

Christian Lindner

Demontierter Streitbegriff oder fundierte Reformperspektive?

Finanzpolitische Aspekte des Wettbewerbsföderalismus

Zur Übertragung der schöpferischen Kräfte der Konkurrenz auf das Verhältnis der Bundesländer ist seit über zwanzig Jahren das Schlagwort des Wettbewerbsföderalismus als Gegenbewegung zur dominierenden Unitarisierung im Umlauf. Die jüngere Debatte offenbart dabei, dass Bundes- und Landespolitiker wegen der immensen Bedeutung der Finanzverfassung für die Handlungsspielräume der Exekutiven gleichsam mit dem Rechenschieber im Kopf argumentieren. Sie waren es, die den Begriff des Wettbewerbsföderalismus verkürzt und deformiert haben. Heute findet man einen abgeschliffenen und inhaltlich diffusen »Streitbegriff« (Heribert Schatz) vor, dessen definitorische Unzulänglichkeit zugunsten eines plakativeren Verständnisses diverser Strukturprobleme in der breiten Öffentlichkeit von den politischen Akteuren in Kauf genommen wird. Inzwischen gilt er sogar als erfolgreiches Beispiel für die Führung von politischen Kampagnen¹. Dieser Beitrag will sich der Bedeutung des Begriffs Wettbewerbsföderalismus vergewissern. Dabei bleiben analog zu den Konfliktlinien der politischen Diskussion die nicht zu unterschätzenden Chancen der Rivalität im Bereich gesetzlicher Regelungen durch neue Länderkompetenzen ausgeblendet: Fokussiert werden hier nur finanzpolitische Fragen. Auf der Grundlage der Darstellung der Theorien der Dezentralisation und des institutionellen Wettbewerbs sollen dann einige Konsequenzen für die anstehende Novelle der deutschen Finanzverfassung notiert werden. Die Reichweiten der hier vorgestellten Modelle beschränken sich dabei ausdrücklich nicht auf die bundesstaatliche Ebene. Im Gegenteil lassen sich gerade auch für die anstehende Reform der Gemeindefinanzen Erkenntnisse nutzbar machen.²

Balance von Dezentralisation und Zentralisation

Der vor allem von amerikanischen Einflüssen geprägte fiscal federalism³ bildet die Grundlage für den heute verwendeten Begriff des Wettbewerbsföderalismus. Albert Breton, Mancur Olson, Wallace E. Oates, Gordon Tullock und andere haben seit den 1960er Jahren das zunächst nur sozial-ethisch verstandene Subsidiaritätsprinzip in einer Theorie der Dezentralisation ökonomisiert. Sie erhoffen sich, auf diesem Wege die Kosten für die Herstellung von öffentlichen Gütern zu minimieren und die Produktion bestmöglich an die Präferenzen der Wirtschaftssubjekte anzupassen. Die eigentliche Aufgabenverteilung ist also technischer Natur. Sie stellt sich als unter Effizienz- Gesichtspunkten gesuchte Balancebildung zwischen den dezentralen Gebietskörperschaften und dem Zentralstaat dar, die sich insbesondere an der Größe der Entscheidungseinheit festmacht. Eine ausschließlich dezentrale oder zentrale Erbringung von Aufgaben wäre mit Nachteilen verbunden. Einerseits nimmt die Wahrscheinlichkeit, dass ein Individuum Einfluss auf die Bereitstellung öffentlicher Güter nehmen kann und dass das »in der Gesellschaft verstreute Wissen« (Friedrich A. von Hayek) für die Ermittlung der Präferenzen genutzt werden kann, mit abnehmender Größe der Gebietskörperschaft zu - eine Argumentation, die sich an die Begründung marktwirtschaftlicher Ordnungen infolge der Grenzen menschlicher Erkenntnisfähigkeit anschließt.⁴ Überdies sprechen steigende Informations- und Verwaltungskosten sowie die geringere Innovationsfähigkeit gegen eine rein zentralstaatliche Lösung. Andererseits muss aber eine gewisse Fläche bzw. Bevölkerungszahl für die dezentralen Gebietskörperschaften eingefordert werden, damit erstens eine effiziente Produktion überhaupt erst möglich wird (Verwirklichung von »economies of scale«) und zweitens die auftretenden externen Effekte (»spill overs«) für den Fall beschränkt werden können, dass sich der Nutzerkreis eines Gutes und die anbietende Gebietskörperschaft nicht decken. Diese Externalitäten machen eine Orientierung der Gliederung an der von Mancur Olson konzipierten »fiskalischen Äquivalenz« erforderlich, damit sichergestellt ist, dass Nutznießer und Kostenträger öffentlicher Leistungen weitgehend einer Gebietskörperschaft angehören. Für Regionen, deren Einwohner in den Genuss positiver »spill overs« kommen (zum Beispiel Bürger des Umlands, die kostenfreie Bildungseinrichtungen des Bundeslands Hamburg nutzen), besteht keine Veranlassung, diese Leistungen selbst zu erbringen. Die Allokation verläuft infolgedessen suboptimal. Vollständig internalisiert werden können externe Effekte aber nicht. Sollte etwa die Straßenreinigung wegen ausländischer Gäste durch die UNO erledigt werden, wie Gordon Tullock ironisiert hat? Privatisierung, Gebührenfinanzierung oder

als ultima ratio auch zweckgebundene Finanzausgleichsmaßnahmen bieten sich demgegenüber als pragmatische Auswege an.⁵

Wettbewerb zwischen Gliedstaaten

Die ältere Theorie des Fiskalföderalismus ging noch davon aus, dass Exekutiven immer im Sinne der Gesamtwohlfahrt handeln, also zwischen den Zielen der Körperschaft und denen der Regierung nicht zu unterscheiden sei. Dabei wurden deren Wunsch nach Machterhalt im Sinne einer ökonomischen Theorie der Politik und der Einfluss von organisierten Interessen unterschlagen. Die auf Überlegungen von Charles M. Tiebout aus dem Jahr 1956 zurückgehende Theorie des institutionellen Wettbewerbs hat nun kompetitive Anreiz-, Lenkungs- und Steuerungsinstrumente entwickelt, die die mit dem Fiskalföderalismus geteilten Zielsetzungen gegen die Eigeninteressen der politischen Klasse absichern. So könnten ja kostenintensive Ausgabenprogramme elektoralen Rückhalt in der Bevölkerung herstellen, zugleich aber die langfristige Wohlfahrt des Gemeinwesens negativ beeinflussen. Ein Beispiel aus der Praxis ist das hochdefizitäre Saarland, das den Besuch des Kindergartens beitragsfrei gestellt hat, während das in den Topf des Finanzausgleichs einzahlende Nordrhein-Westfalen die Eltern noch zur Kasse bittet. Die Forderung nach einem Wettbewerbsföderalismus erweckt allerdings fälschlicherweise den Eindruck, als konkurrierten Gebietskörperschaften ohne eine solche Verfassung nicht. Tatsächlich rivalisieren Bundesländer, Staaten oder Kantone aber immer um knappe Ressourcen (zum Beispiel Investitionen, Standortentscheidungen für zentralstaatliche Institutionen oder Touristen) oder um die Vermeidung bestimmter Kosten (etwa im Bereich der Sozial-, Umwelt- oder Abfallpolitik).⁶ Wenn steuerliche Anreize auf der Einnahmeseite des Haushalts bei der Schaffung attraktiver Standortbedingungen für Unternehmen nicht miteinbezogen werden können, werden diese darum durch nicht selten ineffiziente Struktur- und Beihilfepolitik auf der Ausgabenseite substituiert.⁷ Die ökonomische Theorie des Föderalismus will nun die Reichweite des Wettbewerbs ausdehnen, indem die Gliedstaaten auch auf die Einnahmeseite der Staatsfinanzen Einfluss gewinnen. Über die beschriebene Konkurrenz hinaus wird eine »Situation unkoordinierter fiskalischer Entscheidungen bei Mobilität« (Bernd Huber) postuliert: Im Modell sind Haushalte, Unternehmen und Produktionsfaktoren zwischen den Regionen mobil, so dass sie gegenüber den Ländern als Nachfrager regionaler öffentlicher Güter auftreten können, für die sie Steuern zahlen. Die Wirtschaftssubjekte werden sich gemäß ihrem Nutzenkalkül in derjenigen Region niederlassen, die für sie die attraktivste Kombination von Preis (Landessteuern) und Leistung (öffentliche Güter) bietet. Die Gebietskörperschaften sollen so gezwungen werden, sich um die effizienteste und am nächsten an den Wünschen der Bürger orientierte Erbringung staatlicher Aufgaben zu bemühen, da bei suboptimalem Output die »Abstimmung mit den Füßen« (Tiebout) droht. Es wird nun ein Prozess des Abwägens bezüglich der regionalen Staatsquote und deren Struktur eingeleitet, da die positiven Effekte der Ausgaben unmittelbar mit negativen Belastungswirkungen verbunden sind. Eingewandt wird gegen den Wettbewerbsföderalismus von Skeptikern wie Hans-Werner Sinn⁹, dass Staatsaufgaben nur dort gegenüber dem privaten Sektor legitimiert sind, wo Marktversagen vorausgesetzt werden kann. Bei diesen öffentlichen Gütern muss ein freier Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften notwendigerweise ruinöse Züge annehmen. Vor allem im Regelungsbereich des Sozialstaats treten Probleme auf, da die Pflege von Steuerquellen ja einerseits durch Anwerbung bzw. Zuzug »guter« Steuerzahler erfolgen kann, andererseits bzw. parallel dazu durch die Abschreckung bzw. Abwanderung von Nicht-Steuerpflichtigen oder sozial schwachen Personengruppen, die den Charakter von Kostenrisiken haben. Zugestanden werden muss also, dass der Dezentralisation des Sozialstaats per se Grenzen gesetzt sind, da mit redistributiven Sozialversicherungssystemen bei Mobilität die beschriebene »adverse Selektion« verknüpft ist. Diese kann aber vermieden werden, indem über Rahmenbedingungen der Verteilung auf Ebene des Bundes bestimmt wird. Die zuerst genannte These vom race-to-the-bottom in der Besteuerung stellt die Theorie des Wettbewerbsföderalismus dagegen vor weit größere Herausforderungen. In einem ungebundenen Trennsystem mit Mobilität aller steuerbaren Faktoren sind neben uneinheitlichen Bemessungsgrundlagen vor allem fiskalische Externalitäten programmiert, da jede steuerpolitische Entscheidung eines Gliedstaates Wanderungsbewegungen auslöst und insofern die Steuereinnahmen anderer Gebietskörperschaften beeinflusst. Gesamtstaatlich würde dies zu einer ineffizient niedrigen Besteuerung von Kapital führen.¹⁰ Es ist einsichtig, dass ab einem gewissen Niveau Einschnitte bei öffentlichen Aufgaben erfolgen müssten, die gemeinhin zum Kernbestand der staatlichen Tätigkeit gezählt werden müssen und die nicht oder nur zum Teil privatisierbar sind: Justiz, Polizei, das Bildungswesen und weite Teile der Infrastruktur. Dem Einwand wird von den Verteidigern des Wettbewerbsföderalismus üblicherweise begegnet, indem auf die zur Entstehung dieses Problems in der Praxis nur unzureichende

Mobilität von Personen hingewiesen wird. Zwar ist dieses Argument empirisch belegt¹¹, allerdings muss zugestanden werden, dass sich dann nicht nur die Nachteile, sondern auch die positiven Auswirkungen unkoordinierter Fiskalpolitik nicht voll einstellen können.¹² Lässt man diese Befunde zunächst unberücksichtigt, so ist der in der Literatur vielfach vertretenen Auffassung zuzustimmen¹³, dass sich die Steuertarife notwendigerweise bei einer regionalen Besteuerung mobiler Wirtschaftssubjekte nach dem Äquivalenzprinzip einpendeln. Nur so entsteht ein Gleichgewicht zwischen Gebietskörperschaften dergestalt, dass unnötige Wanderungen vermieden werden. Die Steuern nehmen somit den Charakter von Entgelten für die Grenzkosten der Bereitstellung öffentlicher Güter an, die durch Zuwanderung bzw. die »zusätzliche Ballung« entstehen. Sie decken beispielsweise diejenigen Kosten, die ein einzelner Schüler für die Schule verursacht, aber nicht die Bereitstellung des Schulwesens insgesamt. Für die Sicherung der Bereitstellung von öffentlichen Gütern müssen andere Steuerquellen erschlossen werden. In der Folge wird in der Theorie auf immobile Wirtschaftssubjekte zurückgegriffen, etwa durch die Erhebung einer Bodensteuer. Damit wird zur Finanzierung der Staatsaufgaben der Wettbewerb außer Kraft gesetzt, da diesen Steuerzahlern eine »Abstimmung mit den Füßen« schwerlich möglich ist. Sind die mobilen Wirtschaftssubjekte nun die Gewinner, die immobilen die Verlierer des föderalen Wettbewerbs? Im Modell zumindest kann diese Vermutung widerlegt werden. Können die von den Immobilien finanzierten öffentlichen Güter Privathaushalte oder Unternehmen anziehen, so wird Land knapper und dessen Preise steigen. Ein optimales Angebot an öffentlichen Gütern wäre folglich auch im Interesse der Anbieter immobiler Produktionsfaktoren.¹⁴ An dieser Stelle wird deutlich, dass die Analogie zwischen Steuer- und Marktpreisen unscharf ist. Die Abgaben gemäß dem Äquivalenzprinzip haben unabhängig vom Grad der Mobilität jedoch erstens eine Lenkungsfunktion¹⁵, die die effiziente Nutzung regionaler öffentlicher Leistungen gewährleistet. Zweitens kommt der regional vereinnahmten Steuer – Hayek variierend – eine »Signalfunktion« zu, insofern sie Auskunft über die sonst vom Wahlbürger kaum zu kontrollierende Effizienz der Mittelverwendung separiert nach einzelnen staatlichen Ebenen und im horizontalen Vergleich gibt. Wenn der Leviathan nun nicht gleich in einen quasi-privatwirtschaftlichen Aggregatzustand wechselt, so wächst die Möglichkeit der Wirtschaftssubjekte erheblich, die Staats- und die Abgabenquote unter Kontrolle zu behalten und zumindest im Bereich mobiler Produktionsfaktoren wie Kapital auch zu beeinflussen. Im Prozess des Systemwettbewerbs würde das Volumen staatlicher Tätigkeit auf die Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger sowie vor allem zugunsten der Entlastung der Steuerzahler begrenzt – zumindest in der Theorie.

Was ist erreichbar?

Die knappe Übersicht über Elemente, Chancen und Grenzen der Theorie des Wettbewerbsföderalismus lässt zwei Schlüsse zu. Erstens offenbart der Vergleich der politischen Rolle des Begriffs mit seiner ökonomischen Bedeutung ein Missverhältnis, da der »unitarische Bundesstaat« (Konrad Hesse) in Deutschland zweitens zwar wesentliche Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung staatlicher Tätigkeit ausschlägt, eine weitreichende Systemänderung in Richtung eines Tiebout'schen Modells allerdings weder geboten noch umsetzbar scheint. Etwas mehr Distanz zu der parteipolitisch durchwirkten Formel widerspricht nicht dem Plädoyer für mehr Vielfalt und Transparenz. Statt eines ungebundenen liegt nämlich die praktikable und politisch tendenziell eher mehrheitsfähige¹⁶ Alternative eines gebundenen Trennsystems mit beschränktem Wettbewerb nahe. In diesem könnte ein Heberecht der Länder auf Einkommen- und Körperschaftsteuer die Funktion regionaler Äquivalenzsteuern ausfüllen. Auf das Verbundsystem im Sinne eines gemeinsamen Zugriffs von Bund und Ländern auf gleiche Bemessungsgrundlagen (vor allem Einkommen und Verbrauch) sollte jedoch aus haushaltspolitischem Realitätsbewusstsein und trotz systematisch charmanter Argumentationen gegen diesen Ansatz keinesfalls verzichtet werden. Die Schwankung des Ertrags einzelner Steuerarten im Konjunkturverlauf war neben dem Wunsch nach Einheitlichkeit bereits 1969 ein pragmatischer Grund für die Schaffung des Großen Steuerverbunds. Zieht man diese Aufkommenselastizität nicht mit ins Kalkül, so würde die Steuerbelastung trotz wettbewerblicher Elemente insgesamt möglicherweise sogar steigen¹⁷, weil Bund und Länder auch in konjunkturschwachen Zeiten die Verfassungsmäßigkeit ihrer Haushalte sichern müssten. Der Blick nach Kanada oder in die Schweiz zeigt zudem, dass die Harmonisierung von Bemessungsgrundlagen international im Trend liegt. Mindestens genauso wichtig wie die Ausweitung der Steuerautonomie der Länder ist aber die Neufassung des Bund-Länder-Finanzausgleichs.¹⁸ Das verabschiedete Maßstäbengesetz¹⁹ hat das nivellierend hohe Ausgleichsniveau und die deshalb weitgehende Folgenlosigkeit von Haushaltsentscheidungen sowie bestehende Negativ-Anreize zur Pflege von Steuerquellen nicht beseitigt. Damit bleibt der eigentliche Verursacher von föderaler Ineffizienz der politischen Diskussion erhalten.

Christian Lindner, Student, Mitglied des Landtags Nordrhein-Westfalen.

- 1 Jan-Peter Hinrichs: *Wir bauen einen Themenpark*, in: Marco Althaus: *Kampagne! Neue Strategien für Wahlkampf, PR und Lobbying*, Münster 2001, S. 45-64, S. 57.
- 2 Vgl. zu diesem Aspekt: Klaus Machscheidt: *Freiheit für die kommunale Einnahmepolitik*, in: *der Gemeindehaushalt*, 1 1/2001, S. 241-246.
- 3 Vgl. Rolf Peffekoven: *Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen*, in: Willi Albers u. a. (Hrsg.): *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Tübingen 1980, S. 608-636, S. 611- 616.
- 4 Vgl. Gerhard Papke: *Das Wissensproblem und seine Konsequenzen - Eine Einleitung*, in: Ders. (Hrsg.): *Wissen. Freiheit. Ordnung, Veröffentlichung in Vorbereitung*.
- 5 Rolf Peffekoven: *Finanzausgleich im Spannungsfeld zwischen allokativen und distributiven Zielsetzungen*, Beihefte zur *Konjunkturpolitik*, 41, S. 11-27, S. 16.
- 6 Mit weiteren Belegen: Ute Wachtendorfer-Schmidt: *Leistungsprofil und Zukunftschancen des Föderalismus*, in: Hans-Dieter Klingemann/Friedhelm Neidhardt (Hrsg.): *Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung*, Berlin 2000, S. 439-469, S. 455f
- 7 Bernd Huber: *Föderaler Wettbewerb. Möglichkeiten und Grenzen*, in: Thies Büttner (Hrsg.): *Finanzverfassung und Föderalismus in Deutschland und Europa*, S. 123-134, S. 131.
- 8 Ebd., S. 125
- 9 Hans-Werner Sinn: *Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Finanzpolitik*, in: *Wirtschaftsdienst* 1/1995, S. 240-249.
- 10 Vgl. mit zahlreichen Belegen: Thomas Apolte: *Die ökonomische Konstitution eines föderalen Systems*, Tübingen 1999, S. 128-163.
- 11 Ebd., S. 152f
- 12 Ebd., S. 166
- 13 Vgl. Ifo Institut für Wirtschaftsförderung (Hrsg.): *Chancen und Risiken föderalen Wettbewerbs*, München 2000, S. 187-190.
- 14 Ebd. 15 Huber, S. 125.
- 16 Vgl. Manfred G. Schmidt: *Thesen zur Reform des Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland*, in: *PVS*, 3/2001, S. 474-491, insb. S. 486ff.
- 17 So auch Gisela Färber: *Finanzverfassung, Besteuerungsrechte und Finanzausgleich*, in: Hans-Herbert von Arnim u.a. (Hrsg.): *Föderalismus - Hält er noch, was er verspricht? Seine Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, auch im Lichte ausländischer Erfahrungen*, Berlin 2000, S. 125-165, S. 134.
- 18 Eine konzise Übersicht gegeben hat Andreas Pinkwart: *Belebung des intranationalen Steuerwettbewerbs durch eine mutige Finanzreform*, in: Lüder Gerken/Otto Graf Lambsdorff (Hrsg.): *Ordnungspolitik in der Weltwirtschaft*, Baden-Baden 2001, S. 228-233.
- 19 Christian Lindner: *Typisch deutscher Föderalismus. Beim Finanzausgleich war Stillstand programmiert*, in: *Mut* Nr. 412, 12/2001, S. 40-42.