

Thomas Döring und Dieter Stahl

Die föderale Finanzverfassung – grundlegend reformbedürftig?

Entwicklungsstand und Reformbedarf der vertikalen Zuordnung von Aufgaben,
Ausgaben und Einnahmen im deutschen Finanzföderalismus

Federal Fiscal Constitution – fundamentally in need of reform?

*Development and reform needs in the vertical assignment of functions, expenditures
and revenues in German Fiscal Federalism*

Kurzfassung

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 hat den Gesetzgeber dazu verpflichtet, innerhalb enger Fristen die bisherigen Strukturen des Länderfinanzausgleichs zu überprüfen. Sollen Effizienz und Autonomie wieder ein größeres Gewicht gegenüber Ausgleich und Einheitlichkeit bekommen, ist es aus ökonomischer Sicht jedoch erforderlich, darüber hinaus auch komplementär wirkende institutionelle Reformen im Bereich der vertikalen Zuordnung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zwischen Bund, Ländern und Kommunen vorzunehmen. Vor diesem Hintergrund werden im vorliegenden Beitrag Entwicklungsstand und Reformbedarf der föderativen Aufgaben-, Ausgaben- und Steuerverteilung näher untersucht. Es wird dabei gezeigt, dass bereits Reformen im Rahmen der bestehenden Strukturen zu mehr Effizienz und Wettbewerb im deutschen Finanzföderalismus führen können.

Abstract

The ruling of the Federal Constitutional Court of 11 November 1999 oblige the legislature to review the current structures of fiscal equalisation between the German Länder in the near future. If efficiency and autonomy are to be granted greater weight compared to equalisation and uniformity, from an economic point of view complementary institutional reforms will have to be carried out. They concern the vertical assignment of public functions, expenditures and revenues between the federal level, the regional level (Länder) and the local authorities. Against this background the paper analyses the development and the reform needs of the federal assignment of functions, expenditures and taxes. It will be pointed out that reforms within the existing structures could well bring out more efficiency and competition in Germany's fiscal federalism.

1 Vorbemerkungen

Die Ausgestaltung der föderalen Finanzverfassung zählt seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1949 zu jenen finanzpolitischen Konfliktfeldern, auf denen trotz wiederholter Auseinandersetzungen nach wie vor keine langfristig befriedigende Problemlösung gefunden werden konnte. Betrachtet man dabei allein die Diskussion der vergangenen fünfzehn Jahre, mangelt es nicht an entsprechender Kritik, die auf Ineffizienzen in den bestehenden institutio-

nellen Strukturen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in seiner Gesamtheit verweist.

Dies betrifft somit nicht allein die auch nach dem jüngsten Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 zu führende Auseinandersetzung um die angemessene Neuordnung des Länderfinanzausgleichs. Mit seiner Kritik an der aktuellen Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländergesamtheit sowie an der bisherigen Praxis

der Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen enthält das Urteil auch eine Verpflichtung des Gesetzgebers zu einer Konkretisierung der vertikalen Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern.

Dies soll im vorliegenden Beitrag zum Anlass genommen werden, über das Verfassungsgerichtsurteil hinaus grundlegend den Entwicklungsstand und Reformbedarf der vertikalen Zuordnung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu erörtern.

2 Bisherige Kritik an der föderalen Finanzverfassung

Die Ausgestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems in seiner Gesamtheit weist eine Vielzahl von Fehlentwicklungen auf, die dazu führen, dass Entscheidungs- und Wettbewerbsprozesse in Politik und Wirtschaft verzerrt werden und damit die Funktionsweise von Föderalismus und Demokratie in Deutschland nachhaltig beeinträchtigt wird. Steigendes Staatsausgabenwachstum und höhere Steuern, insbesondere aber auch das ständige Wachstum der Staatsverschuldung können dabei auch als Ausdruck einer Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen Ebenen des föderativen Systems gedeutet werden, die dazu führt, dass Nutzen und Kosten politischer Entscheidungen weitgehend entkoppelt sind.¹

2.1 Fehlentwicklungen im Überblick

Als Ursache für diese Fehlentwicklungen wird bekanntermaßen auf die folgenden Punkte verwiesen:

- (1) Im Rahmen der Zuordnung von Aufgaben- und Ausgabenzuständigkeiten wird das erreichte Ausmaß an Zentralisierung politischer Entscheidungen ebenso wie der Umfang an vertikaler wie horizontaler Kompetenzvermischung zwischen Bund und Ländern sowie der Länder untereinander kritisiert.
- (2) Als besonders problematisch gelten die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern (Art. 91a und b GG). Sie haben zu zunehmender Politikverflechtung und politischer Stagnation geführt. Der hohe Konsensbedarf, der sich mit der gemeinsamen Aufgabenerfüllung verbindet, führe – so die Kritik – entweder zu ineffizienten Prozessen des politischen Bargaining oder zu wechselseitigen Politikblockaden.
- (3) Mit Blick auf die Ausgabenentscheidungen von Ländern und Gemeinden wird bemängelt, dass diese vielfach von Bundesgesetzen festgelegt und damit fremdbestimmt sind. So wird in diesem Zusammenhang häufig kritisiert, dass der Bund den Inhalt des

Sozialhilfegesetzes bestimmt, Länder und Gemeinden aber die damit verbundenen Kosten tragen müssen. Die Kritik richtet sich hier vor allem auf die generelle Ausrichtung der Ausgabenverantwortung an der Durchführungskompetenz und nicht an der Gesetzgebungskompetenz (Art. 104a Abs. 1 GG). Kritisiert werden darüber hinaus aber auch die grundgesetzlichen Regelungen zu den Geldleistungsgesetzen (Art. 104a Abs. 3 GG) und den Finanzhilfen des Bundes (Art. 104a Abs. 4 GG).

(4) Bezogen auf die originäre Einnahmenezuordnung wird die geringe Steuerautonomie von Ländern und Gemeinden bemängelt. So entfallen mehr als drei Viertel des gesamten Steueraufkommens auf die Gemeinschaftsteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer), deren Ausgestaltung der Bund weitgehend bestimmt.

(5) Schließlich gelten die Regeln der ergänzenden Einnahmenezuordnung (Länderfinanzausgleich, kommunaler Finanzausgleich) nicht nur als zu komplex, sondern auf Grund ihrer hohen Nivellierungswirkung – bezogen auf die Finanzkraft von Ländern und Gemeinden – auch als Quelle von Fehlanreizen im Sinne zu geringer Eigenanstrengungen im Bemühen um eine Ausweitung der länder- oder gemeindeeigenen Steuerbasis.

2.2 Ökonomische Bewertung der Fehlentwicklungen

Aus ökonomischer Sicht sorgt die gegenwärtige Ausgestaltung der Aufgaben- und Einnahmenverteilung für einen vergleichsweise hohen Grad an Homogenität in der Versorgung mit öffentlichen Leistungen. Dies mag aus einer ausgleichsorientierten Perspektive, die das grundgesetzliche Postulat der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ (über-)betont, positiv beurteilt werden.

Unter allokativen Gesichtspunkten und damit unter dem Leitbild eines „Konkurrenz- und Wettbewerbsföderalismus“ widerspricht dies jedoch föderativen Gestaltungsprinzipien wie dem Autonomiegrundsatz, dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz oder auch dem Grundsatz der dezentralen Konkurrenz. Hinzu kommt der Verlust an politischen Kontrollmöglichkeiten durch den Bürger auf Grund „bürgerfern“ und undurchschaubar gestalteter politischer Willensbildungsprozesse. Beides birgt aus ökonomischer Sicht die Gefahr einer Verschlechterung der gesellschaftlichen Wohlfahrtsposition.

Den Schlüssel für das Verständnis des föderativen Systems in Deutschland (und damit auch seiner Fehlentwicklungen) stellt die funktionale Kompetenzdif-

ferenzierung zwischen Bund und Ländern dar. Kompetenzen werden danach den föderativen Ebenen nach Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungskompetenzen zugeordnet und nicht – wie beispielsweise in den Vereinigten Staaten von Amerika – primär nach inhaltlich abgegrenzten Aufgabenfeldern. Da die Bundesebene ihr Schwergewicht im Bereich der Gesetzgebung hat und die Länderebene ihres im Verwaltungsbereich, sind Zentralisierung und Politikverflechtung und damit einhergehend eine weitgehende Homogenisierung des öffentlichen Leistungsangebots – pointiert formuliert – eine systeminhärente Folge der grundgesetzlichen Aufgabenzuordnung.²

Eine dem Autonomiegedanken verpflichtete Reform des deutschen Finanzföderalismus steht damit zugleich vor einem spezifischen Problem: Sie wird zum einen nicht ohne eine zumindest graduelle Korrektur dieser funktionalen Kompetenzdifferenzierung vor allem in Form der Rückverlagerung von Gesetzgebungskompetenzen an Länder und Gemeinden auskommen, um für mehr Kongruenz von Entscheidungs- und Ausführungskompetenzen zu sorgen. Andernfalls droht über die Zeit eine erneute Unitarisierungs- und Verflechtungstendenz. Andererseits stellt das derzeit dominierende konstitutionelle Muster des kooperativen Miteinanders von Bund und Ländern zumindest kurz- bis mittelfristig auch eine Restriktion für radikale Reformen dar, da eine dafür notwendige Neuordnung des bestehenden Finanzausgleichsystems nicht ohne umfangreiche Änderungen des Grundgesetzes realisiert werden könnte. Wie schwierig solche grundlegenden Systemveränderungen sind, zeigen nicht zuletzt auch die Erfahrung mit früheren Finanzverfassungsreformen in Deutschland.³

Vor diesem Hintergrund ist genau zu prüfen, wo Reformen unumgänglich erscheinen, wo aber auch bereits weniger radikale Maßnahmen zu verbesserten Ergebnissen führen können. Darüber hinaus ist ebenso zu prüfen, für welche Politikbereiche die bestehende Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden – entgegen herkömmlicher Kritik – durchaus als effiziente Lösung gelten kann.

3 Reformbedarf im Bereich der Aufgabenzuordnung

Eine Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems muss ihren Ausgangspunkt in der Neugestaltung der Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden nehmen. Vor allem die für die bisherige Aufgabenzentralisierung ursächliche exzessive Wahrnehmung des Rechts der konkurrierenden Ge-

setzung durch den Bund auf Basis des Art. 72 Abs. 2 GG (Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen sowie Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit) ist in Zukunft zurückzuführen.

Aus einer ökonomischen Perspektive sollten dabei all jene Aufgaben bzw. Gesetzgebungskompetenzen, die nicht zwingend ein zentralstaatliches Handeln erfordern, Ländern und Gemeinden zugeordnet werden. Diese dem so genannten Subsidiaritätsgrundsatz folgende Forderung würde nicht nur für mehr dezentrale Autonomie in der Aufgabenerfüllung sorgen, sondern darüber hinaus auch die Voraussetzungen für eine bessere Abwägung von Nutzen und Kosten politischer Entscheidungen schaffen (Prinzip der fiskalischen Äquivalenz).

3.1 Vorschläge für mehr dezentrale Aufgabenautonomie

Diese allgemeinen Prinzipien bedürfen jedoch einer Konkretisierung im Sinne der Anwendung auf einzelne Aufgabenfelder, wenn sie politisch nicht folgenlos bleiben sollen. Hier existieren mittlerweile eine Reihe von Vorschlägen, die auf eine Rückführung der konkurrierenden Gesetzgebung zielen, um die politische Eigenverantwortung der Länder zu stärken. So wird beispielsweise gefordert, das Besoldungsrecht (Art. 74a GG) in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder zu geben. Es würde damit für den öffentlichen Dienst die Möglichkeit geschaffen, sich besser als bisher an die regional differierenden Kosten- und Arbeitsbedingungen anzupassen.

Weitere – allerdings nicht sehr gewichtige – bereits vorgeschlagene Anknüpfungspunkte für eine Dezentralisierung stellen das Ladenschlussgesetz sowie Teile des in Art. 74 Abs. 1 GG angesprochenen Wirtschaftsrechts (z.B. die Zuständigkeit für Handwerk, Gewerbe und Bergbau) ebenso wie des Arbeitsrechts (z.B. die Regelungen zur Betriebsverfassung oder zur Arbeitsvermittlung) dar.⁴ Auch hier dürften länderspezifische Zuständigkeiten mit Effizienzgewinnen im Sinne von regionale Besonderheiten besser berücksichtigenden politischen Entscheidungen verbunden sein.

Zusätzlich zur Reföderalisierung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen sollten auch die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG (Aus- und Neubau von Hochschulen, Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sowie Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes) wieder von den Ländern übernommen werden. Eine Beteiligung des Bundes lässt sich hier aus ökonomischer Sicht weder durch nennenswerte räumliche Externalitäten noch durch Skaleneffekte in der Bereitstellung staatlicher

Leistungen begründen. Lediglich der Küstenschutz könnte vollständig dem Bund zugeordnet werden, da er als ein nur eine Minderheit von Ländern betreffendes Sonderproblem interpretiert werden kann.⁵

3.2 Notwendige Bedingungen für mehr Effizienz

Im Rahmen einer dem Leitbild eines Konkurrenzföderalismus folgenden Reform der bestehenden Aufgabenverteilung gilt es jedoch der Gefahr entgegenzuwirken, dass der ordnungspolitisch erwünschte dezentrale Leistungswettbewerb durch vermehrte Absprachen der Länder untereinander unterlaufen wird, wie dies bereits in der Vergangenheit häufig in Rahmen von Ministerpräsidenten- und Fachministerkonferenzen der Fall war. Eine Aufgabendezentralisierung allein stellt hier lediglich eine notwendige, aber noch keine hinreichende Bedingung dar, um die Effizienzvorteile einer föderativen Ordnung in vollem Umfang zu realisieren.

Vergleichbar dem Kartellamt als Aufsichtsbehörde zur Sicherung des Wettbewerbs auf privaten Märkten bedarf auch der föderale Wettbewerb einer Instanz, die wettbewerbsgefährdende Verhaltensweisen der Länder in Form unerwünschter Kooperationen sanktioniert. Es verbindet sich damit zugleich die Aufgabe, analog den Prinzipien einer privaten Wettbewerbsordnung entsprechende Grundsätze für den Wettbewerb zwischen staatlichen Einheiten zu formulieren. Jenseits erster Versuche der Bestimmung von Elementen einer solchen Wettbewerbsordnung für den Staat handelt es sich hierbei jedoch um ein noch weitgehend offenes Forschungsfeld der Ökonomie.⁶

4 Reformbedarf im Bereich der Ausgabenzuordnung

Die Zuordnung der Ausgabenverantwortung in einem föderativen System sollte prinzipiell ein hohes Maß an finanzwirtschaftlicher Autonomie der verschiedenen Staatsebenen sicherstellen. Aus ökonomischer Sicht ist die Ausgabenzuordnung an der Aufgabenzuordnung auszurichten, d.h. wer für eine Aufgabe verantwortlich ist, soll auch die entsprechenden Ausgaben tragen, um Kostenexternalisierungsstrategien zu verhindern (Konnexitätsprinzip).

4.1 Kritik am Grundprinzip der Ausgabenzuordnung

Vor diesem Hintergrund wurde und wird gerade von Ökonomen häufig gefordert, dass die bisherige Regelung in Art. 104a Abs. 1 GG (Lastenverteilungsgrundsatz) geändert werden sollte. Sie legt fest, dass die Aus-

gabenverantwortung in der Regel an die Durchführungskompetenz gebunden ist. Im Unterschied dazu sollte jedoch der Bund grundsätzlich die Kosten der Ausführung von Aufgaben tragen, die er im Rahmen seiner ausschließlichen oder konkurrierenden Gesetzgebung den Ländern oder Gemeinden überträgt.⁷

Der in diesem Vorschlag enthaltene Gedanke der Veranlassungskonnexität ist jedoch als allgemeine Leitidee der Entflechtung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen gerade unter Effizienzaspekten wenig geeignet.⁸ Er bereitet vielmehr überall dort Probleme, wo ein Bedarf an bundeseinheitlicher Regelung besteht, der Bund aber aus Zweckmäßigkeitsüberlegungen bei der Durchführung auf Länder und Gemeinden angewiesen ist, wie etwa im Falle der Sozialhilfe oder der Umsetzung des Schwangeren- und Familienhilfegesetzes.⁹

Ökonomisch gesehen liegt damit eine Prinzipal-Agent-Beziehung vor. Der Bund als Prinzipal überträgt den Ländern bzw. Gemeinden als Agenten die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe. Wenn der Prinzipal nicht direkt die Handlungen des Agenten kontrollieren kann, ist eine effiziente Aufgabenerfüllung nur dann gewährleistet, wenn der Agent Aufgabe und Kosten übernimmt und dafür eine Pauschalzahlung als Kompensation in einer Höhe erhält, die nach gegebenem Wissensstand eine sachgerechte Aufgabenerfüllung zu gewährleisten im Stande ist.

Dies entspricht jedoch dem Konzept der Ausführungskonnexität, wie es in Art. 104a Abs.1 GG festgeschrieben ist. Die Kostenerstattung kann dabei über pauschale Zuweisungen des Bundes oder – wie dies gegenwärtig der Fall ist – über eine Beteiligung von Ländern und Gemeinden am Gemeinschaftsteueraufkommen (Einkommen-, Körperschaft- sowie Umsatzsteuer) erfolgen. Bei einer Veranlassungskonnexität ist dagegen nicht zu erwarten, dass es zu einer effizienten Durchführung kommt, weil hier kein Anreiz für eine Kosten minimierende Aufgabenerfüllung besteht. Länder bzw. Gemeinden dürften unter diesen Bedingungen weder daran interessiert sein, die Kosten je Sozialhilfefall niedrig zu halten, noch die Zahl der Fälle insgesamt zu begrenzen.

4.2 Bereich notwendiger Reformen

Anders als beim allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatz nach Art. 104a Abs. 1 GG besteht bei den Geldleistungsgesetzen (Art. 104a Abs. 3 GG) sowie bei den Finanzhilfen des Bundes (Art. 104a Abs. 4 GG) durchaus ein Reformbedarf. In beiden Fällen handelt es sich um typische Formen der Mischfinanzierung öffentlicher Aufgaben, die aus ökonomischer Sicht einen

verzerrenden Einfluss auf die Verwendung von Landes- oder Gemeindemitteln ausüben, sei es auf Grund einer vom Bund „erzwungenen“ Mitfinanzierung durch Länder und Gemeinden (Geldleistungsgesetze), sei es auf Grund einer „freiwilligen“ Mitfinanzierung, um Ländern und Gemeinden einen Zugriff auf Bundesmittel zu ermöglichen (Finanzhilfen).

Unter Effizienzaspekten ist eine Mischfinanzierung nur in solchen Bereichen zweckmäßig, bei denen eine Beteiligung des Bundes zur Internalisierung von räumlichen Spillover-Effekten beiträgt. Gegenwärtig erfolgt jedoch die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes überwiegend in solchen Bereichen, die die Bereitstellung regionaler oder lokaler öffentlicher Güter betreffen (kommunale Infrastruktur, Städtebauförderung, regionale Wirtschaftsförderung). Aus ökonomischer Sicht sollte der Bund daher auf die unmittelbare finanzielle Förderung dieser Aufgaben verzichten. Die eingesparten Mittel könnten den Ländern und Gemeinden insgesamt über den Steuerverbund zugute kommen.¹⁰

Anders verhält es sich mit Blick auf eine Reform der bisherigen Mischfinanzierung im Rahmen der Geldleistungsgesetze, bei denen das Wohngeld und die Ausbildungsförderung (BAFöG) zu den wichtigsten Beispielen zählen. Soweit hier die Verfolgung von bundesweiten Umverteilungszielen im Mittelpunkt steht, würde – wie im Fall der Sozialhilfe – eine am allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatz gemäß Art. 104a Abs. 1 GG ausgerichtete Zuordnung der Ausgabenverantwortung eine effiziente Lösung darstellen: Der Bund legt den Leistungsanspruch beim Wohngeld oder BAFöG weitgehend bundeseinheitlich fest und überlässt aus Agency-Überlegungen Ländern oder Gemeinden die Finanzierung dieser Aufgaben unter Gewährung einer pauschalen Kostenerstattung.

5 Reformbedarf im Bereich der Steuerverteilung

Die Frage nach einem Reformbedarf im Bereich der Steuerverteilung kann aus ökonomischer Sicht sinnvoll nur im Anschluss an die logisch vorgelagerte Entscheidung über die zweckmäßige Gestaltung der Aufgaben- und Ausgabenverteilung beantwortet werden. Umgekehrt ist ein hohes Maß an finanzwirtschaftlicher Autonomie jedoch ohne eine zu Aufgaben- und Ausgabenverteilung komplementäre Steuerautonomie nicht zu realisieren.

5.1 Zentralisierung der Steuergesetzgebung

Mit Blick auf die vertikale Steuerverteilung beschränkt vor allem die weitgehende Zentralisierung der Steuer-

gesetzgebungskompetenzen auf der Grundlage von Art. 105 Abs. 1 und 2 GG die Handlungsautonomie auf der Ebene der Länder und Gemeinden. Während die Gemeinden hier zumindest über „Restkompetenzen“ in Form eines Hebesatzrechts bei den Realsteuern verfügen, besitzt die Länderebene im Prinzip keinerlei Steuerautonomie.

Die Beteiligung der Länder an der Steuergesetzgebung über die Einbindung des Bundesrates in die steuerpolitischen Entscheidungen auf Bundesebene stellt hier keine angemessene Kompensation dar, weil nur die Länderebene insgesamt beteiligt ist. Vielmehr wird auf diesem Wege neben den Handlungsspielräumen der Länder zusätzlich der Handlungsspielraum des Bundes eingeschränkt. Im Ergebnis erhöht dies die Gefahr einer – solchen Prozessen der Politikverflechtung inhärenten – wechselseitigen Blockade von Bundes- und Länderebene bei der Durchführung notwendiger Steuerreformvorhaben.

5.2 Vorschläge für mehr dezentrale Steuerautonomie

Ein angesichts dieser Defizite häufig propagierter Vorschlag ist die (radikale) Entflechtung des bestehenden Verbundsteuersystems im Sinne der Einführung eines steuerlichen Trennsystems (entweder via Steuerfindungsrechte für die unteren Ebenen oder einer eindeutigen Zuordnung der bisherigen Gemeinschaftsteuern).

Ein solcher Ansatz zur Reform ist jedoch mit Zielkonflikten behaftet. So steht einerseits zu befürchten, dass bei mehr Steuerautonomie die Steuern der unteren Ebenen nicht ohne weiteres zu wirtschaftspolitischen Steuerungszwecken eingesetzt werden können. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass die Einkommensteuer zur alleinigen Ländersteuer wird und damit dem Bund nicht mehr zur Verfolgung gesellschaftlich erwünschter Umverteilungsziele zur Verfügung steht.¹¹

Zum anderen ist das bestehende Verbundsteuersystem im Unterschied zu einem Trennsystem mit einem nicht gering zu schätzenden Vorteil versehen: Es sorgt bei den am Steuerverbund beteiligten Staatsebenen für gesicherte und stetig fließende Steuereinnahmen und verhindert damit extreme Steuerkraftdiskrepanzen zwischen den einzelnen Staatsebenen, aber auch zwischen einzelnen Ländern und Gemeinden. Darüber hinaus sorgt die in der Regel parallele Entwicklung des gesamten Steuerverbundaufkommens relativ zum Wachstum des Sozialprodukts dafür, dass die Einnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden nicht hinter die mit steigendem Sozialprodukt wachsenden Ausgabenbedarfe zurückfallen.

Eine naheliegende Lösung des genannten Zielkonflikts, die zugleich den Vorteil einer gewissen Kompatibilität mit den institutionellen Strukturen des deutschen Finanzföderalismus aufweist, wäre die Einführung eines länderspezifischen Hebesatz- oder Zuschlagsrechts auf die Einkommensteuer im Rahmen des bestehenden Verbundsteuersystems.¹² Für die Schaffung einer größeren Steuerautonomie für die Länder ist der Übergang zu einem Trennsystem somit keineswegs zwingend erforderlich.

6 Kommunale Finanzautonomie als Sonderproblem

Unter der Perspektive einer Ausweitung der finanzwirtschaftlichen Autonomie im Rahmen des deutschen Finanzausgleichs verbindet sich mit der Forderung nach Stärkung der kommunalen Finanzautonomie ein spezifisches Problem. Dies gilt unabhängig davon, dass dieser Forderung aus ökonomischer Sicht grundsätzlich zuzustimmen ist, insbesondere unter dem Ziel, Städte und Gemeinden vor willkürlichen Aufgabenübertragungen höherer Ebenen ohne Kostenerstattung zu schützen.

So ist gerade in jüngerer Zeit festzustellen, dass Städte und Gemeinden in die Rolle eines „föderalen Entsorgungsmechanismus“ für die Bewältigung solcher staatlichen Aufgaben gedrängt werden, deren Erfüllung aus Gründen der Haushaltssanierung und damit ausschließlich aus fiskalischen Motiven auf höheren Staatsebenen als wenig opportun gilt. Von politischer Seite wird vor diesem Hintergrund bisweilen sogar eine Grundgesetzänderung erwogen¹³, die es Bund und Ländern verfassungsrechtlich untersagen soll, weiter öffentliche Aufgaben auf die Kommunen zu verlagern, ohne dass diesen die dafür erforderlichen Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden.

Unabhängig von der Frage, inwieweit eine solche Verfassungsänderung zum einen wirklich notwendig ist und zum anderen – wenn formal festgeschrieben – auch tatsächlich wirksam wäre, stellt sich gerade mit Blick auf die Forderung nach mehr kommunaler Finanzautonomie im Unterschied zur Länderebene das grundsätzlich andere Problem, wo denn in der Verfassungskonstruktion, vor allem aber in der Verfassungswirklichkeit der politische Ort ist, wo diese Forderung artikuliert und eine entsprechende Reform auch durchgesetzt werden kann.¹⁴

So waren die Länder bislang immer strikt gegen eine eigenständige Beteiligung der kommunalen Ebene, wenn es um Fragen der föderativen Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung geht. Anders als die

Länder verfügen die Kommunen jedoch nicht über ein dem Bundesrat vergleichbares Verfassungsorgan, in dem sie ihre Interessen gegenüber den höheren Staatsebenen artikulieren und behaupten können. Die Anhörung kommunaler Spitzenverbände bei finanzpolitischen Entscheidungen des Bundes oder der Länder stellt hier keinen adäquaten Ersatz dar.

Eine mögliche Lösung dieses Problems könnte in der Einrichtung kommunaler Mitsprachegremien auf Länderebene liegen, in denen Städte und Gemeinden ihre eigenen Interessen besser als bisher gegenüber ihren jeweiligen Landesregierungen vertreten könnten. Um das ohnehin schon bestehende Ausmaß an Politikverflechtung zwischen den Ebenen des föderativen Systems nicht noch weiter zu steigern, wäre es jedoch zweckmäßig, die Kompetenzen eines solchen Gremiums lediglich auf ein aufschiebendes Vetorecht zu begrenzen. Damit bliebe die vom Grundgesetz den Kommunen zugedachte verfassungsrechtliche Stellung als Bestandteil eines jeweiligen Bundeslandes unangetastet. Gleichzeitig würden Städte und Gemeinden aber über ein institutionell abgesichertes Interventionsinstrument verfügen, welches im Vergleich zu den bisherigen Möglichkeiten der kommunalen Interessenvertretung eine deutlich größerer Signalwirkung besitzen dürfte.

7 Fazit

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 hat den Gesetzgeber dazu verpflichtet, innerhalb enger Fristen die bisherigen Strukturen des fiskalischen Ausgleichs zwischen den Ländern grundlegend zu überprüfen. Sollen Effizienz und Autonomie wieder ein größeres Gewicht gegenüber Ausgleich und Einheitlichkeit bekommen, ist es aus ökonomischer Sicht jedoch erforderlich, über den engeren Rahmen des Länderfinanzausgleichs hinaus auch komplementär wirkende institutionelle Reformen im Bereich der vertikalen Zuordnung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zwischen Bund, Ländern und Kommunen vorzunehmen. Es bedarf dazu keiner fundamentalen Systemveränderung. Vielmehr bietet sich bereits im Rahmen der bestehenden Strukturen vermittlels einer selektiv angelegten Reformstrategie durchaus die Möglichkeit zur Realisierung von mehr Effizienz und Wettbewerb im deutschen Finanzföderalismus.

Anmerkungen

(1)

Siehe für eine aktuelle Zusammenfassung der Kritik am deutschen Finanzföderalismus und möglicher Reformationen Döring, Thomas; Stahl, Dieter: Räumliche Aspekte der föderalen Aufgabenverteilung, der Finanzverfassung und der Subventionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. – Hannover 1999. = Arbeitsmaterialien der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 256

(2)

Damit ist auch der bisweilen in der ökonomischen Literatur formulierten These, dass Unitarisierung und Zentralisierung (ausschließlich) als politökonomisch zu erklärende Degeneration eines ursprünglich konkurrenzföderalistisch ausgerichteten Systems zu sehen sind, nur begrenzt zuzustimmen. Vertreten wird diese These etwa von Blankart, Charles B.: Zehn Thesen zur Zentralisierung der Staatstätigkeit. In: Morath, Konrad (Hrsg.): Reform des Föderalismus. – Bad Homburg, S. 145–149

(3)

Vgl. hierzu im Detail Renzsch, Wolfgang: Finanzverfassung und Finanzausgleich. – Bonn 1991

(4)

Vgl. hierzu etwa die Gemeinsame Position der Ministerpräsidenten der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen zur Notwendigkeit einer leistungs- und wettbewerbsorientierten Reform des Föderalismus vom 8. Juli 1999, Bonn; Friedrich Naumann-Stiftung: Für eine Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden – Subsidiarität ohne wenn und aber. – Berlin 1999

(5)

Vgl. Donges, Jürgen u.a.: Die föderative Ordnung in Not. – Frankfurt a.M. 2000, S. 57

(6)

Erste Ansätze finden sich etwa bei Kerber, Wolfgang: Zum Problem einer Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb. In: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 17, 1998, S. 199–230

(7)

Vgl. stellvertretend für viele die Aussagen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Vor weitreichenden Entscheidungen. – Stuttgart 1998, S. 349

(8)

Die nachfolgenden Überlegungen finden sich auch bei Huber, Bernd; Lichtblau, Karl: Reform der deutschen Finanzverfassung – die Rolle des Konnexitätsprinzips. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Bd. 44, S. 75

(9)

Dies gilt etwa bei bundesweiten Umverteilungszielen wie der Sozialhilfe. Wollte man diese Aufgabe zur reinen Bundesangelegenheit machen, wäre der Aufbau einer parallelen Bundesbürokratie erforderlich, was zu teuer sein dürfte und damit als wenig sinnvoll erscheint. Umgekehrt bietet auch eine Regionalisierung keine befriedigende Lösung, wenn es sich wie bei der Sozialhilfe als sozialer Mindestsicherung um eine originäre gesamtstaatliche Aufgabe handelt und ein föderaler Wettbewerb zu einer Erosion der Sozialhilfeleistungen führen könnte.

(10)

Vgl. Donges, Jürgen u.a.: Die föderative Ordnung in Not. – Frankfurt a.M. 2000, S. 58

(11)

Grundsätzlich bestünde hier allerdings die Möglichkeit, Verteilungsziele anstatt über Steuern, d.h. über Instrumente der Einnahmenseite, über Instrumente auf der Ausgabenseite des öffentlichen Budgets zu realisieren. Dies ist nur dann nicht ohne weiteres möglich, wenn – wie gegenwärtig auch in Deutschland – auf Grund einer hohen Staatsquote zusätzlichen Ausgaben enge Grenzen gesetzt sind.

(12)

Vgl. hierzu etwa Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland. – Bonn 1992, S. 96 ff.

(13)

Vgl. etwa Singer, Otto: Finanzreform 2005: Übersicht zum Verfahren bei der Modernisierung der bundesstaatlichen Finanzverfassung, Bonn 1999, S. 6

(14)

Vgl. hierzu ausführlich Zimmermann, Horst: Kommunalfinanzen. – Baden-Baden, 1999, S. 295 ff.

Dr. Thomas Döring
Philipps-Universität Marburg
FB Wirtschaftswissenschaften
Am Plan 2
35037 Marburg
E-Mail: doering@wiwi.uni-marburg.de

Dr. Dieter Stahl
Finanzministerium Rheinland-Pfalz
Kaiser-Friedrich-Straße 5
55116 Mainz
E-Mail: Dieter.Stahl@fm.rlp.de