kann man verstehen. Aber solches Gezeter führt nur daher, daß der Bund durch sein Allokationssystem in der Verteilung der

Lasten allmächtig ist. Und wenn – im Rahmen des Asylrechts, des sozialen Ausgleichs oder was auch immer – die Länder und die Gemeinden von Bonn Aufgaben zugewiesen bekommen, mit der Finanzierung aber alleingelassen werden, dann ist das kein lebensfähiger Föderalismus.

Worum es mir mit diesem Beispiel einzig geht ist, Mut zu einer bürgernahen Steuerpolitik zu machen. Die Bevölkerung weiß es, aber vor allem die Gesetzgeber auf Landesebene müssen wohl erst noch begreifen, daß das Erheben von Steuern kein Fastnachtsscherz ist. Steuern muß man vor den Bürgern begründen. Und je besser man sie begründet, desto bürgernäher arbeitet eine Regierung, desto weniger Reibungsverluste gibt es, und desto gesunder ist der Staat.

# Die Autoren

Prof. Dr. Hans-Wolfgang Arndt	Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Steuerrecht, Universität Mannheim
Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim	Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Kommunalrecht und Haushaltsrecht, und Verfassungslehre, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer
Prof. Dr. Charles B. Blankart	Institut für öffentliche Wirtschaft und Wirtschaftspolitik, Humboldt-Universität zu Berlin
Dr. Dieter Chenaux-Repond	Schweizerischer Botschafter, Bonn
Dr. Gert Dahlmanns	Vorstand des Frankfurter Instituts – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bad Homburg
Dr. Ingolf Deubel	Staatssekretär, Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz, Mainz
Prof. Dr. Klaus-Dirk Henke	Professor für Finanzwissenschaft und Gesundheitsökonomie am Fachbereich Wirtschaft und Management der Technischen Universität Berlin Direktor am Europäischen Zentrum für Staatswissenschaft und Staatspraxis, Berlin
Dr. Rainer Hildmann	Rechtsanwalt in München, Vorstand der informedia-Stiftung Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften und Publizistik, Köln Stiftungsrat des Frankfurter Instituts – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bad Homburg
Dr. Konrad Morath	Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bad Homburg
Prof. Dr. Bernd Huber	Staatswissenschaftliches Institut der Ludwigs-Maximilians-Universität München
Dr. Otto Graf Lambsdorff	Bundesminister a.D., Vorsitzender des Vorstandes der Friedrich-Naumann-Stiftung, Königswinter
Dr. Karl Lichtblau	Referatsleiter Wettbewerbs- und Strukturpolitik, Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Prof. Dr. Fritz W. Scharpf	Direktor des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln
Prof. Dr. Ulrich van Suntum	Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen, Westfälische Wilhelms-Universität Münster