Fragen der Freiheit

Heft 264
Oktober–
Dezember 2002

Reform des Föderalismus

Die verfassungsrechtliche Grundentscheidung für den Föderalismus in Deutschland hat nichts von ihrer zukunftsweisenden Bedeutung eingebüßt. Die deutschen Landesparlamente setzen sich für eine Stärkung des Föderalismus ein, weil er sich als politisches Modell bewährt hat…

Gleichwohl ist der Föderalismus in Deutschland reformbedürftig. Die Gestaltungsfähigkeit des deutschen Bundesstaates hat in den vergangenen 50 Jahren zunehmend an Dynamik verloren. Auch hat sich das im Grundgesetz angelegte ausgewogene Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern im Lauf der letzten Jahrzehnte verschoben. Die zunehmende Zentralisierung und Verflechtung politischer Entscheidungen sowie die Entwicklung zum Exekutivföderalismus gefährden Vielfalt und Bürgernähe, demokratische Legitimation, Transparenz und Effektivität politischen Handelns.

aus der »Lübecker Erklärung« der deutschen
Landesparlamente vom 31.03.2003

FRAGEN DER FREIHEIT

– Beiträge zur freiheitlichen Ordnung von Kultur, Staat und Wirtschaft –

Folge 264

Oktober–Dezember 2002

seit 1957

Herausgegeben vom Seminar für freiheitliche Ordnung e.V.
Badstraße 35, D-73087 Bad Boll, Telefon (0 71 64) 35 73
Internet: www.sffo.de

Inhaltsverzeichnis

Seite

Olaf Bentlage
Wettbewerbsföderalismus oder Konsensföderalismus 3–14

Claus-Peter Clostermeyer
Föderalismus in Europa – das Subsidiaritätsprinzip, Europa und seine Regionen 15–23

Gerhard Schick
Perspektiven für den Länderfinanzausgleich – Wirtschaftskraftorientierte Bemessungsgrundlagen als Alternativen zur »Steuer auf Steuereinnahmen« 24–47

Landtag von Baden-Württemberg
Föderalismusreform – Partnerschaft in Vielfalt 48–51

Eckhard Behrens
Auch die Grundsteuer steckt im föderalen Reformstau . . . 52–53

Seminar für freiheitliche Ordnung
Jahresrückblick 2001–2002 54–61

Tagungsankündigungen 61

Die Autoren dieses Heftes 23

Wettbewerbsföderalismus oder Konsensföderalismus[1])

Olaf Bentlage

Der Vortrag stützt sich auf Thesen, die die Kommission »Föderalismus« des FDP-Bundesvorstandes im Jahre 2001 und 2002 erarbeitet hat. Der Autor war Mitglied dieser Kommission. Die Thesen finden sich auch im FDP-Bundestagswahlprogramm »Bürgerprogramm« 2002 auszugsweise wieder.

Meine sehr geehrten Damen und Herren,
mit der Revolution von 1848/49 begann in Deutschland eine neue Zeit. Vor über 150 Jahren nahm die deutsche Demokratiegeschichte ihren Lauf. Die »Ideen von 1848« waren in erster Linie vom Liberalismus geprägt. Die Faszination von Demokratie und Freiheit, die in der Paulskirche vor über 150 Jahren die Herzen bewegte, ist heute für uns nicht nur eine ferne Erinnerung. Im Gegenteil:
Auch vor uns liegen große und wichtige Reformvorhaben. Institutionen, Strukturen und Ordnungen müssen erneuert werden, damit die jeweilige Verantwortung wieder sichtbar wird. In diesem Zusammenhang steht die Diskussion um die Erneuerung des bundesdeutschen Föderalismus. Er bedarf der Erneuerung. Er ist durch die Überspitzung des Systems des Konsensföderalismus zu einem Pseudo-Zentralismus der zweiten Ebene degeneriert.

Daraus ergeben sich gravierende Probleme, die unser Gemeinwesen erheblich bedrohen:

1. Die Länder können keine wirklich eigenständige Politik mehr betreiben.
2. Die Gemeinden bluten finanziell immer mehr aus.
3. Die institutionelle Blockade der Politik führt zur Reformunfähigkeit des Staates.

Dies ist das Produkt eines nicht mehr funktionierenden Föderalismus.

Die Verfassungsänderungen nach der Wiedervereinigung, die ursprünglich auch das Ziel hatten, nicht nur die Länder, sondern speziell die Landesparlamente zu stärken, haben diese Generalentwicklung nicht umzukehren vermocht. Der Föderalismus war ursprünglich gedacht als ein

[1]) Vortrag gehalten am 16. November 2002 auf der Tagung des Seminars für freiheitliche Ordnung e. V. in Bad Boll: »Föderalismus – Fehlentwicklungen und Reformbedarf«

Instrument der Gewaltenteilung, das helfen soll, zentralistische Entscheidungsmacht zu verhindern, aber in der Verfassungswirklichkeit verschwimmt dieser Grundsatz und entzieht sich dem ursprünglichen Verfassungswillen.
Daher der Befund:
Die gewachsene Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern scheint nicht mehr das ideale Gerüst zu sein, um die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu bestehen. Gerade im Zeichen einer zunehmenden Europäisierung bedarf es sehr dringend einer Neuverteilung der Staatsaufgaben auf jeweils die Ebene, die sie am effektivsten wahrnehmen kann.

Die einzelnen Handlungsebenen im Bundesstaat müssen auf diese Weise mehr Spielräume bekommen, damit wieder konsequentes politisches Handeln besser möglich und nach außen auch sichtbar wird. Der schwerfällig gewordene Großtanker Bundesstaat muss in eine bewegliche Flotte umgebaut werden, in der jede Einheit ihren Part für den Erfolg des Ganzen erfüllt.

Lassen Sie mich zuerst einmal etwas über den diffusen Prozess sagen, der neben der Verfassung ablief.

Die Parteien besetzten die Institutionen und entschieden in den Ländern, im Bundesrat, in den Ministerpräsidenten- und Fachministerkonferenzen nach ihren meist bundespolitisch dominierten Interessen und Programmen. Helmut Kohl entdeckte in den 70er Jahren in der Opposition den Wert des Bundesrates als Blockadeinstrument gegen die Politik der Bundesregierung, die SPD lernte schnell und perfektionierte das System.

Neben den Parteien trugen aber auch die Länderbürokratien stark zur Beschneidung der Eigenständigkeit der Länder selbst bei. Sie perfektionierten im Wettbewerb mit dem Bund ihre Bürokratien.

Und nun zu dem Prozess, der innerhalb der Verfassung ablief.

Der Bund hat – nicht ohne Zutun der Länder – in zunehmendem Maße von seiner Befugnis zur konkurrierenden Gesetzgebung Gebrauch gemacht und im Bereich der Rahmengesetzgebung immer detailliertere Regelungen erlassen.

Das Ergebnis ist seit Jahren deutlich sichtbar: Die Länder sind immer mehr auf die Mitwirkung an der Gesetzgebung über den Bundesrat angewiesen. Die Selbstbestimmung wurde für die Länder zur Ausnahme und die Mitbestimmung über den Bundesrat wurde das Prinzip. Dies hatte eine immer engere Kompetenzverflechtung von Bund und Ländern sowohl bei den Aufgaben und Ausgaben als auch bei den Einnahmen zur Folge. Ein System von Zuweisungen und mischfinanzierten Aufgaben trat an die Stelle klarer Finanzierungszuständigkeiten. Das Resultat dieser immer verflochteneren Beziehung zwischen Bund und Ländern ist, dass die Länder heute praktisch über keinerlei Steuerautonomie verfügen und damit keinerlei Möglichkeiten haben, ihre Einnahmesitutation selbst regelnd zu beeinflussen.

Nicht nur im vertikalen Verhältnis zwischen Bund und Ländern fand eine Schwächung der finanziellen Eigenverantwortung der Länder statt, sondern auch im Bereich des horizontalen Finanzausgleichs. Denn die geltende Regelung des Finanzausgleichgesetzes ist durch hohe Ausgleichszahlungen geprägt. Dadurch werden Verantwortlichkeiten verwischt und das Budgetrecht der Länderparlamente relativiert.

Für den Bürger wird der Erfolg bzw. der Misserfolg der Wirtschafts- und Strukturpolitik sowie der Haushaltspolitik eines Landes verzerrt. Die Bürger sind nicht mehr in der Lage, politische Entscheidungen und ihre Folgen zuzuordnen und darauf aufbauende Wahlentscheidungen zu treffen. Sicher auch ein Grund für Wahlenthaltung und Politikverdrossenheit. Diese Verflechtung verhindert auch die Suche nach den besten politischen Lösungen und die Ausgestaltung des Gemeinwesens nach regionalen Eigenheiten.

Zur Rechtfertigung der immer engeren Verflechtung von Bund und Ländern und der Länder untereinander wird meistens der Verfassungsauftrag der »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« angeführt. Doch dies ist weder ein normativer Auftrag zur Herstellung gleicher materieller Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet noch Rechtfertigungsgrund für umfassende und detaillierte bundesgesetzliche Regelungen. Einen Verfassungsauftrag bzw. ein generelles verfassungsrechtliches Gebot, auf bundesweit materiell gleiche Lebensverhältnisse hinzuwirken, gibt es nicht. Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse i. S. v. Art. 72 Abs. 2 und 106 Abs. 3 des Grundgesetzes ist nicht Gleichförmigkeit und Nivellierung der Daseinsbedingungen, sondern Geschlossenheit in den Wertmaßstäben. Unterschiedlichkeit und Verschiedenheit sind von Verfassungswegen also nicht nur toleriert, sondern im Grunde sogar Programm. Man behauptet, dort, wo sich die Lebensverhältnisse unterscheiden, ende die Eigenverantwortung der Länder und beginne die Zentralverantwortung des Bundes. Im Föderalismus sind aber nicht alle Unterschiede etwas Schlechtes, denn erst sie öffnen Chancen zu eigenen Entwicklungsmöglichkeiten. Ein richtig verstandener Föderalismus sorgt nur dort für Angleichung, wo sie geboten ist, und belässt Unterschiede, wo sie sich als günstig erweisen.

Die mit dem Begriff des »Konsensföderalismus« verbundene politische – keineswegs verfassungsrechtlich geforderte – Zielsetzung war die Herstellung gleichwertiger materieller Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet. Mittel zum Zweck waren intensive und umfassende bundesgesetzliche Regelungen sowie eine umfassende vertikale wie horizontale Umverteilung. Ergebnis dieser auf einen Konsensföderalismus ausgerichteten Entwicklung war: die wirtschaftlichen Unterschiede etwa unter den Ländern wurden nicht beseitigt; im Gegenteil: die wirtschaftlichen Unterschiede nahmen teilweise sogar zu.

Dagegen wurden wirklich notwendige und weiterführende Anpassungsprozesse und die Notwendigkeit struktureller Reformen durch ein stetiges und stets intensiver ausgestaltetes Transfersystem verdeckt.

Aber nicht nur der mit dem Konsensföderalismus angestrebte Erfolg materiell gleicher Lebensverhältnisse blieb im Ergebnis aus. Darüber hinaus wurden auch die Chancen und Potentiale eines stärker leistungs- und wettbewerbsorientierten Föderalismus leichtfertig außer Kraft gesetzt.

Die bundespolitisch dominierten Interessen der Parteien, die auf das Anwachsen ihrer Kompetenzsphären bedachten Länderbürokratien und die immer engere Verflechtung zwischen Bund und Ländern haben den Entscheidungsspielraum der Länder so eingezwängt, dass ihr Staatscharakter, ihre Eigenständigkeit völlig unterdrückt wurden.

Die Länder treten im Gleichschritt auf der Stelle. Sie denaturieren zu Verwaltungseinheiten von Landkreisqualität. Noch viel schlimmer als die Landesregierungen trifft es die Landtage:

Das Regierungshandeln nach innen konzentriert sich im wesentlichen auf bürokratische Verfahren und Entscheidungen, die von den Parlamenten nicht beeinflusst werden. Für die Entscheidungen der Regierungen im Bundesrat, die für das Selbstverständnis und für die Interessen des Landes ja besonders wichtig sind, steht den Landtagen ein Mitsprache- oder Mitwirkungsrecht praktisch nicht zu. Bei der Ratifizierung von Staatsverträgen ist die Rolle der Landtage auf ein schlichtes »Ja« oder »Nein« reduziert, eine materielle Mitwirkung findet nicht statt. Da außerdem alle wichtigen Landesbereiche schon lange per Gesetz geregelt sind, bleibt den Landesparlamenten nur eine bescheidene gesetzgeberische Kompetenz. Sie dürfen den Haushalt beraten, doch dabei können sie höchstens Summen im Promille-Bereich verschieben, die weitere gesetzgeberische Arbeit ist unter den gegebenen bescheidenen Bedingungen eigentlich zu vernachlässigen. Im Grunde müsste sich jeder Landtag in einer Enquête-Kommission mit seinem Selbstverständnis und seinen Kompetenzen befassen.

Es ist an der Zeit, dass wir wieder zu einem Föderalismus zurückkehren, der, wie es Ex-Bundespräsident Herzog ausdrückte, »im politischen Bereich die Kreativität einer offenen Gesellschaft freisetzt und zugleich dort Übereinstimmung schafft, wo diese im Interesse des Gemeinwesens nötig ist.«

»Denn«, so Roman Herzog weiter, »das Prinzip der Subsidiarität gilt nicht nur für die innere Ordnung der europäischen Institutionen. Auch in der Ordnung unseres eigenen Landes muss seine Nützlichkeit, ja heilsame Wirkung, neu entdeckt werden. Was fehlt, ist eine neue Verständigung darüber, was wirklich bundesweit geregelt sein muss und was der freien Entscheidung der Länder, ihrer Phantasie und ihrem Ermessensspielraum gehören soll.

Wenn die Länder mehr Spielraum zum mutigen Experiment bekommen, werden auch neue Ideen Spielraum bekommen«, so Herzog.

Es geht bei alledem nicht nur um eine stärkere Trennung der Sphären von Bund und Ländern, sondern auch um eine stärkere Eigenständigkeit der Länder untereinander. Ein wirksamer Föderalismus lebt nämlich auch von Anregung, Profilierung und Konkurrenz auf horizontaler Ebene, so dass daraus eine immer bessere, nützlichere Aufgabenerfüllung für die Bürger hervorgeht. Der Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland sollte daher in der Zukunft als »Wettbewerbsföderalismus« verstanden werden. Die Länder sind aufgefordert, ihre Handlungsspielräume innovativ und selbstbewusst zu nutzen. Nur ein an Wettbewerb und Vielfalt orientierter Föderalismus kann helfen, die derzeitige Krise des Systems zu überwinden.

Es geht allein und ausschließlich darum, die positiven Wirkungen eines stärker am Gedanken des Wettbewerbs der Länder um die besten politischen Lösungen orientierten föderalen Systems zu erschließen, und zwar im Interesse der Bürgerinnen und Bürger und im eigenen Interesse der Länder selbst. Eine Rückbesinnung auf die ursprünglichen Leitgedanken föderaler Staatsorganisation ist notwendig. Diese muss sich an folgenden Prinzipien orientieren:

Trennsystem

Um die Transparenz der Entscheidungen wiederherzustellen, ist auf klare Aufgabenzuweisung an die verschiedenen Ebenen mit jeweils ausschließlicher Verantwortung für Gesetzgebung und Finanzierung zu achten. Politische Entscheidungskompetenz muss stets mit politischer Verantwortlichkeit insbesondere gegenüber dem Bürger einhergehen. Damit sind auch Anreize zur effizienten Bereitstellung öffentlicher Güter gegeben.

Subsidiaritätsprinzip

Die Verantwortung muss so nah wie möglich bei den Bürgern bleiben. Dies gilt auch bei der Beurteilung der Aufgabenzuweisung an die verschiedenen staatlichen Ebenen. Der Staat trägt daher die Beweislast für die Notwendigkeit jeder Übertragung von Entscheidungskompetenzen von der privaten auf die staatliche, aber innerhalb der staatlichen Organisation auch von einer niedrigeren auf eine höhere Ebene.

Hilfe zur Selbsthilfe

Die gemeinsame Verantwortung des Bundes für die Länder und der Länder untereinander muss im Rahmen des oben beschriebenen Wettbewerbsföderalismus vor allem dahingehend interpretiert werden, Handlungsfreiheit für leistungsschwache Länder zu schaffen.

Kurz gesagt: Wir brauchen wieder mehr Dezentralisierung und einen gesunden Wettbewerbsföderalismus.

Um jedoch Wettbewerb zu ermöglichen, müssen wir die Rahmenbedingungen neu ordnen. Dafür bieten sich meines Erachtens eine kleine und eine große Lösung an.

Die kleine Lösung erfordert keine ins Gewicht fallenden staatsrechtlichen Vorkehrungen, sondern einzig und allein Mut. Denn bei der kleinen Lösung scheidet das Land aus der Ministerpräsidenten-Konferenz und aus den Fachminister-Konferenzen aus. Gleichzeitig prüft das Land, welche Staatsverträge, die auf Initiative dieser Konferenzen geschlossen wurden, gekündigt werden oder weiter in Kraft bleiben.

Lassen Sie mich einen kurzen Augenblick bei einer dieser Fachkonferenzen, nämlich der Kultusministerkonferenz, verweilen.

Kulturpolitik ist Ländersache. Kultur ist der Ruhm und das Markenzeichen der Länder. Mit der kleinen Lösung wird die Kulturpolitik der Länder wenigstens aus den Fesseln der Kultusministerkonferenz befreit. Die Länder werden wieder Herren ihrer ureigenen Sache. Das wird nicht überall willkommen sein, weil es Kreativität und die Entwicklung eigener Vorstellungen fordert. Kritiker befürchten, dass es dann zu einer Provinzialisierung der Schul- und Hochschulpolitik kommen wird.

Das sehe ich nicht so. Ich bin der Meinung, dass sich im Zeitalter globaler Kommunikation – selbstverständlich am Ende eines längeren Prozesses – keine 16 unterschiedlichen, inkompatiblen Schul- und Hochschulmodelle herausbilden, sondern, mit Varianten, drei oder vier, die sich in ihrer Leistungskraft vergleichen lassen. Der Wettbewerb, der heute nur sehr eingeschränkt möglich ist, wird die Schul- und Hochschulpolitik der Länder ganz außerordentlich befruchten.

Die Bedeutung der anderen Fachministerkonferenzen[2]) ist für die Landespolitik eher bescheiden. Da mit Ausnahme der Kultur und der inneren Sicherheit alle wichtigen Zuständigkeiten beim Bund liegen, entwickelten sich die Fachministerkonferenzen vor allem zu Spielwiesen der Bürokratie, die hier ihre Uniformierungen für Normen oder Statistiken oder Rechtsangleichungen durchsetzte. Der Abschied eines Landes aus den Fachministerkonferenzen reduziert zumindest den bürokratischen Ausstoß. Das wäre nicht viel, aber immerhin etwas.

Die große Lösung ist die radikalere und verlangt einschneidende Änderungen des Grundgesetzes und damit die Mitwirkung der Länder und des Bundes. Doch nur die große Lösung ist es, die die politischen Ebenen des Bundes und der Länder wieder trennt. Nur sie kann jeder Ebene die Eigenständigkeit wieder zurückgeben und nur sie verschafft den Ländern wieder

[2]) Es gibt mittlerweile 1007 Konferenzen, die die Arbeit zwischen Bund und Ländern koordinieren.

ihr angestammtes Profil. Mehrere Änderungen des Grundgesetzes sind erforderlich, um den »Föderalismus pur« zu erreichen.

Gemeinschaftsaufgaben abschaffen

Die zu Zeiten der großen Koalition im Grundgesetz verankerten Gemeinschaftsaufgaben mischten viel zu sehr Bundes- und Länderkompetenzen. So wurden die Gemeinschaftsaufgaben und die gemeinsamen Steuerarten zu einem Vehikel, das nicht Landesinteressen, sondern Parteiinteressen transportiert. Durch die Mischfinanzierung rutschten auch weitere, eigentlich originäre Länderzuständigkeiten wie die Wirtschafts-, Agrar- oder Städtebaupolitik in Bundesmitspracherechte. Die nachträglich in das Grundgesetz eingeführten »Gemeinschaftsaufgaben« haben die Staatsaufgaben über falsche Ausgabenanreize aufgebläht.

Sie haben der Wucherung des Subventionsstaats in Deutschland Vorschub geleistet. Indem sie die Bedienung von regionalen Sonderinteressen in den Ländern erleichtern, wurde die Eigenverantwortung der Länder für die Strukturpolitik weitgehend aufgehoben.

Deshalb sollten die Artikel 91 a und 91 b aus dem Grundgesetz ersatzlos gestrichen, und diese Aufgaben, wie z. B. die Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur oder der Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken, vollständig an die Länder zurückgegeben werden.

Rückverlagerung von Kompetenzen an die Länder

Im Sinne des Subsidiaritätsgedankens sollen Kompetenzen, die nicht zwingend bundeseinheitlich und auf der nationalen Ebene geregelt werden müssen, vom Bund auf die Länder zurückverlagert werden. So bedarf z. B. das Vereins- und Versammlungsrecht (Art. 74 Abs.1 Ziff. 3) oder das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs.1 Ziff.11) keineswegs in seiner Gesamtheit der bundeseinheitlichen Regelung. Entsprechend ist die aktuelle Liste der Kompetenzzuweisungen an den Bund zu überprüfen. Nur so kann dem Gebot der Verantwortlichkeit und Durchschaubarkeit politischer Entscheidungsprozesse Rechnung getragen werden.

Wo bundesweite Einheitlichkeit wirklich unabdingbar ist, wie z. B. beim Melde- und Ausweiswesen (Art. 75 Abs.1 Ziff.5 GG), genügt in vielen Fällen eine Rahmengesetzgebung des Bundes, die sich auf die einheitlich zu regelnden Aspekte beschränkt und nicht alle Einzelheiten zentral reglementiert.

Die Entflechtung der Aufgabenzuständigkeiten im Interesse klarer Verantwortungszuordnung bedeutet aber auch, dass sich die niedrigere Ebene – hier die Länder – bei der höheren – hier dem Bund – nicht über Gebühr in die dortige Aufgabenwahrnehmung einmischt, wie z. B. bei Angelegenheiten zwischen dem Bund und der Europäischen Union. Wer Zuständigkeiten innehat, soll diese unbeschadet des föderalen Solidaritätsprinzips (gegenseitige Bundestreue) auch eigenverantwortlich ausüben.

Dass die Länder dem Bund mit Artikel 23 des Grundgesetzes Mitwirkungsrechte in der EU bei Bildung, Sicherheit und Sozialpolitik abpressten, war ein Akt reiner Hochstapelei: Denn mit Hilfe dieses Artikels rücken die Länder nicht zu unmittelbaren Subjekten des Völkerrechts auf, wie sich das manche Staatsmänner zum Beispiel in Bayern erhoffen. Die Länder wären deshalb gut beraten, im Sinne säuberlicher Scheidung der Zuständigkeiten die Ansprüche aus Artikel 23 wieder aufzugeben, zumal sie als Regionen die gesellschaftliche und ökonomische Wirklichkeit in Europa schon heute maßgeblich mitprägen.

Länderkompetenz bei der konkurrierenden Gesetzgebung stärken

Trotz der Präferenz für eine jeweils ausschließliche Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern wird ohne gewisse Felder konkurrierender Gesetzgebung auch der Wettbewerbsföderalismus nicht auskommen.

In der aktuellen politischen Praxis hat nun der Bund den umfangreichen Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 GG) fast vollständig für sich ausgeschöpft. Das war vom Grundgesetz nicht gewollt.

Es sollte eine »Experimentierklausel« eingeführt werden, die es den Bundesländern ermöglicht, selbst zu definieren, für welche länderspezifischen Aufgaben sie gesetzgeberische Regelungskompetenz wünschen. Wenn der Bundestag nicht in einer gesetzten Frist mit einer qualifizierten Begründung widerspricht, soll das betreffende Bundesland Gesetze gewissermaßen als »Pilotprojekt« erlassen können. Erweist sich die Sonderregelung als erfolgreich, können dann andere Bundesländer dem Beispiel folgen und so zu einer Fortentwicklung der gesetzlichen Rahmenbedingungen durch Wettbewerb beitragen.

Rahmengesetzgebung wieder zu einer Grundsatzgesetzgebung machen

Die Grundsätze der Durchschaubarkeit und Verantwortlichkeit des Gesetzgebungsverfahrens sind durch eine Reform der gegenwärtigen Praxis der Rahmengesetzgebung sicherzustellen.

Die Rahmengesetzgebung beschränkt sich heute nicht auf die Regelung grundsätzlicher Fragen, für die ein unabweisbarer Bedarf zur Vereinheitlichung besteht, sondern erstreckt sich regelmäßig auch auf Details, die der Gestaltung durch die Länder überlassen bleiben sollten. Daher soll an die Stelle der Rahmengesetzgebung eine Grundsatzgesetzgebung treten, die die Regelungskompetenz des Bundes auf den Erlass allgemeiner, leitender Rechtssätze begrenzt.

Ausgabenverantwortungen klar zuordnen

Der Gesetzgebungskompetenz muss die Pflicht zur Kostentragung folgen. Die Ebene, welche die Aufgabenzuständigkeit innehat, trägt auch die Ausgabenlast. Dies gilt zwischen Bund und Ländern ebenso wie seitens des Bundes oder der Länder gegenüber Gemeinden oder Gemeindeverbänden. Begründet oder erweitert der Bund Aufgaben, die von den Ländern auszuführen sind, ist er ihnen zur Erstattung der notwendigen Ausgaben verpflichtet.

Das heißt, der Bund kann nicht mehr, wie geschehen, das Recht auf einen Kindergartenplatz beschließen und die Kommunen mit den Aufgaben und Kosten belasten. Daher ist Art. 104 a, Abs. 2 GG entsprechend zu ändern. Zudem muss unterbunden werden, dass sich der Bund über Angebote der zusätzlichen Übernahme von Leistungen in die Gestaltungshoheit von Ländern oder Kommunen hineindrängt, wie z. B. bei der Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur. Daher sind Art. 104 a, Abs. 3 und 4 GG (Geldleistungen und Finanzhilfen des Bundes) zu streichen.

Klare Aufgabenzuordnung auch für die Gemeinden

Das Prinzip der klaren Abgrenzung von Aufgaben und Einnahmen ist nicht nur im Verhältnis zwischen Bund und Ländern, sondern auch im Verhältnis zwischen den Ländern und den Gemeinden zu verankern, wie z. B. bei der Gemeindeverkehrsfinanzierung und der Städtebauförderung. Auch auf kommunaler Ebene müssen Aufgaben- und Finanzverantwortung zusammengeführt werden, um vor allem hier den Bürgern die finanziellen Konsequenzen politischer Entscheidungen transparent zu machen und dadurch ihr Interesse an Mitentscheidung zu wecken.

Klare Steuerverantwortung bei Bund, Ländern und Gemeinden

Die erstrebte Neuordnung der Finanzbeziehungen hat eine klare Teilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zum Ziel, in der Aufgabenkompe-

tenz und Finanzierungspflicht übereinstimmen. Daher sind die Verbundsteuern schrittweise abzuschaffen. Jede Ebene muss für die von ihr erhobenen Steuern die alleinige Verantwortung haben.

Weiterhin soll durch Bundesgesetzgebung eine einheitliche Bemessungsgrundlage für die Steuern festgelegt werden, und Bund und Länder sollen das Recht erhalten, untereinander frei konkurrierend darauf je ihre eigenen Steuertarife, wie für Einkommen- und Körperschaftssteuer, anzuwenden (Zuschlagsystem).

Bei der Einkommensteuer sollen die Gemeinden das gleiche Recht erhalten. Für den Bürger muss dabei klar erkennbar bleiben, welche Gebietskörperschaft wie viele Steuern von ihm erhebt. Die Umsatzsteuer fällt aus praktischen und europarechtlichen Gründen dem Bund zu. Da der Bund außerdem befugt sein soll, einen eigenen Einkommensteuerzuschlag zu erheben, kann und muss die Liste der weiteren Bundessteuern kurz und der Zuschlag auf Einkommensteuer durch den Bund niedrig sein. Die Gesamtbelastung darf den durch das Bundesverfassungsgericht benannten Hälftigkeitsgrundsatz nicht verletzen.

Subsidiarität heißt vor allem: Vorrang des Privaten

Eine Reform des Föderalismus, die die Neuverteilung der Aufgaben nach sich zieht, darf nicht bei einer Verlagerung der Kompetenzen auf möglichst niedrige staatliche Ebenen stehen bleiben. Dem Subsidiaritätsgedanken entsprechend fordern wir die Aufnahme eines Privatisierungsgebots im Grundgesetz. Der Staat muss aufgrund eines solchen Gebots immer begründen, warum eine Angelegenheit einer öffentlichen Aufgabenwahrnehmung bedarf. So lässt die Privatisierung der Hafenlasten durchaus einen Hafensegen erwarten.

Reform des Länderfinanzausgleichs

Alleiniger Zweck des Länderfinanzausgleichs sollte es sein, die grundsätzliche Funktionsfähigkeit der Länder zu sichern, also zu gewährleisten, dass sie in der Lage sind, die Gesetze zu wahren, die öffentliche Ordnung und die Bürgerrechte zu garantieren und die sozialen Mindeststandards zu sichern.

Bei der Gestaltung dieses – vereinfachten – Systems ist auf ein niedriges Ausgleichsniveau und geringe Grenzbelastungen zu achten. Die nach den reformierten Kriterien noch zu zahlenden Zuweisungen sollen gemeinsam je zur Hälfte vom Bund und den anderen Ländern – von diesen nach Maßgabe ihrer Leistungsfähigkeit – aufgebracht werden.

Hilfe zur Selbsthilfe für die Neuen Länder

Der Aufbau Ost ist und bleibt eine Aufgabe von nationalem Rang, eine gesamtdeutsche Aufgabe. Im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe haben Bund und Länder gemeinsam ihren Beitrag zu leisten. Innerhalb der Neuen Länder muss allerdings zwischen den einzelnen Regionen nach ihrer speziellen Wirtschaftskraft stärker als bisher differenziert werden.

Wettbewerb zwischen den Neuen Ländern

Die grundlegende Stärkung des Föderalismus ist für die Entwicklung der Neuen Länder wichtiger als die Verlängerung zweifelhafter Förderungsprogramme. Die Schwerpunktverlagerung hin zu einer stärkeren Differenzierung gibt dem Wettbewerb zwischen den Ländern eine neue Bedeutung. Die Neuen Länder brauchen die Chance, neue Wege zu gehen und Experimente zu wagen. Auch in den Neuen Ländern müssen für den Bürger politische Entscheidungen und Ergebnisse in einem erkennbaren Zusammenhang stehen. Daher ist ein Anreiz zur Orientierung auf wirtschaftliche Mittelverwendung und Investitionen mit maximaler Hebelwirkung zu etablieren.

Ich würde die Diskussion um einen Wettbewerbsföderalismus nicht mit der Frage der Länderneugliederung überlagern. Es ist im Sinne eines Wettbewerbs in der Politik prinzipiell nichts gegen viele kleine Einheiten zu sagen. Außerdem sollte die Antwort auf die Frage, was sinnvollerweise als lebensfähig angesehen werden kann, nicht vorweggenommen werden, sondern erst durch den Wettbewerb festgestellt werden.

Wir sollten den Wettbewerb entdecken lassen, was die »optimale Unternehmensgröße« eines Bundeslandes ist. Dies hat auch etwas mit konsequent subsidiär verstandener demokratischer Willensbildung zu tun. In einem konsequenten Wettbewerbsföderalismus sollten keine Neugliederungen von oben, aber auch keine Neugliederungen zu Lasten von Teil- oder Untergliederungen stattfinden, die sich selbst noch als autonom begreifen.

Der Einstieg in eine breite Diskussion über die Zukunft des Föderalismus kann der Beginn einer allgemeinen Modernisierungsdebatte sein, die für unsere Bundesrepublik Deutschland dringend notwendig ist und vor der sich die Politik bisher gedrückt hat. Von dieser Debatte kann der berühmte »Ruck" ausgehen, den der Bundespräsident Herzog von uns als Gesellschaft fordert. Das Verhältnis von Bund, Ländern und Gemeinden muss reformiert werden. Die Bürgernähe und die Stärkung von mehr Eigenverantwortlichkeit sollten dabei im Mittelpunkt stehen.

In unserer Gesellschaft finden zur Zeit tiefgreifende Veränderungen statt. Dabei geht es immer auch um die Frage nach dem Leitbild für die Zukunft unseres Landes. Im Mittelpunkt dieser Überlegungen muss der Mensch stehen, seine individuelle Freiheit und die Sicherung der Lebensgrundlagen. Es geht nicht um selbstzweckhafte Schönheitsreparaturen, sondern um mehr Handlungsfähigkeit im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Eine verbesserte Handlungsfähigkeit werden wir Deutschen im zunehmenden internationalen Wettbewerb der Staaten dringend benötigen. Die Handlungsressourcen einer Zeit hängen zwar nicht nur, aber eben auch von den rechtlich ausgeformten politischen Entscheidungsstrukturen in einem Gemeinwesen ab. Deshalb bedürfen einstmals klar geordnete, im Laufe der Jahrzehnte aber zugewucherte Gefüge und Abläufe der Überprüfung, – auch wenn bei der vorgeschlagenen Entflechtung möglicherweise die eine oder andere Feinheit der gewohnten Austarierung zwischen Bund und Ländern in der europäischen Integration und in dem dort entstehenden System von »checks and balances« kompensiert wird. Wir sollten uns daher beherzt einer solchen Entflechtung zuwenden. Denn nicht nur »Reformstau« ist ein deutsches Wort, sondern auch »Reformfreude«.

Föderalismus in Europa – das Subsidiaritätsprinzip, Europa und seine Regionen*)

Claus-Peter Clostermeyer

I.

Der deutsche Föderalismus scheint in der Krise: »Die Arena der Machtlosen« titelte die »Welt am Sonntag« am 6. Oktober 2002. Weiter hieß es dann: »Länder lähmen den Bund und damit ganz Deutschland.« Dann aber die Wendung: »Schuld daran ist nicht der Föderalismus, sondern das, was unsere Politiker daraus gemacht haben.«

Mit diesen Überschriften wird zweierlei belegt: Eine kritische Einschätzung der gegenwärtigen deutschen bundesstaatlichen Praxis, daneben aber doch eine Hochschätzung des Föderalismus »an sich«. Hier ist es ähnlich wie mit der Europäischen Union: Das Ziel der europäischen Einigung wird praktisch allgemein unterstützt, wenn es aber um die konkrete Europäische Union geht, sind die Auffassungen doch immer wieder geteilt.

Wenn man die drei Begriffe meines Vortrags – Föderalismus, Regionalismus und Subsidiarität – Revue passieren lässt, ist eine aufsteigende Tendenz feststellbar. Während Föderalismus als deutsche Sonderlichkeit, im europäischen Zusammenhang sogar als Reizwort für Europaskeptiker gilt, ist Regionalismus ambivalent besetzt, zwischen den Polen heimattreuer Folklore, einer segensreichen Regionalpolitik und Tendenzen zum Separatismus. Zur Subsidiarität gibt es dann nur noch Zustimmung. Diese Zustimmung ist so bemerkenswert, dass ein Redner im Europäischen Konvent bemerkt hat, dass es mindestens ein Dutzend verschiedene Definitionen für diesen Begriff geben muss, wenn er so allgemein auf Wohlwollen stößt.

Die Frage ist jetzt, ob und wie diese Begriffe und die dahinter stehenden Konzepte etwas beitragen können zur inneren Ordnung Europas, einer Ordnung, die nicht nur die Europäische Union umfasst, für die aber die Europäische Union einen Kern bildet, der weit ausstrahlt, vielleicht sogar noch über Europa hinaus.

II.

Not lehrt Föderalismus. Bemerkenswert ist, wie der Föderalismus in Krisensituationen in Deutschland eine Renaissance erfährt. So war es nach den

*) Vortrag gehalten am 16. November 2002 auf der Tagung des Seminars für freiheitliche Ordnung e. V. in Bad Boll: »Föderalismus – Fehlentwicklungen und Reformbedarf«

Verwüstungen des Zweiten Weltkriegs mit der »Gliederung des Bundes in Länder« und bei der Deutschen Einheit mit dem Wiederaufleben der alten Länderstruktur. Was macht dann den Föderalismus aus?

Im Kern ist es eine »irgendwie geartete Pluralität der politischen Leitungsgewalt (two centers of gouvernment)«, die sich in Deutschland nach der verfassungsrechtlichen Literatur folgendermaßen ausprägt:

– Staatlichkeit von Bund und Ländern, wobei die Verfassungsräume einander selbständig gegenüber stehen,
– Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern als »ein Element zusätzlicher funktionaler Gewaltenteilung«, wie es das Bundesverfassungsgericht ausdrückt,
– der ungeschriebene Verfassungsgrundsatz des bundesstaatlichen Verhaltens, etwas pompös auch als Bundestreue bezeichnet,
– das Homogenitätsprinzip (Art. 28 Abs. 1 und 3 GG) als grundsätzliche Übereinstimmung des Bundes und der Länder,
– gegenseitige Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes auf die Länder (z. B. Bundeszwang) als auch der Länder auf den Bund (Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung über den Bundesrat),
– Vorrang des verfassungsmäßigen Bundesrechts vor Landesrecht,
– Mitwirkung der Länder an der Willensbildung des Bundes.

Obwohl hier im Wesentlichen unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten skizziert, enthält das Bundesstaatsprinzip doch Allgemeineres. Es stellt die Verbindung von Einheit und Vielfalt dar und kann auch weit über das Politische hinaus eine Rolle spielen.

Nicht verkannt werden sollte noch etwas Weiteres: Föderalismus lässt sich nicht dekretieren, sondern ist – mehr noch als andere Staatsprinzipien – pfadabhängig. Der Föderalismus ist insgesamt aufwendiger und auch komplizierter als eine zentralistische Ordnung. Offen lassen will ich zunächst die Frage, ob er eine »ursprünglichere« oder sogar »natürliche« Ordnung ist. Nicht unbedingt gesagt ist auch, dass sie leistungsfähiger ist. Beispiele der Geschichte weisen in zwei Richtungen: Einerseits die militärische Überlegenheit des föderalen Griechenlands gegenüber dem zentralistischen Persien, andererseits aber die Unterlegenheit gegenüber Rom.

Mehr noch als andere Staatsformen ist der Föderalismus vor allem auf die aktive Zustimmung und Beteiligung aller seiner Glieder angewiesen. Der Föderalismus lebt mehr als wohl jede andere Staatsform von zahlreichen ungeschriebenen und vorrechtlichen Grundsätzen. Der Föderalismus erfordert – auch wenn wir allgemein die Verfassung als Teil der Kultur, die Ver-

fassungslehre als Kulturwissenschaft ansehen können – ein besonders hohes Maß an (politischer) Kultur. Politischer Föderalismus hängt auf das engste mit einer entsprechenden gesellschaftlichen Ordnung zusammen. Ohne diese Kultur würden die zahlreichen checks und balances dieses System zum Stillstand führen und Föderalismuskritiker in der Bundesrepublik Deutschland sehen diesen Zustand bereits nahe.

In der aktuellen politischen Diskussion ist das Sündenregister des Föderalismus lang: Er mache Politik und Verwaltung schwerfällig, fördere den Reformstau durch seine vielen staatlichen Ebenen, mache den Staat unübersichtlich und undurchsichtig, die politischen Verantwortlichkeiten verschwämmen und letztlich sei er wohl deutlich teurer als ein Zentralstaat.

Auch unter sozialpolitischer Perspektive ist der Föderalismus alles andere als ideal: Die mit dem Föderalismus verbundene (gewisse) Unterschiedlichkeit der Lebensverhältnisse kann sozialpolitisch Anstoß erregen.

Ein wohl geordnetes föderales System kann jedoch auch eine ganze Reihe von Pluspunkten anführen: Der Föderalismus fördert mit Wahlen auf den verschiedenen Ebenen demokratische Partizipation, er ermöglicht kulturelle und gesellschaftliche Vielfalt, ist offen für die politische Experimentierfreude, sorgt dafür, dass Anliegen des Bürgers nicht vernachlässigt werden.

Bildhaft drückt dies Gottfried Keller aus: »Ein zellenreicher, summender und wohl bewaffneter Bienenkorb ist bedeutsamer als ein mächtiger Sandhaufen.«

Hinter dem Begriff des Föderalismus, auch dies müssen wir berücksichtigen, kann eine sehr unterschiedliche Staatspraxis stehen. Wenn wir die politische Landkarte mustern, fällt dies sofort ins Auge: Groß sind so die Unterschiede z. B. zwischen schweizer, deutschem und österreichischem Föderalismus. Dies gilt auch im historischen Vergleich. Der Föderalismus des Kaiserreichs, der Weimarer Republik und der Bundesrepublik Deutschland stellt unterschiedlichste Ausprägungen dar. Andererseits wird man sich Deutschland wohl nie anders als einen föderalen Staat vorstellen können. »Deutsche Freiheit ist föderative Freiheit – so stark wird das Selbstverständnis der Deutschen aus ihren »Kulturlandschaften« als Thüringer (Goethe/Schillers »Weimar«), oder Sachsen (Bachs »Leipzig«), Brandenburger (Fontanes »Wanderungen«) geprägt (Pluralität kultureller Identitäten).« (Häberle: Europäische Verfassungslehre, S. 426).

III.

Mit den Regionen ist es ähnlich, aber doch auch ganz anders.

Der Regionalismus erlebt seit Jahren einen beispielslosen Aufschwung, nicht nur in Europa, sondern auch als fast globale Idee. Auch wenn er auf älterem Boden wurzelt, so ist er im Kern doch eine neue Idee.

Diese hat sich bezeichnenderweise in Europa parallel zur stärkeren Integration der Nationalstaaten entwickelt und heute vor allem auch vor dem Hintergrund von Globalisierungstendenzen Hochkonjunktur. So wurde das »Europa der Regionen« zur Vision eines Europas jenseits bürokratischer Rigiditäten. Die Verbindung des europäischen Ziels mit regionaler Bodenhaftung schien eine brauchbare Alternative zur abgehobenen Welt der Brüsseler »Eurokratie«. Auf eine gewisse Art und Weise wurde mit dem »Europa der Regionen« ein letzter weißer Fleck auf der politischen Landkarte, ein letztes Reservat des politischen »edlen Wilden« entdeckt. Wie Livingstone und Stanley waren seitdem auch die Forscher unterwegs in diesem »dunklen, lockenden Kontinent« des Europas der Regionen. Die Karte dieses Kontinents ist jedoch noch immer nicht gezeichnet. Um im Bild zu bleiben: Wir bewegen uns erst in breiten Flusstälern – Hochgebirge und Sümpfe, Katarakte und Stromschnellen liegen noch vor uns. Diese Karte hat noch viele weiße Flecken. Es fehlt bisher an einem Montesquieu oder einem Toqueville, der das Europa der Regionen gedanklich umreißen könnte, so wie es bei der Gewaltenteilung oder dem Föderalismus geschehen ist.

Möglich ist es allenfalls, gewisse Elemente zu identifizieren, die Übereinstimmung und Verschiedenheit anzeigen. Bemerkenswert ist auch eine unterschiedliche Sichtweise, sei es auf dieses Phänomen von oben, oder aus der Binnenperspektive. Versucht werden kann auch eine nähere Positionsbestimmung im Hinblick auf die viel klarer erfassten Institutionen des Föderalismus, wobei es Unterschiede und Gemeinsamkeiten, aber auch Mischformen gibt.

Untersuchungen zeigen, dass die Regionalisierung heute in praktisch allen europäischen Staaten eine Tatsache ist. In der »Gemeinschaftscharta der Regionalisierung« vom 18. November 1988, die das Europäische Parlament erarbeitet hat, ist eine »Zwischensumme« (Häberle, S. 440) über die Entwicklungen gezogen worden, in der »Konturen einer allgemeinen Regionalismuslehre« (ders. S. 441) sichtbar werden.

Die Region wird darin als ein Gebiet gesehen, das entweder geografisch »eine deutliche Einheit bildet« oder aber das durch »bestimmte gemeinsame Elemente« der Bevölkerung gekennzeichnet ist. Genannt werden Sprache, Kultur, geschichtliche Tradition, Wirtschaft und Verkehr. Nicht maßgebend sind für den Begriff der Regionen dagegen Bezeichnungen und rechtlich-politische Stellung. Aus den weiteren Bestimmungen der Charta stellt sich so etwas wie eine »Modell-Verfassung für Regionen« (ibid.) heraus mit Selbstverwaltungsgarantie, Aufteilung der Gesetzgebungsbefugnisse, Instanzen für die Schlichtung von Kompetenzstreitigkeiten, Finanzverfassung, Mitwirkungsmöglichkeit an den Staatsaufgaben und bei europäischen Entscheidungen.

Bemerkenswert sind die Interdependenzen zwischen der europäischen und der regionalen Ebene, hier scheint sich an der einen und der anderen Seite des politischen Spektrums Wahlverwandtes gefunden zu haben.

Zwischen europäischen Institutionen und Regionen gilt wohl so etwas wie »Waffenbrüderschaft« gegenüber dem gemeinsamen »Gegner«, den Nationalstaaten. So ist es nicht weiter verwunderlich, dass auch europäische Texte wesentlich großzügiger an das regionale Phänomen herangehen als manche Mitgliedstaaten. Besonders restriktiv sind diese dann, wenn es sich um unmittelbare Beteiligungsmöglichkeiten der Regionen an europäischen Entscheidungsprozessen handelt, wo also ein Kurzschluss unter Umgehung der isolierenden Schicht des Mitgliedstaats versucht wird. Bemerkenswert ist so z. B. im Europäischen Konvent, dass es gerade Vertreter stark regionalisierter Staaten (Spanien, Großbritannien) sind, die sich gegen weitergehende regionale Mitwirkungsrechte in einer künftigen europäischen Verfassung aussprechen.

Insgesamt ist die europäische Integration, und dort vor allem die europäische Regionalpolitik, unzweifelhaft zu einem Motor des Regionalisierungsprozesses in bislang zentralistisch regierten Mitgliedstaaten geworden.

Dies gilt jetzt auch im Hinblick auf die innere Struktur der mittel- und osteuropäischen Staaten, die vor dem Beitritt zur EU stehen. Die Verankerung des Ausschusses der Regionen im Vertrag von Maastricht stellte – bei allen Unzulänglichkeiten dieses Gremiums – die europaverfassungsrechtliche Anerkennung dieser Tatsache dar. Dadurch ist auch eine weitere Dynamik in Gang gesetzt worden. Der dort tagtäglich in der Arbeit mögliche Vergleich mit regionalen Strukturen in anderen Mitgliedstaaten ist zu einem ständigen Motor für die innerstaatliche Regionalisierung geworden. Die Repräsentanten der Regionen haben durch ihre Mitwirkung an der EU-Rechtsetzung an Statur gewonnen. Im Ausschuss der Regionen werden von den Vertretern der Regionen dieselben Themen behandelt wie von denen der Mitgliedstaaten im Ministerrat. Dies hat Auswirkungen auf Selbstverständnis und Selbstbewusstsein der Regionen.

Nicht unbedingt berechtigt ist es, vom Regionalismus als »kleinerem Bruder« des Föderalismus zu sprechen. Beide sind politische Organisationsformen aus eigenem Recht, die aber zahlreiche Gemeinsamkeiten aufweisen. Häberle (S. 444 ff.) zählt insgesamt sieben Legitimationsgründe auf, die beiden gemeinsam sind: Recht auf Verschiedenheit, kulturelle Freiheit und kulturelle Autonomie, die die Demokratie fördernde Wirkung, vertikale Gewaltenteilung, ökonomische Vielfalt und wirtschaftliche Differenz sowie gleichermaßen Solidarität, Integration durch regionale Selbstbestimmung, Aufgabenteilung und Subsidiarität und nicht zuletzt Beiträge zur europäischen Integration. Trotz dieser Gemeinsamkeiten dürfen die Unter-

schiede nicht übersehen werden. Das Entscheidende ist, dass die Regionen keinen Staat wie ein Bundesland bilden und keine Verfassung im eigentlichen Sinne haben. Hier setzt ein Theoretiker des Regionalismus wie Denis de Rougement an, der die Regionen gerade nicht als kleine Staaten, sondern als etwas Eigenes sehen will. Regionen sind somit eine »modernere« Form. Es fehlt ihnen aber gleichzeitig – wenn auch nicht immer – die historische, politische, wirtschaftliche, kulturelle Tiefendimension föderaler Gemeinwesen.

Nur am Rand angesprochen sei ein anderer Aspekt des Verhältnisses von Föderalismus und Regionalismus. Gerade bei großen Bundesländern erscheint ein Binnenregionalismus nicht ausgeschlossen, zum Teil sogar angebracht.

IV.

Das Subsidiaritätsprinzip ist die wohl folgenreichste »politische Entdeckung« der letzten Jahrzehnte. Ursprünglich auf das Verhältnis von Staat und Gesellschaft gemünzt, hat das Subsidiaritätsprinzip heute auch eine regulierende Rolle für das Verhältnis der verschiedenen öffentlichen Ebenen erreicht. Es waren Länder und Regionen, die mit dem Subsidiaritätsprinzip ihre Rolle sowohl gegenüber der Europäischen Union als auch gegenüber den eigenen Nationalstaaten definiert haben. Mit der Verankerung im EG-Vertrag ist die Subsidiarität dem Status eines philosophischen oder gesellschaftspolitischen Prinzips entwachsen und zum europarechtlichen Begriff und darauf folgend zu einem gemeineuropäischen Verfassungsprinzip geworden. Mit der Aufnahme in Artikel 23 Grundgesetz, in dem sich die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, zur Verwirklichung eines vereinten Europas bei der Entwicklung der Europäischen Union mitzuwirken, die insbesondere auch dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist, hat die Subsidiarität Einzug gehalten auch im deutschen Staatsrecht.

Der Begriff hat eine ehrwürdige Geschichte mit einer Spannbreite zwischen Thomas von Aquin und Pierre Joseph Proudhon. Vor dem Hintergrund der sozialen Frage des 19. Jahrhunderts wurde dieses Prinzip in zwei Sozialenzykliken für das Verhältnis zwischen Individuum, Gesellschaft und Staat ausbuchstabiert. In Abgrenzung zu liberalem Individualismus und sozialistischem Kollektivismus führte der französische Personalismus der zwanziger Jahre diese Gedanken weiter. Dem Staat wurde darin nur eine strikt beschränkte Rolle zugebilligt. Initiativen sollen von der lokalen Ebene und dort organisierten Gruppen ausgehen. An Aktualität gewann dieses Denken bei Jacques Maritain, der ein Bild des Europas nach dem Kriege

zeichnete und damit sowohl den Widerstand als auch die europäische föderalistische Bewegung der Nachkriegszeit beeinflusste. Der Subsidiaritätsgedanke stand – so überraschend dies ist – somit bereits am Beginn der europäischen Integration. »Libere et federe«, dieser Name einer französischen Widerstandsgruppe drückt ein Leitmotiv der Résistance aus.

Erst nachdem die Europäische Union hinreichend an Statur gewonnen hatte, wurde das Subsidiaritätsprinzip wieder relevant. Erst im Zuge der weiträumigen Harmonisierung des Binnenmarktprogramms stellte sich ernsthaft die Frage einer stärkeren Schichtung zwischen europäischer, nationaler und – je nach Mitgliedstaat – regionaler oder kommunaler Ebene. Wobei – dies muss betont werden – es hier nicht um Dezentralisierung und Delegation geht, sondern um das ursprüngliche und genuine Recht der jeweils »unteren« Ebene.

Das Subsidiaritätsprinzip ist über die europäische Ebene hinaus zu einem umfassenden politischen Gestaltungsprinzip geworden. Dies hängt auch mit den im Rahmen der wirtschaftlich-technischen Entwicklung immens gesteigerten Möglichkeiten der unteren Ebenen zusammen. Regionen und Kommunen stehen heute nicht mehr für »Provinz«, sondern verfügen im Zeitalter des Internets über die gleichen Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten wie die Zentralregierungen. Etwas Weiteres kommt hinzu: Auch auf kultureller Ebene ist ein Wandel feststellbar, der mit der zunehmenden Betonung von Werten wie Selbstentfaltung und Gleichberechtigung skizziert werden kann. Die Regionen sind damit eine natürliche Bezugsgröße für die Bürger geworden. Sie stehen in einer Äquidistanz zu den Bürgern einerseits, zu den europäischen Entscheidungszentren auf der anderen Seite. Sie wissen um die Anliegen der Bürger und haben die Möglichkeiten, diese weiter zu transportieren.

V.

»Es geht auch anders, aber so geht's auch« mit diesen Worten aus der Brechtschen Dreigroschenoper kann eine Bewertung versucht werden.

Immer wieder gab es Bemühungen, den Föderalismus als eine »natürliche«, anderen politischen Ordnungen vorzuziehende Ordnung herauszuarbeiten. Bemerkenswert ist dabei die Einbettung solcher Überlegungen auch in einen christlichen – katholischen oder protestantischen – Kontext. Der Föderalismus erscheint so als ein Grundprinzip, das, von ganz unten aus gehend, in höchste Höhen führt. Ich glaube, dass eine derartige Verallgemeinerung des föderativen Prinzips auf einen bestimmten Kontext angewiesen ist, auf ein bestimmtes Menschenbild, zumindest aber auf bestimmte

historische Zusammenhänge. Ein von oben dekretierter Föderalismus kann nicht funktionieren, der Föderalismus muss in der Gesellschaft verwurzelt sein oder ihren Bedürfnissen entsprechen.

Diese Voraussetzungen führen dazu, dass leicht eine Verbindung zwischen Föderalismus und Konservativismus gesehen wird. Sofern Konservativismus nicht nur in der Bewahrung bestehender Strukturen gesehen wird, kann dies durchaus zutreffen. Ein urkonservatives Prinzip ist in der Tat die Bewahrung lebendiger Vielfalt gegenüber unitarischer Gleichschaltung.

Hier wird aber zugleich auch eine Schwäche deutlich, die der Föderalismus mit dem Konservativismus teilt. Es besteht die Gefahr, dass die modernen Handlungsnotwendigkeiten entweder überhaupt nicht wahrgenommen werden oder aber, dass nicht die Fähigkeit besteht, sie zu meistern.

Wenn der Föderalismus Zukunft haben will, geht es darum, seine Strukturprinzipien auf die modernsten Herausforderungen anzuwenden. Die Bewahrung des Status Quo, die Hütung von Vorrechten und Privilegien, kann keine Zukunftsperspektive sein. Ein solcher Föderalismus könnte zu Recht mit Samuel von Pufendorf nur als ein »unregelmäßiges, einem Monstrum ähnliches Gebilde« bezeichnet werden.

Unbestritten ist jedoch, dass der Föderalismus sich mit Reformen nicht leicht tut. Seine besten Zeiten zeigt der Föderalismus im Werden: Als Ordnung, unter der verschiedene Teile ein neues Ganzes bilden wollen (Vereinigte Staaten, Europäische Union) oder aber der Zusammenhalt eines auseinanderfallenden Gemeinwesens gesichert wird (Belgien).

Ein weiterer Aspekt wird von einem der führenden Protagonisten von Föderalismus und Regionalismus, Denis de Rougemont, betont, der Schutz vor dem Totalitarismus. Darüber hinaus sieht er in den Regionen auch den wirksamsten Motor für die europäische Einigung. Während die nationalen Regierungen eifersüchtig über ihre Souveränitätsrechte wachen, können von den Bürgern und den Regionen – vor allem auch aus den Grenzregionen – die notwendigen Impulse für die europäische Einigung ausgehen. Die Regionen werden damit der Motor eines europäischen Föderalismus.

VI.

Die Regionalisierung hängt somit in Vielem mit der europäischen Integration zusammen und profitiert vom größeren supranationalen Zusammenschluss. Die Europäische Union ihrerseits kann aus föderalen und regionalen Erfahrungen Nutzen ziehen. Wenn es um eine künftige europäische Ordnung geht, so wird sicher auf Regelungsmuster des Föderalismus zurückgegriffen werden müssen, diesmal im Verhältnis zwischen Mitglied-

staaten und Europäischer Union. Walter Hallstein drückte dies bereits 1961 so aus: »Die politischen Kräfte in unserem Werk drängen weiter. Es ist notwendig, ihnen eines Tages eine Form zu geben, die aus den Baukästen des Föderalismus entnommen ist, wobei es sich wirklich gleich bleibt, wie man das Ergebnis nennt.« (Walter Hallstein: Europäische Reden, S. 253).

Die Autoren dieses Heftes:

Eckhard Behrens
Bergstr. 29, 69120 Heidelberg

Olaf Bentlage
c/o FDP Baden-Württemberg, Rotebühlstr. 133, 70197 Stuttgart

Dr. Claus-Peter Clostermeyer
Brunnweinbergstr. 16 a), 71344 Waiblingen

Dr. Gerhard Schick
c/o Stiftung Marktwirtschaft, Charlottenstr. 60, 10117 Berlin

Perspektiven für den Länderfinanzausgleich

Wirtschaftskraftorientierte Bemessungsgrundlagen als Alternativen zur »Steuer auf Steuereinnahmen«[*])

Gerhard Schick

Die Diskussion um den Länderfinanzausgleich reißt nicht ab. Unzählige Veröffentlichungen[1]) und eine beeindruckende Reihe politischer Gremien[2]) haben sich in den letzten Jahren mit der Reform des Länderfinanzausgleichs befasst. Dies ist nicht wirklich verwunderlich. Denn zum einen handelt es sich um Finanztransfers, die sowohl für die gebenden als auch für die nehmenden Gebietskörperschaften relevante Größenordnungen erreichen. Zum zweiten sind föderale Verteilungsmechanismen, auch wenn sie in der langen Frist als Tausch zum Vorteil aller bzw. als intertemporale Versicherung interpretiert werden können (Schick 2003, 217), stets dem Versuch der beteiligten Akteure ausgesetzt, die Verteilung zu ihren kurzfristigen Gunsten zu verändern. Zum dritten ist der derzeitige Länderfinanzausgleich schlicht und einfach von schlechter Qualität. Die Ursache dafür liegt in der

[*]) Überarbeitete Fassung eines am 16.11.2002 auf der Tagung des Seminars für freiheitliche Ordnung »Föderalismus – Fehlentwicklungen und Reformbedarf« in Bad Boll gehaltenen Vortrags.

[1]) Reformvorschläge von ökonomischer Seite finden sich unter anderem in Buhl/Pfingsten (1986), Bartsch/Probst (1988), Huber/Lichtblau (1997; 1998), Ottnad/Linnartz (1997, Kapitel 7), Lichtblau (1999), Kronberger Kreis (2000), Scherf (2001). Ökonomische Analysen der Anreiz- und Verteilungswirkungen sowie der verschiedenen Reformprozesse nehmen unter anderen der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992), Färber (1993), Loeffelholz (1993), Homburg (1994; 1996), Peffekoven (1994), Krahwinkel/Grobosch (1998), Vesper (1998), Bösinger (1999), Döring (1999), Ebert/Meyer (1999), Färber/Sauckel (2000), Kronberger Kreis (2000), Pitlik/Schmid (2000) vor. Von juristischer Seite sind Beiträge von Henke/Schuppert (1993), Korioth (1997), Hidien (1998) zu nennen.

[2]) Zu nennen ist beispielsweise die Föderalismuskommission der Friedrich-Naumann-Stiftung, die in einer Reihe von Föderalismus-Manifesten ihre Arbeitsergebnisse publiziert hat; die Koalitionsvereinbarung 1998 sah die Einrichtung einer Enquete-Kommission zur Neuordnung der Finanzverfassung vor; Ende 1998 wurde eine Bund-Länder-Regierungskommission zu selbem Zwecke beschlossen; eine Enquete-Kommission des bayrischen Landtags beschäftigte sich unlängst mit der Föderalismus-Reform; nach einem gemeinsamen Beschluss des Bundeskanzlers und der Ministerpräsidenten vom Dezember 2001 soll eine Arbeitsgruppe Finanzen innerhalb einer Kommission »Föderalismusreform« sich mit dem Thema Finanzverfassung beschäftigen; Mitte 2003 soll die Kommunalfinanzreformkommission ihre Arbeit vorlegen, deren eine Arbeitsgruppe sich mit den Kommunalsteuern, die andere mit der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe beschäftigt – beides hat wesentliche Rückwirkungen auf die gesamte Finanzverfassung.

Serie von politischen Kompromissen, die ihn aufgrund der Entscheidungsstrukturen im deutschen Föderalismus hervorgebracht haben. Diese Entscheidungsstrukturen erschweren nach der politikwissenschaftlichen These der »Politikverflechtung« (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976; Scharpf 1985; 1989) auch für die Zukunft eine grundlegende Reform.

Der vorliegende Beitrag versucht insofern einen anderen Ansatz für einen Ausweg aus dem Dilemma, als er die Verteilungsstruktur als politisch gegeben hinnimmt und nach einer möglichen Veränderung der Bemessungsgrundlagen fragt. Dazu werden zunächst der Ist-Zustand (Abschnitt 1) sowie der Zustand ab 2005 (Abschnitt 2) skizziert und kritisch bewertet. Anschließend setze ich mich mit einem der chancenreicheren Reformvorschläge kritisch auseinander (Abschnitt 3) und diskutiere Vor- und Nachteile alternativer Bemessungsgrundlagen (Abschnitt 4 bzw. 5). Abschnitt 6 fasst zusammen.

1. Der Länderfinanzausgleich heute

Grundsätzlich sieht die bundesdeutsche Finanzverfassung die Haushaltsautonomie von Bund und Ländern vor (Art. 109 GG). Nach Art. 104 a Abs. 1 GG finanzieren Bund und Länder gesondert ihre Aufgaben. Ausnahmen bestehen

– nach Abs. 2 bei Bundesgesetzen, die von den Ländern im Auftrag des Bundes ausgeführt werden (Art. 85 GG),
– nach Abs. 3 bei Geldleistungsgesetzen des Bundes,
– nach Abs. 4 bei Bundesinvestitionshilfen.

In diesen Fällen beteiligt sich der Bund an der Finanzierung von Landesaufgaben. Außerdem sind nach Art. 91a GG die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes sowie der Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken Gemeinschaftsaufgaben.

Den Gliedstaaten kommt im deutschen Verfassungsrecht praktisch kein Steuerfindungsrecht und keine Steuergesetzgebungskompetenz zu. Alle relevanten Steuern werden durch Bundesgesetz festgelegt. Der Bund hat außerdem die Gesetzgebungskompetenz zur »Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet« (Art. 72 GG), ohne dass die Art der »Gleichwertigkeit« oder des dazu erforderlichen Ausgleichs präzisiert wäre. Die Finanzverwaltung, deren Spitzen gemeinsam von Bund und jeweiligem Land benannt werden, obliegt im Wesentlichen den Landesbeamten. In der Finanzverfassung spiegelt sich damit die spezifische vertikale Gewal-

tenteilung zwischen gesetzgebendem Bund und verwaltenden Ländern wider, die auf die Reichseinigung im 19. Jahrhundert zurückzuführen ist und sich unter dem Einfluss des europäischen Föderalismus noch verstärkt hat (Schick 2003, 37, 43). Bundesgesetze mit Wirkung auf die Länder bedürfen jedoch der Zustimmung des Bundesrates. Dies führt dazu, dass die Steuergesetzgebung wie auch der Finanzausgleich weitgehend in Kooperation zwischen den föderalen Ebenen erfolgt.

Beim Finanzausgleich ist zwischen primärem und sekundärem Finanzausgleich zu unterscheiden. Der primäre Finanzausgleich regelt die Zuordnung der Steuereinnahmen auf die Gebietskörperschaften. In vertikaler Hinsicht ist die Ertragskompetenz für jede Steuer festzulegen. Für die aufkommensstarken Steuern teilen sich Bund, Länder und Gemeinden die Ertragskompetenz (bei der Umsatzsteuer etwa im Verhältnis 54,8 : 43,0 : 2,2, bei der Einkommensteuer im Verhältnis 42,5 : 42,5 : 15, bei der Körperschaftsteuer 50 : 50 : 0). Man bezeichnet diese Steuern daher als »Verbundsteuern«. Andere Steuern wie die Mineralölsteuer, die Ökosteuer und die Tabaksteuer (Bundessteuern) oder die Kraftfahrzeugsteuer, die derzeit nicht erhobene Vermögensteuer, die Erbschaftsteuer, die Biersteuer, die Rennwett- und Lotteriesteuer, die Spielbankabgabe (Landessteuern) stehen nur einer Ebene zu. Grunderwerbsteuer, Grundsteuer und Hundesteuer sind Gemeindesteuern. Die Gewerbe(ertrag)steuer ist eigentlich eine Gemeindesteuer. Durch die Gewerbesteuerumlage partizipieren Bund und Länder jedoch am Aufkommen.

In horizontaler Hinsicht ist festzulegen, welchem Bundesland bzw. welcher Kommune welche Erträge zustehen. In Bezug auf die Gemeindesteuern gilt zunächst das Prinzip des örtlichen Aufkommens, das jedoch durch länderspezifische Regelungen der jeweiligen Kommunalfinanzausgleichssysteme modifiziert wird. Die Landessteuern stehen den jeweiligen Ländern nach dem örtlichen Aufkommen zu. Bei den Verbundsteuern ist zu differenzieren: Während sich die Zerlegung der Einkommen-/Körperschaftsteuer nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens richtet, wird die Umsatzsteuer – mit Ausnahme des Umsatzsteuervorwegausgleichs in Höhe von 25% der gesamten Umsatzsteuereinnahmen – nach der Einwohnerzahl verteilt. Beim Prinzip des örtlichen Aufkommens ist nach § 1 Abs. 1 Zerlegungsgesetz in Deutschland für die progressive Einkommensteuer der Wohnort – und nicht etwa der Ort der Arbeitsstelle – maßgeblich. Die Körperschaftsteuer wird gemäß § 2 Zerlegungsgesetz nach dem Verhältnis der Lohnsumme den Bundesländern zugeteilt, in denen sich Betriebsstätten der Körperschaft befinden.

Diese Regelungen des primären Finanzausgleichs werden in der Reformdiskussion um den Länderfinanzausgleich häufig als gegeben angesehen.

Da sie die Ursache für bestimmte Ausgleichsbedarfe darstellen, setzt eine sinnvolle Reform der Finanzverfassung jedoch bereits beim primären Finanzausgleich an. Dieser stellt keineswegs eine »natürliche« Einnahmenverteilung dar, die mit der marktlichen Einkommensverteilung verglichen werden könnte, sondern ist bereits Ergebnis distributiver Entscheidungen. Dies wird am Beispiel Bremen deutlich:

– Für einen Stadtstaat wie Bremen, auf dessen Territorium viele Pendler aus dem Umland arbeiten, ist die Zerlegung der Einkommensteuer nach dem Wohnort nachteilig. Entsprechend wechselte Bremen, als die ursprüngliche Zerlegung nach dem Arbeitsort zugunsten der derzeitigen Regelung aufgegeben wurde, vom Zahler- zum Nehmerland im Länderfinanzausgleich.[3])
– Die Progression in der Einkommensteuer führt bei Zerlegung nach dem örtlichen Aufkommen zu einer Progressivität der Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften. Die Höhe der Steuereinnahmen wirtschaftlich starker und schwacher Bundesländer unterscheidet sich nicht nur im Verhältnis ihrer Wirtschaftskraft, sondern überproportional. Die für die Finanzierung innerhalb einer Gebietskörperschaft politisch gewünschte Progressionswirkung, die reiche Haushalte überproportional stärker belastet als arme, ergibt eine Progressionswirkung zwischen den Gebietskörperschaften. Diese ist insoweit intendiert, als reiche Bundesländer überproportional zur Finanzierung von Bundesaufgaben herangezogen werden. Unintendiert ist jedoch die überproportional starke Finanzkraft wirtschaftlich starker Länder, die durch den Länderanteil an der progressiven Einkommensteuer entsteht. Sie führt, wenn man von einem etwa gleichmäßigen Bedarf öffentlicher Güter ausgeht, zu einem kontinuierlichen Ausgleichsbedarf zwischen den Ländern.
– Für eine Hafenstadt wie Bremen, in der die Einfuhrumsatzsteuer auf importierte Güter eingenommen wird, ist die Verteilung der Umsatzsteuereinnahmen nach der Einwohnerzahl nachteilig. Die Vorteile in Form höherer Umsatzsteuereinnahmen, die normalerweise die vom Hafenstandort getragenen Kosten für die Bereitstellung des Hafens decken könnten, kommen allen Bundesländern zugute. Ein Ausgleichsbedarf entsteht.

Der sekundäre Finanzausgleich – hier als Länderfinanzausgleich im weiteren Sinne bezeichnet – bezieht sich auf die Umverteilung der finanziellen

[3]) Vgl. Freie Hansestadt Bremen (1998). Aus diesem Grund stellt die Behandlung der Stadtstaaten ein Sonderproblem dar, das durch das Zerlegungsgesetz geschaffen wird und somit auch dort und nicht im Finanzausgleich gelöst werden sollte. Im Folgenden wird deshalb die Stadtstaatenproblematik nicht weiter diskutiert.

Ressourcen, die den Gebietskörperschaften nach dem primären Finanzausgleich zustehen. Er umfasst

– den bereits genannten Umsatzsteuervorwegausgleich in Höhe von 25% der Umsatzsteuereinnahmen, der die Finanzkraftunterschiede zu 92% ausgleichen soll,
– den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne, der einen Ausgleich zu 95% erreichen soll,
– die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen mit einem Ausgleichsziel von 99,5% und
– die Sonder-Bundesergänzungszuweisungen, durch die es teilweise zur politisch gewollten, aber immer wieder umstrittenen Übernivellierung kommt.

Die genannten Ausgleichssätze beziehen sich auf das Verhältnis von Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl. Die Finanzkraftmesszahl eines Bundeslandes ist die Summe seiner Einnahmen aus den Verbundsteuern und aus den Ländersteuern abzüglich seiner Sonderlasten (z. B. für Seehäfen), zuzüglich 50 % der Steuereinnahmen seiner Gemeinden. Letztere werden mit normierten Hebesätzen und Grundfreibeträgen berechnet. Die Finanzkraftmesszahl misst also im Wesentlichen die Steuerkraft eines Bundeslandes.

Die Ausgleichsmesszahl eines Landes ist die Summe aus der Ausgleichsmesszahl für die Ländereinnahmen und der Ausgleichsmesszahl für die Gemeindeeinnahmen. Beide Größen ergeben sich aus den auszugleichenden Einnahmen je Einwohner im Bundesdurchschnitt, vervielfacht mit der Einwohnerzahl eines Landes. Für die Berechnung der Ausgleichsmesszahl wird also de facto ein Durchschnitt der Finanzkraftmesszahlen der Bundesländer gebildet. Referenzgröße für die Ausgleichssätze ist also ein Durchschnittswert, nicht ein Bedarfswert. In die Berechnung der Einwohnerzahl eines Bundeslandes für die Ausgleichmesszahlen geht allerdings die Einwohnerwertung auf Länder- bzw. auf Gemeindeebene ein. Diese stellt insofern eine Bedarfskomponente dar, als ihr die Vermutung zugrunde liegt, dass Gebietskörperschaften mit einer hohen Bevölkerungsdichte einen höheren Finanzbedarf haben als andere (vgl. Abbildung 1).

Der Länderfinanzausgleich stellt somit im Wesentlichen eine »Steuer auf Steuereinnahmen« dar (Baretti/Huber/Lichtblau 2000), die – vergleichbar dem Konzept der negativen Einkommensteuer – nicht nur die Erhebung der Einkommen, sondern auch die Verteilung derselben regelt. Der Tarifverlauf dieser Steuer ist asymmetrisch und stufenförmig. Das wird in Abbildung 2 deutlich, bei der auf der horizontalen Achse das Verhältnis von Finanzkraftmesszahl zu Ausgleichsmesszahl und auf der vertikalen Achse die

	Einwohnergewichtung auf Länderebene	Einwohnergewichtung bei Gemeindesteuern
	§ 9(2) FAG	§ 9(3) FAG
Nordrhein-Westfalen	100	114,6
Bayern	100	108,1
Baden-Württemberg	100	108,3
Niedersachsen	100	109,6
Hessen	100	109,6
Rheinland-Pfalz	100	108,6
Schleswig-Holstein	100	106,9
Saarland	100	109,5
Hamburg	135	129,1
Bremen	135	120,1
Sachsen	100	109,0
Sachsen-Anhalt	100	107,4
Thüringen	100	105,9
Brandenburg	100	105,8
Mecklenburg-Vorp.	100	106,7
Berlin	135	133,6

Abb. 1: Einwohnerwertung im Länderfinanzausgleich nach § 9 Finanzausgleichsgesetz (FAG).

Höhe des Ausgleichssatzes dargestellt ist. Im rechten Teil der Abbildung finden sich die reicheren Länder, deren Finanzkraft höher ist als der gewichtete Länderdurchschnitt, wie er in der Ausgleichsmesszahl zum Ausdruck kommt. Die Tariflinie zeigt, wie hoch die Belastung der überdurchschnittlichen Einnahmen durch den Finanzausgleich ist. Der linke Teil der Abbildung bezieht sich auf die ärmeren Länder, deren Finanzkraft unterdurchschnittlich ist. Die Tariflinie stellt hier den Transferbezug dar. Sie zeigt die Höhe der Entlastung, die bei unterdurchschnittlichen Einnahmen gewährt wird. Aufgrund der Einnahmengarantie verläuft diese Linie teilweise bei 100 %: Der Fehlbetrag wird in diesem Bereich vollkommen ersetzt.

Dass sich Einnahmen und Ausgaben entsprechen, ist bei einem solchen asymmetrischen Tarifverlauf zufällig. Problematischer als dieser techni-

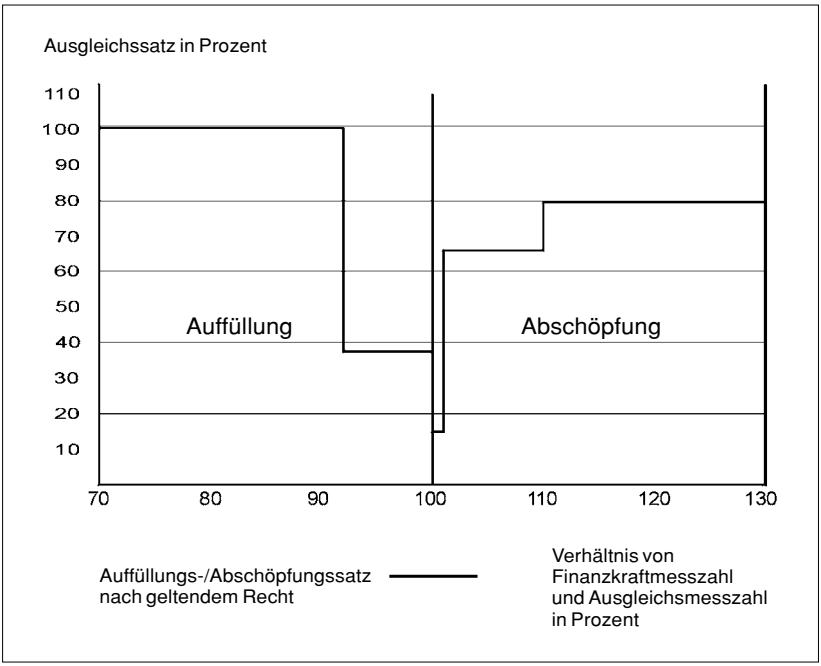

Abb. 2: Tarifverlauf im Länderfinanzausgleich.

sche Fehler und die allgemeine Komplexität des Gesamtsystems sind jedoch die Anreizeffekte für die Länderfinanzminister. Wie Huber/Lichtblau (1997) analysiert haben, verbleibt von zusätzlichen Einnahmen an Ländersteuern nur ein geringer Prozentsatz im eigenen Land (Abbildung 3). Dieser Effekt ist aufgrund der Pro-Kopf-Berechnung der Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich umso ausgeprägter, je kleiner ein Land ist. Weil der Länderfinanzausgleich darauf angelegt ist, die Pro-Kopf-Finanzkraft zu nivellieren, führen zusätzliche Steuereinnahmen in einem kleinen Bundesland zu höheren Abflüssen. Denn die Pro-Kopf-Veränderungen der Finanzkraft sind im kleinen Bundesland bei gleicher absoluten Veränderung der Landessteuereinnahmen höher.

Die in Abbildung 3 genannten Einnahmegrößen spiegeln jedoch noch nicht die Anreizwirkungen für den Länderfinanzminister wider, da ein Teil der im eigenen Land verbleibenden Einnahmen an die Gemeinden geht. Es lässt sich zeigen, dass in der Mehrzahl der Länder zusätzliche Lohnsteuereinnahmen, die sich aus einer Ansiedlung eines neuen Gewerbebetriebs er-

geben könnten, sogar zu Mindereinnahmen im Landeshaushalt führen (Abbildung 4).

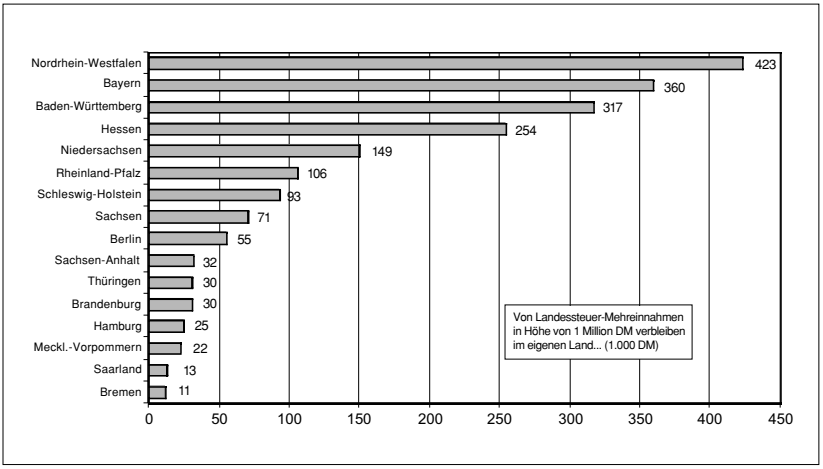

Abb. 3: Marginaleffekte des Finanzausgleichs (Huber/Lichtblau 1997, 35).

Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass ein rational agierender Landesfinanzminister zum einen keinen allzu großen Ehrgeiz hat, die systematische Erhebung der Steuern durch die Finanzverwaltung sicherzustellen. Denn während die Personalkosten eines Betriebsprüfers im Landeshaushalt anfallen, fließen die von ihm zusätzlich erhobenen Steuereinnahmen weitgehend anderen Bundesländern, dem Bund oder den Gemeinden zu. Weil der Länderfinanzausgleich den für die Steuererhebung Verantwortlichen keinen Anreiz zur umfassenden Steuererhebung gibt, ist er ein höchst effizientes Konstrukt zur Förderung der Steuerhinterziehung.

Zum zweiten ist zu vermuten, dass in Deutschland der Wettbewerb der Gebietskörperschaften um Gewerbeansiedlungen und zahlungskräftige Bürger unter diesen Bedingungen nicht funktioniert bzw. höchst merkwürdige Ergebnisse zeitigt. Wenn bei der Verlagerung von Produktionsstätten zwischen zwei Bundesländern (z.B. von Hessen nach Thüringen) beide Seiten verlieren, ist die Grundlage für einen produktiven Steuerwettbewerb nicht gegeben. Da nur das Arbeitsplatz-Argument für eine aktive Ansiedlungspolitik spricht, nicht aber die Steuereinnahmen, gibt es einen Anreiz,

	Abflüsse aus dem Land in 1.000 DM		Zuflüsse ins Land in 1.000 DM		
	Bund	Andere Länder	Netto	Davon an: Gemeinden	Land
Nordrhein-Westf.	363,3	348,8	288,0	150	138,0
Bayern	363,3	381,4	255,4	150	105,4
Baden-Württemberg	363,3	391,6	245,2	150	95,2
Hessen	363,3	434,8	201,9	150	51,9
Niedersachsen	644,5	206,1	149,4	150	-0,6
Rheinland-Pfalz	644,5	227,2	128,3	150	-21,7
Schleswig-Holstein	644,5	234,2	121,3	150	-28,7
Berlin	363,3	534,4	102,4	150	-47,6
Sachsen	405,6	492,4	102,0	150	-48,0
Sachsen-Anhalt	405,6	503,2	91,2	150	-58,8
Brandenburg	405,6	504,3	90,0	150	-60,0
Thüringen	405,6	504,6	89,8	150	-60,2
Hamburg	363,3	550,3	86,5	150	-63,5
Mecklenburg-Vorp.	405,6	508,6	85,8	150	-64,2
Bremen	397,0	519,0	84,0	150	-66,0
Saarland	405,6	512,9	81,4	150	-68,6

Abb. 4: Grenzeffekte des Finanzausgleichs 1996: Ab- und Zuflüsse bei zusätzlichen Lohnsteuereinnahmen von 1 Million DM (Huber/Lichtblau 1997, 32)

Unternehmen vor allem durch Steuersubventionen anzulocken. Diese sind jedoch nach allgemeiner Auffassung keine sinnvolle Form der Wirtschaftspolitik (u.a. Gerken et al. 2002, 215–219).

Diese Ineffizienzen schaden nicht nur den beteiligten Fiski, sondern verringern auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands im internationalen Wettbewerb um Fachkräfte und Direktinvestitionen (Färber 2000).

2. Der reformierte Länderfinanzausgleich ab 2005

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11.11.1999[4]), das auf eine Klage Baden-Württembergs und Bayerns zurückging, verpflichtete den Gesetzgeber zum Erlass eines Maßstäbegesetzes bis spätestens Ende 2002. In diesem sollten die unbestimmten Rechtsbegriffe im Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem konkretisiert und auf diesem Wege Kriterien eines rationalen Finanzausgleichs aufgestellt werden. Auf dieser Grundlage sollte dann bis Ende 2004 ein neues Finanzausgleichsgesetz verabschiedet werden. Die Intention des Gerichts, durch diese Zweiteilung des Gesetzgebungsprozesses das periodisch wiederkehrende Feilschen um die Einnahmen zugunsten einer langfristig angelegten Konzeption zu ersetzen, erfüllte sich kaum.

Die Beratungen über das Maßstäbegesetz, das am 12.9.2001 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht wurde, fanden unter dem Eindruck der zeitnah stattfindenden Verhandlungen zum Solidarpakt II und den direkt nachfolgenden Finanzausgleichsverhandlungen statt. Teilbereiche waren bereits als Gegenleistung für die Zustimmung einzelner Bundesländer zur Steuerreform 2000 vorab vereinbart worden. Eine tiefgreifende Reform der föderalen Finanzverfassung, wie sie der Intention des Verfassungsgerichts entsprach, konnte unter diesen Bedingungen nicht erreicht werden.[5]) Details wurden jedoch rationaler gestaltet:

Im Bereich der Einwohnerbewertung kam es zu einer systematischen Untersuchung durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, die Eingang in das Gesetz fand. Sie ersetzte die allgemeine Vermutung, dass eine hohe Bevölkerungsdichte zu zusätzlichem Bedarf führe, durch eine wissenschaftliche Bedarfsanalyse, die einen erhöhten Bedarf auch für Bundesländer mit extrem niedriger Bevölkerungsdichte konstatierte.[6]) Einwohner von Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt erhalten nun ebenfalls ein höheres Gewicht.

Die Tarifstruktur des Länderfinanzausgleichs wurde symmetrisch gestaltet. In Abbildung 5 wird die Reform in der aus Abbildung 2 bekannten Form dargestellt. Die gepunktete Linie zeigt die Ausgleichssätze ab 2005. Sie ist symmetrisch zur 100 %-Marke, an der sich Finanzkraft- und Ausgleichmesszahl entsprechen. Die durchgezogene Linie kennzeichnet die derzeit gültigen Ausgleichssätze. Deutlich wird im Vergleich beider Systeme, dass die

[4]) BVerfGE 101, 158.

[5]) Zur Kritik an der Umsetzung der Verfassungsgerichtsvorstellung vgl. Ossenbühl (2000), Peffekoven (2001).

[6]) Vgl. die Zusammenfassung derselben (Eltges/Zarth/Jakubowski 2001) sowie Zimmermann (2001).

Ausgleichssätze abgesenkt wurden und insbesondere die 100%-ige Auffüllung im neuen System nicht mehr vorgesehen ist. Die Grundproblematik der negativen Anreizwirkungen wird damit jedoch nicht einmal ansatzweise gelöst. Immer noch werden Grenzbelastungen von über 70 % erreicht. Für die Mehrzahl der Bundesländer bleibt deswegen nach wie vor weit weniger als die Hälfte der zusätzlichen Steuereinnahmen im eigenen Land.

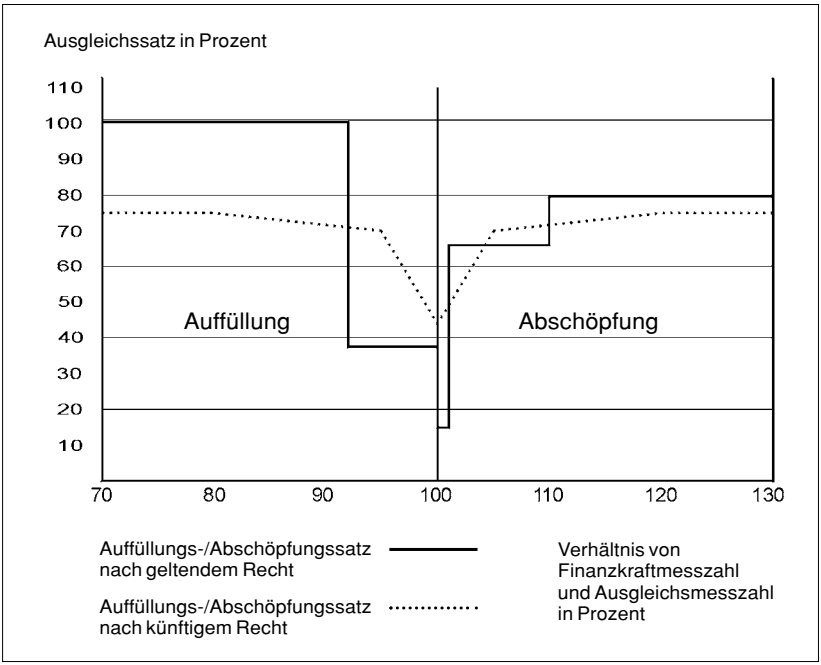

Abb. 5: Tarifstruktur des Länderfinanzausgleichs ab 2005.

3. Reformvorschlag von Huber und Lichtblau (1997)

Bernd Huber und Karl Lichtblau haben 1997 ein Konzept präsentiert, das »einen angemessenen Ausgleich zwischen dem föderativen Wettbewerbsgedanken und dem verfassungsrechtlich vorgegebenen Ausgleichsgedanken schaffen will« (Huber/Lichtblau 1997, 37). Dazu soll vor allem die durch den Länderfinanzausgleich erzeugte Grenzbelastung auf die Landessteuereinnahmen sinken. Neben diesen Zielen formulieren Huber und

Lichtblau auch noch zwei »pragmatische Reformansprüche«: Das Reformkonzept solle sich möglichst einfach in das bisherige Regelwerk des Länderfinanzausgleichs einfügen und die bisherige Finanzausstattung der einzelnen Bundesländer nicht wesentlich verändern. Letzteres bedeutet, dass die Autoren die politischen Verteilungsentscheidungen als gegeben annehmen. Dies ist angesichts der Entscheidungsstrukturen im deutschen Föderalismus eine m. E. sinnvolle Herangehensweise.

Das erste Element ihres Reformvorschlags sind zum einen die Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleichs, der Garantieklauseln und der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen und zum zweiten die Anwendung eines einheitlichen linearen Ausgleichstarifs auf Überschüsse und Fehlbeträge. Auf diese Weise soll das auf den Finanzkraftmesszahlen basierende Finanzausgleichssystem rationaler, übersichtlicher und vor allem anreizkompatibler gestaltet werden.

Das zweite Element besteht in der Schaffung eines Fonds für Pauschaltransfers für einen bestimmten Zeitraum. Dadurch sollen, dem pragmatischen Reformanspruch entsprechend, Verschiebungen der Finanzkraft in den ersten Jahren nach der Reform vermieden werden.

Dadurch, dass seit der Formulierung des Reformvorschlags einige Jahre vergangen sind, ergibt sich die Möglichkeit, zu berechnen, welche Finanzausstattung die Bundesländer bei identischer wirtschaftlicher Entwicklung erhalten hätten, wenn statt des gegenwärtigen Systems das Reformmodell von Huber/Lichtblau verwirklicht worden wäre.

Dieser Vergleich zwischen der realen und der nach dem Reformvorschlag berechneten Finanzkraft nach dem Finanzausgleich macht deutlich, dass sich die Gewinne und Verluste nach einer Reform in der Tat in Grenzen gehalten hätten. Das Hauptziel des Reformkonzepts von Huber und Lichtblau, nämlich die weitgehende Beibehaltung der Finanzkraft der Bundesländer bei gleichzeitiger Verbesserung der Anreizwirkungen durch die Reduzierung der Grenzbelastungen des gegenwärtigen Finanzausgleichs, wird erreicht. Die Grenzbelastung sinkt für alle Bundesländer. Von 1 Million Landessteuer-Mehreinnahmen verbleiben jeweils mehr als 50% im eigenen Land (Huber/Lichtblau 1997, 42). Allerdings wird bereits in den ersten Jahren sichtbar, dass vor allem die finanzschwächeren Bundesländer mittel- bis langfristig zu den Verlierern des Reformmodells gehören werden (siehe Abbildung 6). Je weiter man sich vom Basisjahr entfernt, desto größer wird die Benachteiligung im Verhältnis zum jetzigen System. Dieses Ergebnis überrascht nicht: Bei gleicher prozentualer Entwicklung der Wirtschaftskraft erzielen aufgrund der Progressivität der Steuerverteilung die reicheren Länder höhere Steuereinnahmen. Wenn sich darüber hinaus, wie tatsächlich geschehen, die Wirtschaftskraft der Bundesländer auseinanderentwickelt,

verändert sich die Steuerkraftverteilung überproportional. Der in seiner Höhe gleichbleibende Fonds kann die politisch erwünschte Verteilung schon in mittlerer Frist nicht garantieren.

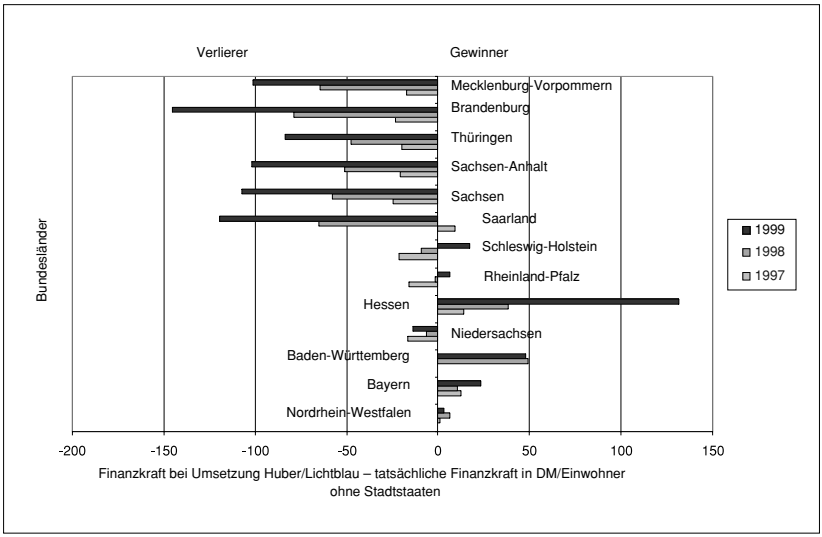

Abb. 6: Gewinner und Verlierer des Huber/Lichtblau-Reformvorschlags im Vergleich zur tatsächlich erzielten Finanzkraft nach Länderfinanzausgleich.[7])

Letztendlich bleibt der Ansatz von Huber/Lichtblau in zwei Richtungen auf halber Strecke stehen. Zum einen wird die politisch determinierte Verteilung zwar akzeptiert, aber noch nicht einmal für eine Legislaturperiode gesichert, so dass der Vorschlag für die Verliererländer nicht zustimmungsfähig sein kann. Zum anderen ist nicht plausibel, weshalb die Grenzbelastung nur »wesentlich« reduziert werden soll, die Bemessungsgrundlage Finanzkraft aber nicht in Frage gestellt wird. Eine Abkehr von der Konzeption des Länderfinanzausgleichs als Steuer auf die Steuereinnahmen wird nicht erwogen.

Die Frage, die sich also stellt, ist, ob und wie ein leistungsgerechter Länderfinanzausgleich gestaltet werden kann, der erstens die politisch festge-

[7]) Diese und die folgenden Abbildungen wurden auf der Grundlage von Finanzausgleichsdaten des Bundesministeriums der Finanzen sowie Daten des Statistischen Bundesamtes erstellt.

legte Verteilung nicht schon nach kurzer Zeit systematisch verändert und zweitens die Anreizproblematik systematisch und nicht nur graduell verbessert. Oder anders formuliert: Gibt es einen Indikator für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Länder, der den Ausgleichsbedarf im Länderfinanzausgleich anzeigt und weder, wie die Steuereinnahmen, von den Ländern beeinflusst werden kann noch deren Interesse an der Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit hemmt? Diese Überlegung ist insbesondere dann relevant, wenn den Ländern eigene steuerpolitische Spielräume gegeben werden sollen (u.a. Kronberger Kreis 2000). Dann nämlich sollte der Ausgleich nicht auf der Grundlage tatsächlicher Steuereinnahmen berechnet werden, sondern anhand der besteuerbaren Bemessungsgrundlage, der regionalen Wirtschaftskraft.

Der hier vorgeschlagene alternative Weg, um zu einem Ausgleich des föderativen Wettbewerbsgedanken mit dem verfassungsrechtlich verankerten und politisch vorgegebenen Ausgleichsgedanken zu kommen, besteht folglich in der Umstellung der Bemessungsgrundlage von der Finanzkraft auf die Wirtschaftskraft der Bundesländer.

4. Wirtschaftskraft als Bemessungsgrundlage des Finanzausgleichs I: direkte Messung

Die Wirtschaftskraft einer Gebietskörperschaft kann entweder direkt oder indirekt in der Bemessungsgrundlage für den Länderfinanzausgleich abgebildet werden. Als direkte Indikatoren für die Wirtschaftskraft kämen das Bruttosozialprodukt (BSP) oder das Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Frage. Während das BSP ein Einkommensindikator einer Volkswirtschaft ist, da es alle Einkommen erfasst, die von Inländern erwirtschaftet werden, ist das BIP ein Produktionsindikator einer Volkswirtschaft, da es alle Einkommen erfasst, die im Inland generiert werden. Da die Zerlegung der Einkommensteuer als wichtigster Steuer nach dem Wohnortprinzip erfolgt, kommt als mögliche Bemessungsgrundlage eines reformierten Länderfinanzausgleichs nur das BSP in Frage. Andernfalls würden im Länderfinanzausgleich vor allem die Stadtstaaten reicher gerechnet, als sie es nach der Primärverteilung sind, weil die Primäreinkommen der Pendler zwar am Wohnort versteuert, im Finanzausgleich jedoch dem Arbeitsort zugerechnet würden.

Welche Vor- und Nachteile hätte ein solcher BSP-basierter Finanzausgleich?

Ein erster Vorteil liegt darin, dass mit der Wirtschaftskraft die Zielgröße der Bürger belastet wird. Ausweichreaktionen der Landesregierungen sind

also nur insofern möglich, als die statistische Erfassung dieser Wirtschaftskraft beeinflusst wird. Da sowohl die Erfassungsregeln, Definitionen und Normen als auch Datenquellen, Basisstatistiken und statistische Verfahren in allen Bundesländern identisch sind, besteht insoweit kein Problem. Als rein statistische Größe ist das BSP jedoch (wie auch das BIP oder die nach steuerlichen Kriterien ermittelte Finanzkraft) mit einem potenziellen Unsicherheitsbereich behaftet (vgl. Raddatz 2002, 168ff). Probleme sind im Wesentlichen beim informellen Sektor zu erwarten. Zum einen differiert sein Anteil zwischen den einzelnen Bundesländern (Mummert/Schneider 2001). Zum anderen kann ebenso wie beim Finanzkraft-basierten Finanzausgleich durch die Nichterfassung der Schattenwirtschaft (i.w.S.) bzw. eine tendenziöse Schätzung ihres Volumens eine Verringerung der eigenen Beitragslasten bzw. eine Erhöhung der empfangenen Transfers bewirkt werden. Im Unterschied zur Finanzkraft ist das BSP aber eine wesentlich umfassendere Bemessungsgrundlage. Der »Steuersatz« eines BSP-basierten Finanzausgleichs wäre wesentlich geringer als der im jetzigen Finanzkraft-basierten System bestehende Steuersatz von derzeit maximal 100, ab 2005 maximal 75%. Der Anreiz zu Ausweichreaktionen ist dadurch geringer. Hinzu käme die Möglichkeit, die mit der Erfassung betrauten Statistischen Landesämter mit noch größerer Unabhängigkeit von politischen Weisungen auszustatten.

Ein zweiter Vorteil ist die Unabhängigkeit des Finanzausgleichs vom Steuerrecht. Aus diesem Grund stützt die Europäische Union die Beitragsberechnung nicht auf die Steuereinnahmen ihrer Mitgliedstaaten, deren Steuerrecht nach wie vor große Unterschiede aufweist. Für den deutschen Föderalismus würde die Umstellung des Länderfinanzausgleichs auf eine vom Steuerrecht unabhängige Größe nicht nur die Berechnung der Ausgleichsbedarfe deutlich vereinfachen und transparenter gestalten, sondern auch erlauben, den Ländern Gesetzgebungskompetenzen im Steuerrecht zuzuweisen. Während Hebesatzrechte bei der Berechnung des Ausgleichsbedarfs, wie heute schon für die Gemeindesteuern üblich, auch durch normierte Größen neutralisiert werden können, würde ein Wirtschaftskraft-basierter Finanzausgleich darüber hinausgehende steuerpolitische Spielräume auf Landesebene eröffnen.

Die Unabhängigkeit des Finanzausgleichs vom Steuerrecht verkehrt sich allerdings in ihr Gegenteil, wenn steuerpolitische Entscheidungen des Bundesgesetzgebers sich sehr unterschiedlich auf die einzelnen Länder auswirken. Steuerpolitische Spielräume sind deshalb nicht nur eine mögliche Folge, sondern auch Voraussetzung für einen Wirtschaftskraft-basierten Finanzausgleich. Hinzu kommt, dass beim Übergang auf die Bemessungsgrundlage Wirtschaftskraft das grundlegende Problem, das durch die Progressivität der primären Steuerverteilung entsteht (Färber 2000), deutlicher zu Tage tritt. Er-

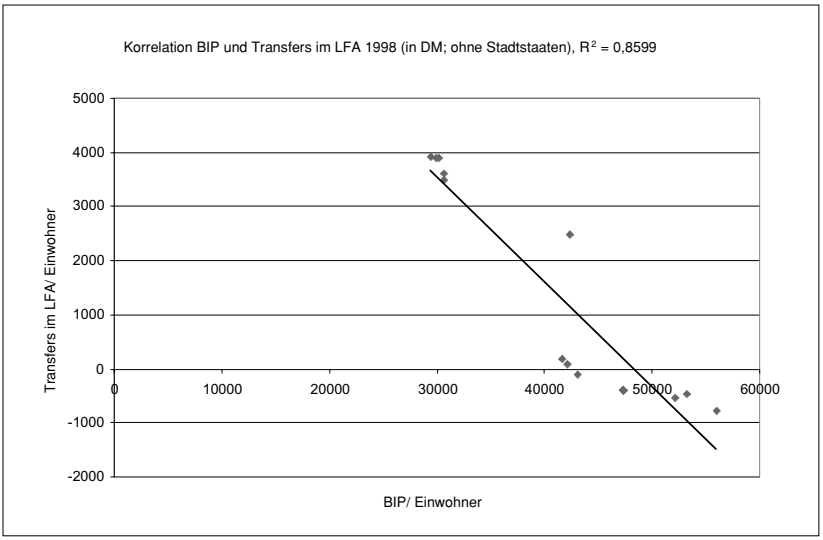

Abb. 7: Zusammenhang zwischen Länderfinanzausgleich und Wirtschaftskraft.

forderlich wäre deshalb, nur den Bundesanteil an den Verbundsteuern progressiv auszugestalten. Die Landessteuereinnahmen würden dann als gleichbleibender Anteil an der Wirtschaftskraft proportional zu dieser wachsen.[8])

Ein Nachteil könnte sein, dass sich bei der Umstellung größere Verschiebungen zum derzeitigen Finanzausgleich ergeben, so dass entweder ein BSP-basiertes Ausgleichssystem nicht konsensfähig ist oder umfangreiche Ergänzungssysteme erforderlich sind, die einer gewünschten Einfachheit entgegenstehen. Mit Umstellungsschwierigkeiten ist bei jedem Systemwechsel zu rechnen. Trotz der genannten Progressivität zeigt sich jedoch ein ausgeprägter Zusammenhang zwischen der Wirtschaftskraft der Länder und den Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich, der in Abbildung 7 beispielhaft für das Jahr 1998 dargestellt ist.[9]) Noch deutlichere Korrelationen ergeben sich in den Jahren 1996, 1997 und 1999.

[8]) Vgl. auch den Vorschlag der Bertelsmann-Stiftung (2003) für eine kommunale Bürgersteuer.

[9]) Da die längeren Zeitreihen für das BSP nur für das Bundesgebiet vorliegen und nicht für die einzelnen Bundesländer, kann an dieser Stelle die Ermittlung der Korrelation zwischen Transferzahlungen im Länderfinanzausgleich und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nur mit dem BIP als Bemessungsgrundlage erfolgen. Da dies, wie erwähnt, insbesondere für die Stadtstaaten problematisch ist, wurde die Korrelation ohne Stadtstaaten überprüft. Mit Stadtstaaten ergibt sich eine deutlich schwächere Korrelation.

Dieser Zusammenhang zwischen geleisteten Transfers und Wirtschaftskraft macht deutlich, dass das vierstufige, teils horizontale, teils vertikale Ausgleichssystem, das Sonderbedarfe und Sonderlasten und (partiell) auch die Finanzkraft der Gemeinden berücksichtigt, letzten Endes in starkem Maße dem Ausgleich von Unterschieden in der Wirtschaftskraft dient. Eine Systemumstellung auf einen Wirtschaftskraft-basierten Finanzausgleich müsste daher grundsätzlich mit relativ geringen Übergangsschwierigkeiten möglich sein.

5. Wirtschaftskraft als Bemessungsgrundlage des Finanzausgleichs II: indirekte Messung

Als indirekter Indikator für die jetzige und künftige Wirtschaftskraft einer Gebietskörperschaft kommt deren Bodenwert in Frage. Steigt die Wirtschaftskraft einer Region, entstehen zusätzliche Möglichkeiten, Einkommen aus selbständiger und unselbständiger Arbeit zu erzielen. Neue Arbeitskräfte und Unternehmen siedeln sich an und erhöhen die Nachfrage nach Wohn- und Geschäftsräumen; die bereits ansässigen Arbeitskräfte erzielen höhere Einkommen, die bereits ansässigen Unternehmen höhere Gewinne. Ihre Kaufkraft, insbesondere auch ihre Nachfrage nach Wohn- bzw. Geschäftsräumen nimmt zu. Es kommt so zu Preissteigerungen auf dem Immobilienmarkt. Der Wert unbebauter und bebauter Grundstücke steigt. Umgekehrt schlägt sich ein Verlust an Wirtschaftskraft in sinkenden Bodenpreisen nieder. Gleichzeitig reflektiert der Bodenwert Sonderlasten und Sonderbedarfe, weil private Käufer und Verkäufer in ihren Preisverhandlungen solche Effekte berücksichtigen. Allerdings berücksichtigen Käufer und Verkäufer von Immobilien *künftige* Einkommenserzielungsmöglichkeiten, so dass neben der *derzeitigen* Wirtschaftskraft teilweise auch die von den Akteuren erwartete Wirtschaftskraft abgebildet wird. Dieser Effekt dürfte allerdings zum einen nur bei starken Strukturveränderungen, wie sie sich beispielsweise nach der Wiedervereinigung im Berliner Immobilienmarkt niederschlugen, quantitativ relevant werden. Zum anderen dürfte er dem Investitionsbedarf von Gebietskörperschaften entsprechen: Dieser erhöht sich bereits dann, wenn eine Veränderung der Wirtschaftskraft erwartet wird. Alternativ zum bestehenden Finanzkraft-basierten Länderfinanzausgleich und dem in Abschnitt 4 diskutierten BSP-basierten Ausgleichssystem käme also möglicherweise ein Bodenwert-basierter Finanzausgleich in Frage.

Die größte Herausforderung stellt in diesem Zusammenhang die Erfassung des Bodenwertes dar. Derzeit wird der Bodenwert im Rahmen der

Grundsteuer und der Grunderwerbsteuer sowie in Bodenrichtwerttabellen erfasst:

(1) Grunderwerbsteuer: Für die Grunderwerbsteuer orientiert sich der Fiskus am Kaufpreis, wie er von den Vertragsparteien vereinbart wurde. Für die kontinuierliche Ermittlung des Bodenwertes ist die Bemessungsgrundlage der Grunderwerbsteuer daher ungeeignet.

(2) Grundsteuer: Die Grundsteuer gliedert sich in die Grundsteuer A und B. Erstere erfasst die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe, der Grundsteuer B unterliegen private und betriebliche Grundstücke. Der Bodenwert wird durch die örtlichen Finanzämter ermittelt. Dies geschieht durch die Festsetzung von Einheitswerten, deren Ermittlung und Fortschreibung durch verschiedene Bewertungsverfahren (Ertrags- und Sachwertverfahren) erfolgt und relativ aufwändig ist (Josten 2000, 25). Außerdem sind die Einheitswerte häufig weit entfernt vom Marktwert (Andres 1994, 5). Das liegt insbesondere auch am starken Vergangenheitsbezug der Einheitswerte. Diese beruhen in den alten Ländern auf der »Wertbasis 1964«, in den neuen Ländern, sofern überhaupt vorhanden, auf der »Wertbasis 1935«. Hinzu kommen starke Abweichungen der Einheitswerte zwischen Grundstücken einerseits und land- und forstwirtschaftlichem Vermögen andererseits, innerhalb des Grundvermögens zwischen verschiedenen Grundstücksarten (bebaut, nicht bebaut, etc.) und innerhalb der gleichen Grundstücksarten aufgrund von Steuerbefreiungen bzw. -vergünstigungen mit sozial- und wirtschaftspolitischer Motivation (§ 36 GrStG: Steuervergünstigung für abgefundene Kriegsbeschädigte; §§ 33, 34 GrStG: (teilweiser) Grundsteuererlaß wegen wesentlicher Ertragsminderung; §§ 3, 4 GrStG: öffentliche Hand, Kirchen sowie gemeinnützige und mildtätige Körperschaften; etc.). Die Einheitswertmethode ist daher weit davon entfernt, ein geeigneter Indikator für die wahre Leistungsfähigkeit einer Immobilie zu sein.[10]) Das Ziel, die Wirtschaftskraft indirekt durch die in den Bodenpreisen enthaltene Bewertung der Marktakteure zu ermitteln, würde bei einer Orientierung an der derzeitigen Grundsteuer verfehlt.

(3) Bodenrichtwerttabellen: Diese Tabellen, die durch Gutachterausschüsse ermittelt werden, enthalten durchschnittliche Lagewerte für sogenannte Bodenrichtwertzonen, für die im Wesentlichen gleiche Nutzungs- und Wertverhältnisse vorliegen. Die Gutachterausschüsse sind unabhängig, arbeiten selbständig und weisungsungebunden. In der Regel ist das Innenministerium des Landes für die Bildung der Ausschüsse, für die Bestellung der ehrenamtlich tätigen Mitglieder und für die Rechtsaufsicht zuständig.

[10])Zur Problematik der Einheitsbewertung bei der Grundsteuer vgl. auch Jenetzky (1994), Halaczinsky (1994) und Josten (2000, 20–27).

Die genauen Verfahren der Wertermittlung sind in Landesverordnungen, also nicht bundeseinheitlich geregelt. Grundlage der Bodenwertermittlung sind Kaufpreissammlungen (§ 193 BauGB) unter Berücksichtigung der jeweiligen Lage auf dem Grundstücksmarkt. Die Kaufpreissammlungen werden für jedes Gemeindegebiet geführt, indem bei jedem Eigentumsübergang der entsprechende Kaufpreis an den Gutachterausschuss übermittelt wird. Die Bodenrichtwerte sind derzeit nicht rechtlich verbindlich, werden aber häufig als Anhaltspunkt für Wertschätzungen von Immobilien herangezogen. Die Finanzverwaltung ist personell in den Gutachterausschüssen vertreten und nutzt die ermittelten Werte als Grundlage für die steuerliche Bewertung des Grundbesitzes.

Die derzeitige Grundsteuer ist aufgrund ihrer Zweiteilung und der unterschiedlichen Wertermittlungsmethoden als Basis für einen Länderfinanzausgleich ungeeignet, während die Bodenrichtwerttabellen nicht bundesweit für alle Grundstücke in einheitlicher Weise erfasst werden. Außerdem mangelt es ihnen an Rechtsverbindlichkeit. Eine geeignete Grundlage für einen Bodenwert-basierten Finanzausgleich existiert damit derzeit nicht. Da das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf die Erbschaft- und Vermögensteuer die Orientierung an Einheitswerten für verfassungswidrig erklärt hat, weil sie die tatsächlichen Vermögenswerte nur noch unzureichend widerspiegeln und so zu Ungleichbehandlungen führen, ist eine stärkere Ausrichtung der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer an Verkehrswerten auch aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten.[11]) In diesem Zusammenhang wird erwogen, die Bodenrichtwerte als Basis für die Grundsteuer heranzuziehen. In diesem Fall würden die problematischen Einheitswerte durch die Bodenrichtwerte ersetzt, die dadurch steuerrechtliche Verbindlichkeit erhielten.[12]) Durch die Nutzung der Bodenrichtwerte als Bemessungsgrundlage der kommunalen Grundsteuer würden damit die Eigenschaften, die beide Bodenwertgrößen derzeit als Basis für den Finanzausgleich ungeeignet erscheinen lassen, überwunden.

Positiv stellt sich bei einer Orientierung an einer reformierten Grundsteuer die Anreizwirkung dar, wenn der Länderfinanzausgleich vollständig auf kommunal ermittelten Daten basieren würde. Die politischen Akteure auf Länderebene hätten zwar ein Interesse, die Bodenbewertung möglichst niedrig ausfallen zu lassen. Die kommunalen Akteure, die für die Festlegung der Grundsteuer zuständig sind, haben jedoch ein Interesse, diese in vollem Wert zu vereinnahmen. Mit Ausweichreaktionen ist folglich nicht zu

[11]) Vgl. »Bundesländer wollen Erhebung der Grundsteuer reformieren«, Handelsblatt vom 25.2.2003, S. 4.

[12]) Vgl. hierzu den Vorschlag der Bertelsmann-Stiftung (2003).

rechnen, solange die Landesebene gegenüber der kommunalen Ebene nicht weisungsbefugt ist, insbesondere also auch die Zuständigkeit für die Gutachterausschüsse verliert.

Ein Nachteil einer Umstellung auf einen Bodenwert-orientierten Länderfinanzausgleich könnte jedoch darin bestehen, dass sich größere Verschiebungen in der Verteilung der Steuereinnahmen ergeben würden. Tatsächlich ist jedoch bereits bei der derzeitigen, unzureichend am Marktwert orientierten Grundsteuer eine deutliche Korrelation zwischen den Bodenwerten, die sich in der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer widerspiegeln, und den Transferzahlungen im derzeitigen Länderfinanzausgleich nachweisbar:[13]) Die Korrelation ist in den Jahren 1997–1999 sogar noch deutlicher ausgeprägt als im in Abbildung 8 dargestellten Jahr 1996.

Dieser Zusammenhang unterstützt die oben aufgestellte These, dass das komplexe derzeitige Ausgleichssystem vor allem einen Ausgleich der Wirt-

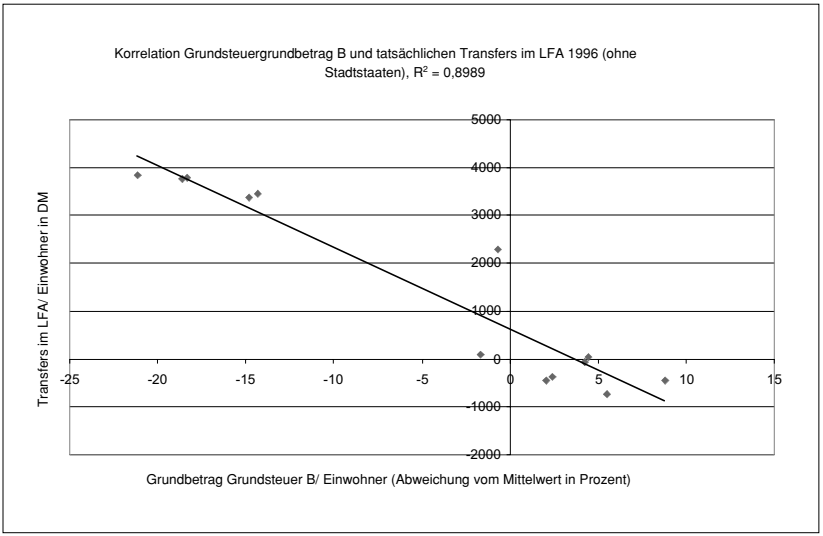

Abb. 8: Zusammenhang zwischen Länderfinanzausgleich und Bodenwert.

[13]) Da die Grundsteuermessbeträge statistisch nicht in allen Bundesländern gleichermaßen erfasst werden, muss man sich näherungsweise mit den Grundbeträgen (Ist-Aufkommen durch Ist-Hebesatz) behelfen. Zur Vereinfachung wurde allein auf die Grundsteuer B abgestellt, da 97 % der Grundsteuereinnahmen auf die Grundsteuer B entfallen. Aufgrund der Besonderheiten der Stadtstaaten wurden diese wiederum nicht erfasst.

schaftskraft herbeiführt. Eine Umstellung der Bemessungsgrundlage auf die Bodenwerte könnte also möglicherweise ohne starke Strukturveränderungen erfolgen. Auch hier wäre allerdings das Problem der Progressivität der Landessteuereinnahmen zu lösen (vgl. Abschnitt 4).

6. Fazit

Es gibt keinen optimalen Finanzausgleich zwischen Jurisdiktionen. Finanzausgleichssysteme enthalten allokative und distributive Elemente. Sie sollen allokative Verzerrungen korrigieren und bestehende Verteilungskonflikte entschärfen. Der derzeitige wie auch der für die Zeit ab 2005 beschlossene Länderfinanzausgleich lösen diese Aufgaben mit einem extrem komplexen Umverteilungssystem, das aufgrund seiner Anreizwirkungen für die beteiligten Akteure ineffiziente Ergebnisse hervorbringt. Denkbar wäre, durch die Umstellung der Bemessungsgrundlage entweder – orientiert am Eigenmittelsystem der Europäischen Union – auf das BSP der einzelnen Bundesländer oder auf den – in den Bodenrichtwerttabellen abgebildeten – Bodenwert, den Länderfinanzausgleich auf eine neue, bessere Grundlage zu stellen. Dies müsste erstens begleitet sein von der veränderten Zerlegung der Einkommensteuer, damit die Stadtstaaten ihrer Wirtschaftskraft entsprechend Steuern vereinnahmen können. Zweitens müssten die Einkommensteuereinnahmen der Länder als proportionaler Aufschlag auf die Bemessungsgrundlage gestaltet sein, um den Ausgleichsbedarf geringer zu halten, der durch die Progressivität der Landessteuereinnahmen unnötig vergrößert wird.

Literatur

ANDRES, Fritz (1994). *Von der Grundsteuer zur Bodensteuer.* Fragen der Freiheit, 230. 3-12.

BARRETTI, Christian / HUBER, Bernd / LICHTBLAU, Karl (2000). *A Tax on Tax Revenue – The Incentive Effects of Equalizing Transfers: Evidence from Germany.* Working Paper No. 333. München: CESifo.

BARTSCH, Peter / PROBST, Henning (1988). *Ansätze zur Reform des Länderfinanzausgleichs.* Wirtschaftsdienst, 78 (10). 533-540.

BERTELSMANN-STIFTUNG (2003). *Reform der Gemeindefinanzen – ein Vorschlag der Bertelsmann-Stiftung.* Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.

BÖSINGER, Rolf (1999). *Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 1995.* Frankfurt/Main: Peter Lang.

BUHL, Hans Ulrich / PFINGSTEN, Andreas (1986). *Eigenschaften und Verfahren für einen angemessenen Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland.* Finanzarchiv, 44. 98-109.

DÖRING, Thomas (1999). *Probleme des Länderfinanzausgleichs aus institutionenökonomischer Sicht – Ein Beitrag zu einer institutionenökonomischen Fundierung finanzwissenschaftlicher Politikberatung.* Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 48 (3). 231-264.

EBERT, Werner / MEYER, Steffen (1999). *Die Anreizwirkungen des Finanzausgleichs.* Wirtschaftsdienst, 79 (2). 106-114.

ELTGES, Markus / ZARTH, Michael / JAKUBOWSKI, Peter (2001). *Abstrakte Mehrbedarfe sind keine Fiktion.* Wirtschaftsdienst, 81 (6). 323–330.

FÄRBER, Gisela (1993). *Reform des Länderfinanzausgleichs.* Wirtschaftsdienst, 73 (6). 305-313.

FÄRBER, Gisela (2000). *Eine funktionsfähige Finanzverfassung als Voraussetzung für gesamtwirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit. In: GERKEN, Lüder / SCHICK, Gerhard (Hg.). Grüne Ordnungsökonomik: Eine Option moderner Wirtschaftspolitik?* Marburg: Metropolis. 349-362.

FÄRBER, Gisela / SAUCKEL, Marika (2000). *Die Krise der föderalen Finanzverfassung.* In: CZADA, Roland / WOLLMANN, Helmut (Hg.). *Von der Bonner zur Berliner Republik.* Leviathan Sonderheft. 671-693.

FREIE HANSESTADT BREMEN. (1998). *»Es geht um das Verwirklichen von Aufholchancen und nicht um das Stärken der ohnehin Starken«.* Finanzbericht Bremen 1/98. Bremen: Der Senator für Finanzen.

GERKEN, Lüder / MÄRKT, Jörg / SCHICK, Gerhard / RENNER, Andreas (2002). *Eine freiheitliche supranationale Föderation. Zur Aufgabenverteilung in Europa.* Baden-Baden: Nomos.

HALACZINSKY, Raymond (1994). *Die Einheitsbewertung und ihre Auswirkungen auf die Grundsteuer.* Fragen der Freiheit, 230. 31-41.

HENKE, Klaus-Dirk / SCHUPPERT, Gunnar Folke (1993). *Rechtliche und finanzwissenschaftliche Probleme der Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern im vereinten Deutschland.* Gutachten erstattet für die Freie und Hansestadt Hamburg. Baden-Baden: Nomos.

HIDIEN, Jürgen W. (1998). *Der bundesstaatliche Finanzausgleich in Deutschland. Geschichtliche und staatsrechtliche Grundlagen.* Baden-Baden: Nomos.

HOMBURG, Stefan (1994). *Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs.* Finanzarchiv, 51. 313-329.

HOMBURG, Stefan (1996). *Ursachen und Wirkungen eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichs.* In: OBERHAUSER, Alois (Hg.). *Fiskalföderalismus in Europa.* Berlin: Duncker & Humblot. 61-95.

HUBER, Bernd / LICHTBLAU, Karl (1997). *Systemschwächen des Finanzausgleichs, eine Reformskizze.* IW-Trends, 4-1997. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.

HUBER, Bernd / LICHTBLAU, Karl (1998). *Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform.* Wirtschaftsdienst, 78 (3). 142-147.

JENETZKY, Johannes (1994). *Die Reform der Einheitsbewertung des Grundbesitzes und der Regelungen der Grundsteuer.* Fragen der Freiheit, 230. 13-30.

JOSTEN, Rudolf (2000). *Die Bodenwertsteuer – eine praxisorientierte Untersuchung zur Reform der Grundsteuer.* Stuttgart: Kohlhammer.

KORIOTH, Stefan (1997). *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern.* Tübingen: Mohr Siebeck.

KRAHWINKEL, Wilfried / GROBOSCH, Michael (1998). *Der Finanzausgleich.* Stuttgart: Finanzwissenschaftliches Institut des Bundes der Steuerzahler Baden-Württemberg e.V.

KRONBERGER KREIS (2000). *Die föderative Ordnung in Not. Zur Reform des Finanzausgleichs.* Bad Homburg: Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik.

LICHTBLAU, Karl (1999) *Finanzausgleich: Reformoptionen und ein konkreter Vorschlag. In: MORATH, Konrad (Hg.). Reform des Föderalismus. Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung von Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik und Institut der deutschen Wirtschaft Köln.* Bad Homburg: Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik. 95-115.

LOEFFELHOLZ, Hans Dietrich von (1993). *Finanzreform 1969: Anspruch und Wirklichkeit. Eine kritische Analyse des bundesdeutschen Finanzausgleichs in den vergangenen zweieinhalb Jahrzehnten.* In: ARBEITSGEMEINSCHAFT DEUTSCHER WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTLICHER FORSCHUNGSINSTITUTE E.V. (Hg.). Probleme des Finanzausgleichs in nationaler und internationaler Sicht. Berlin: DUNCKER & HUMBLOT. 29-52.

MUMMERT, Annette / SCHNEIDER, Friedrich (2001). *The German shadow economy: parted in a united Germany?* Manuskript. Linz: Universität Linz.

OSSENBÜHL, Fritz (2000). *Das Maßstäbegesetz – dritter Weg oder Holzweg des Finanzausgleichs?* In: KIRCHHOF, Paul / LEHNER, Moris / RAUPACH, Arndt / RODI, Michael (Hg.). *Staaten und Steuern: Festschrift für Klaus Vogel zum 70. Geburtstag.* Heidelberg: Müller. 227–240.

OTTNAD, Adrian / LINNARTZ, Edith. (1997). *Föderaler Wettbewerb statt Verteilungsstreit. Vorschläge zur Neugliederung der Bundesländer und zur Reform des Finanzausgleichs.* Frankfurt/Main: Campus.

PEFFEKOVEN, Rolf. (1994). *Reform des Finanzausgleichs – eine vertane Chance.* Finanzarchiv, 51. 281-311.

PEFFEKOVEN, Rolf (2001). *Die Verteilung der Umsatzsteuer ist keine reine Rechenoperation.* Wirtschaftsdienst, 81 (4). 206–213.

PITLIK, Hans / SCHMID, Günther (2000). *Zur politischen Ökonomie der föderalen Finanzbeziehungen in Deutschland.* Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 49 (1). 100-124.

RADDATZ, Guido (2002). *Das Eigenmittelsystem der Europäischen Union.* Unveröffentlichte Dissertation. Freiburg: Universität Freiburg.

SCHARPF, Fritz W. (1985). *Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich.* Politische Vierteljahresschrift, 26. 323-356.

SCHARPF, Fritz W. (1989). *Der Bundesrat und die Kooperation auf der »dritten Ebene«.* In: BUNDESRAT (Hg.). *Vierzig Jahre Bundesrat: Tagungsband zum wissenschaftlichen Symposion in der Evangelischen Akademie Tutzing.* Baden-Baden: Nomos. 121-162.

SCHARPF, Fritz W. / REISSERT, Bernd / SCHNABEL, Fritz (1976). *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik.* Kronberg/Ts.: Scriptor-Verlag.

SCHERF, Wolfgang (2001). *Ein Vorschlag für einen gerechten und effizienten Länderfinanzausgleich.* Wirtschaftsdienst, 81 (4). 227-234.

SCHICK, Gerhard (2003). *Doppelter Föderalismus in Europa. Eine verfassungsökonomische Untersuchung.* Frankfurt: Peter Lang.

VESPER, Dieter (1998). *Länderfinanzausgleich – besteht Reformbedarf?* WSI Mitteilungen, 11. 762-777.

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT [BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN] (1992). *Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland.* (Hg.: Bundesministerium der Finanzen, Heft 47 der Schriftenreihe). Bonn: Stollfuß.

ZIMMERMANN, Horst (2001). *Haben Ballungsgebiete einen höheren Finanzbedarf?* Wirtschaftsdienst, 81 (4). 222–226.

Landtag von Baden-Württemberg
13. Wahlperiode, 18.02.2003

Antrag*)

der Fraktion der CDU, der Fraktion der SPD,
der Fraktion der FDP/DVP und der Fraktion GRÜNE

zu der Großen Anfrage der Fraktion der CDU
– Drucksache 13/1026

Föderalismusreform – Partnerschaft in Vielfalt

Der Landtag stellt fest,

dass bei der Reform des bundesdeutschen Föderalismus die nachfolgenden Aspekte berücksichtigt und umgesetzt werden müssen:

Die verfassungsrechtliche Grundentscheidung im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland für einen föderativen Staatsaufbau hat sich insgesamt bewährt und zu stabilen Strukturen in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft geführt.

Die gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern für das Gemeinwesen garantiert, den Blick für das Ganze zu wahren und dennoch Vielfalt und Wettbewerb zu ermöglichen und den Ländern die notwendigen Spielräume für eine eigenständige Entwicklung zu belassen.

Angesichts der tiefgreifenden wirtschaftlichen und sozialen Verflechtungen sind geteilte Verantwortung und Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in vielen Bereichen auch in Zukunft sachgemäß.

Die Gestaltungsfähigkeit des deutschen Bundesstaates hat in den vergangenen 50 Jahren zunehmend an Dynamik verloren. Tiefgreifende soziale Veränderungen vor allem in der Arbeitswelt, das Zusammenwachsen Europas und der beschleunigte globale Wandel fordern mehr denn je Kraft zur Erneuerung und politische Handlungsfähigkeit für nachhaltig wirksame Reformen.

Nur durch eine konsequente Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips kann dem deutschen Föderalismus wieder zu Gestaltungskraft und Erneuerungsfähigkeit verholfen werden: durch Dezentralisierung und Transparenz poli-

*) Anmerkung der Redaktion: Der Antrag wurde am 19.02.2003 wie abgedruckt beschlossen.

tischer Verantwortung, durch Vorrang der Eigenverantwortung und strenge Beweislast-Regeln für jede Kompetenzübertragung von »unten« nach »oben«. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Oktober 2002 zum Altenpflegegesetz weist hier den richtigen Weg.

Nach über 50 Jahren haben sich die anfangs klaren Konturen des Föderalismus in Deutschland zunehmend verwischt. Das ursprünglich ausgewogene Verhältnis zwischen Bund und Ländern hat sich immer stärker zu Gunsten des Bundes verschoben. Es besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass der Föderalismus reformbedürftig ist und die Rechtsetzungskompetenzen und Finanzierungsstrukturen im föderalen Staatsaufbau auf notwendige Veränderungen hin überprüft werden müssen, um zu einer eindeutigen Kompetenzzuordnung zu kommen.

Der Föderalismus in Deutschland muss auf seinen Grundgedanken der weitestgehenden Selbstständigkeit der einzelnen Bundesstaaten zurückgeführt werden. Er braucht ein neues Leitbild, das sich an klaren Strukturen, eindeutiger Neuordnung der Kompetenzen und Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen und an einer Stärkung der Landesparlamente als den gewählten Organen der demokratischen Willensbildung orientiert. Der Staatsaufbau muss sich wieder stärker an der Wirklichkeit der Lebensverhältnisse und dem Wunsch der Bürgerinnen und Bürger nach einer ortsnahen Aufgabenerfüllung ausrichten.

Auch der fortschreitende Prozess der Integration Europas macht eine Weiterentwicklung des Föderalismus in Deutschland notwendig. Die vom EU-Konvent für eine künftige Europäische Verfassung vorgeschlagene klare Kompetenzneuordnung hat Rückwirkungen auf die innerstaatliche Verteilung von Zuständigkeiten und die Balance der Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Die Stellung der Regionen und Gebietskörperschaften im Verhältnis zur Europäischen Union und zum Bund muss gestärkt, ihre Mitwirkung in Angelegenheiten der EU muss auf innerstaatlicher Ebene weiterentwickelt werden. Dies trägt dem Subsidiaritätsprinzip und dem europapolitischen Grundsatz, die Regionen zu stärken, Rechnung.

Aufgabe einer Föderalismusreform ist es, dezentrale Strukturen wieder stärker zu betonen und damit den regionalen Stärken der Länder mehr Geltung zu verschaffen. Ein lebendiger Föderalismus muss es den Ländern ermöglichen, ihre Gesetzgebungskompetenz zu stärken und eigene Wege der Aufgabenerfüllung zu entwickeln. Deshalb gilt es, den Bundesländern in weiterem Umfang als bisher originäre Regelungs- und Handlungsbefugnisse und eigene Finanz- und Einnahmeautonomie einzuräumen.

Bei der Neuorientierung des Föderalismus muss dem Regel- und Ausnahmeverhältnis des Artikels 30 GG wieder Geltung verschafft werden.

Deshalb müssen die Länderkompetenzen erweitert, die konkurrierende Gesetzgebung und die Rahmengesetzgebung zurückgedrängt, Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen überprüft und abgebaut werden.

Die Länder brauchen für ihre Aufgabenerledigung die notwendige Finanzausstattung. Deshalb sind eine Reform der Finanzverfassung, Steuerautonomie für die Länder und der Abbau von Mischfinanzierungen erforderlich. Das kommunale Hebesatzrecht kann Vorbild für einen eigenen Regelungsbereich der Länder bei der Einkommen- und Körperschaftssteuer sein.

Ansatzpunkte für Strukturüberlegungen einer Neuorientierung des Föderalismus sind:

– eine klare Abgrenzung der Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Ländern sowie eine Überprüfung der Zustimmungsvorbehalte des Bundesrates,
– die Stärkung und Rückholung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder,
– der Abbau der sogenannten Mischfinanzierungen und die Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben bei gleichzeitiger Übertragung der Mittel auf die Länder,
– die umfangreiche Gesetzesfolgenabschätzung und Regelung der Kostenfolgen, wenn Länder und Kommunen durch Bundesrecht zur Erfüllung von (bundes)staatlichen Aufgaben verpflichtet werden,
– die Überprüfung der Finanzhilfen des Artikel 104 a Grundgesetz,
– die Stärkung der Steuerautonomie,
– die Ausweitung der Kompetenzen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit,
– die Stärkung der Beteiligungsrechte der Länder und Parlamente in EU-Angelegenheiten.

Zur notwendigen Überprüfung der bundesstaatlichen Ordnung haben Bundesregierung und Landesregierungen eine Verhandlungskommission eingesetzt, die bis Ende 2003 Vorschläge für eine Reform des bundesdeutschen Föderalismus vorlegen soll. Die Parlamente sind in dieser Arbeitsstruktur bislang nicht vertreten. Der Landtag unterstützt daher die Initiative der Landtagspräsidenten und Fraktionsvorsitzenden der Landtage, am 31. März 2003 in Lübeck einen Föderalismuskonvent einzuberufen.

Im Vorfeld dieses Konvents zeichnen sich grundlegende Übereinstimmungen der Forderungen an eine Föderalismusreform ab. Gleichzeitig bestehen jedoch Differenzen, deren Ursprung maßgeblich in den unterschiedlichen Erfahrungen und den strukturellen und regionalen Besonderheiten der Bundesländer zu suchen sind. Eine länderübergreifende gemeinsame

Konkretisierung der Vorschläge und Forderungen ist bisher an den jeweiligen Eigeninteressen gescheitert.

Unter Hinweis auf die zahlreichen vorliegenden Empfehlungen zur Föderalismusreform – u. a. der Enquêtekommissionen des Hessischen und des Bayerischen Landtags – hält es der Landtag für erforderlich, neben der Ebene der Regierungen auch die der Parlamente an den Arbeiten an der Neuordnung der innerstaatlichen Gesetzgebungskompetenzen und Finanzbeziehungen maßgeblich zu beteiligen.

Der Landtag fordert deshalb die Einberufung eines Konvents zur »Föderalismusreform«, in dem Vertreterinnen und Vertreter der Bundesregierung, des Bundesrats, des Bundestags und der Länderparlamente gemeinsam ab Mai 2003 bis Sommer 2004 Vorschläge für die Neuregelung von Gesetzgebungskompetenzen, Gesetzgebungsverfahren und eine nachhaltige Finanzstruktur erarbeiten und abstimmen.

Der Landtag ersucht die Landesregierung und seinen Präsidenten, sich in den bereits bestehenden Arbeitsstrukturen zur Föderalismusreform für die Einberufung des vorgeschlagenen Konvents »Föderalismusreform« einzusetzen.

17. 02. 2003

Oettinger und Fraktion	Drexler und Fraktion	Pfister und Fraktion	Kretschmann und Fraktion

Auch die Grundsteuer steckt im föderalen Reformstau

Eckhard Behrens

Der Bericht »Bundesländer wollen Erhebung der Grundsteuer reformieren« im Handelsblatt vom 25.02.2003 macht sowohl die Reformbedürftigkeit dieser Steuer als auch die üblich gewordene föderale Reformblockade sehr deutlich. Alle Kenner wissen, dass die gesetzlich vorgesehene regelmäßige Neufestsetzung der Einheitswerte, die nur noch bei der Grundsteuer zugrundegelegt werden, einen völlig unvertretbaren Verwaltungsaufwand erfordert, der schon lange nicht mehr ordnungsgemäß erbracht wird; dies liegt an der verständlichen Weigerung der Politik, der Finanzverwaltung das für die aufwändige Anpassung der Einheitswerte erforderliche Personal zuzugestehen, führt aber seit Jahrzehnten zu unerträglichen Belastungsungerechtigkeiten unter den Grundstückseigentümern, weil sich die Werte natürlich nicht im Gleichschritt geändert haben.

Alle sehen die Reformnotwendigkeit, sind sich aber über die Lösung nicht einig. Die Einnahmen stehen den Gemeinden zu, die Gesetzgebungszuständigkeit dem Bund. Dieser blickt auf den Bundesrat, will sich nicht die Finger verbrennen und erwartet von den Ländern eine Einigung über einen Gesetzgebungsvorschlag. Mit der Parole: »Nichts geschieht, solange wir uns nicht alle einig sind«, blockiert sich die deutsche Politik hier, wie in fast allen wichtigen innenpolitischen Feldern. Ohne die rot-grüne Bundestagsmehrheit läuft nichts – und ohne die schwarz-gelbe Bundesratsmehrheit auch nichts. Vier Parteien müssen sich einig werden, die zusammen über 90 % der Wähler auf sich vereinigen – während sich die Beweglichkeit der Politik in der Demokratie sonst daraus ergibt, dass es ausreicht, 51 % der Stimmen zusammengebracht zu haben. Der Konsensföderalismus setzt dieses demokratische Prinzip außer Kraft und hat uns in den Reformstau geführt.

Wo immer es geht, sollten wir mit dem Allparteien-Einigungszwang Schluss machen. Bei der Grundsteuer wäre das möglich. Die Gesetzgebungszuständigkeit sollte an die Länder übergehen, von denen jedes nur für sich selbst entscheidet, wie die Grundsteuer künftig erhoben werden soll. Es entscheidet die jeweilige 51%-Mehrheit. Dadurch

entsteht auch dann kein großes Problem, wenn die Grundsteuergesetze ganz unterschiedlich aussehen. Grundstücke können – im Gegensatz zu Geldkapital – nicht zur Steuervermeidung außer Landes gebracht werden. Entscheidend ist für die bundesverfassungsrechtlich geschützte kommunale Autonomie, dass die Gemeinden ein Hebesatzrecht behalten. Wenn der Bund auf diese Gesetzgebungszuständigkeit verzichtet, kann er bei den Ländern sicher ein bedeutendes Entgegenkommen in anderen Fragen erreichen – vielleicht sogar bei den Zustimmungsrechten des Bundesrates zu bundespolitischen Entscheidungen.

Dann wird es hoffentlich auch ein Bundesland geben, das den Mut hat, zur Verwaltungsvereinfachung ganz radikal die Häuser aus der Bemessungsgrundlage herauszunehmen; denn ihre Bewertung erzeugt den unmäßigen Verwaltungsaufwand. Die Steuer sollte allein auf die Bodenwerte bezogen werden, für die wir überall die Bodenrichtwerte der Gutachterausschüsse haben. Für die reine Bodenwertsteuer spricht nicht nur die Verwaltungsvereinfachung, sondern auch die Mobilisierung von ungenutzten oder nur teilweise genutzten Grundstücken in Richtung der Ziele der Stadt- und Landesplanung. Sie ist investitionsfreundlich, weil sie nicht steigt, wenn auf den Grundstücken investiert wird.[1])

Alle anderen Bundesländer können sich ja auf andere Bemessungsgrundlagen festlegen und erst nach und nach zur besseren Einsicht kommen. Die Vielfalt der Lösungen bietet die Chance, im Wettbewerb der Politikansätze der Länder nicht nur über Meinungen zu streiten, sondern Erfahrungen zu sammeln, welches die besseren Lösungen sind. Die Idee des Wettbewerbsföderalismus überwindet den Reformstau, indem sie den Weg zur mutigen Erprobung besserer Lösungen endlich freimacht. Die Bodenbesteuerung kann ein gewichtiger Faktor im Standortwettbewerb werden.

[1]) Eine ausführlichere Darstellung der Vorteile der »Umwandlung der Grundsteuer in eine Bodenwertsteuer« hat Fritz Andres im Heft 261 (Seiten 60–62) der Fragen der Freiheit gegeben; dort auch weitere Literaturhinweise.

Tätigkeitsbericht 2001/2002

I. Das Jahr 2001

Im Jahre 2001 widmete sich das Seminar für freiheitliche Ordnung mit vier Tagungen wiederum zentralen Problemfeldern der gesellschaftlichen Entwicklung.

Bildungspolitik

Am Anfang stand die Tagung zum Thema: »Die Zukunft des Bildungswesens – frei von staatlicher Bürokratie und privatem Kommerz«. Wenn es noch eines Beweises für die Orientierungslosigkeit der Politik auf diesem Gebiet bedurft hätte – die Reaktionen auf die Pisa-Studie haben ihn geliefert: bundesweit einheitliche Mindeststandards, die jetzt gefordert werden, um die Leistungsfähigkeit des Bildungswesens zu erhöhen, passen in ein zentralistisches System, das in seiner ordnungspolitischen Grundstruktur nicht angetastet, sondern nur in seiner Effizienz erhöht werden soll. Damit beschränkt man sich, wie schon in der Vergangenheit, auf pädagogische und organisatorische Veränderungen, deren Kennzeichen es ist, dass sie die ordnungspolitische Alternative, nämlich das Bildungswesen auf Autonomie, Vielfalt und Wettbewerb zu gründen, nicht in Erwägung ziehen. Wieviel von oben verordnete Erneuerungswellen müssen Lehrer und Schüler noch über sich ergehen lassen – von der Mengenlehre und Ganzwortmethode bis zum sog. offenen Unterricht –, wie groß soll die Resignation an der Basis ob dieser ständig in ihrer Richtung wechselnden Fremdbestimmung noch werden, bis vielleicht auch einmal den Kultusministern und ihren Bürokraten die Einsicht dämmert, dass bisher nicht immer falsch geplant wurde, sondern das Prinzip zentraler Planung selbst der Fehler ist.

Dabei darf nicht verkannt werden, dass die Angst vor der Freiheit im Bereich des Bildungswesens insofern einen berechtigten Kern hat, als die Befreiung aus staatlicher Vormundschaft nicht in die Abhängigkeit von privaten ökonomischen Interessen führen darf. Mit der Tagung wurde diese Problemstellung aufgegriffen und gezeigt, wie das Bildungswesen bei sachgerechter Ausgestaltung und Finanzierung den Menschen nicht nur die Möglichkeit gibt, ihre kulturellen Motive und Anliegen zur Geltung zu bringen, sondern die kulturelle Ausrichtung der Interessen auch mit einer Kraft ausstattet, die sie – für die gesamtgesellschaftliche Entwicklung – ausreichend robust und widerstandsfähig macht gegen die Anfechtungen einer nie ganz auszuschließenden, ständig latent drohenden Kommerzialisierung. In

einer Zeit allgemeiner Ratlosigkeit, in der Rezepte von gestern so offensichtlich wie selten bisher ihre Eignung verloren haben, die gesellschaftlichen Probleme bei uns und anderswo auf der Welt zu lösen, erscheint es besonders fatal, am Zukunftspol der Gesellschaft, bei Erziehung und Bildung, die Kinder mit einem zentralistischen, bürokratischen System zu empfangen, zu dessen zuverlässigsten Ergebnissen der Verlust der Freude am Lernen, an Spontanität und Kreativität gehören. So wichtig daher einzelne Reformen auf diesem oder jenem Gebiet auch sein werden: die wichtigste Reform wird diejenige sein, die dem Bildungswesen eine freiheitliche und zugleich funktionsfähige Verfassung gibt.

Dabei gibt es durchaus hoffnungsvolle Signale. Sie kommen aus dem Hochschulbereich, denn hier wird durch die Einführung der Globalhaushalte ein Schritt getan, der in der Folge eine Finanzierung der Hochschulen über Bildungsgutscheine ermöglicht – eine Finanzierungsform, die es gestattet, Hochschulautonomie wirklich und umfassend einzuräumen, weil der durch den Bildungsgutschein installierte Wettbewerb gewährleisten wird, dass von der Autonomie im Sinne einer qualitativ hochwertigen und effizienten Lehre Gebrauch gemacht werden wird. Im übrigen führt vielleicht gerade die allseitige Ratlosigkeit auf dem Gebiet der Bildungspolitik zu mehr Offenheit für Vorschläge, wie sie mit dieser Tagung und auch in dieser Schriftenreihe von Anfang an gemacht wurden. So gesehen kann die heutige Diskussion um den Bildungsgutschein vielleicht auch als ein Erfolg der Bemühungen gewertet werden, die im Seminar für freiheitliche Ordnung seit seiner Begründung in dieser Richtung unternommen wurden.

Generationenvertrag

Mit der Tagung »Metamorphosen des Generationenvertrages« hat das Seminar ein weiteres, in der öffentlichen Diskussion immer mehr in den Vordergrund tretendes Thema aufgegriffen. Eine Übersicht über die grundlegenden Zusammenhänge des Auf- und Abbaus der Schuldverhältnisse zwischen den Generationen machte die Strukturfehler der heutigen Alterssicherung und die Oberflächlichkeit der diskutierten Reformvorschläge deutlich. Ein Generationenvertrag, der nur die mittlere und die ältere Generation einbezieht, die junge dagegen ausklammert, und damit einen von drei Beteiligten außer Betracht lässt, verdient diese Bezeichnung nicht und kann allenfalls als ein kupiertes Umlageverfahren bezeichnet werden. Kein Tag, an dem das angeblich nicht mehr funktionierende Umlagesystem und seine notwendige Reform nicht in den Zeitungen für Schlagzeilen sorgte. Und überall die Überzeugung, dass eine Ergänzung (oder gar Ersetzung) durch

Kapitaldeckung unvermeidlich sei. Nirgends aber die Erkenntnis, dass unser bestehendes System gar kein richtiges, allenfalls ein halbes Umlageverfahren darstellt, weil es so tut, als ließe sich Altersvorsorge zwischen der mittleren und älteren Generation allein, also ohne die nachwachsende Generation bewerkstelligen. Der offensichtliche Tatbestand, dass Altersvorsorge ohne Kinder unmöglich ist, wird verdrängt, und das, was vom Umlageverfahren dann noch übrigbleibt, abgewogen gegen die Vor- und Nachteile des Kapitaldeckungsverfahrens, das aber recht besehen, auch nicht ohne die 3. Generation auskommt. Herauskommt eine Diskussion auf ungeklärter Grundlage, die nur zu scheinbar klaren Resultaten führen kann.

Es mag nicht in direktem Zusammenhang miteinander stehen, passt aber alles ins gleiche Bild: eine rückläufige Kinderzahl, eine Ausklammerung der jungen Generation aus dem notwendigen Zusammenhang des Generationenvertrages, ein erstarrtes und auch im internationalen Vergleich finanziell schlecht ausgestattetes Bildungswesen! Alles Abbild einer Gesellschaft, die die Tatkraft zur Gestaltung der Zukunft zu verlieren scheint und immer mehr von der Vergangenheit, von verfestigten Besitzständen und Vorurteilen und von den Rezepten von vorgestern lebt. Der vom früheren Bundespräsidenten Herzog geforderte Ruck, der durch unsere Gesellschaft gehen müsse, konnte und kann nur als Notwendigkeit empfunden werden vor dem Hintergrund einer allgemeinen Erstarrung, die zwar periphere Änderungen, aber keine substanzielle Erneuerung zulässt. So bleibt es die große Anforderung an alle, denen diese Verfassung unseres gesellschaftlichen Zustands bewusst ist, über die weiterhin notwendige Aufklärungs- und Bildungsarbeit hinaus zu überlegen, wie ein Zeichen gesetzt werden kann, durch das die Menschen aus der Lethargie und Resignation, die die Folge der Vergangenheits-Bestimmtheit unserer Verhältnisse sind, erweckt und herausgerissen werden können.

Von der DM zum Euro

Der zum Jahreswechsel anstehende Übergang von der DM zum Euro-Bargeld war Anlass für die Tagung über »Das Bargeld in der Volkswirtschaft – die DM geht, der Euro kommt«. Bei dieser Tagung ging es vor allem darum, den Blick zu schärfen für die bei der Umstellung von der DM auf den Euro sichtbar werdenden Phänomene rund ums Bargeld. Dazu waren Vertreter aus den verschiedenen Bereichen des Einzelhandels, der Banken und der Notenbank als Referenten geladen, die die bevorstehende Umstellung aus ihrer Sicht beleuchteten und den Blick für die zentrale, meist unterschätzte Bedeutung des Bargeldes in der Volkswirtschaft schärften. Es wäre wün-

schenswert, wenn sich jemand der Aufgabe unterziehen würde, aus den Mitteilungen dieser Verbände und Institutionen ihre rückblickenden Erfahrungen, die sie bei dem Umtausch machen konnten, zu ermitteln und auf ihre währungspolitische Bedeutung hin auszuwerten.

Wasser als knappe Ressource

Mit der Tagung »Wenn das Wasser knapp wird ...« griff das Seminar ein Problem auf, das als zunehmende Knappheit von Süßwasser weltweit zu einem immer größeren Versorgungsproblem und, daraus resultierend, zum Anlaß von ökonomischen und kriegerischen Auseinandersetzungen wird. Bei aller Unbefangenheit, die gegenüber einem solchen neuen Problemkomplex zu fordern ist, stellte die Tagung doch zugleich für das Seminar die Herausforderung dar, die bisher für andere Naturreiche, vor allem für den Boden erarbeiteten Einsichten auf ihre Übertragbarkeit auf das Element Wasser hin zu überprüfen. Aus der Sicht des Seminars geht es dabei darum, für Zugang, Nutzung und Teilhabe der Menschen an den Naturreichen zu einer Sichtweise zu gelangen, die natürlich der Verschiedenheit der Elemente Rechnung trägt, aber zugleich die Gemeinsamkeiten ihrer ordnungspolitischen Behandlung herausarbeitet. Was für den Boden an allgemeinen, grundlegenden Einsichten und Maßstäben bis hin zur konkreten Ausgestaltung einer funktionsfähigen und gerechten Bodenordnung erarbeitet worden ist, muss harmonieren und ergänzt werden durch eine analoge Behandlung der anderen Naturreiche. Damit werden aktuelle Problemfelder des Ressourcenzugangs und der Ökologie einem erweiterten Verständnis erschlossen und zugleich gewinnt eine solche erweiterte Sicht durch ihre Bewährung auf verschiedenen Feldern an Überzeugungskraft. Die Wassertagung war dazu ein wichtiger, vielversprechender Ansatzpunkt. Für die Luft in ihrer Eigenschaft als Aufnahmespeicher für CO_2-Emissionen hatten wir uns schon zuvor durch unsere Klimatagung um eine Klärung bemüht.

Fragen der Freiheit

Auch in »Fragen der Freiheit« war die Bodenfrage und eine entsprechende Anwendung ihrer Grundlagen auf die übrigen Naturreiche das beherrschende Thema des Jahres 2001. In Heft 258 wurde die Tagung zur Klimapolitik dokumentiert, die wir im Jahr zuvor veranstaltet hatten. Damit wurde zugleich der erste, bedeutende Anwendungsbereich für die Einsichten erschlossen, die in Heft 257 für den Boden noch einmal umfänglich darge-

stellt und begründet worden waren. Hoffentlich gelingt bald einmal eine quer durch alle Naturreiche hindurchgehende Gesamtdarstellung dieses Problemfeldes!

Der Umstand, dass die grundlegende Schrift von Dieter Suhr »Gleiche Freiheit« seit Jahren vergriffen ist, hat uns veranlasst, sie als Doppelheft der »Fragen der Freiheit« wieder verfügbar zu machen. Wer sich in das unser ganzes gesellschaftliches Leben durchziehende Spannungsverhältnis von Freiheit und Gleichheit hineindenken will, dem sei dieses Heft noch einmal wärmstens zur Lektüre empfohlen.

II. Das Jahr 2002

Nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik

Die Tagungsarbeit des Seminars im Jahr 2002 begann mit der eigentlich schon für 2001 geplanten, aber verschobenen Tagung mit Heiner Flassbeck, der als langjähriger Leiter der Konjunkturforschungsabteilung beim Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung in Berlin, kurzzeitiger Staatssekretär im Bundesfinanzministerium unter Lafontaine und jetzt bei der Unctad, Genf tätig, zu dem kleinen Kreis prominenter Wissenschaftler gehört, die der Nachfrage und damit der Konjunktur überhaupt noch ein nennenswertes Gewicht bei der Deutung unserer wirtschaftlichen Malaise beimessen. Flassbeck hat uns eine in vieler Hinsicht aufschlussreiche Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung der USA, Europas und Japans im letzten Jahrzehnt gegeben. Doch zeigt sich sogleich am Beispiel Japan die Begrenztheit einer Sichtweise, die die Nachfrage stabilisieren will, ohne an unserem Geldwesen eine Änderung herbeizuführen. In der Nachfolge von Keynes werden zwar die Nachfrageaggregate – der Verbrauch, die Investition, der Staatshaushalt und der Export – analysiert und es werden Wege zu ihrer Beeinflussung gesucht, um sie in ihrer Summe zu verstetigen. Dabei spielt auch die Geldpolitik durchaus eine Rolle, aber eben nicht die Geldordnungspolitik. Man hat damit die typischen Nachfrager im Visier, lässt aber ihre Freiheit unangetastet, mit der staatlichen Einrichtung, durch die die Nachfrage vermittelt wird, nämlich dem Geld, nach ihrem Belieben umzugehen. Sowohl für die Analyse als auch für die Therapie konjunktureller Schieflagen wird damit die Psychologie zu einer Schlüsselwissenschaft. Dabei hat Keynes durchaus eine Geldtheorie entwickelt, nach der durch entsprechende Ausgestaltung des Geldes selbst das Konjunkturproblem gelöst werden kann und die Psychologie der verschiedenen Nachfragegruppen, soweit sie konjunkturrelevant ist, von der Ausgestaltung dieses

Nachfragemittels beherrscht wird. Aber leider wurde Keynes in Deutschland insofern nur oberflächlich zur Kenntnis genommen und seine weiterführenden Ansätze und Gedanken wurden nicht aufgegriffen. So wusste auch Flassbeck letztlich keine Therapie für die japanische Situation.

Elementarseminar zum Zins

Als Erweiterung unserer geldpolitischen Seminare diente die Tagung »Der Zins – Antrieb oder Störfaktor der Wirtschaft?«. Mit dieser Tagung, die von der Teilnehmerzahl die erfreulichste des ganzen Jahres war, wird der Kreis unserer Elementarseminare, soweit sie sich auf das Geldwesen beziehen, abgerundet und vervollständigt.

Die Gesamtordnung

Mit der Tagung »Kultur, Staat und Wirtschaft als Entfaltungsräume des Menschen« stand wieder einmal – als Abschluss der gesamten Reihe bisher ausgearbeiteter Elementarseminare – eine Gesamtschau auf das »Soziale Kunstwerk« (Schiller) und damit eine Gesamtdarstellung dessen an, worauf die Bestrebungen des Seminars für freiheitliche Ordnung gerichtet sind. Immer wieder ist es notwendig, darauf hinzuweisen, dass es sich bei der Sozialordnung um ein organisch wirkendes Ganzes handelt, in dem der Mensch nur dann zu seiner wesensgemäßen Entfaltung kommt, wenn ihm die Teilordnungen des sozialen Organismus dies gestatten. So wird verhindert, dass dem Menschen für seine Entwicklung eine einseitige ökonomische oder ideologische Richtung vorgezeichnet wird, denn nur in der harmonischen Ausbildung aller seiner Anlagen bewahrt er sein Menschentum. Nur so auch kommt man zu einer befriedigenden Gesamtsicht der sozialen Verhältnisse.

Der Bildungsgutschein

Mit der Tagung »Der Bildungsgutschein – ein Schritt zu pädagogischer Freiheit und Vielfalt« wurde der aktuell wohl wichtigste Schritt zur Reform unseres Bildungswesens thematisiert. Der dahinterstehende Vorschlag, mit staatlich finanzierten Bildungsgutscheinen in der Hand der Schüler und Studenten die Schulen und Hochschulen in Autonomie entlassen zu können, weil sie sich dann im Wettbewerb bewähren müssen, wird vom Seminar für freiheitliche Ordnung seit Jahrzehnten auf Tagungen und in den »Fragen der

Freiheit« propagiert. Vielleicht ist es ja auch eine Frucht dieser Bemühungen, dass der Vorschlag nun in der bildungspolitischen Debatte ernsthaft diskutiert wird und somit in den Bereich der politischen Aktualität gelangt. Damit wäre nicht nur für die Auflockerung des staatlichen Schulwesens, sondern zugleich für die Chancengleichheit der privaten Schulen ein Schritt von kaum zu überschätzender Bedeutung erreicht.

Reform des Föderalismus

Mit der Tagung »Föderalismus – Fehlentwicklungen und Reformbedarf« endete die Tagungsarbeit des Jahres 2002. Der Föderalismus in Deutschland ist insbesondere problematisch geworden, seitdem es üblich geworden ist, unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat für eine Blockadepolitik der Bundesländer zu nutzen, weil wesentliche Gesetzesvorhaben dann nur noch gemeinsam oder gar nicht verwirklicht werden können. Die Erkenntnis, daß der Reformstau ganz wesentlich hierauf beruht und dass man dem nur begegnen kann, indem man den Ländern mehr Eigenständigkeit, mehr Einnahmequellen und Finanzierungsverantwortung zubilligt, dafür aber in der Bundespolitik ihren Einfluß schwächt, ist mittlerweile quer durch alle Parteien recht weit verbreitet und der Leidensdruck in Form des Reformstaus dürfte inzwischen auch ein Ausmaß erreicht haben, das zu Handlungen zwingt. Weniger durchschaut sind die Probleme des Föderalismus im Bereich des Bildungswesens und schließlich wird um die föderale Verfassung und Struktur Europas zur Zeit besonders intensiv gerungen, weil die neuen Festlegungen in Kraft gesetzt werden sollen, bevor die Osterweiterung wirksam wird.

Fragen der Freiheit

Für die »Fragen der Freiheit« bildete Heft 261 eine gewisse Abrundung des in Heft 257 mit der Bodenfrage und in Heft 258 mit der Klimafrage angesprochenen Problemkreises, und zwar durch eine Darstellung der Verbindungen und wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen der Rohstoff- und der Klimafrage.

In Heft 262 kamen unter dem Gesamtthema »Geld und Währung – national und international« verschiedene Aspekte der Geldordnung zur Sprache, insbesondere in einem längeren Beitrag zur internationalen Währungspolitik von Heiner Flassbeck.

Mit Heft 263 wurden im wesentlichen Probleme aufgegriffen, die bereits in den Tagungen behandelt worden waren, vor allem durch eine mehr philo-

sophische Betrachtung über »Das Ganze und die Teile«, durch Darstellung der verschiedenen Facetten des Föderalismusproblems sowie mit einigen Betrachtungen zur Geldpolitik.

Mit dem letzten Heft dieses Jahres (Heft 264) werden durch die Dokumentation unserer Föderalismus-Tagung die Betrachtungen aus Heft 263 zu diesem Thema fortgeführt.

III. Die Tagungen des Jahres 2003

Abschließend seien hier noch die für das Jahr 2003 geplanten Tagungen und Termine* aufgeführt:

Termin	Tagungsthema	Ort
08.–09. Februar	Das Geld im Kreislauf der Volkswirtschaft	Bad Boll
29.–30. März	Vergessener Faktor Boden	Neviges
28.–29. Juni	Vollbeschäftigung ist erreichbar!	Bad Boll
12.–13. Juli	Wenn die Rohstoffe knapp werden ...	Bad Boll
11.–12. Oktober	Menschenrechte und Globalisierung	Bad Boll
15.–16. November	Reform der Altersversorgung – Keine Rentenreform ohne Erneuerung des Generationenvertrages	Bad Boll

*) Änderungen vorbehalten! Nähere Auskünfte beim Seminarbüro und im Internet unter www.sffo.de

Wir möchten die Gelegenheit wahrnehmen, allen Freunden und Förderern des Seminars für ihre Unterstützung unserer Bestrebungen zu danken, und bitten Sie, sich auch weiterhin mit uns dafür einzusetzen, dass das, was in Bezug auf eine freiheitliche Ordnung von Kultur, Staat und Wirtschaft bisher erreicht worden ist, nicht wieder verfällt, und die darüber hinausgehenden, überfälligen Reformen nun ebenfalls energisch propagiert und angepackt werden.

Mit freundlichen Grüßen
Seminar für freiheitliche Ordnung e.V.

F. Andres

Fritz Andres
(Vorstandsmitglied)

Tagungseinladung

Seminar für freiheitliche Ordnung e.V.

Badstraße 35, 73087 Bad Boll, Telefon (0 71 64) 35 73

Wenn die Rohstoffe knapp werden ...

Tagung

vom 12.–13. Juli 2003
im Seminargebäude in Bad Boll

Wie mit einem Paukenschlag machte der Club of Rome vor ca. 30 Jahren der Weltöffentlichkeit die Endlichkeit der Rohstoffreserven der Erde und daraus folgend die Grenzen des Wachstums bewusst. Inzwischen wurde zwar manche Prognose über die Erschöpfung der Reserven relativiert und die Effizienz der Rohstoffnutzung gesteigert. An der Richtigkeit der grundlegenden Aussagen des Berichts hat das aber nichts geändert.

Mehr als die Details der Prognosen tritt inzwischen die Frage in den Vordergrund, ob die Menschheit in der Lage sein wird, die sich mit zunehmender Rohstoff-Knappheit verschärfenden Verteilungsprobleme friedlich zu lösen. Und in welche Verfassung sie gebracht werden muss, um von der Plünderung des Planeten zu einer nachhaltigen Nutzung ihrer Daseinsgrundlagen überzugehen.

Ohne moralische Anstrengungen wird das nicht möglich sein. Aber es wäre illusorisch, von Appellen zum sparsamen Gebrauch die entscheidende Wende zu erhoffen. Vielmehr wird die moralische Anstrengung auf die Gewinnung von Einsichten in ein System gerechter Verteilung und dessen Verwirklichung gerichtet werden müssen, wenn der unkontrollierten Ausbeutung der Vorräte des Raumschiffs Erde ein Ende bereitet werden soll. Darüber aber, d. h. über eine gerechte Verteilung der knapper werdenden Ressourcen, wird wenig nachgedacht und wenig geredet.

Und so hat auch die entscheidende Erkenntnis, dass die für ein nachhaltiges Wirtschaften notwendige Begrenzung der Ressourcennutzung politisch und weltweit nur bei deren gerechter Verteilung durchzusetzen ist, noch keine allgemeine Verbreitung gefunden. Das liegt auch daran, dass man in der

Frage einer gerechten Verteilung über allgemeine moralische Richtlinien kaum hinausgekommen ist und daher weitgehend resigniert hat.

Für den Boden haben die Verteilungsfragen durch die Bodenreformbewegung seit über 100 Jahren weitgehend sinnvolle Antworten gefunden. Es liegt nahe, die dort gewonnenen, inzwischen aktualisierten Verteilungsmaßstäbe auch für die Rohstoffe zu übernehmen. Die Tagung soll für die verschiedenen Gruppen von Rohstoffen zeigen, dass die gerechte Verteilung um ihrer selbst willen erstrebenswert, aber auch als Funktionselement und Voraussetzung nachhaltiger Rohstoffpolitik unverzichtbar ist.

Samstag, den 12. Juli 2003

9.30	Öffnung des Tagungsbüros
10.00	Begrüßung und Einführung in das Tagungsthema
10.30	Die Knappheit der Rohstoffe als ökologisches und als ökonomisches Problem Prof. Dr. Dirk Löhr, FH Trier
12.00	Mittagessen in benachbarten Gasthäusern
14.30	Kaffee im Tagungsraum
15.00	Recycling – ein Weg zur Überwindung der Rohstoffknappheit?: Stand und Perspektiven (Umweltministerium Baden-Württemberg, angefragt)
16.30	Kaffeepause
17.00	Ist der Rohstoffverbrauch bei freiem Welthandel begrenzbar? Eckhard Behrens, Heidelberg
18.30	Abendessen in benachbarten Gasthäusern
20.00	Klimawandel als Emissions- und als Rohstoffproblem Fritz Andres, Kirn

Sonntag, den 13. Juli 2003

9.00	Rohstoffe und internationale Friedensordnung Eckhard Behrens, Heidelberg
10.00	Kaffeepause
10.30	Schlussdiskussion
12.00	Tagungsende

Tagungsleitung:
Fritz Andres, Kirn

Weitere Veranstaltungen

Für eine Landwirtschaft im Dienst von Mensch und Natur

9. CGW-/INWO-Tagung vom 1.–4. Mai 2003 in Birkenwerder mit Cornelia Roeckl »Die gegenwärtige Situation der Landwirtschaft und Perspektiven einer praktisch-politischen Agrarwende«, Dr. Elisabeth Meyer-Renschhausen »Der Boden, der uns ernährt – Kleinlandwirtschaft in Stadt und Land, Nord und Süd«, Marcin Wawrzyn »Die Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Landwirtschaft in Polen«, Hans Trein »Großgrundbesitz, Landlosenbewegung und Agrarreformen in Brasilien«, Dipl.-Ing. Alfons Krieger »Der Naturschutzhof Brodowin bei Eberswalde – Modell für eine zukunftsweisende Landwirtschaft«, Dipl.-Oec.troph. Brigitta Poppe »Der Beitrag des Verbraucherschutzes zu einer Neuorientierung der Landwirtschaft«.
Nähere Auskünfte und Anmeldung:
Werner Onken, Steenkamp 7, 26316 Varel
Tel.: 0 44 51/8 57 14 oder 95 64 80 (mit AB)
E-Mail: redaktion-onken@web.de
Internet: www.sozialoekonomie.info

Der Friede ist der Ernstfall

Tagung des Freiwirtschaftlichen Jugendverbandes (FJVD) vom 20.–22. Juni 2003 in der Silvio-Gesell-Tagungsstaette zwischen Wuppertal und Neviges mit Helmut Creutz, Prof. Dr. Margrit Kennedy und Prof. Dr. Bernd Senf.
Nähere Auskünfte und Anmeldung:
Wilhelm Schmülling,
Erftstr. 57, 45219 Essen-Kettwig
Tel.: 0 20 54/8 16 42
E-Mail: w.schmuelling@cityweb.de
Internet: www.silvio-gesell-tagungsstaette.de

Die Autoren tragen die Verantwortung für ihre Beiträge selbst. Für nicht-verlangte Manuskripte wird keine Gewähr übernommen.
Nachdruck, auch auszugsweise, mit Genehmigung des Herausgebers.

Gesamtinhaltsverzeichnis der in »Fragen der Freiheit« erschienenen Beiträge kann angefordert werden.

Vierteljahresschrift »Fragen der Freiheit«
Herausgeber: Seminar für freiheitliche Ordnung e. V.
Begründet durch Diether Vogel †, Heinz-Hartmut Vogel †, Lothar Vogel †

Redaktion: Fritz Andres % Seminar für freiheitliche Ordnung e.V.

Bezug: Seminar für freiheitliche Ordnung e. V.,
Badstr. 35, D-73087 Boll, Telefon (0 71 64) 3573
Fax (0 71 64) 70 34, E-mail info@sffo.de
Internet www.sffo.de

Preis: Jahresabonnement Euro 25,—, sfr. 40,—
Jahresabonnement für Schüler, Studenten und Auszubildende: Euro 15,—, sfr. 25,— (einschließlich Versandkosten)

Einzelhefte: Euro 5,—, sfr. 8,— (zuzügl. Versandkosten)

Wer die steuerlich als gemeinnützig anerkannte Arbeit des Seminars für freiheitliche Ordnung e. V. als *förderndes Mitglied* mit einem Mindestbeitrag von Euro 60,—, sfr. 100,— pro Jahr unterstützt, wird über die Arbeitsergebnisse durch die regelmäßige, *unentgeltliche* Lieferung der »Fragen der Freiheit« informiert.

Sammelmappen: jeweils für 1 Jahr Euro 5,—, srf. 8,—
zuzügl. Versandkosten. Abonnement möglich

Bank: Kreissparkasse Göppingen Nr. 20011, BLZ 610 500 00
Raiffeisenbank Boll Nr. 482 999 004, BLZ 600 697 66

Postbank: Frankfurt am Main 26 14 04-602, BLZ 500 100 60
Schweiz: Postscheckamt Bern 30-30 731/9

ISSN 0015-928 X
Satz: Mediendesign Späth GmbH, 73102 Birenbach
Druck: Druckerei Müller, 73102 Birenbach
Printed in Germany