

Vergleichende Betrachtungen

ANWAR SHAH

Der fiskalische Föderalismus befasst sich mit wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen in föderalen Regierungssystemen, in denen die Entscheidungen des öffentlichen Sektors auf verschiedenen Regierungsebenen getroffen werden. Föderale Staaten unterscheiden sich erheblich hinsichtlich ihrer Wahl der charakteristischen Merkmale des fiskalischen Föderalismus, insbesondere wie die finanzpolitischen Kompetenzen auf die unterschiedlichen Ebenen verteilt werden und welche finanzpolitischen Vereinbarungen dazu getroffen werden. Weitere finanzpolitische Vereinbarungen, die aus diesen Entscheidungen resultieren, werden in föderalen Staaten üblicherweise in bestimmten Abständen überprüft und an die sich innerhalb und außerhalb des Landes wandelnden Rahmenbedingungen angepasst. In Kanada verlangt das Gesetz eine solche regelmäßige Überprüfung („Sunset Clause“ bzw. Verfallsdatum für die Gültigkeit der Gesetze), während Änderungen in anderen föderalen Staaten (etwa in den USA und Australien) einfach das Ergebnis der Interpretationen der einzelnen Verfassungsvorschriften und Gesetze durch die Gerichte oder, wie in der Mehrzahl der Länder, durch die unterschiedlichen Regierungsebenen sind. In den vergangenen Jahren sind diese föderalen Entscheidungen durch die großen Veränderungen im Rahmen der Informationsrevolution und der Entstehung einer neuen „grenzenlosen“ Weltwirtschaft unter erheblichen zusätzlichen Druck gekommen. Die folgenden Absätze arbeiten einige wichtige Herausforderungen in föderalen Ländern und die möglichen Antworten darauf heraus.

Wichtige Herausforderungen für den verfassungsmäßigen Föderalismus

1. Aufteilung der finanzpolitischen Befugnisse

Die Informationsrevolution und die Globalisierung stellen besondere Herausforderungen bei der verfassungsmäßigen Aufgabenzuordnung innerhalb von Staaten. Da die Informationsrevolution die Handlungen der Regierung transparenter macht, werden die Bürger in die Lage

versetzt, umfassendere Rechenschaft von ihren Regierungen zu verlangen. Im Rahmen der Globalisierung wird offenkundig, dass Nationalstaaten zu klein sind, um die großen Probleme zu lösen, und zu groß, um die kleineren Aufgaben zu erfüllen. Globalisierung und Informationsrevolution stellen eine graduelle Verschiebung zu supranationalen und zu lokalen Regierungssystemen dar. Beim Versuch, sich an diese Situation anzupassen, wachsen in föderalen Systemen die Spannungen zwischen den verschiedenen Regierungsebenen hinsichtlich der Änderung ihrer Rollen und der Beibehaltung ihrer bisherigen Bedeutung. In den Ländern, die in dieser Broschüre besprochen werden, sind eine andauernde Quelle solcher Spannungen und zwei sich entwickelnde Tendenzen erkennbar. Die vertikalen Finanzierungslücken oder die Ungleichgewichte zwischen Einnahmen und Ausgabenerfordernissen auf den unteren Regierungsebenen sind die beständige Ursache für Spannungen.

Vertikale Finanzierungslücken und die Einnahmenhoheit der unteren Ebenen bleibt ein Problembereich in den föderalen Staaten, in denen die Zentralisierung der Steuerkompetenzen größer als notwendig ist, um die Ausgaben des Bundes zu decken. Dies führt zu einem übermäßigen Einfluss auf die Politik der unteren Ebenen, um mithilfe von Finanztransfers nationale Ziele zu erreichen. Dies ist ein Problem auf der Ebene der Bundesstaaten in Australien, Deutschland, Indien, Malaysia, Nigeria, Russland, Spanien und Südafrika. In Nigeria gibt es das Sonderproblem der zentralen Zuteilung der Ressourceneinnahmen. In Deutschland haben diese Probleme eine umfassendere Überprüfung der Zuordnungsproblematik und ein Überdenken der Aufgabenteilung zwischen den Regierungen von Bund, Ländern und Gemeinden angestoßen. Ein Konsens über die zukünftige Form des fiskalischen Föderalismus in Deutschland muss aber erst noch gefunden werden.

Die beiden sich entwickelnden Trends bei der Verschiebung der Machtbalance innerhalb der Länder sind: (a) eine fortschreitende Erosion der Rolle der Bundesstaaten und Provinzen, der zweiten (mittleren) Ebene; und (b) eine erweiterte aber neu definierte Rolle der Gemeinden in einem System mehrerer Ebenen.

(a) Abnehmende Bedeutung der mittleren Regierungsebene oder die Entwicklung hin zu einem Sanduhr-Modell des Föderalismus

Die Bundesregierungen in Brasilien, Kanada, Indien, Deutschland, Malaysia und Russland haben ihre Rolle in Bereichen gemeinsamer Bundes- und Länderkompetenzen ausgebaut. In Brasilien beschränken Anwartschaften und zweckgebundene Einnahmen die Haushaltsflexibilität auf der Ebene der Bundesstaaten. In Südafrika hat die Nationalregierung die Finanzierung der Sozialversicherung übernommen. In den USA übernimmt die Bundesregierung eine immer wichtigere Rolle in den Politikbereichen mit gemeinsamer Gesetzgebungskompetenz, während sie

gleichzeitig die Verantwortung für die Implementierung von Programmen an die Regierungen der Bundesstaaten und der Gemeinden überträgt. Dies erfolgt häufig durch nicht-finanzierte Aufgaben oder mit unzureichenden Finanzmitteln. Sowohl in Kanada als auch in den USA finanzieren die Bundesregierungen ihre Schulden zum Teil durch eine Verringerung der Finanztransfers an die Provinzen bzw. Bundesstaaten.

Eine weitere Dimension des sich entwickelnden Konfliktes zwischen der nationalen Ebene und den einzelnen Bundesstaaten besteht darin, dass in föderalen Staaten mit dualem Föderalismus wie Australien, Kanada und USA, wo lokale Regierungen nur die Erfüllungsgehilfen der Bundesstaaten sind, von den Bundesregierungen versucht wird, direkte Beziehungen mit den Gemeinden aufzubauen und damit die Bundesstaaten zu umgehen. Dies gibt Anlass zur Sorge in Brasilien, Kanada und in den USA, wo die Regierungen der Bundesstaaten im Leben der Menschen zunehmend an Bedeutung eingebüßt haben, obwohl die Rolle, die die Verfassungen ihnen zuweist, noch immer stark ist. Dies verkompliziert die vertikale Koordinierung und hat zudem einen Einfluss auf die Fähigkeit der einzelnen Bundesstaaten, mit dem Problem finanzpolitischer Ungleichheit in ihrem Hoheitsgebiet fertig zu werden. In Indien sichert sich die Zentralregierung durch die Beförderung von Beamten des Bundes auf Schlüsselpositionen der Exekutive der Bundesstaaten eine wichtige Rolle in deren Angelegenheiten. Mit Ausnahme der Schweiz, wo die Kantone verfassungsrechtlich eine stärkere Rolle spielen und auch bei der Einwohnerschaft stärkere Unterstützung finden, befindet sich die Rolle der mittleren Regierungsebene in föderalen Systemen im Niedergang.

(b) Eine neue Zukunft für die Gemeinden, aber einiger Widerstand der Regierungen der Bundesstaaten

Auf der anderen Seite fördern Globalisierung und Informationsrevolution die lokale Orientierung und erweitern die Rolle der Gemeinden bei der Ausübung ihrer Befugnisse in Netzwerken der lokalen Ebene. Dies verlangt von den Gemeinden, dass sie als Einkäufer lokaler Dienstleistungen und in Bereichen gemeinsamer Kompetenzen zusätzlich zu den Regierungsanbietern, Informationsregulatoren und Kontrolleuren der Regierungen des Bundes und der Bundesstaaten als Förderer von staatlichen Netzwerken aufzutreten haben. Dennoch sehen sich die Gemeinden im Bereich der Sozialpolitik einigem Widerstand der Regierungen ihrer Bundesstaaten gegenüber. In Brasilien, Indien und Nigeria haben die Gemeinden Verfassungsrang und deshalb mehr Möglichkeiten, ihre Rolle zu verteidigen. In der Schweiz stellen die Vorgaben der direkten Demokratie die wichtige Rolle der Gemeinden sicher. Sowohl in Brasilien als auch in der Schweiz spielen die Gemeinden eine ausgedehnte und autonome Rolle in der lokalen Politik. In anderen

föderalen Staaten hängt die Fähigkeit der Gemeinden, sich selbst zu verteidigen, vom Umfang der durch die Informationsrevolution generierten Unterstützung ihrer Bürger ab. Russland ist ein herausragendes Beispiel dafür, dass eine solche Verteidigung nicht aufgebaut werden konnte. In Kanada haben einige Provinzen die Finanzierung von Schulen zentralisiert. In Südafrika ist die medizinische Grundversorgung der Ebene der Provinzregierungen zugeordnet worden.

2. Überbrückung der finanzpolitischen Unterschiede innerhalb der Staaten

Die finanzpolitischen Unterschiede innerhalb der Staaten machen ein wichtiges Element ihrer ökonomischen Unterschiede aus. Dies beruht darauf, dass angemessen vergleichbare öffentliche Leistungsniveaus bei angemessen vergleichbaren Steuerbelastungen die Mobilität von Menschen, Kapital und handelbaren Gütern fördern und helfen, eine Wirtschaftsunion zu erhalten.

Mit der wichtigen Ausnahme der USA versuchen die meisten reifen Föderalstaaten, das Problem fiskalischer Ungleichheit zwischen den Regionen durch Programme des Finanzausgleichs zu lösen. In den USA gibt es dafür kein Bundesprogramm, doch die Finanzierung des Bildungswesens in den Bundesstaaten wendet Ausgleichsprinzipien an. In Kanada ist ein solches Programm in der Verfassung verankert; es wird von der kanadischen Wissenschaft und Politik häufig als der Klebstoff bezeichnet, der Kanada zusammenhält. Mit der Ausnahme Deutschlands und der Schweiz werden die meisten Ausgleichsprogramme durch die Bundesebene finanziert. In Deutschland leisten die reichen Bundesländer progressiv gestaffelte Beiträge zum Finanzausgleich, aus dem die ärmeren Bundesländer Zahlungen erhalten. In der Schweiz sieht das 2008 in Kraft tretende neue Ausgleichsprogramm einen gemeinsamen Pool von Beiträgen der Bundesregierung und der reicheren Kantone vor.

Es gibt in den föderalen Staaten eine große Vielfalt institutioneller Vorkehrungen, um solche Programme zu entwickeln, zu gestalten und zu verwalten. Brasilien, Indien, Nigeria, Spanien und Südafrika berücksichtigen eine Vielzahl von Indikatoren für die Finanzkraft und den Finanzbedarf, um den Bundesstaaten im Rahmen von Finanzausgleichsprogrammen angemessen Anteile zukommen zu lassen. Malaysia verwendet Pro-Kopf-Zuschüsse, Russland ein hybrides Programm des Finanzausgleichs. Die Finanzausgleichsprogramme in Kanada und Deutschland gleichen die Finanzkraft einem spezifizierten Standard an. Das australische Programm ist umfassender und gleicht sowohl die Finanzkraft als auch den Finanzbedarf der australischen Bundesstaaten aus, deren Gesamteinnahmen auf die Einnahmen aus der Waren- und Dienstleistungssteuer beschränkt sind.

Die Auswirkungen der gegenwärtigen Finanzausgleichssysteme hinsichtlich ihrer Gerechtigkeit und Effizienz sind eine Quelle anhaltender Debatten in den meisten föderalen Staaten. In Australien ist die

Komplexität, die durch die Ausgabenbedarfskompensation eingeführt wurde, eine wichtige Quelle für die Unzufriedenheit mit der gegenwärtig verwendeten Berechnungsformel. In Kanada ist das Eigentum der Provinzen an den natürlichen Ressourcen eine der Hauptursachen für die fiskalischen Unterschiede zwischen den Provinzen, und die Behandlung der Einnahmen aus natürlichen Ressourcen im Rahmen des Finanzausgleichs bleibt umstritten. In Deutschland und Spanien führt die Anwendung einer übermäßig progressiven Ausgleichsformel für einige reiche Gebietskörperschaften zu einer Umkehr der Reihenfolge der finanziellen Stärke. In der Vergangenheit haben mehrere reiche Bundesländer in Deutschland diese Angelegenheit vor das Bundesverfassungsgericht gebracht, um ihre Beiträge zum Finanzausgleich zu begrenzen. In Brasilien, Indien, Malaysia, Nigeria, Russland und Südafrika werden durch die Gerechtigkeits- und Effizienzfolgen der gegenwärtig existierenden Programme Kontroversen und Debatten hervorgerufen.

3. Finanzpolitische Klugheit und finanzpolitische Disziplin in einem „Jeder für sich selbst“-Föderalismus

In Anbetracht der signifikanten Autonomie der unteren Ebenen und angesichts der Tatsache, dass ja immer die Möglichkeit einer Rettungsmaßnahme durch den Bund besteht, gibt die mangelnde finanzpolitische Disziplin auf den unteren Regierungsebenen föderaler Staaten Anlass zu Besorgnis. In reifen Föderalstaaten wird die zur Wahrung finanzpolitischer Disziplin vorgenommene finanzpolitische Koordination sowohl durch Verwaltungs- und Gesetzgebungs föderalismus ausgeübt als auch durch formelle und informelle finanzpolitische Regeln. In den letzten Jahren haben gesetzlich verankerte finanzpolitische Regeln größere Aufmerksamkeit erregt. Diese Regeln existieren in der Form von Kontrollen des Haushaltsausgleichs, Beschränkungen der Verschuldung, Steuer- oder Ausgabenbeschränkungen und Referenden über neue Steuer- oder Ausgabenprogramme. Die meisten reifen Föderalstaaten legen bei der Organisation ihrer Zentralbanken fest, dass Rettungsmaßnahmen verboten sind. Die Existenz von Vorzugskrediten des Bankensektors und einer expliziten oder auch nur impliziten Rettungsgarantie ermöglicht es den unteren Regierungsebenen praktisch, Geld zu drucken und damit die Inflation anzuheizen. Jüngere Erfahrungen mit fiskalischen Anpassungsprogrammen legen den Schluss nahe, dass gesetzlich verankerte finanzpolitische Regeln, auch wenn sie für eine erfolgreiche fiskalische Anpassung weder notwendig noch hinreichend sind, besonders in Ländern mit auseinanderstrebenden politischen Institutionen oder Koalitionsregierungen bei der politischen Verpflichtung zu besseren finanzpolitischen Ergebnissen helfen können. In Ländern mit Verhältniswahlrecht (Brasilien), mit Mehr-Parteien-Koalitionen (Indien) oder mit einer Trennung von legislativen und exekutiven Aufgaben (USA,

Brasilien) können solche Regeln zum Beispiel hilfreich dabei sein, die politische Verpflichtung auf Reformen aufrechtzuerhalten. Wie die Erfahrungen in Brasilien, Indien, Russland und Südafrika gezeigt haben, können finanzpolitische Regeln in solchen Ländern dabei helfen, die „Trittbrettfahrermentalität“- oder „Futtertrog-Politik“ einzuschränken und die finanzpolitische Disziplin zu verbessern. Australien und Kanada erzielten dieselben Ergebnisse ohne gesetzlich verankerte finanzpolitische Regeln. Die finanzpolitische Disziplin in Deutschland ist hingegen weiterhin ein Problem, obwohl es dort gesetzlich verankerte Regeln für die Finanzpolitik gibt. Die Erfahrung der Schweiz ist die aufschlussreichste im Hinblick auf dauerhafte finanzpolitische Disziplin. Zwei wichtige Instrumente motivieren die Kantone zu finanzpolitischer Disziplin. Erstens geben die Finanzreferenden den Bürgern die Möglichkeit, ihr Veto gegen jedes beliebige Regierungsprogramm einzulegen. Zweitens wirkt die in einigen Kantonen gesetzlich verankerte Vorschrift, in guten Zeiten einen Teil eines Haushaltsumberschusses für schlechte Zeiten zurückzulegen, wie eine Schuldenbremse.

4. Zwischenstaatlicher Wettbewerb

Wettbewerb zwischen den Regierungen der einzelnen Bundesstaaten und der Gemeinden ist in den meisten föderalen Staaten weit verbreitet. Er findet in folgenden Formen statt: Lobbying in Sachen Arbeitsplätze (durch die Schaffung von Bundes- oder Privatwirtschaftsprojekten wie beispielsweise neuen Militärbasen); die Förderung von inländischen und ausländischen Direktinvestitionen; das Bieten von Anreizen und Subventionen, die Kapital und Arbeit anlocken; die Bereitstellung von Infrastruktur zur Verbesserung des Wirtschaftsstandortes; das Anbieten einer differenzierten Palette von lokalen öffentlichen Leistungen; die einfache Vergabe von Lizenzen und Genehmigungen; und zahllose andere Wege, die dem Kapital und den qualifizierten Arbeitskräften eine Politik der offenen Tür signalisieren sollen. Die Regierungen der Bundesstaaten und der Gemeinden konkurrieren miteinander auch dadurch, dass sie zum Schutz der örtlichen Industrie und Wirtschaft Handels- und Zollbarrieren errichten. Sie versuchen zudem, sich einander beim Export der Steuerlast an Steuersubjekte außerhalb ihres Hoheitsbereiches und, wo möglich, beim Erreichen eines größeren Anteils an den Finanztransfers des Bundes zu überbieten.

In föderalen Staaten ist die Aufrechterhaltung innerstaatlichen Wettbewerbs und dezentralisierter Entscheidungsfindung für eine aufgeschlossene und verantwortliche lokale Regierungsform wichtig. Die Erfahrungen der Schweiz und der USA sind Belege für die positiven Wirkungen eines solchen Wettbewerbs. Politikmaßnahmen auf Kosten der anderen („Beggar-thy-neighbor-policies“) bergen die Gefahr in sich, dass sie die Gewinne aus dezentralisierter Entscheidungsfindung untergraben,

wie kürzliche Erfahrungen in Spanien gezeigt haben. Ein partnerschaftlicher Ansatz, der die gemeinsame Wirtschaftsunion dadurch fördert, dass er anhand allgemeiner Mindeststandards für die öffentlichen Leistungen die unbeschränkte Mobilität der Produktionsfaktoren sicherstellt, Handelsschranken abschafft und einen breiteren Zugang zu Informationen und Technologien ermöglicht, bietet die beste politische Alternative für die regionale Integration und interne Kohäsion innerhalb föderaler Staaten. Es geht nicht darum, zwischen Wettbewerb oder Kooperation zu wählen, sondern darum, wie sichergestellt werden kann, dass alle Seiten konkurrieren und kooperieren ohne zu betrügen.

Abschließende Bemerkungen

Die in dieser Broschüre untersuchten föderalen Staaten haben eine bemerkenswerte Fähigkeit gezeigt, sich an neue Herausforderungen des fiskalischen Föderalismus anzupassen. Während die Herausforderungen, denen sie sich gegenübersehen, ähnlich sein mögen, sind die Lösungen, die sie finden, immer einzigartig und lokaler Natur. Dies manifestiert in bemerkenswerter Weise den Triumph des Geistes des Föderalismus in seiner fortdauernden Suche nach Ausgleich und Exzellenz in einer aufgeschlossenen, verantwortungsvollen und verantwortlichen Regierungsform. Der lange Marsch zu neuen Höhen einer umfassenden Regierungsform geht weiter.