

Gerken, Lüder; Raddatz, Guido; Schick, Gerhard

Research Report

Deutschland im Reformstau. 3 Maßnahmenkataloge der Stiftung Marktwirtschaft. Maßnahmenkatalog II: Föderale Ordnung

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 70

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Gerken, Lüder; Raddatz, Guido; Schick, Gerhard (2002) : Deutschland im Reformstau. 3 Maßnahmenkataloge der Stiftung Marktwirtschaft. Maßnahmenkatalog II: Föderale Ordnung, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 70, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99868>

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.

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 70

September 2002

Deutschland im Reformstau

3 Maßnahmenkataloge der Stiftung Marktwirtschaft

Maßnahmenkatalog II: Föderale Ordnung

Von Lüder Gerken, Guido Raddatz und Gerhard Schick

Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

Grundlegende Reformen sind unabdingbar

Deutschland vor der Wahl

Deutschland steht vor der Wahl. Bereits seit Monaten kann man den Wahlkampf mit all seinen Facetten und Inszenierungen beobachten. Mit Wahlversprechungen und Absichtserklärungen wirbt die Politik um die Stimmen der Bürger. Dies ist ein legitimer Teil des demokratischen Wahlprozesses unserer freiheitlichen Gesellschaftsordnung. Doch das Bestreben der Parteien, möglichst viele Zielgruppen anzusprechen, fordert seinen Tribut. Unbequeme Wahrheiten werden totgeschwiegen oder mit Allgemeinplätzen belegt. Hehre Ziele lassen sich relativ leicht formulieren, solange man keine konkreten Umsetzungsvorschläge nachreichen muß.

Politiker überschatten Inhalte

Allzu oft drängt die wahltaktische Konzentration auf die Politiker als Personen politische Konzepte in den Hintergrund. Auf diese Weise will man Wahlen gewinnen, die ökonomischen und gesellschaftlichen Probleme unseres Landes werden so jedoch nicht gelöst. Die Wahl zwischen einer guten und einer schlechten Politik erfordert mehr als eine Entscheidung zwischen freundlich lächelnden, entschlossen dreinblickenden oder Sport treibenden Kandidaten. Letztlich muß es um Inhalte und Konzepte gehen. Das ist auch den Wählern bekannt.

Zunehmender Reformbedarf für hausgemachte Probleme

Immer größere Teile der Bevölkerung spüren instinktiv, daß sich vieles grundlegend ändern muß, daß Besitzstände aufgegeben werden müssen, um unsere Wirtschaftsordnung zu revitalisieren und funktionsfähig zu erhalten. Das gegenwärtige negative weltwirtschaftliche Umfeld mag die ökonomischen Probleme verschärfen. Die eigentliche Ursache für die anhaltend unbefriedigende ökonomische Entwicklung müssen wir aber im eigenen Lande suchen. Sie liegt tief in einem langjährigen Versagen der Politik begründet.

Nicht nur die gegenwärtige Bundesregierung hat es versäumt, notwendige Weichenstellungen rechtzeitig vorzunehmen. Der Status quo ist das Ergebnis einer langandauernden und parteiübergreifenden Mißachtung grundlegender ökonomischer Prinzipien durch die Politik. Viel zu selten ist die zunächst häufig bittere, dann aber um so heilsamere Medizin ordnungspolitischer Reformen zum Einsatz gekommen. Statt des-

sen wurden allzu oft gute Ideen und Konzepte im Gezerre der Interessengruppen so stark verwässert, daß sie letztlich kaum noch eine Wirkung zeigten. Statt strukturelle Reformen anzugehen, wurde das Geld der Bürger immer neu umverteilt. Der jahrzehntelange Kampf um die Verteilung der Kuchenstücke hat verhindert, daß ein größerer Kuchen entstehen kann. Da so die Probleme nicht gelöst werden, haben sie sich immer weiter aufgebaut.

Kurzatmige Politik statt Langfristausrichtung

Der überwiegende Teil der gebotenen Reformen kann und wird nur langfristig wirken. Sie erfordern mehr Zeit, als in einer Legislaturperiode zur Verfügung steht, und überschreiten damit den natürlichen Zeithorizont von Politikern. Deren geringes Interesse an grundlegenden Reformen ist daher wenig verwunderlich. Dies macht die Umsetzung von Reformen um so schwieriger. Doch ohne eine Langfristausrichtung der Politik ist eine Entfesselung des ökonomischen Potentials unserer Gesellschaft nicht zu erreichen. Die verpaßten Chancen vergangener Dekaden lassen sich nicht in einer Legislaturperiode zurückholen.

Erforderliche Schritte: Maßnahmenkataloge der Stiftung Marktwirtschaft

Die Stiftung Marktwirtschaft hat in insgesamt drei elementaren Bereichen Maßnahmenkataloge entwickelt, die darauf abzielen, den Reformstau in Deutschland zu lösen und unsere Wirtschaft wieder wettbewerbsfähig zu machen. Diese Maßnahmenkataloge sind als Bewertungsmaßstab für die zukünftige Politik in Deutschland gedacht. Sie betonen ökonomische Prinzipien und verschließen die Augen nicht vor dem Unvermeidlichen. Der vorliegende zweite Katalog widmet sich der föderalen Ordnung.

Maßnahmenkatalog I: Soziale Ordnung

Maßnahmenkatalog II: Föderale Ordnung

Maßnahmenkatalog III: Ordnungspolitische Grundsatzfragen

Maßnahmenkatalog II: Föderale Ordnung

Der Maßnahmenkatalog zur föderalen Ordnung benennt zentrale Anforderungen, wie das institutionelle Zusammenspiel zwischen den vier Ebenen Europa, Bund, Bundesländer und Kommunen neu zu gestalten ist, um die Vorteile eines föderal aufgebauten Gemeinwesens für die Bürger nutzbar zu machen.

Deutscher Föderalismus

Europäische Integration

Die Probleme des deutschen Föderalismus

Die Ausgangssituation

"Die Bundesrepublik Deutschland ist ein ... Bundesstaat." So bestimmt es das Grundgesetz in Artikel 20 Abs. 1 und legt damit in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 einen föderalen Staatsaufbau als unabänderliches konstitutionelles Merkmal fest. Die gegenwärtige föderale Ordnung der Bundesrepublik Deutschland kann jedoch nicht mehr überzeugen. Unklar abgegrenzte und überlappende Verantwortungsbereiche zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, permanente Auseinandersetzungen über Finanzierungsfragen auf und zwischen allen Ebenen und häufig eine lähmende - parteipolitisch motivierte - Blockade zwischen Bundesrat und Bundestag sind nur die Spitze des Eisbergs. In der Bevölkerung verfestigt sich der Eindruck, daß der föderale Aufbau Deutschlands die dringend notwendigen politischen und ökonomischen Reformen eher behindert, statt sie voranzutreiben. Das permanente Erfordernis der Konsensbildung führt dazu, daß sich der jeweils resultierende kleinste gemeinsame Nenner entweder kaum noch vom Status quo unterscheidet oder - schlimmer noch - sogar in die falsche Richtung weist. Die Reformunfähigkeit Deutschlands hängt aus diesem Grund eng mit der Verkrustung des föderalen Systems zusammen. Der Föderalismus erweist sich somit derzeit als Standortnachteil für Deutschland, obwohl er ein Vorteil sein könnte.

Föderale Strukturen - ein wertvolles Gut

Föderale Strukturen in einem staatlichen Gemeinwesen sind ein kostbares Gut. Sie zu pflegen und zu bewahren ist eine gesellschaftlich überaus wichtige Aufgabe, denn die Existenz mehrerer staatlicher Ebenen ermöglicht es, Entscheidungen dort anzusiedeln, wo sie am effizientesten getroffen werden können. Im Vergleich zu zentralistisch organisierten

Staaten resultieren in vielen Fällen gerade auch aus einer dezentralen Kompetenzzuordnung an untergeordnete Ebenen mannigfaltige Vorteile:

- Die Bevölkerung hat häufig regional unterschiedlich ausgeprägte Vorstellungen über staatliche Leistungen und Regulierungen. Dieser Verschiedenheit kann nur in einem föderalen System Rechnung getragen werden.
- Dezentrale Lösungen bedeuten automatisch eine größere Bürgernähe. Bessere Informationsmöglichkeiten führen zu einer stärkeren Kontrolle der Politiker durch die Wähler. Der Handlungsspielraum für Politiker, eigene, den Vorstellungen der Bürger widersprechende Ziele zu verfolgen, wird dadurch verringert.
- Dezentrale Kompetenzen ermöglichen und bringen regelmäßig unterschiedliche staatliche Lösungsansätze für dasselbe Problem hervor. Diese Vielfalt führt dazu, daß unterschiedliche Problemlösungsansätze räumlich begrenzt getestet werden können. So lassen sich geeignete und ungeeignete Lösungen herausfinden.
- Eine dezentrale Kompetenzverteilung führt zu Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften der unteren Ebene um Bürger und Unternehmen. Denn diese haben die Möglichkeit, nach für sie attraktiveren Standorten zu suchen und in diese abzuwandern. Neben die Abstimmung mit dem Wahlzettel tritt die "Abstimmung mit den Füßen". Die Politik wird dadurch gezwungen, ihre Entscheidungen an den Interessen der Bürger und Unternehmen auszurichten, wenn sie Abwanderungen vermeiden will. In diesem Sinne stellt der Wettbewerb zwischen öffentlichen Körperschaften ein Entdeckungsverfahren für neue und überlegene staatliche Regelungen und Leistungen dar. Insbesondere führt dieser Wettbewerb auch zu einer sparsameren Führung der öffentlichen Haushalte und bietet damit Schutz vor einem ausufernden Staat.

Voraussetzungen für einen funktionierenden Föderalismus

Die Vorteile eines föderalen Staatsaufbaus stellen sich nicht von selbst oder unter beliebigen Rahmenbedingungen ein, sondern bedürfen wichtiger Voraussetzungen - Voraussetzungen, die in Deutschland nicht mehr hinreichend gegeben sind. Sie lassen sich in zwei Kategorien unterteilen.

Erstens muß sichergestellt sein, daß die verschiedenen staatlichen Aufgaben jeweils von derjenigen föderalen Ebene wahrgenommen werden, die dafür die besten Voraussetzungen bietet. Die sachgerechte Kompetenzverteilung hängt dabei von verschiedenen Faktoren ab. Eine dezentrale Kompetenz ist um so eher geboten, je stärker die Vorstellungen der Bürger regional divergieren und je größer die Gefahr ist, daß die Politiker unabhängig von den Interessen der Bürger agieren. Für eine zentrale Kompetenz spricht es andererseits, wenn sich Effizienzvorteile aus einer einheitlichen Politik ergeben. So würde eine Zuständigkeit der Gemeinden für das Zivilrecht zu einer völligen Zersplitterung des Rechtsraumes führen.

Zweitens muß gewährleistet sein, daß die einzelnen föderalen Ebenen einen eigenständigen Entscheidungs- und Handlungsspielraum für ihre Aufgabenbereiche haben. Dies setzt zum einen voraus, daß sie politisch autonom agieren können, also nicht durch Kompetenzen von Körperschaften anderer Ebenen behindert werden. Gemeinsame Zuständigkeiten verschiedener Ebenen führen dagegen über kurz oder lang aufgrund vielfach widerstrebender Interessenlagen und mangelnder Verantwortlichkeiten zu politischem Stillstand und finanzieller Verschwendung. Zum anderen müssen die Körperschaften der verschiedenen Ebenen jeweils für sich in der Lage sein, den aus einer Politikentscheidung resultierenden Finanzierungsbedarf selbst aufzubringen (Konnexitätsprinzip).

Drängender Reformbedarf:

Zu wenig statt zu viel Föderalismus

Beide Voraussetzungen sucht man in Deutschland vergeblich. Vor allem die Bundesländer haben keinen wirklich eigenverantwortlichen Entscheidungsspielraum. Insbesondere fehlt ihnen die Möglichkeit, eine eigenständige Steuerpolitik zu betreiben. Aber auch Bundestag und Bundesregierung sind in ihren Entscheidungen nicht in dem Maße autonom, wie es für effektives Handeln erforderlich wäre. Bei vielen Gesetzen wirken die Länder über den Bundesrat an der Bundesgesetzgebung mit. Diese Regelung soll die finanzielle und gesetzgeberische Autonomie der Länder schützen. Durch die zunehmende Verflechtung der Ebenen ist jedoch die Mitwirkung des Bundesrats heute in einem wesentlich größeren Teil der Gesetzgebung erforderlich als in den Anfangsjahren der Bundesrepublik, so daß Bund und Länder gerade nicht mehr autonom handeln können. Immer häufiger kann deshalb der Bundesrat von der jeweiligen Opposition im Bundestag als Blockadeinstanz genutzt werden, wenn nur die Mehrheitsverhältnisse es zulas-

sen. Anstelle des seinerzeit angestrebten kooperativen Föderalismus haben wir heute eine Situation des Feilschens und gegenseitigen Blockierens, die die Bezeichnung Föderalismus nicht mehr verdient. Gemeinsame Bund-Länder-Gremien, Rahmenkompetenzen des Bundes, Gemeinschaftsaufgaben und anderes mehr tragen zusätzlich zu einer Verwischung der Kompetenzen und damit zum politischen Wirrwarr bei.

Zumal im Bereich der Finanzen fehlt es an einer eindeutigen Kompetenzverteilung. Die verschiedenen Ebenen - Bund, Länder, Gemeinden - verhandeln über die Verteilung der Steuern der Bürger wie Händler auf einem orientalischen Basar. Diese Verteilungskämpfe haben zu einem Dickicht von Finanzausgleichsregelungen, Zuweisungen und Ergänzungszuweisungen geführt.

Neben dieser Kompetenzverwischung, und teilweise durch sie bedingt, sind in den vergangenen Jahrzehnten wichtige Kompetenzen zunehmend auf die Bundesebene verlagert worden. Ursächlich hierfür ist unter anderem der Ausbau des Sozialstaats. Außerdem wurde, statt Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften und die dabei zwangsläufig entstehenden regionalen Unterschiede zu akzeptieren, der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse eine immer stärkere Bedeutung eingeräumt. Dies hat zwangsläufig zu einer Zentralisierung geführt.

Die dringend notwendigen Reformschritte sind vorgezeichnet. Der deutsche Föderalismus ist aus seinem Koma wiederzubeleben. Dazu ist eine klare, sachlich fundierte Aufgaben- und Verantwortungszuordnung auf die einzelnen föderalen Ebenen erforderlich. Wo es sich rechtfertigen läßt, ist eine systematische Dezentralisierung vorzunehmen. Der daraus entstehende Wettbewerb einerseits zwischen den Ländern und andererseits zwischen den Kommunen kann auch zu einem Modernisierungsschub für die verschiedensten Politikbereiche führen, die sich derzeit in einem scheinbar unauflöslichen Reformstau befinden.

Die drängendsten Probleme und ihre Lösungen

• Kompetenzverlagerung auf die Bundesebene

Gegenwärtige Regelung: Die Gesetzgebungskompetenzen sind in Deutschland in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten immer stärker beim Bund konzentriert worden. Zwar bestimmt das Grundgesetz, daß die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder ist und die Länder das Recht der Gesetzgebung

haben, soweit das Grundgesetz dem Bund keine entsprechende Befugnis verleiht. Solche Befugnisse bestehen jedoch umfassend und sind in der Vergangenheit auch systematisch genutzt worden. Neben den ausschließlich in die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes fallenden Gebieten hat dieser insbesondere im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung immer mehr Kompetenzen zu Lasten des Spielraums der einzelnen Länder an sich gezogen. Die Rahmengesetzgebung engt die Entscheidungsspielräume der Länder zunehmend ein. Ihre Kompetenzen beschränken sich daher immer mehr auf die reine Ausführung der Bundesgesetze.

Ökonomisches Problem: Die Möglichkeiten der Bundesländer zu eigenständigem Handeln nehmen fortwährend ab. Diese zunehmende Zentralisierung bringt gravierende ökonomische Probleme mit sich. Die Vorteile dezentraler Strukturen - Anpassung an regionale Unterschiedlichkeiten, größere Bürgernähe, Entdeckung überlegener Regelungen durch parallele Tests verschiedenartiger Lösungsansätze sowie Effizienzsteigerung und Machtbegrenzung durch den Wettbewerb der Gebietskörperschaften - werden systematisch ausgeschaltet. Die Aufgabe der Länder reduziert sich häufig auf eine möglichst effiziente Durchführung vorgegebener gesetzlicher Regelungen.

Lösung: Dem vom Grundgesetz normierten grundsätzlichen Kompetenzvorrang der Länder ist wieder stärker Rechnung zu tragen. Dazu bedarf es einer Rückverlagerung der Gesetzgebungskompetenz vom Bund auf die Länder gerade auch in den Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebung, wo immer dies sachlich rechtfertigbar ist. Eine stärkere Gesetzgebungskompetenz der Länder würde zudem den Bedarf an Abstimmung zwischen Bundestag und Bundesrat reduzieren und dadurch die immer wieder zu beobachtenden Blockadesituationen zwischen diesen beiden Organen verringern.

• **Gemeinschaftssteuern**

Gegenwärtige Regelung: Die beiden aufkommensstärksten Steuern - Einkommensteuer und Umsatzsteuer - sind Gemeinschaftssteuern (Verbundsteuern): Sie stehen anteilmäßig dem Bund und den Ländern sowie teilweise den Gemeinden zu. Vom Einkommensteueraufkommen erhalten der Bund und die Länder jeweils 42,5 %, die Gemeinden 15 %. Vom Aufkommen der Umsatzsteuer erhielten 2001 der Bund 52 %, die Länder 45,9 % und die Gemeinden 2,1 %. Änderungen dieser Steuern setzen immer die Zustimmung sowohl des Bundestages als auch des Bundesrates voraus. Weder der Bund noch die ein-

zelnen Bundesländer verfügen daher über eine Steuerautonomie in dem Sinne, daß sie eigenständig die Bemessungsgrundlage gestalten oder den Steuersatz variieren könnten. Dies gilt auch für Steuern wie die Erbschaft- und Kraftfahrzeugsteuer, bei denen die Gesetzgebungskompetenz und die Ertragskompetenz auseinanderfallen: Während das Steueraufkommen den Ländern zusteht, liegt die Gesetzgebungskompetenz auch hier bei Bundestag und Bundesrat, also nicht bei dem einzelnen Land.

Ökonomisches Problem: Ein funktionierender Föderalismus, der diesen Namen auch verdient, setzt voraus, daß die einzelnen Gebietskörperschaften über autonome Einnahmen zur Deckung ihrer Ausgaben verfügen können. Denn nur wenn Gesetzgebungs-, Durchführungs- und Finanzierungsverantwortung in einer Hand liegen, kann die einzelne Gebietskörperschaft effizient und kostenbewußt handeln. Nur dann können auch die Bürger und Unternehmen alternative Kombinationen aus öffentlichen Gütern und erforderlichen Steuern sinnvoll bewerten und zwischen unterschiedlichen Alternativen wählen. All dies ist in Deutschland nicht gegeben. Gleichzeitig hat die Vergangenheit gezeigt, daß notwendige Steuerreformen verzögert, verwässert und sogar verhindert werden können, weil der Bundesrat zustimmen muß und so aus parteipolitischen Erwägungen instrumentalisiert werden kann. Dem Reformstau in Deutschland wird so Vorschub geleistet.

Lösung: Die dringend notwendige Rückverlagerung der Gesetzgebungskompetenz muß um die korrespondierende Schaffung autonomer Finanzierungsspielräume ergänzt werden. Hierzu können zwei Wege beschritten werden: Entweder wird das gegenwärtige Verbundsystem durch ein steuerliches Trennsystem abgelöst, bei dem jede Ebene die alleinige Steuergestaltungs- und Ertragskompetenz für bestimmte Steuern erhält. Insbesondere der Steuersatz könnte dann bei denjenigen Steuern, die in die Kompetenz der Länder fallen, durch Landesrecht geregelt werden. Oder aber die Bundesländer erhalten ein eigenes Zuschlagsrecht auf einzelne Steuern, etwa auf die Einkommensteuer und / oder - soweit europarechtlich möglich - auf die Umsatzsteuer. In diesem Fall variiert die Steuerlast von Land zu Land in Abhängigkeit von den Zuschlägen der Länder.

• **Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierung**

Gegenwärtige Regelung: Die sogenannten Gemeinschaftsaufgaben sind Politikbereiche, die eigentlich in die Kompetenz der Bundesländer fallen, bei deren

Erfüllung aber der Bund mitwirken kann. Gemeinschaftsaufgaben sind der Bau von Hochschulen, die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sowie die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes. Die Mitwirkung des Bundes bezieht sich sowohl auf die konkrete Planung und Durchführung von Maßnahmen als auch auf eine mindestens hälftige Finanzierung (Mischfinanzierung).

Ökonomisches Problem: Der Eingriff des Bundes in Länderkompetenzen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben führt zu einer noch verschwommeneren Kompetenzabgrenzung als ohnehin schon der Fall, zu intransparenten Entscheidungsstrukturen und mangelnden Verantwortlichkeiten. Außerdem wird die Funktionsfähigkeit des föderalen Wettbewerbs zwischen den Bundesländern in zentralen Bereichen beeinträchtigt. Die Mischfinanzierung zerstört Anreize für eine sparsame und effiziente Ressourcennutzung auf Länderebene, denn wenn ein Land maximal die Hälfte der für ein Vorhaben anfallenden Kosten tragen muß, verschiebt sich bei den Entscheidungsträgern das Kosten-Nutzen-Verhältnis in eklatanter Weise, so daß auch Projekte durchgeführt werden, die bei Vollfinanzierung keine Aussicht auf Realisierung hätten. Der Steuerzahler zahlt dabei die Zeche, denn er muß sowohl den Landes- als auch den Bundesanteil an den Gesamtkosten finanzieren.

Lösung: Das nachträglich in das Grundgesetz eingefügte Konstrukt der Gemeinschaftsaufgaben ist samt der damit einhergehenden Mischfinanzierung wieder abzuschaffen. Die fraglichen Aufgabenbereiche sind wieder vollständig in die Kompetenz der Bundesländer zu überführen. Nur so läßt sich ein verantwortungsbewußter Umgang mit knappen Ressourcen und eine ausreichende Transparenz für die Bürger sicherstellen.

• Bundesstaatlicher Finanzausgleich

Gegenwärtige Regelung: Der bundesstaatliche Finanzausgleich ist ein höchst komplexes System horizontaler und vertikaler Finanztransfers. Größere Unterschiede in der Finanzkraft der Bundesländer sollen ausgeglichen werden, damit jedes Land über ausreichende finanzielle Mittel für die Erfüllung seiner Aufgaben verfügt. Kernelemente des gegenwärtigen Systems sind der Umsatzsteuervorgewegausgleich, der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne sowie die Bundesergänzungszuweisungen. Im Ergebnis wird die Finanzkraft der Bundesländer auf mindestens 99,5% ihres jeweiligen Finanzbedarfs angehoben. Als Folge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts

zum Finanzausgleichsgesetz von 1999 verlieren die gegenwärtigen Regelungen spätestens Ende 2004 ihre Gültigkeit. Das Gericht begründete seine Entscheidung damit, daß die im Grundgesetz vorgegebenen Maßstäbe für die Umverteilung nicht mit hinreichender Deutlichkeit bestimmt seien. Der Gesetzgeber wurde daher aufgefordert, in einem Maßstäbengesetz die unbestimmten Begriffe im Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem des Grundgesetzes durch allgemeine, abstrakte und auf Langfristigkeit angelegte Kriterien zu ergänzen und zu konkretisieren. In Reaktion auf dieses Urteil handelten Bund und Länder das im Juli 2001 verabschiedete Maßstäbengesetz aus.

Ökonomisches Problem: Der Länderfinanzausgleich führt zu einer weitgehenden Nivellierung der Pro-Kopf-Finanzkraft der Bundesländer. Dies bringt - insbesondere auch weil die Bundesländer wesentlich für die Finanzverwaltung zuständig sind - gravierende Anreizverzerrungen für die Bundesländer mit sich. Finanzstarke und finanzschwache Bundesländer können sich durch eine Steigerung ihrer Steuereinnahmen kaum besser stellen. Finanzstarke Länder müssen zusätzliche Einnahmen fast vollständig an die finanzschwachen Bundesländer weiterleiten; bei finanzschwachen Bundesländern reduzieren sich die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich etwa in dem Maße, wie sie zusätzliche eigene Einnahmen erzielen. Als Folge hiervon wird der Wettbewerb zwischen den Bundesländern um effizienz erhöhende institutionelle Neuerungen massiv eingeschränkt, weil den Ländern die steuerlichen Anreize genommen sind. Außerdem führt die Nivellierung zu einer unzureichenden Durchsetzung des staatlichen Steueranspruchs. Darüber hinaus zeichnet sich der Länderfinanzausgleich durch eine kaum noch zu überbietende Intransparenz aus und ist auch von Experten vielfach nicht mehr nachvollziehbar.

Die durch das Bundesverfassungsgericht erzwungene Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Jahr 2005 stellt kaum eine Verbesserung dar. Abgesehen von einzelnen positiven Detailänderungen, wie beispielsweise der vereinfachten Einwohnergewichtung und dem Wegfall der Hafenanlasten, wurden die verfehlten Anreizkonstellationen nicht beseitigt. Eine Vielzahl von geringfügigen Änderungen bringt in der Summe ein dem Status quo ähnliches Ergebnis zustande. Simulationsrechnungen zeigen, daß alle Länder von der Neuregelung auf Kosten des Bundes profitieren. Der eigentliche Auftrag des Bundesverfassungsgerichts wurde letztlich nicht erfüllt. Erneuter Streit zwischen den Bundesländern über den

Länderfinanzausgleich ist damit bereits vorprogrammiert.

Lösung: Der Länderfinanzausgleich ist auf völlig neue Füße zu stellen. Dabei müssen die Anreizeffekte auf der Ebene der Bundesländer stärker berücksichtigt werden. Die Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts, rationale Grundlagen für einen Finanzausgleich zwischen den Bundesländern zu entwickeln, muß - ohne permanenten Blick auf das gegenwärtige Umverteilungsvolumen - ernst genommen werden. Umfassende und langfristig angelegte Reformen können nicht immer gewährleisten, daß es kurzfristig keine Verlierer gibt. Umgekehrt werden aber Reformen, aus denen kurzfristig nur Gewinner hervorgehen, langfristig nicht die erforderlichen Wirkungen zeigen. Bessere Anreizstrukturen für die Politiker, etwa durch eine geeignete Regelordnung für den Steuerwettbewerb auf Länderebene, führen langfristig zu gesamtwirtschaftlichen Effizienzvorteilen, die auch den kurzfristigen Verlierern zu Gute kommen.

• Kommunalfinanzen und Gewerbesteuerreform

Gegenwärtige Regelung: Für die Kommunalfinanzen tragen - für den deutschen Föderalismus typisch - alle drei Ebenen Verantwortung. Das Grundgesetz weist den Gemeinden einen Anteil an der Einkommensteuer und an der Umsatzsteuer zu und garantiert ihnen ein Hebesatzrecht an einer wirtschaftskraftbezogenen Steuerquelle. Diese Steuerquelle ist derzeit die Gewerbesteuer, die mit einem Aufkommen von ca. 17 Mrd. Euro neben dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer das steuerliche Kernelement der kommunalen Finanzen darstellt. Steuern machen jedoch nur etwa ein Drittel der kommunalen Einnahmen aus. Der Rest besteht zum einen aus Zuweisungen der Bundesländer, die in den Landesgesetzen zum kommunalen Finanzausgleich geregelt sind, zum anderen erheben die Gemeinden Gebühren und erzielen Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit. Dies ist neben dem Hebesatzrecht bei der Gewerbesteuer und der Grundsteuer die einzige einnahmenseitige Gestaltungsmöglichkeit der Gemeinden.

Von großer Bedeutung für die finanziellen Spielräume der Kommunen ist neben der Einnahmenseite auch die Entwicklung ihrer Ausgaben für die sogenannten kommunalen Pflichtaufgaben. Hier kam es in den letzten Jahren, beispielsweise aufgrund der steigenden Arbeitslosigkeit, die zu höheren Sozialhilfeausgaben führte, aber auch aufgrund von Entscheidungen des Bundesgesetzgebers zu einem deutlichen Anstieg, insbesondere für die größeren Städte.

Ökonomisches Problem: Derzeit steht eine Reihe von Gemeinden de facto vor dem Bankrott. Weil die Kommunen für einen großen Teil der öffentlichen Investitionen zuständig sind, hat das negative Rückwirkungen sowohl auf die kurzfristige konjunkturelle Entwicklung als auch auf die langfristige Standortqualität in Deutschland. Grundsätzlich müßte sich jede Gebietskörperschaft und deshalb auch jede Gemeinde selbständig finanzieren können. Denn ihre Leistungen verschaffen ihren Bürgern und Unternehmen einen zusätzlichen Nutzen. Einen Teil dieses Nutzens kann die Gemeinde als Steuer abschöpfen. Der Wettbewerb um steuerzahlende Bürger und Unternehmer gibt den Gemeinden einen Anreiz, ihre Politik an deren Interessen auszurichten. Aus mehreren Gründen funktioniert das in Deutschland derzeit nicht: Erstens wird die Einkommensteuer ausschließlich nach dem Wohnortprinzip auf die Gemeinden verteilt. Bürger, die in der Gemeinde arbeiten und deshalb ihre Leistungen nutzen, aber nicht in ihr wohnen, tragen daher nichts zur Finanzierung dieser Leistungen bei. Das führt zum sogenannten "Speckgürtelphänomen": Die kleinen Wohn-Gemeinden im Umfeld der großen Städte sind relativ reich, die Zentralorte relativ arm. Zweitens belastet die Gewerbesteuer aufgrund ihrer hohen Freibeträge vor allem größere Betriebe. Manche Gemeinden sind in hohem Maße von der Steuerzahlung nur weniger Betriebe abhängig. Geraten diese Betriebe in Schwierigkeiten, brechen die Gewerbesteuererinnahmen ein. Insgesamt schwanken die Gewerbesteuererinnahmen außerdem im Verhältnis zu den eher stetigen Ausgaben der Gemeinden stark im Konjunkturverlauf. Drittens sind viele unternehmerisch Tätige von der Steuerpflicht ausgenommen: Freiberufler und Landwirte zahlen beispielsweise keine Gewerbesteuer. Viertens sind die Möglichkeiten der Gemeinden, auf Veränderungen ihrer Pflichtaufgaben zu reagieren, zu gering. Gleichzeitig ist der Bund nicht verpflichtet, sie für solche Mehrausgaben zu kompensieren.

Lösung: Die Kommunalfinanzen sind grundsätzlich zu reformieren. Die Gemeinden müssen für zusätzliche Aufgaben, die ihnen vom Bund auferlegt werden, kompensiert werden. Hinsichtlich ihrer eigenen Aufgaben müssen sie in die Lage versetzt werden, ihre Leistungen durch eigene Steuereinnahmen zu finanzieren. Dazu könnte der feste Anteil der Gemeinden an der Einkommensteuer von 15% abgeschafft und gesamtwirtschaftlich aufkommensneutral durch ein kommunales Hebesatzrecht auf die Einkommensteuer ersetzt werden. Außerdem ist die Gewerbesteuer - unter Beibehaltung des Hebesatzrechts der Kommunen - grundlegend zu reformieren: Ihre

Bemessungsgrundlage ist so zu gestalten, daß sie - bei niedrigeren Sätzen - die gesamte Wertschöpfung innerhalb einer Kommune umfaßt. Die Gewerbesteuer wird damit zu einer Art zweiten Einkommensteuer, die allerdings am Tätigkeitsort gezahlt wird. Für die gewerbliche Wirtschaft entspricht sie der Gewerbeertragsteuer, für Arbeitnehmer einer Lohnsummensteuer, etc. Auf diese Weise verfügen die Kommunen über eine weniger konjunkturell anfällige, breitere Steuerbasis, mit der alle Nutzer kommunaler Leistungen auch an der Finanzierung beteiligt werden. In einem solchen System entsteht ein zweifacher Wettbewerb zwischen den Gemeinden: zum einen über die Zuschläge auf die Einkommensteuer um die Bürger in ihrer Eigenschaft als Residenten, zum anderen über die Wertschöpfungssteuer um betriebliche Ansiedlungen. Dieser Wettbewerb verhindert auch eine übermäßige Besteuerung durch die Gemeinden.

• Bürgerbeteiligung auf Bundesebene

Gegenwärtige Regelung: In Deutschland sind direkt-demokratische Verfahren nur auf kommunaler Ebene und - teilweise - auf Länderebene verwirklicht. Das Bundesrecht sieht grundsätzlich keine Volksinitiativen, Volksbegehren oder Volksabstimmungen vor, sondern folgt dem Prinzip der repräsentativen Demokratie.

Ökonomisches Problem: Die repräsentative Demokratie hat wesentliche Vorteile gegenüber der direkten Demokratie: Entscheidungen können schneller und zu geringeren Kosten getroffen werden, wenn kleine Gremien entscheiden. Abgeordnete können Spezialwissen aufbauen oder haben zumindest die Zeit, den Sachverstand von Experten einzuholen und auch Detailfragen zu diskutieren. Außerdem sind Parlamentsentscheidungen weniger kurzfristigen Stimmungen ausgesetzt. Für die Bürger ist es also sinnvoll, Entscheidungen an gewählte Vertreter zu delegieren.

Allerdings haben diese Vertreter auch eigene Interessen, die nicht unbedingt denen der Bürger entsprechen. Das wäre dann unproblematisch, wenn die Bürger das Handeln der Politiker genau kontrollieren könnten. Durch die Wahlen, die alle vier Jahre abgehalten werden, gelingt eine wirksame Kontrolle jedoch nicht: Erstens sind die Abgeordneten nicht nur für einen einzelnen Politikbereich zuständig, sondern für eine Vielzahl von Themen. Regelmäßig müssen die Bürger sich daher zwischen verschiedenen Kandidaten und Parteien entscheiden, die nicht in

allen Politikbereichen ihren Vorstellungen entsprechen. Die Politiker können das für ihre Zwecke nutzen: Emotional wichtige Themen werden in den Wahlkämpfen in den Vordergrund gestellt, um bei anderen Themen relativ frei von Bürgerkontrolle handeln zu können. Zweitens verstreichen nach den Wahlen mehrere Jahre, bis die Bürger wieder zur Wahl aufgerufen sind. Das gibt den Politikern die Möglichkeit, in der Zwischenzeit bei vielen Themen von den Interessen der Bürger abzuweichen und ihre eigenen Interessen zu verfolgen. Drittens brauchen Politiker für ihre Wahl die Unterstützung wichtiger Interessengruppen. Stärker als an den Interessen der Wähler orientieren sie sich daher häufig an den Interessen organisierter Minderheiten. Nur so ist es erklärlich, daß auf Lasten der Allgemeinheit über Jahrzehnte Subventionen an Landwirtschaft und Steinkohlebergbau fließen. Viertens können Politiker die Regeln für ihr eigenes Handeln selbst bestimmen. Sie legen selbst das Parteiengesetz, ihre eigene Aufwandsentschädigung, die Häufigkeit von Wahlen, etc. fest. Eine solche Entscheidungsfreiheit gibt es für Beauftragte in anderen Bereichen, in denen Entscheidungen delegiert werden, nicht.

Eine wirksame Kontrolle der Politiker durch die Bürger ist daher nicht möglich. Die Folge dieser Konstellation ist eine Politik, die nicht im Interesse der Bürger liegt, und zu wachsender Unzufriedenheit nicht nur mit einzelnen Parteien, sondern mit "der Politik" insgesamt führt.

Lösung: Durch direkt-demokratische Verfahren läßt sich das Problem wesentlich entschärfen, da die Bürger dann auch selbst und unmittelbar Entscheidungen treffen können. In Deutschland sollte daher auch auf Bundesebene die Möglichkeit für Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksabstimmungen geschaffen werden. Wie die Erfahrungen aus den USA und der Schweiz zeigen, entwertet das die parlamentarischen Entscheidungen nicht. Allerdings orientiert es sie bereits stärker an den Bürgerinteressen. Denn die Politiker haben wenig Interesse daran, daß ihre Parlamentsentscheidungen nachträglich in Volksabstimmungen verworfen werden. Die Unzufriedenheit mit "der Politik" wird so abgebaut.

Die Probleme der Europäischen Union

Die Ausgangssituation

Die Europäische Union steht an der Schwelle einer neuen Ära der Integration: in qualitativer Hinsicht durch das Vorhaben einer europäischen Verfassung, in quantitativer Hinsicht durch die in den nächsten Jahren anstehende Erweiterung um mittel- und osteuropäische Staaten. Beide Entwicklungen bieten eine Fülle neuer Chancen, stellen die EU aber gleichzeitig vor große Herausforderungen, denn die bloße Fortschreibung des Status quo ist keineswegs dazu geeignet, ein adäquates Fundament für die Zukunft zu bilden. Die Probleme sind vielfältig: Zu ihnen gehören die ständig zunehmende und dennoch schleichende Zentralisierung von Kompetenzen auf der europäischen Ebene, die Flut häufig nicht nachvollziehbarer europäischer Regulierungen, die zwischenstaatlichen Umverteilungen durch EU-Subventionen, die intransparenten Entscheidungsverfahren sowie die mangelhafte Einbeziehung der Bürger in die europäischen Entscheidungsmechanismen.

In vielen Fällen hat der politische Integrationsprozeß in der Vergangenheit zu Ergebnissen geführt, die mit ökonomischer Vernunft nichts gemein haben. Sinnvolle wie unsinnige Integrationsschritte wurden häufig über einen politischen Kuhhandel durchgesetzt, indem die Zustimmung der zunächst ablehnend eingestellten Mitgliedstaaten mit der Verabschiedung großzügiger Subventionsprogramme oder mit der Gewährung anderer Vergünstigungen erkaufte wurde. So verschlingen die Subventionen und Beihilfen heute einen Großteil des EU-Budgets. Nachdem das ursprüngliche Ziel der Gemeinschaft - die Beseitigung der Wirtschaftsgrenzen - weitgehend verwirklicht ist, wird sie immer stärker als Umverteilungsmaschinerie tätig.

Drängender Reformbedarf

Die gegenwärtige Ausgestaltung der Europäischen Union ist durch gravierende Defizite gekennzeichnet, sowohl hinsichtlich der Kompetenzverteilung zwischen der europäischen Ebene und den Mitgliedstaaten als auch hinsichtlich der institutionellen Strukturen und Entscheidungsmechanismen innerhalb der EU. Will die Europäische Union langfristig handlungsfähig bleiben, so bedarf es vor den nächsten Erweiterungsrunden grundlegender Reformen. Der Zeithorizont dafür ist eng, ein Erfolg aber unerlässlich. Denn die Aussichten, nach der Erweiterung grundsätzliche Reformen verwirklichen zu können, sind äußerst

gering. Nicht nur wird sich die Zahl der Verhandlungspartner fast verdoppeln. Vielmehr auch werden zukünftig die Strukturunterschiede und damit die ökonomischen Interessen der Mitgliedstaaten in noch viel stärkerem Maße divergieren, als es bereits heute der Fall ist.

Die Notwendigkeit einer grundlegenden strukturellen Reform der EU erstreckt sich sowohl auf die Frage der Kompetenzverteilung als auch auf die Frage der Entscheidungsstrukturen. Auch - und gerade - für überzeugte Europäer liegt die Zukunft Europas keineswegs in einer zunehmenden Kompetenzbündelung in Brüssel. Vielmehr lebt eine dynamische und zukunftsorientierte Europäische Union von der Vielfalt ihrer Völker, deren Eigenheiten und Unterschieden. Nur wenn es gelingt, diese Vielfalt zu erhalten, indem man die Zentralisierung beschränkt und den Mitgliedstaaten und Regionen genügend Freiräume erhält bzw. zurückgibt, wird die Europäische Union in der Bevölkerung das unerläßliche Maß an Zustimmung finden. Ein konsequent föderaler Aufbau der EU mit einer starken dezentralen Komponente ist dafür unerlässlich.

Ebenso sind die Entscheidungsstrukturen einer grundlegenden Reform zu unterziehen. Das betrifft zum einen die Rolle der derzeit bestehenden Einrichtungen - insbesondere Rat, Kommission, Parlament - und die Einbindung der Bürger der Mitgliedstaaten. Es betrifft zum anderen aber auch die Entscheidungsverfahren. Das Einstimmigkeitsprinzip etwa wird die EU spätestens nach der Erweiterung lähmen. Stillstand tritt dann in allen ihm unterliegenden Bereichen ein: Weder ordnungspolitisch fragwürdige noch ordnungspolitisch sinnvolle Maßnahmen werden sich dann verwirklichen lassen.

Die drängendsten Probleme und ihre Lösungen

• Kompetenzen der Europäischen Union

Gegenwärtige Regelung: Die Kompetenzen der Europäischen Union beschränken sich nicht auf Politikbereiche, die eine europäische Zuständigkeit aus Effizienzgründen nahelegen, wie es etwa für die Regelungen zum europäischen Binnenmarkt, für die Handelspolitik und für die Wettbewerbspolitik der Fall ist. Vielmehr hat die EU bei einer Fülle von Politikbereichen ein unterschiedlich stark ausgeprägtes Entscheidungs- und Mitspracherecht, ohne daß dafür ein sachgerechter Grund erkennbar ist. Sie rei-

chen von den Kompetenzen der EU in der Agrar- und Strukturpolitik über Fragen des Umwelt- und des Verbraucherschutzes bis zu Regelungen im Bereich der Sozialpolitik und des Arbeitsrechts. Hier stellt sich die Frage, ob beispielsweise Arbeitszeitvorschriften für deutsche Bahnschaffner europaweit geregelt werden müssen. Hinzu kommen die speziellen Ausgabenprogramme der EU, mit denen mitgliedstaatliche Projekte gefördert werden. Hingegen sind andere Politikbereiche, wie etwa die Außen- und Verteidigungspolitik, aufgrund unterschiedlicher Politikvorstellungen der Mitgliedstaaten bisher nur rudimentär auf europäischer Ebene angesiedelt. Eine praktikable Möglichkeit, bei Bedarf Kompetenzen von der Europäischen Ebene auf die Mitgliedstaaten zurückzuerlagern, existiert nicht.

Ökonomisches Problem: Die Kompetenzverlagerung von der nationalen auf die europäische Ebene erfolgte in der Vergangenheit nicht aufgrund sachlicher, am Gemeinwohl orientierter Überlegungen, sondern wurde maßgeblich durch zwei Umstände bestimmt. Zum einen hat die Europäische Kommission als Bürokratie ein natürliches Interesse daran, ihren Einflußbereich fortwährend auszudehnen. Es entstehen folglich in Brüssel ständig neue Ideen für europäische Regulierungen und Ausgabenprogramme. Die Entscheidungsverfahren, die der Europäischen Kommission ein Initiativmonopol einräumen, stützen diese Tendenz. Die der Zentralisierung entgegenwirkenden Kräfte in den mitgliedstaatlichen Bürokratien sind zu schwach, um diese Entwicklung aufzuhalten, denn sie treten nicht mit einer Stimme auf, sondern haben im Gegenteil häufig einander widersprechende Interessen.

Zum anderen trägt der Zwang zur Kompromißfindung auf europäischer Ebene wesentlich dazu bei, daß ein politischer Tauschprozeß entsteht. Denn jede Regierung will sich gegenüber ihren Wählern zumindest in den für den Mitgliedstaat wichtigen Politikbereichen als politischer und finanzieller Gewinner präsentieren und hat durch ihr Vetorecht auch die Möglichkeit, ihre Interessen diesbezüglich durchzusetzen. Die dafür erforderlichen politischen Tausch- und Kompensationsgeschäfte lassen sich aber nur im Rahmen immer weiter ausgedehnter europäischer Kompetenzen realisieren, auch wenn diese offensichtlich jeglicher ökonomischer Rationalität entbehren und massive Ineffizienzen beinhalten. Beispielsweise wird die milliardenschwere Umverteilung durch den Kohäsionsfonds, der ursprünglich damit begründet wurde, daß den wirtschaftlich schwachen Mitgliedstaaten der Beitritt zur

Währungsunion ermöglicht werden sollte, auch nach der Einführung des Euro in diesen Ländern in gleicher Höhe weitergeführt. Sofern sich europäische und nationale Kompetenzen überlagern, kommt als weiteres Problem eine Dopplung der Zuständigkeiten hinzu. Dies führt häufig dazu, daß sich in entscheidenden Phasen keine Ebene wirklich zuständig fühlt oder einander widersprechende Entscheidungen getroffen werden. Die Lebensmittelskandale der jüngsten Vergangenheit haben die mangelhafte Abstimmung zwischen Brüssel und den nationalen Behörden deutlich zu Tage gefördert.

Lösung: Genauso wie in Deutschland zwischen Bund und Ländern bedarf es auch zwischen der EU und den Mitgliedstaaten einer sauberen, an Sachgründen ausgerichteten Aufteilung der Kompetenzen. In vielen Fällen ist dabei auch eine Rückführung von Kompetenzen auf die mitgliedstaatliche Ebene geboten. So gibt es kein vernünftiges Argument dafür, die beiden ausgabenintensivsten europäischen Subventionsbereiche - die ausgabenwirksame Agrarpolitik mit einem Haushaltsvolumen von ca. 44 Mrd. € und die Strukturpolitik mit einem Haushaltsvolumen von ca. 32 Mrd. € - auf der europäischen Ebene anzusiedeln. Diese Budgetpositionen im europäischen Haushalt sind daher möglichst rasch und umfassend zurückzuführen. Im Hinblick auf die Kompetenzverteilung in den weiteren Politikbereichen ist ein praktikables Prüfungs- und Entscheidungsverfahren zu entwickeln. Einmal getroffene Entscheidungen über die Zuständigkeit der EU dürfen keinem Ewigkeitsvorbehalt unterliegen, sondern sind in regelmäßigen Zeitabständen zu hinterfragen.

• **Gewaltenteilung und demokratische Legitimation**

Gegenwärtige Regelung: Eigentliches Beschlußorgan der Europäischen Union ist der Rat. Er besteht aus Vertretern der Exekutive der Mitgliedstaaten und trifft seine Entscheidungen je nach Politikfeld nach dem Mehrheitsprinzip oder dem Einstimmigkeitsprinzip. Das Europäische Parlament hat Mitwirkungsrechte. Seine Mitglieder werden direkt durch die Bürger gewählt. Die Zahl der Abgeordneten, die jeder Mitgliedstaat in das Europäische Parlament entsendet, entspricht nicht den Bevölkerungsanteilen der Mitgliedstaaten, ebensowenig wie die Stimmengewichtung im Rat bei Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit. Bei einfachem Mehrheitsentscheid hat jedes Land - Deutschland wie Luxemburg - eine Stimme. Der Kommission kommt neben ihrer Funktion als

Exekutivorgan der Europäischen Union das Initiativrecht für legislative Entscheidungen zu. Ihre Mitglieder werden von den Regierungen der Mitgliedstaaten nach Zustimmung des Europäischen Parlaments in gegenseitigem Einvernehmen ernannt. In deutlich höherem Umfang als beispielsweise in Deutschland werden in der EU politik-relevante Entscheidungen - unkontrolliert - auf Beamtenebene getroffen.

Ökonomisches Problem: Das in demokratischen Staaten grundlegende Prinzip der Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative wird in der Europäischen Union in fundamentaler Weise verletzt, indem der Rat als Exekutivorgan zentrale legislative Kompetenzen ausübt. Das Europäische Parlament hat - trotz einer gewissen Kompetenzausweitung in der Vergangenheit - bei weitem nicht die legislative Funktion, die ihm zukommen sollte. Als direkte Konsequenz dieser Machtverteilung zwischen Rat und Parlament ist eine effiziente Beteiligung und Kontrolle der auf europäischer Ebene getroffenen Entscheidungen durch die Bürger nur unzureichend möglich. Das Parlament, das direkt von den Bürgern gewählt wird, hat entgegen den üblichen Aufgaben eines Parlaments keine ausreichenden legislativen Kompetenzen. Dagegen hat der Rat die entsprechenden Kompetenzen, muß aber so gut wie keine Sanktionen durch die Bürger befürchten, denn europapolitische Entscheidungen, die Regierungen im Rat mittragen, spielen bei nationalen Wahlen, die von nationalen Themen dominiert werden, regelmäßig keine Rolle. Zudem verhindert die Zuweisung legislativer Kompetenzen auf mehrere Organe klar erkennbare Verantwortlichkeiten und erschwert auch so die Kontrolle durch die Bürger. Hinsichtlich der Proportionalität bei der Bürgervertretung wird die demokratische Grundregel "one man, one vote" zugunsten der kleinen Mitgliedstaaten verletzt. Bedenklich ist darüber hinaus auch die ungenügende Kontrolle der Europäischen Kommission. Der Beeinflussung von Entscheidungen durch Lobbyvertreter ist Tür und Tor geöffnet, ohne daß die Öffentlichkeit dies wahrnehmen, geschweige denn verhindern oder in Wahlen sanktionieren kann.

Lösung: Auch auf europäischer Ebene ist das Prinzip der Gewaltenteilung vollständig zu verwirklichen. Dazu müssen die legislativen Kompetenzen vom Rat auf das Europäische Parlament übertragen werden. Die Zahl der Parlamentarier, die die Mitgliedstaaten in das Europäische Parlament entsenden, hat sich strikt an der Bevölkerungszahl zu orientieren. Die Möglichkeiten des Europäischen Parlaments bezüglich der Kontrolle der Kommission sind zu stärken.

• Europäische Finanzverfassung

Gegenwärtige Regelung: Die Europäische Union finanziert ihre Ausgaben derzeit vor allem aus drei wichtigen Einnahmenquellen: Zölle inklusive Agrarzölle (ca. 17 %), Finanzbeiträge auf Basis einer harmonisierten Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage, sogenannte Mehrwertsteuereigenmittel (ca. 38 %) sowie Finanzbeiträge auf Basis des jeweiligen Bruttosozialprodukts der Mitgliedstaaten (ca. 43 %). Eine eigene EU-Steuer existiert nicht. Auch ist der Europäischen Union eine Kreditaufnahme zum Haushaltsausgleich untersagt. Allerdings werden in regelmäßigen Abständen entsprechende Forderungen erhoben. Das Vereinigte Königreich wird aufgrund einer Sonderregelung jährlich um mehrere Milliarden Euro entlastet.

Ökonomisches Problem: Die gegenwärtige Finanzierungsstruktur der Europäischen Union weist gravierende Schwächen auf. Zum einen handelt es sich um ein unnötig komplexes und intransparentes System. Die finanziellen Belastungen durch die Europäische Union bleiben den Bürgern verborgen. Eine rationale Meinungsbildung über die gegenwärtigen europäischen Politikbereiche und die mit ihnen einhergehenden, vom jeweiligen Mitgliedstaat zu tragenden Kosten ist daher kaum möglich. Zum anderen entbehrt der ausschließlich dem Vereinigten Königreich zustehende Beitragsrabatt jeglicher sachlicher Rechtfertigung. Noch problematischer als das gegenwärtige System wäre allerdings die Einführung einer eigenen EU-Steuer oder einer eigenen Verschuldungskompetenz der europäischen Ebene. Beide Forderungen sind strikt abzulehnen, da sie einen weiteren Zentralisierungsschub mit sich brächten und die Budgetrestriktion der Politiker unnötig lockern würden. Der Verschwendung wäre damit Tür und Tor geöffnet. Der mit der Forderung nach einem Verschuldungsrecht verbundene Stabilisierungsoptimismus, Konjunkturschwankungen durch eine antizyklische Finanzpolitik ausgleichen zu können, hat sich weltweit als falsch erwiesen und lediglich zu nationalen Schuldenbergen geführt. Eine ähnliche Entwicklung auf europäischer Ebene ist unbedingt zu verhindern.

Lösung: Das gegenwärtige Finanzierungssystem der Europäischen Union ist in seinen Detailregelungen zu vereinfachen und transparenter auszugestalten. Hierzu ist auf ein ausschließlich am Bruttosozialprodukt ausgerichtetes Finanzbeitragssystem zu wechseln. Dieses überläßt es der Wahl des einzelnen Mitgliedstaates, mit welchen Steuern die erforder-

lichen Finanzmittel aufgebracht werden. Um die Kosten der Europäischen Union für die Bürger transparenter zu machen, sollten die Mitgliedstaaten dazu übergehen, die zur Finanzierung ihrer Beitragszahlung erforderlichen Steueranteile explizit auszuweisen. Die Forderungen nach einer eigenen zentralisierten EU-Steuer und einem eigenen Verschuldungsrecht entbehren eines überzeugenden Rechtfertigungsgrundes. Sie sind daher abzulehnen. Der Beitragsrabatt für das Vereinigte Königreich ist abzuschaffen.

• **Deutsches Ratifizierungsverfahren für Vertragsänderungen**

Gegenwärtige Regelung: Die vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union können durch einstimmigen Beschluß des Europäischen Rates geändert werden. Sie treten in Kraft, wenn sie in allen Mitgliedstaaten ratifiziert wurden. Im Gegensatz zu anderen Ländern, in denen dazu die Zustimmung der Bevölkerung in einem Referendum erforderlich ist, erfolgt die Ratifizierung in Deutschland ausschließlich durch Bundestag und Bundesrat.

Ökonomisches Problem: Aus der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von 1957 ist im Laufe der Jahrzehnte eine Union aus Nationalstaaten entstanden, die von Drittstaaten als Völkerrechtssubjekt anerkannt wird und über eine Fülle von Kompetenzen verfügt. Die Kompetenzverlagerungen auf die europäische Ebene sind dabei häufig auf die spezifischen Eigeninteressen der europäischen und mitgliedstaatlichen Politiker zurückzuführen. Das erklärt, warum die Europäische Union viele Sachverhalte regelt, die entweder überhaupt nicht staatlich geregelt werden sollten oder zumindest keine europaweit einheitliche Regelung erfordern. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang auch die innereuropäische Umverteilung durch die Agrarpolitik und durch Struktur- und Kohäsionsfonds. Interessanterweise entscheiden über

diese Fragen nach einer Kompetenzverlagerung dieselben Politiker wie vorher: die nationalen Regierungschefs und ihre Minister als Mitglieder des Ministerrats. Ein wichtiger Unterschied ist jedoch, daß die Entscheidungen in Brüssel weniger leicht von den Bürgern kontrolliert werden können. Außerdem werden häufig solche Politikbereiche nach Brüssel verlagert und harmonisiert, mit denen der für die Politiker unangenehme Standortwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten ausgeschaltet werden kann. Man spricht deshalb auch von einem "Politikerkartell": Durch die gemeinsame Problemlösung auf europäischer Ebene können sich die Politiker dem Standortwettbewerb auf ähnliche Weise entziehen wie Unternehmen durch eine Kartellbildung. Die mitgliedstaatlichen Parlamente bilden hiergegen keinen ausreichenden Schutz. Denn die Erfahrung zeigt, daß das Parlament die unter Mitwirkung der eigenen Regierung vereinbarten vertraglichen Änderungen meist beschließt, ohne auf die Meinungsbildung in der Bevölkerung zu achten. Das wäre dann weniger problematisch, wenn solche Entscheidungen leicht reversibel wären. Im Gegensatz zu politischen Entscheidungen auf nationaler Ebene, die je nach politischen Mehrheiten verändert oder wieder rückgängig gemacht werden können, setzen Änderungen der europäischen Verträge indessen eine Einigung aller Mitgliedstaaten voraus. Eine einmal gegebene parlamentarische Zustimmung kann daher nicht im nationalen Alleingang wieder rückgängig gemacht werden.

Lösung: Insgesamt überwiegen bei der Ratifizierung von Vertragsänderungen die Vorteile der direkten Demokratie. Denn es handelt sich um langfristig organisierbare Ja-Nein-Entscheidungen, bei denen sich die Interessen der Politiker deutlich von denen der Bürger unterscheiden können. Zur Ratifizierung von Änderungen der europäischen Verträge sollte in Deutschland daher künftig, wie in anderen EU-Mitgliedstaaten, die Zustimmung der Bürger in einem Referendum erforderlich sein.