ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Färber, Gisela (Ed.)

Book Part

Empfehlungen zur Reform der Finanzverfassung

Provided in Cooperation with:
ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Färber, Gisela (Ed.) (2005) : Empfehlungen zur Reform der Finanzverfassung, In: Färber, Gisela (Ed.): Das föderative System in Deutschland: Bestandsaufnahme, Reformbedarf und Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht, ISBN 3-88838-053-7, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 335-340, https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-338586

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/60140

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Empfehlungen zur Reform der Finanzverfassung

Am 16./17. Oktober 2003 haben Bundestag und Bundesrat eine gemeinsame Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung eingesetzt. Damit steht die Reform der gesamten Finanzverfassung – verstanden als System der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung unter den etablierten Gebietskörperschaften und neuerdings Europas sowie des ebenfalls mehrstufigen Finanzausgleiches i.e.S. – auf der Agenda. Allerdings scheinen auch dieses Mal wieder die räumlichen Aspekte der Finanzverfassung wie üblicherweise vernachlässigt zu werden. Durch die Veränderung der wirtschaftlichen Wachstumsprozesse und ihrer räumlichen Dimensionen, durch die Probleme der zukünftigen demographischen Entwicklung und der gegenwärtigen groß- wie kleinräumigen Wanderungsbewegungen sowie durch ein damit verbundenes verändertes räumliches Leitbild haben sich aber neue Handlungserfordernisse ergeben.

Das föderative System Deutschlands ist traditionell auf die Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen durch die verschiedenen Gebietskörperschaften angelegt. Dies ist u.a. an der etablierten Leitvorstellung der „Einheitlichkeit", heute auch: „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse" festzumachen. Hier ist eine Umorientierung in Richtung auf Schaffung eines föderalen Handlungsrahmens zur Unterstützung dynamischer Entwicklungen im Raum vorzunehmen.

Wirtschaftliches Wachstum ist nicht an politische oder territoriale Grenzen von Gebietskörperschaften gebunden. Vielmehr manifestiert sich insbesondere aus Wissen und Humankapital entstehendes Wachstum häufig in Clustern und Netzwerken verbunden dort, wo bereits ähnliches Wissen lokalisiert ist. Um entleerte Räume und überfüllte Zentren zu vermeiden sowie vielfältige Wachstumschancen mit bestehenden Ressourcenausstattungen zu verbinden, sind wissensbasierte polyzentrische Wachstumspole anzustreben, welche sich unterhalb der Länderebene und über Ländergrenzen hinweg, aber oberhalb der Gemeindeebene manifestieren. Insoweit überlagern sich etablierte, versorgungsorientierte institutionelle Raumkategorien (nicht nur Jurisdiktionen, sondern auch die Einteilungen der Landesplanung in Ober-, Mittel- und Unterzentren) einerseits und dynamische Entwicklungen produzierende funktionale Räume andererseits. Dem ist bei der Gestaltung der Finanzverfassung Rechnung zu tragen.

Die Sicherung gesamtwirtschaftlichen Wachstums besteht im Wecken und Unterstützen derartiger regionaler Entwicklungspotenziale. Die Veränderungen der wirtschaftlichen Wachstumsprozesse haben bereits erhebliche Veränderungen staatlichen Handelns bewirkt: Informales und kooperatives Verwaltungshandeln, neue Vermischungen privaten und öffentlichen Handelns, Regionalkonferenzen, runde Tische u.v.m. bedeuten eine Abkehr vom Etatismus und eine Hinwendung zur Moderationstätigkeit, zur Vernetzungsaufgabe und zu weicheren Interventionen der öffentlichen Hand. Dass das Neue Steuerungsmodell, vor allem die Dezentralisierung von Verantwortung, im Grunde nur auf kommunaler Ebene Erfolge gebracht hat, dürfte mit den stärkeren Anforderungen an flexibles Handeln dort zu tun haben, wo letztlich Standortentscheidungen gefällt werden.

Migration, fehlende Geburten und wachsende Lebenserwartung haben bereits begonnen, größere Verwerfungen in den Siedlungsstrukturen zu verursachen, die sich künftig noch verstärken werden. Neben weiter wachsenden Ballungszentren sind schon in Kürze in zunehmendem Umfang Räume zu erwarten, in denen so wenig Menschen leben, dass viele öffentliche Leistungen nur noch zu sehr hohen Kosten je Nutzer angeboten werden können. Mit abnehmendem Umfang oder gar dem Wegfall vieler regionaler und lokaler Leistungen sinken auch die Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen in dünn besiedelten Regionen. Es werden sich neue Funktionsteilungen zwischen Arbeiten und Wohnen/Freizeit im Raum etablieren. Vor allem die Einwohnerzentrierung von kommunalem und Länderfinanzausgleich verstärkt hier die Probleme der demographischen Entwicklung.

Schließlich bewirkt auch das neue Leitbild nachhaltiger Entwicklungsprozesse im Raum, welches mit den neuen wissensbasierten endogenen wirtschaftlichen Wachstumsmodellen durchaus korrespondiert, dass unterhalb der institutionalisierten Landesebene überlappende Funktionsräume etabliert werden müssen.

Aus diesen veränderten Rahmenbedingungen ergibt sich in einer Reihe von staatlichen Aufgabenfeldern die Notwendigkeit der Dezentralisierung von Kompetenzen innerhalb des Staatssektors einerseits und die Erweiterung der regionalen und lokalen finanziellen Handlungsspielräume andererseits, ohne die es nicht zu den notwendigen, auf die speziellen regionalen und lokalen Entwicklungen zugeschnittenen unterschiedlichen Lösungen kommen kann. Dabei ist es Aufgabe des Bundes, durch Reformen der interföderalen Aufgabenverteilung sowie geeignete Änderungen des X. Abschnitts des Grundgesetzes den Rahmen zu schaffen und zu sichern, in dem sich ein nachhaltiges Wachstum forcierender, fairer föderaler Wettbewerb abspielen kann. Dazu ist es notwendig, dass die Politik sich von den der derzeitigen Finanzverfassung und Raumordnung zugrunde liegenden Vorstellungen eines Versorgungsstaates im Raum löst.

Mit Blick auf eine vor diesem Hintergrund als notwendig erachtete Neugestaltung des föderativen Systems in Deutschland sind allerdings die folgenden allgemeinen Punkte zu berücksichtigen: (1) Auch wenn unter den gegebenen Rahmenbedingungen eine Dezentralisierung von Kompetenzen zweckmäßig erscheint, darf dies nicht als Aufforderung zu einer pauschalen bzw. undifferenzierten Verlagerung von Zuständigkeiten an regionale oder lokale staatliche Handlungseinheiten missverstanden werden. Vielmehr kann der notwendige Dezentralisierungsbedarf nur in Abhängigkeit vom jeweiligen Aufgabenfeld und dessen besonderen Handlungsanforderungen festgestellt werden. Soweit dabei fallweise eine stärkere Dezentralisierung notwendig erscheint, darf eine Verlagerung von Kompetenzen nicht allein auf die Aufgabenzuständigkeit begrenzt bleiben, sondern muss zugleich auch die mit der Aufgabenerfüllung verbundenen Finanzierungsfragen klären. (2) Für ein in Zukunft stärker dezentralisiertes föderatives System sollte gelten, dass die Zentralebene zur Wahrung allgemeiner Interessen nicht direkt in die politischen Entscheidungen auf nachgeordneten Ebenen eingreift. Vielmehr sollte die Zentralebene durch Festlegung von Rahmenregelungen für den föderalen Wettbewerb sowie die grundsätzliche Anerkennung des Prinzips einer dezentralen Ressourcenverantwortung lediglich in indirekter Form zur Verwirklichung übergeordneter Zielsetzungen beitragen. (3) Ein zentralstaatlicher Handlungsbedarf besteht nach wie vor hinsichtlich der Bewältigung interpersonaler wie interregionaler Verteilungsaufgaben, da nicht zu erwarten ist, dass – insbesondere für den Fall national einheitlich

definierter Verteilungsziele – eine rein lokale oder regionale Aufgabenverantwortung hier zu zufrieden stellenden Problemlösungen führt. (4) Bei der Erfüllung verteilungsbezogener Aufgaben gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass vieles von dem, was in einer statischen Sicht als ausschließlich distributive Aufgabe erscheint, aus einer dynamischen Perspektive häufig mit erheblichen allokativen bzw. wachstumspolitisch relevanten Wirkungen verbunden sein kann. Interpersonale wie interregionale Umverteilungsmaßnahmen sind angesichts dessen daher immer auch auf ihre etwaigen negativen Rückwirkungen bezüglich der vorhandenen lokalen und regionalen Wachstumschancen und -potenziale hin zu überprüfen und gegebenenfalls in ihrer Ausgestaltung zu korrigieren.

Auf der Grundlage der zurückliegenden Überlegungen schlägt der Arbeitskreis im Einzelnen die folgenden Maßnahmen vor:

1. Bei Dezentralisierungen sollte auf die Reichweite der einzelnen öffentlichen Leistungen geachtet werden. Pauschale Dezentralisierungen öffentlicher Güter sollten unterbleiben.
2. Rahmen- und Gewährleistungsaufgaben sollten beim Bund liegen.
3. Bundeseinheitliche Verteilungsaufgaben sollten ebenfalls beim Bund angesiedelt werden, der dann auch die alleinige Ressourcenverteilung dafür haben muss.
4. Verteilungsaufgaben können in dynamischer Perspektive positive allokative Wirkungen entfalten.

Aufgabenverteilung: Die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sowie der europäischen Ebene ist einer grundlegenden Revision zu unterwerfen. Zu prüfen ist, auf welchen Aufgabenfeldern Dezentralisierungen und Zusammenführungen von Kompetenzen sinnvoll sind sowie welche institutionellen Voraussetzungen zur Sicherung eines funktionierenden Wettbewerbsföderalismus zu schaffen sind. Zudem erscheint eine Entflechtung von gemeinsamen Entscheidungskompetenzen zwingend notwendig. Der Bund sollte sich dann auf eine Rahmen setzende Gesetzgebung konzentrieren. Konkret wird vorgeschlagen, u.a. die Landwirtschaftspolitik mit Ausnahme der Wettbewerbspolitik und der landwirtschaftlichen Sozialversicherung auf die Bundesländer zu dezentralisieren. Nach Beseitigung der Wohnungsengpässe nach dem Zweiten Weltkrieg und des Defizits in den neuen Ländern ist auch die Wohnungspolitik weitgehend zu dezentralisieren. Ebenso kann die Regionalpolitik stark dezentralisiert werden; es bleiben allerdings überregionale und europäische Aufgaben, welche aber auf performanzbasierte Instrumente umzustellen sind. Die Mischfinanzierungen des Art. 91a GG sind als gemeinsame Aufgabenverantwortung mit bürokratischer Steuerung entbehrlich und als solche abzuschaffen. Es sind außerdem Regelungen im Grundgesetz vorzusehen, welche die Zentralisierung von Gesetzgebungskompetenzen auf Bundes- und europäischer Ebene „bestreitbar" machen und einzelnen Ländern/Mitgliedstaaten die Zurückholung von Kompetenzen ermöglichen, wenn hierdurch die Interessen von BürgerInnen und Unternehmen in anderen Ländern/Mitgliedstaaten nicht negativ berührt werden.

Ausgabenverantwortung: Sie ist ebenfalls stärker am Prinzip eindeutiger Verantwortung und Autonomie zu orientieren, welches sich an einem Konnexitätsprinzip ausrichten muss, das an der Gesetzgebungskompetenz anknüpft. Grundsätzlich sollte die Entscheidung über neue Aufgaben mit der Finanzierungsverantwortung gekoppelt werden. Je mehr Detailre-

gelungen die gesetzgebende Ebene für den Verwaltungsvollzug bestimmt, umso höher ist dann ihr Finanzierungsanteil zu bemessen. In Art. 91b GG – der nach Meinung des Arbeitskreises beibehalten werden soll, wenn er an Wettbewerbsstrukturen ausgerichtet bleibt, weil diese Form der gemeinsamen Kompetenz von Bund und Ländern die Unabhängigkeit überregionaler Forschung sichert – sollte aber der Umverteilungsmechanismus im Länderfinanzierungsanteil zugunsten einer einfachen prozentualen Beteiligung der Sitzländer an den Instituten abgelöst werden. Bei den Geldleistungsgesetzen wird von Seiten des Arbeitskreises der Lastenausgleichseffekt des Bundesanteils als unverzichtbar angesehen. Es sind allerdings Möglichkeiten zu prüfen, ob und inwieweit in den Länderanteil größere eigenständige regionale Handlungsspielräume einzubauen sind. Dabei sollte auch über eine Umstellung auf einen einheitlichen Mindestbeitrag des Bundes und – mehr oder weniger weitgehend selbstständig zu gestaltende – Ergänzungsbeiträge der Länder nachgedacht werden.

Einnahmenverteilung und Besteuerungsrechte: Um die notwendige größere Autonomie bei der Aufgabenwahrnehmung bewältigen zu können, müssen alle Gebietskörperschaften über hinreichende eigenständige Besteuerungsrechte verfügen. Dabei ist auf Regeln für einen fairen Steuerwettbewerb im Besonderen zu achten. Der Bund hat die Aufgabe, den Rahmen für den Steuerwettbewerb zu setzen. Er sollte die Besteuerungsrechte für Länder und Gemeinden auch so gestalten, dass der nachfolgende Finanzausgleichsbedarf niedrig gehalten wird, mindestens aber von Art und Umfang der Steuerautonomie kein zusätzlicher Bedarf für einen ergänzenden Finanzausgleich ausgeht. Deshalb sind für Länder und Gemeinden Besteuerungsbasen zu wählen, die regional und lokal relativ gleichmäßig anfallen. Die Bemessungsgrundlagen, die Ländern und Gemeinden zustehen, dürfen nicht mit bundeseinheitlichen wirtschafts- und sozialpolitischen Interventions- und interpersonellen Umverteilungsaufgaben belastet sein. Den Gemeinden und Gemeindeverbänden sind mindestens drei Steuerquellen mit autonomen Besteuerungsrechten zuzuweisen: eine Steuer für die ortsansässigen Unternehmen, eine Steuer, die an das Einkommen der Bürger anknüpft, sowie eine moderne Steuer auf Grund und Boden bzw. die lokalen Immobilien. Alle drei nationalen föderalen Ebenen – Bund, Länder und Gemeinden – sollten einen eigenständigen Zugang zur Einkommensteuer haben. Es sollte auch darüber nachgedacht werden, ob nicht über eine besondere Zuteilung von Besteuerungsrechten eine regionale Internalisierung von Erträgen erfolgen kann, welche mit Hilfe von überdurchschnittlich hohen Bildungssubventionen aus Länderhaushalten erwirtschaftet werden. Hier könnte z.B. an ein Modell der „verzögerten Integration" für Steuerzahlungen gedacht werden, wenn das Land eines akademischen Studiums nicht das Beschäftigungsland ist.

Finanzausgleich i.e.S.: Vor dem Hintergrund einer polyzentrischen Wachstumsdynamik dürfen auch die verschiedenen Finanzausgleiche nicht mehr ausschließlich auf „Versorgungsaufgaben" ausgelegt sein, sondern müssen autonome Gestaltungsspielräume unterstützen. Die konkreten Anforderungen hängen indes von Ausgestaltungen der vorgelagerten Stufen der Finanzverfassung ab. Folgende Ausgleichsaufgaben sind allerdings unabhängig davon zu formulieren:

- Nach wie vor muss jeder Finanzausgleich die externen Effekte aus der Nutzung der interregionalen und interlokalen Infrastruktur internalisieren. Auch müssen Verwerfungen aus den vorgelagerten Stufen der Finanzverfassung ausgeglichen werden.

- Neu wäre die Aufgabe des Finanzausgleichs, als eine Art von Versicherung für von einer einzelnen Gebietskörperschaft nicht zu vertretende Risiken des neuen dynamischen Wettbewerbs zu dienen. Denn es liegt nicht im Interesse der Gesamtheit der Jurisdiktionen, wenn einzelne ihrer Mitglieder aufgrund verschuldeter und erst recht unverschuldeter Misserfolge der Wirtschaftsentwicklung aus der Gesamtgruppe ausgegrenzt werden. Allerdings würden sich hieraus Begrenzungen für das Umverteilungsvolumen ergeben.
- Ebenso ist nach wie vor über den Finanzausgleich eine Mindestversorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen im Raum sicherzustellen. Denn es kann auch aus der Entwicklungsperspektive des Gesamtraums niemand daran interessiert sein, dass sich infolge von Wirtschaftsschwäche und Migration ganze Räume entleeren und für die verbleibenden Menschen wegen des Fehlens wichtiger öffentlicher Leistungen (Schulen, Krankenhäuser etc.) auch keine Chancen auf Wiederanschluss bestehen.

Ansatzpunkte für weiterhin notwendige Forschungsarbeiten existieren noch in vielen Bereichen. Besonders hervorzuheben sind hier drei Punkte: erstens Art und Umfang der Konsequenzen einer stärkeren Dezentralisierung für die Finanzverfassung, zweitens konkrete Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf einzelne öffentliche Leistungen und den Finanzausgleich i.e.S. sowie drittens der Einfluss der Finanzverfassungen auf das wirtschaftliche Wachstum.

Hinsichtlich zahlreicher Kausalzusammenhänge konnte in den Beiträgen des Arbeitskreises keine eindeutige Aussage darüber getroffen werden, welche Konsequenzen eine stärkere Dezentralisierung haben würde. Hier dürften vor allem empirische Untersuchungen in Betracht kommen. Zu den wichtigsten derzeitigen Forschungslücken, deren Schließung in der nächsten Zeit versucht werden soll, gehören die folgenden Fragen: Haben untere staatliche Ebenen weniger Interesse an einer Förderung von Regionen mit Entwicklungsproblemen als die übergeordneten Ebenen? Würden Bund oder Länder für die Teilräume, die heute nur von der EU eine Unterstützung erfahren, eigene regionalpolitische Maßnahmen durchführen? Welchen Einfluss hat die Verantwortungsebene auf die Wahl der Instrumente? Kann sich die zentrale Ebene nicht doch ebenso leicht die erforderlichen Informationen zur effizienten Aufgabenerfüllung verschaffen wie die dezentrale Ebene? Handeln die zentralen Entscheidungsträger tatsächlich überwiegend weniger kurzfristig orientiert als jene auf der regionalen Ebene?

Fragen nach den konkreten Auswirkungen des Rückgangs der Bevölkerungszahl bei einzelnen Leistungen sind allein ökonomisch kaum zu beantworten. Die Ökonomie kann nur aufzeigen, welche Entwicklungen unter bestimmten Bedingungen eintreten werden. Besonders bei Infrastrukturleistungen ist dies auch eine technische Frage. Die konkrete Entscheidung über die künftige Ausgestaltung des öffentlichen Angebots hängt aber vor allem von politischen Prioritäten ab, die ihrerseits wiederum Rückwirkungen auf regionale und lokale Kostenstrukturen sowie Geburtenzahl und Wanderungen haben. Ebenso fehlt eine Untersuchung darüber, wie die Länder- und kommunalen Finanzausgleiche von den Bevölkerungsveränderungen berührt werden. Erste Überlegungen geben Anlass für die Vermutung, dass Regionen, die Einwohner verlieren, mit einem Rückgang an Zuweisungen zu rechnen hätten, welcher nicht mit einem niedrigeren Finanzbedarf in gleichem Umfang korrespondiert. Daher besteht für die Zukunft die Notwendigkeit, ein neues Finanzausgleichs-

system zu erarbeiten, das Dreierlei – Ballungskosten, besondere Kosten dünn besiedelter Räume und vorübergehende Kosten hoher Bevölkerungsverluste – berücksichtigt.

Unter dem Aspekt wirtschaftlicher Prosperität fehlen empirisch gesicherte Erkenntnisse zu den Wirkungen des Vorhandenseins einer föderativ gestalteten Finanzverfassung im Vergleich zu einer unitarischen Finanzverfassung. Konkreter müsste auch gefragt werden, wie sich eine unterschiedliche Gestaltung von Finanzausgleichssystemen (z.B. kooperativer Föderalismus vs. Wettbewerbsföderalismus) auf Wachstum und Strukturwandel auswirkt und welchen effektiven Beitrag eine Dezentralisierung von Kompetenzen, ein veränderter und intensivierter Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften und horizontale Finanztransfers für die Stimulierung regional gebundener wissensbasierter Wachstumsprozesse leisten können. Soll Regionalförderung auch über wissensbasiertes Wachstum durchgeführt werden, ergäbe sich außerdem die Notwendigkeit einer neuen Hochschulfinanzierung.

Schließlich wären generell die Konsequenzen aus den in aller Regel bestehenden räumlichen Inkongruenzen von unter Wachstumsaspekten relevanten regionalen Wirtschaftsverflechtungen einerseits und den vorhandenen institutionellen Abgrenzungen von Gebietskörperschaften andererseits für etwaige Gebiets- und Funktionalreformen zu erforschen.