

Föderalismusreform aus ökonomischer Sicht

Von Stefan Bach* und Rainald Borck*

Der Föderalismus ist ein grundlegendes Element der staatlichen Ordnung in Deutschland und hat eine lange Tradition. Seine Ausgestaltung ist aber erheblich in die Kritik geraten. Beklagt werden verschiedene Fehlanreize, die der kooperative deutsche Föderalismus auf die politische Willensbildung und die Entscheidungsprozesse in Politik und Verwaltung auslöst. Viele Gesetzgebungskompetenzen wurden in den vergangenen Jahrzehnten auf den Bund übertragen, zugleich haben die Länder über den Bundesrat weit reichende Mitwirkungsrechte. In der Finanzverfassung dominieren Steuerverbundsysteme und Mischfinanzierungen. Die Länder haben praktisch keine und die Gemeinden nur geringe Möglichkeiten, eigene Steuern zu erheben. Der ergänzende Finanzausgleich nivelliert weitgehend bestehende Unterschiede in der Finanzkraft. Zentralisierung der Gesetzgebung bei gleichzeitigem Zwang zum Konsens fördert Ressourcenverteilungskämpfe sowie macht- und wahlstrategisches Verhalten. Sie erschweren eigenverantwortliches Handeln auf Länder- und Gemeindeebene. Der spezifische deutsche Korporatismus – Dominanz des politischen Repräsentationssystems durch Parteien und Verbände, direktdemokratische Elemente fehlen weitgehend – tut ein Übriges hinzu. Notwendige Reformen sind kaum durchzusetzen. Die Defizite des Föderalismus gelten als eine der maßgeblichen Ursachen für den Reformstau in Deutschland.

Mehr Eigenverantwortlichkeit der föderalen Ebenen und mehr Wettbewerb im System sind die Leitbilder, unter denen viele Reformdiskussionen geführt werden. So soll vor allem die Effizienz staatlicher Leistungen erhöht werden. Dazu sollen Kompetenzen und Finanzierungsverantwortlichkeiten entflochten und transparenter zugeordnet werden. Zu beachten ist auch die internationale Dimension: Durch die fortschreitende Integration der Wirtschaftsräume und die zunehmenden Kompetenzen der EU kommt eine weitere föderale Ebene hinzu, die bei innerdeutschen Reformen zu beachten ist. Im Herbst 2003 soll eine Kommission aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates eingesetzt werden, um Vorschläge für eine Reform der bundesstaatlichen Ordnung und der finanziellen Verflechtungen der verschiedenen bundesstaatlichen Ebenen auszuarbeiten.

Vor diesem Hintergrund gewinnen ökonomische Theorien des Föderalismus an politischer Bedeutung. Während die Forschung auf diesem Gebiet früher hauptsächlich durch institutionelle Analysen und die Anwendung der Wohlfahrtsökonomie gekennzeichnet war, sind in jüngerer Zeit verstärkt politökonomische Theorien entwickelt sowie empirische Analysen durchgeführt worden.

In diesem Vierteljahrsheft werden die wesentlichen Aspekte der Föderalismusdiskussion aus ökonomischer Sicht dargestellt.

* DIW Berlin, 14191 Berlin, E-Mail: sbach@diw.de, rborck@diw.de

Die Arbeiten von *Helmut Seitz* und von *Lars P. Feld*, *Horst Zimmermann* und *Thomas Döring* bieten Überblicke über die aktuelle Literatur zum Föderalismus mit Blick auf die jüngsten Reformdebatten in Deutschland.

Seitz stellt in seinem Beitrag zunächst die zentralen Themen der wissenschaftlichen Diskussion im Bereich der ökonomischen Föderalismusforschung in einer knappen Übersicht dar. Am Beispiel der Mischfinanzierungstatbestände werden die finanzwirtschaftlichen Beziehungen zwischen Bund und Ländern beleuchtet, wobei dieser Bereich vor dem Hintergrund der jüngsten Debatte um den Abbau von Mischfinanzierungen von erheblicher Relevanz ist.

Feld, Zimmermann und Döring untersuchen die Auswirkung der Kompetenzverteilung zwischen verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen eines föderativen Staates auf das Wirtschaftswachstum. Nach einer Diskussion der theoretischen Überlegungen zu Föderalismus und Wachstum wenden sie sich der empirischen Frage zu, welche Bedeutung die Zuordnung von Entscheidungskompetenzen und die institutionelle Ausgestaltung des fiskalischen Föderalismus für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes haben. Auf Basis der bisher existierenden theoretischen und empirischen Studien zu Wirtschaftswachstum und Föderalismus werden offene Fragen und mögliche Ansätze zu ihrer Beantwortung formuliert.

Clemens Fuest und *Bernd Huber* betrachten die Koordination von Unternehmenssteuern in der EU. Sie untersuchen die kürzlich hierzu von der Europäischen Kommission vorgelegten Vorschläge. Der Beitrag analysiert diese Vorschläge und kommt zu dem Ergebnis, dass sie keine überzeugende Grundlage für die künftige Gestaltung der Unternehmensbesteuerung in Europa darstellen. Bei einer Umsetzung der Reformvorschläge wären teils erhebliche negative Nebenwirkungen zu erwarten, während signifikante Vorteile kaum erkennbar sind. Koordination in Form von Einzelmaßnahmen zur gezielten Beseitigung steuerlicher Hindernisse für grenzüberschreitende Investitionen in Europa versprechen aus Sicht der Autoren mehr Erfolg.

Die Beiträge von *Hans Fehr* und *Michael Tröger*, von *Tobias Beljean*, *Roland Fischer* und *Jan Fivaz* sowie von *Martin Junkernheinrich* befassen sich mit der Reform des Finanzausgleichs und der Kommunalfinzen in Deutschland und der Schweiz.

Fehr und Tröger beschäftigen sich mit der Anreizproblematik unterschiedlicher Finanzausgleichssysteme. Zunächst diskutieren sie den theoretischen und empirischen Zusammenhang zwischen föderalen Ausgleichsregeln und Makrogrößen wie etwa dem Wirtschaftswachstum. Daran anschließend prüft der Beitrag, ob mit der Reform im Jahre 2001 tatsächlich der Länderfinanzausgleich anreizfreundlicher ausgestaltet wurde. Schließlich entwickeln die Autoren eine Perspektive für künftige Reformen, mit der die bestehenden Anreizprobleme entschärft werden können.

Beljean, Fischer und Fivaz untersuchen die Schweizer Initiative zur Neuordnung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Diese Initiative soll die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die Kantone wieder mehr Eigenverantwortung wahrnehmen. Der Aufsatz analysiert die Mängel des geltenden Finanzausgleichs und beschreibt die Grundzüge der Reform. Als zentrales Element gilt ein neuer Indikator zur Erfassung der wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit der Kan-

tone. Die Möglichkeit, die Ausgleichssummen periodisch neu festzulegen, sowie eine befristete Übergangslösung für finanzschwache Kantone geben dem System eine relativ hohe politische Akzeptanz.

Der Beitrag von Junkernheinrich analysiert die Ursachen der Finanzkrise der Gemeinden und diskutiert die gegenwärtige Reformdiskussion im Hinblick auf ein zukunftsfähiges Gemeindefinanzsystem. Im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussionen stehen die Reform der Gewerbesteuer und die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Weitere Probleme des Gemeindefinanzsystems, die der Beitrag aufzeigt, wurden bisher nicht behandelt, z. B. die Grundsteuer oder das Konnexitätsprinzip. Die Reform der Gemeindefinanzen droht einmal mehr weit hinter den Erwartungen und den gesteckten Zielen zurückzubleiben.

In den Arbeiten von *Rainald Borck*, *Torsten Schmidt* und *Klaus Heine* werden föderale Institutionen unter Einbeziehung institutionenökonomischer und politökonomischer Theorien analysiert.

Borck untersucht die Wirkung von fiskalischer Äquivalenz bei Mehrheitsentscheidungen. Betrachtet wird die Bereitstellung von öffentlichen Gütern mit Spillover-Effekten. Fiskalische Äquivalenz wird dabei so interpretiert, dass alle von der Bereitstellung profitierenden Bürger auch über deren Höhe entscheiden. Wenn die Individuen keine Äquivalenzsteuern zahlen, wird gezeigt, dass fiskalische Äquivalenz nicht automatisch zu einer effizienten Allokation führt. Insofern sollten Reformen der Kompetenzverteilung in einem Bundesstaat auch mögliche Verzerrungen politischer Entscheidungen berücksichtigen.

Schmidt stellt in seinem Beitrag die These auf, dass zur Internalisierung von regionalen Externalitäten zwischen Gebietskörperschaften dasjenige Instrument ausgewählt wird, das mit den geringsten Transaktionskosten für die beteiligten Entscheidungsträger verbunden ist. Die Regelungen des Grundgesetzes bewirken nach Schmidt, dass eine Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen auf den Bund mit vergleichsweise geringen Kosten verbunden ist. Die nicht eindeutige Zuordnung der Finanzierungskompetenz bietet der Bundesregierung die transaktionskostengünstige Möglichkeit, durch finanzielle Anreize auf die Länder einzuwirken. In einer bundesstaatlichen Reform, die auf mehr Wettbewerb zielt, sind die Transaktionskosten zu berücksichtigen. So kann eine verstärkte Internalisierung durch Verhandlungen dazu führen, dass die Transaktionskosten im öffentlichen Sektor ansteigen und dadurch die Möglichkeiten zur Intensivierung des Wettbewerbs beschränkt werden.

Der Beitrag von Heine beschäftigt sich mit dem Wettbewerb von Rechtssystemen in einem Föderalstaat. Er zeigt, dass die Mitgliedstaaten der EU auch mit ihren rechtlichen Regeln und Regulierungen in Konkurrenz zueinander stehen. Der Beitrag argumentiert, dass eine Föderalisierung von Recht als geeignete Politikoption erscheint, den europäischen Binnenmarkt zu verwirklichen. Am aktuellen Beispiel der Niederlassungsfreiheit von Gesellschaften wird gezeigt, dass sich die von der Föderalismustheorie entwickelten Kriterien zur vertikalen Kompetenzverteilung auch auf Recht anwenden lassen. Dabei ist jedoch dem Konsistenzfordernis von Recht besondere Bedeutung beizumessen.

Insgesamt zeigen die Beiträge, dass grundlegender Reformbedarf des deutschen föderalen Systems besteht. Die Beiträge machen aber auch die Komplexität der Materie deutlich.

Schlagworte wie „mehr Föderalismus“ oder „mehr Wettbewerb“ führen nicht unmittelbar zu tragfähigen Reformvorschlägen. Werden Aufgaben dezentralisiert, können höhere Transaktionskosten beim Angebot überregionaler öffentlicher Güter entstehen. Diese sollten den sicherlich vorhandenen Vorteilen dezentraler Aufgabenerfüllung (z. B. bessere Abstimmung des Angebots öffentlicher Güter auf die lokalen Präferenzen, bessere Verantwortlichkeit und Kontrolle von Politik und Verwaltung) gegenübergestellt werden. Außerdem sollte man die Bedingungen der politischen Willensbildung und Entscheidungsprozesse im Auge behalten. Eine Entflechtung von Mischfinanzierungen und Gemeinschaftssteuern kann durchaus auch bedeuten, dass in einzelnen Bereichen mehr Zentralisierung entsteht.