



„Die Reform des Föderalismus“

Berlin, 17.04.2004



Statements:

Die Reform des Föderalismus

- Optimale Befriedigung der heterogenen Bedürfnisse der Bürger durch ein subsidiäres öffentliches Angebot – nah am Bürger.
- Steigerung von Transparenz und Vermeidung von Fiskalillusionen durch weitgehende Durchsetzung fiskalischer Äquivalenz.
- Durch föderalen Wettbewerb mit entsprechender Steuerhoheiten ein differenzierteres Angebot an öffentlichen Leistungen erzeugen und durch den entstehenden Innovationsdruck dynamische Effizienz realisieren.
- Sämtliche Dimensionen: subsidiäre Bedürfnisbefriedigung, dynamische Effizienz und kosteneffizienteren Verwaltung im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse berücksichtigen und in den politischen Diskurs einfließen lassen.
- Finanzwirkung des Finanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen deutlich zurückfahren und so Anreize reduzieren, die einem landes- wie gemeinwohlförderlichen Verhalten diametral entgegenstehen.
- Aufgaben- und Ausgabenverantwortung eng miteinander verknüpfen und so den föderalen Wettbewerb auch als politischen Ideenwettbewerb etablieren.

Die Reform des Föderalismus

Die Reform des deutschen Föderalismus ist das vielleicht ehrgeizigste politische Vorhaben zur Zeit hierzulande. Zunehmende Verflechtungen der Gesetzgebungszuständigkeiten, vermischte Aus- und Aufgabenverantwortungen und die damit verbundene mangelnden Durchsetzung des Konnexitätsprinzips lähmen immer häufiger die Handlungsfähigkeit des föderalen Staatsgefüges. Die Notwendigkeit zur Reform des föderalen Systems manifestiert sich unter anderem in der Einsetzung der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (KoMbO) , die am 07. November 2003 ihre Arbeit aufnahm.

Der Föderalismus in Deutschland ist Ergebnis eines geschichtlichen Prozesses. Die historische Erfahrung der Weimarer Republik und später der zentralistische NS-Herrschaft des Deutschen Reichs mündeten im Föderalismusgedanken des Grundgesetzes von 1949, welcher allerdings im Zuge der weiteren Entwicklung der Bundesrepublik immer weiter erodierte. Die Kompetenzen des Bundes wurden zunehmend ausgedehnt, so dass sich die Länderautonomie heute auf wenige Bereiche wie Bildung, Kultur, Polizei und Landesplanung beschränkt - ansonsten herrscht allenfalls Vollzugsföderalismus.

Welche analytischen Argumente lassen sich jedoch für eine föderale Staatsstruktur, also die Aufteilung staatlicher Aufgaben auf die verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen anführen?

Ist Ziel eines Staates die Nachfrage seiner Bürger nach öffentlich bereitgestellten Gütern möglichst optimal zu befriedigen und bestehen regionale und lokale Unterschiede der Bedürfnisstruktur der Bevölkerung zu akzeptieren, so ergibt, dass die Bedürfnisse wesentlich besser auf einer niedrigeren gebietskörperschaftlichen Ebene – also „näher am Bürger“ – wahrgenommen und befriedigt werden können. Dies deckt sich mit dem Grundgedanken des Subsidiaritätsprinzips, einem Begriff aus der katholischen Soziallehre, nach dem eine Aufgabe so lange auf der niedrigsten Ebene erfüllt werden soll, so lange sie nicht auf der nächst Höheren besser erfüllt werden kann. Der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz besagt, dass sich der Kreis der Nutzer einer öffentlichen Leistung mit dem Kreis der Abstimmungsberechtigten als auch mit dem der Kostenträger decken soll. Fiskalische Äquivalenz schafft Transparenz und hilft so Fiskalillusionen zu reduzieren.

Dem gegenüber steht die Forderung nach einer kosteneffizienteren Verwaltung (statische Effizienz). Je mehr gebietskörperschaftlichen Ebenen mit einer eigenen Verwaltung ausgestattet werden müssen, desto höher sind meist die resultierenden Kosten. „Economies of Scale“ und eine eventuelle Nicht-Teilbarkeit stehen dem Argument einer stark subsidiären Struktur entgegen.

Werden beide ebenen genannten Argumenten nur selten in der öffentlichen Debatte Gewicht beigemessen, so wird ein weiteres häufig publikumswirksam in Anschlag gebracht: „Mehr Wettbewerb!“ – Föderaler Wettbewerb, führt, die Heterogenität der Bedürfnisse der Bürger vorausgesetzt, zu einem differenzierteren Angebot an öffentlichen Leistungen. Verbunden mit der entsprechender Steuerhoheit und vor dem Hintergrund einer zunehmenden Mobilität der Bürger, wäre es den Bürgern möglich, aus einem Set verschiedener Kombinationen von öffentlicher Leistung und Steuerbelastung „mit den Füßen“ zu wählen (Tiebout: „vote by someones feet“). Durch den wettbewerbsbedingte Innovationsdruck sind die Gebietskörperschaften zu immer besseren, bürgernäheren Leistungen angehalten (dynamische Effizienz).

Ein Blick in die Realität offenbart, dass föderaler Wettbewerb in Bereichen in denen Länderhoheit und Heterogenität in den Präferenzen der Bürger bestehen, etwa im Bereich der Bildungspolitik, bereits existent ist. Unterschiedliche Bedürfnisse der Bürger lassen das Bild eines „richtigen“ Konzepts absurd erscheinen. In dem Streben nach einer möglichst weitgehenden Bedürfnisentsprechung liegt auch die Chance für schwächere Regionen.

So offenbart sich der föderale Wettbewerb im Kern als politischer Ideenwettbewerb. Politischen Ideenwettbewerb kann es allerdings nur geben, wenn einerseits effektiver politischer Handlungsspielraum, also Gesetzgebungs- und Ertragshoheit, zum Beispiel im Rahmen einer Einnahmenverteilung über Trennsysteme besteht und andererseits die positiven aber auch negativen Folgen politischer Entscheidungen dem Verursacher zugerechnet werden – eine politische Interpretation fiskalischer Äquivalenz. Fiskalischer Wettbewerb bei bestehender Nicht-Konnexität ist eine Floskel. Daher sind Aufgaben- und Ausgabenverantwortung so miteinander zu verknüpfen, dass das Konnexitätsprinzip „Wer bestellt, bezahlt!“ auch erfüllt ist.

Dem fiskalischen Wettbewerb entgegen steht aktuell die Finanzwirkung des Finanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen, die ausgleichsberechtigte Länder auf mindestens

99,5 % des Finanzbedarfs anhebt. So wird etwa das Land Berlin, das über eine eigene Finanzkraft in Höhe von rund 75% gegenüber dem Länderdurchschnitt verfügt (2002), über den Länderfinanzausgleich finanziert. Vor dem Hintergrund eines so ausgestalteten Finanzausgleichs kann es sogar individuell rational für Landesfürsten sein, die Landesfinanzen extensiv zu überlasten – sind ihm doch Ausgleichsleistungen bis auf 99,5 % des Finanzbedarfs gewiss. Die Finanzausgleich bieten somit Verhaltensanreize, die einem gemeinwohlförderlichen Verhalten diametral entgegenstehen.

Die mögliche Durchsetzung einer Föderalismusreform erweist sich auch als Herausforderung für politische Kommunikation: einerseits sind in der politischen Beratung Ressort- und Länderegoismen zu beachten, andererseits scheint „bewahren“ das Leitmotiv politischer Entscheidungen in diesem komplexen Politikfeld zu sein. Offensichtlich liebt man die Dysfunktionalität des heutigen Föderalismus und verhält sich in diesem Sinne auch konsistent und gruppenkonform: „Eine Krähe hackt der anderen kein Auge aus“.

Selbst bei Institutionen, bei denen die Notwendigkeit einer Reform des Föderalismus allgemeine Akzeptanz erreicht, wie die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (KoMbO), besteht nur bei allgemeinen Grund- und Vorsätzen weitgehende Einigkeit. Bei der Konkretisierung einzelner Reformfragmente bestehen hingegen kaum Chancen auf Konsens. Die für eine Verfassungsänderung nötige Zweidrittel-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat sind aufgrund der Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat kaum möglich.

Berlin, 17.04.2004