

# Wendepunkt für den Föderalismus in Argentinien?

Viele hoffen, dass die neuen Finanzregulierungen zu höherer Selbständigkeit und Verantwortlichkeit der Provinzen beitragen.

## THEMA III: KOMPETENZVERTEILUNG UND FINANZFÖDERALISMUS

von **ERNESTO REZK**

### **Argentinien**

Argentinien letzte Verfassungsänderungen erteilten zum ersten Mal die Vollmacht zur Aufstellung eines Vertragsgesetzes (*ley-convenio*) zur Regelung der Einkommensverteilung spätestens zum 31. Dezember 1996 für die Zuteilung verschiedener direkter und indirekter, von der Zentralregierung erhobener Steuern.

Der Kongress sollte dieses Vertragsgesetz auf der Grundlage der Vereinbarungen zwischen der Nationalregierung und den Provinzen verabschieden. Dieser verfassungsmäßig festgelegte Termin wurde nicht eingehalten. Das System jedoch, das von dieser Verfassungsänderung erstellt würde, ist neu für das Land und würde in den Machtverteilungsverfahren zwischen den verschiedenen Regierungsebenen bedeutende Änderungen hervorrufen.

Das gegenwärtige Einnahmenverteilungssystem Argentiniens kann bis 1935 zurückverfolgt werden, als es erstmalig für bestehende Verbrauchersteuern und später für die neu gebildete Verkaufs- und Einkommenssteuer angewendet wurde.

Am Anfang versuchte die Vereinbarung absichtlich, Steuereinnahmen an die Provinzen zurückzuführen und ein gewisses Verhältnis mit den in den Provinzen eingesammelten Steuern beizuhalten. Mit der Zeit entwickelte sich das System jedoch zu einem System, in dem für die Einnahmenverteilung zwischen den Provinzen nur „Gleichheits“-Erwägungen im Vordergrund standen.

Dieses Einnahmenverteilungssystem und seine Evolution hatten bedeutende Auswirkungen sowohl auf den finanziellen als auch den politischen Föderalismus in Argentinien. Nun – nach 70 Jahren der Anwendung – äußern sich viele Argentinier sehr kritisch darüber.

### **Machtzugeständnisse und zu viel „Gleichheit“**

Durch das Delegieren der Einnahmeverantwortung gesetzlich festgelegter Steuern (zum Beispiel der Einkommenssteuer) oder von Steuern, die gleichgestellter Verantwortung unterlagen (indirekte Steuern wie die Verkaufssteuer und später die Mehrwertsteuer) an die zentrale

Regierung gaben die Provinzen in der Tat einen wichtigen Teil ihrer Steuererhebungsbefugnisse ab. Dies geschah durch das Delegieren von Steuerbasen in den Bereich der nationalen Regierung. Ein Beweis dafür ist die Struktur der Gesetzgebung über die Gesamtsteuereinnahmen, wovon mehr als 80% von der Zentralregierung kassiert werden und nur jeweils 15% und 4% aus Beiträgen der Provinzen und Städte stammen.

Daher funktioniert das heutige Argentinien trotz des Aufbaus als dreistufige Föderation, in der theoretisch alle Regierungsebenen ausreichende Steuereinnahmen- und Ausgabenbefugnisse haben, mehr als „formelle“ denn als „wahre“ Föderation.

Die Evolution der Vereinbarung für die Einnahmenverteilung und die Praxis der Konzentrierung der Steuererhebung schwächen nicht nur die föderale Finanzstruktur, sondern fordern die Idee einer institutionellen und politischen föderativen Struktur grundsätzlich heraus.

Durch das blinde Befolgen der „Gleichheits“-Erwägungen stellt das gegenwärtige Verteilungssystem der Steuereinnahmen, das gemäß der Verfassung von 1994 ausgetauscht werden soll, das Haupthindernis dar, die Provinzen zu eigenen fiskalischen Bemühen zu bewegen. Die finanziell effizienteren Provinzen lehnen ihre proportional niedrigen Zuteilungsrationen der Gesamtsteuereinnahmen ab und ringen um höhere Anteile.

Die finanziell weniger effizienten Provinzen haben keinerlei Veranlassung, ihre eigenen Steuereinnahmequellen zu erweitern, wenn der Erhalt von Finanztransfers von der zentralen Regierung sowohl einfacher als auch politisch risikoärmer ist als das Erheben eigener Steuern.

Der Grund dafür, dass das Gleichheitsprinzip, das auf die Reduzierung der finanziellen Ungleichheit zwischen den Provinzen (das so genannte horizontale Fiskalgleichgewicht) hinzielt, ihren Zweck nicht erfüllt und sogar zu einer umgekehrten Rückentwicklung der Nationalregierungsbefugnisse führte, kann in den Ausgabemustern der Provinzregierungen gefunden werden.

In Argentinien fand eine nachhaltige Dezentralisierung der Ausgaben statt – erreicht durch Delegierung, und nicht durch Rückentwicklung. Dies trifft auf das Bildungswesen (mit Ausnahme der Universitäten), die Sozialfürsorge und, zu einem geringen Grad, auf das Gesundheitswesen zu. So betragen die Ausgabenanteile der Provinzen für Bildung und Sozialfürsorge nahezu je 70% und 65%, während die Ausgaben für das Gesundheitswesen über 40% der Gesamtausgaben betragen.

Steuereinnahmen- und Ausgabenrichtlinien sind in völlig entgegengesetzter Weise organisiert. Der Steuereinnahmeprozess ist hochzentralisiert, während der Ausgabenprozess weitgehend dezentralisiert ist. Nur fünf der Provinzen erzielen Anteile durch eigene Steuereinnahmen in Höhe von 40% und 50% der Gesamteinnahmen. Die der übrigen Provinzen sind wesentlich niedriger. Das Ergebnis ist, dass die Mehrzahl der Provinzen nicht als finanziell autonom betrachtet werden kann. (Ein wichtiger Gedanke der finanziellen Autonomie sollte auf die Erhöhung der Regierungsausgaben zielen, die eigentlich durch eigene Ressourcen abgedeckt werden können.)

### **Gleichheit wird nicht gefördert**

„Gleichheits“-Erwägungen allein haben nicht erreicht, dass finanzielle Ungerechtigkeiten beseitigt wurden. Die finanziell schwächeren Provinzen bleiben rückständig – trotz statistischer Beweise, dass sich ihr Pro-Kopf-Anteil an den von der staatlichen Regierung erhaltenen Einnahmen im Vergleich zu den höher entwickelten Provinzen verdoppelt, verdreifacht und in einigen Fällen sogar vervierfacht hat.

Es besteht der Tatbestand, dass eine Vereinbarung zur Einnahmenverteilung, die „finanzielle Bemühungen“ seitens der Provinzen nicht belohnt, Zielstellungen höherer provinzieller Rechenschaftslegung und Ausgabenkontrollen unterläuft. Diese Tatsache besteht trotz Vorkehrungen in dieser Vereinbarung, nach denen sich manche Provinzen vollständig auf nationale



Zuwendungen zum Erfüllen ihrer Etatbedürfnisse verlassen können.

Es kommt nicht von ungefähr, dass ärmerne Verwaltungsgebiete, die durch die höhere nationale Pro-Kopf-Finanzierung begünstigt werden, sowohl die schlechtesten Leistungen hinsichtlich öffentlicher Dienstleistungen als auch die höchsten Kennzahlen bei öffentlichen Stellen pro tausend Einwohner vorweisen.

Die unerwünschten Konsequenzen der Anwendung dieses 70 Jahre alten Einnahmenverteilungssystems wirken einem gesunden Finanzföderalismus in Argentinien entgegen. Sie behindern auch den politischen Föderalismus, indem ein Teufelskreis entsteht, in dem die Provinzen beträchtliche Energien in das Drängen nach höheren Anteilen der Nationalressourcen investieren (entweder aus der Verteilung von Einnahmen oder aus Transfers), die nur nach ausgedehnten Verhandlungen erzielt werden können. Dies wiederum verstärkt die finanzielle und politische Abhängigkeit der Provinzen von der zentralen Regierung.

### **Kann die Reform dieses Muster durchbrechen?**

Wenn Argentinien die Verfassungsänderung zur Einkommensverteilung in die Praxis umsetzen könnte, würde dies nicht nur zu Änderungen in der Machtverteilung zwischen den Regierungsebenen führen, sondern die Provinzen auch zu höherer Rechenschaftslegung und besseren Verwaltungsstandards anregen?

Die Antwort verlangt eine gründliche Untersuchung der Verfassungsänderung von 1994.

Obwohl diese Verfassungsänderung lediglich das Einnahmenverteilungssystem anstelle eines angemessenen Bezugs zu Finanzvereinbarungen innerhalb der Verwaltungsebenen betrifft, erhalten die Finanzbeziehungen zwischen den verschiedenen Regierungsebenen erstmalig Verfassungsstatus.

Artikel 75, der sich mit dieser Angelegenheit befasst, legt speziell fest, dass der Kongress „ein Vertragsgesetz... zum Aufbau von Vereinbarungen zur Einnahmenverteilung und zur Garantie des automatischen Finanztransfers an die Provinzen erarbeiten soll“. Die „automatische“ Vorkehrung würde für das vorhandene System die wichtigste Neuerung bringen. Eins der gravierendsten Probleme, mit denen sich die Finanzministerien der Provinzen auseinandersetzen müssen, ist die finanzielle Belastung, die von ungünstigen Zeitplänen für

Einnahmen und erforderliche Ausgaben verursacht wird.

Artikel 75 legt weiterhin fest, dass „...die Verteilung der Einnahmen zwischen der nationalen Regierung und den Provinzen (die so genannte Primärverteilung) sowie unter den Provinzen (die Sekundärverteilung) in direktem Verhältnis mit ihren Kompetenzen, Dienstleistungen und Funktionen unter Beachtung objektiver Kriterien für Finanztransfers ausgeführt wird“. Damit würde ein grundlegendes fiskalisches Prinzip angewendet, dass eine Abstimmung zwischen Einnahmen und Ausgaben auf jeder Regierungsebene erforderlich macht.

Darüber hinaus wird vorgeschlagen, dass diese Vereinbarung für die Verteilung der Einnahmen andere Kriterien als ein alleinstehendes „Gleichheits“-Ziel vorsieht und diese Kriterien eigene finanzielle Bemühungen und Etatleistungsvorgaben der Provinzen beinhalten würden.

Die Gleichheit würde jedoch eine wichtige Erwägung bleiben. Für die nachhaltige sozial-ökonomische Entwicklung des Landes würde diese Erwägung in einen weitergefassten Kontext eingebettet werden. Die Verfassungsänderung besagt, dass die Verteilung der Ressourcen „...auch Solidarität üben soll und auf von Gleichheit geprägte Entwicklungsstufen, Lebensqualitäten und Opportunitäten im gesamten Nationalgebiet zielen wird“.

In Bezug auf die Stärkung des finanziellen Föderalismus wird eine der wichtigsten Änderungen eventuell auf dem Gebiet der Verlagerung von Dienstleistungen und Funktionen an die Provinzen stattfinden.

Zahlreiche der übertragenen Dienstleistungen (zum Beispiel die Bildung) fielen unter eine Form der Delegierung spezieller Fonds, die von der Nationalregierung aus dem Staatsetat gezahlt wurden und die finanziellen Forderungen für an die Provinzen übertragene Dienstleistungen erfüllen sollten. Dies wiederum führte zu einem größeren Konflikt mit den Provinzen, in denen die Lehrergehälter höher waren als die zu diesem Zweck transferierten Fonds, da die Zentralregierung beim Zuteilen der Fonds nur eine bestimmte Höhe der Lehrergehälter anerkannte.

Dies würde in Zukunft nicht passieren. Die Verfassungsänderung fordert, dass „kein Transfer von Kompetenzen, Dienstleistungen oder Funktionen ohne entsprechende Ressourcenverteilung stattfinden darf, die durch ein vom Kongress bzw. von der Gesetzgebung der jeweiligen Provinz verabschiedetes Gesetz begründet ist“. Zusätzlich wird festgelegt, dass

„...die vorhandene Verteilung der Kompetenzen, Dienstleistungen oder Funktionen nicht ohne die Zustimmung der betroffenen Provinz geändert werden darf“.

### **Eine Gelegenheit für neue Ideen**

Die Verfassungsänderung öffnet die Debatte über eine gründliche Revision der finanziellen Beziehungen über den einzelnen Rahmen einer Einnahmenverteilungsvereinbarung hinaus. Dies bezeichnen viele Argentinier als einmalige Gelegenheit für die Einführung neuer und effizienter Mechanismen.

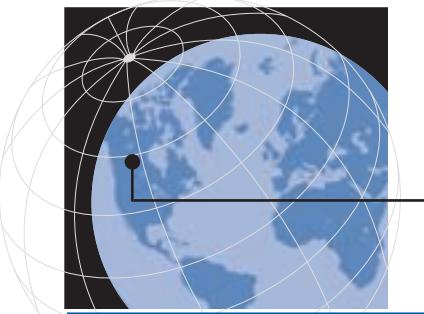
Zahlreiche akademische Abhandlungen enthalten bereits Vorschläge zur Ausarbeitung gemischter Verteilungsverfahren mit Einnahmenverteilungsvereinbarungen und einem Prozess, der dem kanadischen Ausgleichsverfahren ähnelt (bei dem Provinzen Ausgleichszahlungen erhalten, wenn ihre Pro-Kopf-Steuererträge geringer sind als die durchschnittlichen, auf einer nationalen Grundlage geschätzten provinziellen Steuererträge) oder dem australischen Verfahren, in dem Subventionierungen den Provinzen ermöglichen sollen, einen grundlegenden Warenkorb öffentlicher Dienstleistungen bieten zu können.

Das Hauptthema bleibt die Möglichkeit zum Entwerfen einer Vereinbarung, deren Instrumente auf eine strenger geregelte finanzielle und politische Beziehung zwischen der zentralen Regierung und den Provinzen abzielen. Die Vereinbarung führt außerdem zu einer Rückentwicklung finanzieller Verantwortlichkeiten der Zentralregierung gegenüber den Verfassungsmitgliedern (Provinzen), was wiederum deren Rechenschaftspflicht erweitern soll.

Sollte sich die Vereinbarung als erfolgreich erweisen, würde sie nicht nur eine Erhöhung der Transparenz zwischen den verschiedenen Regierungsebenen bewirken, sondern würde den Provinzen auch die erneute Teilnahme an früheren Verzichtleistungen erlauben.

Darüber hinaus würden die Provinzen in Zukunft an der Verteilung politischer Macht teilhaben, da die Verhandlungen mit der Zentralregierung nicht von der Notwendigkeit des Ressourcenverteilungskampfes beeinträchtigt würden.

Der Kongress ist gegenwärtig mitten im legislativen Prozess, und alle Optionen sind verfügbar. Es ist klar, dass dieser „Wendepunkt“, der bereits im Titel angesprochen wurde, eine Herausforderung für Argentinien darstellt, den Eintritt in den auserwählten Kreis der „wahrhaft“ föderalen Länder zu wagen. ☺



# Kanadas Gesundheitswesen – eine Herausforderung für den fiskalischen Föderalismus

Ein geschätztes System, das mehr als drei Jahrzehnte alt ist, erfordert einen hohen Grad der Kooperation zwischen den verschiedenen Ebenen der Regierung.

## THEMA III: KOMPETENZVERTEILUNG UND FINANZFÖDERALISMUS

von **HARVEY LAZAR**

**Die** meisten Kanadier hängen außerordentlich an ihrem landesweiten System der universellen, öffentlich verwalteten Gesundheitsfürsorge, mit ihren staatlich versicherten Krankenhäusern und ärztlichen Diensten. Gleichzeitig machen sich die Kanadier aber auch Sorgen, dass diese Gesundheitsfürsorge finanziell unhaltbar werden könnte – durch steigende Erwartungen der Patienten, die Proliferation neuer und kostspieliger Technik und die alternde Bevölkerung. Weiterhin wird befürchtet, dass Pünktlichkeit und Qualität der Versorgung bereits im Niedergang begriffen sind.

Beim Aufbau des Gesundheitswesens in den vergangenen Jahrzehnten spielten die Mechanismen des fiskalischen Föderalismus eine bedeutende Rolle. Auch in den gegenwärtigen Diskussionen um die Zukunft von *Medicare*, wie das kanadische Gesundheitssystem heißt, gibt es Fragen darüber, wie diese Mechanismen beim Erhalten und Stärken der geschätzten Gesundheitsversorgung eingesetzt werden können.

### Geburt des Systems

Die kanadische Verfassung von 1867 spricht den Großteil der legislativen Machtbefugnis für das Regulieren des Gesundheitswesens den Regierungen der Provinzen zu. Während des Zweiten Weltkrieges, beim Planen des Nachkriegsfriedens und des Wiederaufbaus, verpflichtete sich die Regierung Kanadas zum Aufbau eines Krankenversicherungssystems für ganz Kanada. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Teilung der Autorität zwischen den föderalen und provinziellen Regierungen erkannte die föderale Regierung, dass sie ihre Pläne nur dann durchsetzen konnte, wenn sich die Provinzen zur Implementierung einverstanden erklärt hatten. Um sich die Unterstützung auf provinzieller Ebene zu sichern, offerierte Ottawa das Zuckerbrot der Kostenteilung.

Mitte der 50er Jahre waren die meisten Provinzen sehr an einer Teilung der Kosten mit der föderalen Regierung interessiert, und 1957 wurde ein entsprechendes Gesetz verabschiedet. Die föderale Regierung verpflichtete sich, die Hälfte der qualifizierten Betriebskosten provinzieller Notversorgungsbetten in den Krankenhäusern zu übernehmen. Um sich für die föderalen Zuwendungen zu qualifizieren, mussten die Provinzen die universelle Absicherung, öffentliche Verwaltung, eine öffentliche Krankenversicherung und Portierbarkeit gewährleisten.

Im Jahre 1961 hatten sich alle Provinzen angeschlossen. 1966 wurde ein ähnliches Gesetz verabschiedet, dass die Arztleistungen abdeckte, und bis 1970 waren alle Provinzen der Vereinbarung zwischen der föderalen Regierung und den Provinzen zur Verwendung bedingter Kostenteilungszuwendungen beigetreten, um in ganz Kanada ein Versicherungssystem für Krankenhäuser und medizinische Leistungen aufzubauen.

### Defizite und Schulden

Dann begannen sich die politischen Prioritäten zu ändern. Mitte der 70er Jahre machte sich die föderale Regierung nicht unerhebliche Sorgen darüber, dass ein Großteil des Föderationsetats durch die Ausgabenentscheidungen der Provinzen bestimmt wurde, unter anderem aufgrund der Kostenteilungsmechanismen für Gesundheits- und andere Programme. Diese Sorgen trafen dann mit dem größeren Problem des jährlichen Defizits und der wachsenden Schulden zusammen. Den Provinzen auf der anderen Seite missfiel die Bevormundung durch die föderale Kostenteilung und die Verzerrung der provinziellen Ressourcenzuteilung, die durch diese Kostenteilung verursacht wurde.

Das Ergebnis waren langwierige Verhandlungen zwischen der föderalen Regierung und den Provinzen sowie eine Reihe wichtiger Veränderungen in dem fiskalischen Vereinbarungen. Zuerst wurde die Kostenteilung mit einer Blockfinanzierung ersetzt. In der ersten Hälfte der 70er Jahre hatte Ottawa vier größere Kostentransferprogramme mit den Provinzen unterhalten – für Krankenhausdienste, die medizinische Versorgung, höhere Bildung und das Sozialwesen. Im Jahre 1977 wurden die ersten drei zu einem einzigen Blockfinanztransfer zusammengefasst. 1996 wurde das vierte Programm hinzugefügt, sodass ein einziger, größerer Finanztransfer für alle vier Verwendungszwecke entstand.

Die Blockfinanzierung führte dazu, dass die Transferzahlungen von Ottawa an die Provinzen nicht länger direkt mit den provinziellen Ausgaben verknüpft waren. Und durch Aufheben dieser Verbindung hatte die föderale Regierung keine Grundlage mehr, die Ausgaben der Provinzen für das Gesundheitswesen zu überprüfen und herauszufordern. Darüber hinaus wurden alle Missverhältnisse bei der provinziellen Ressourcenzuteilung beendet.

Zweitens bezahlte Ottawa nur die Hälfte der neuen Blockfinanzierung in Bargeld. Der Rest wurde in Form eines übertragenen Einkommenssteuerraums gewährt. Ottawa senkte die föderalen Einkommenssteuern und ermöglichte damit den Provinzen, ihre Steuern in der gleichen Höhe anzuheben, ohne die Gesamtbelaufung der Steuerzahler zu vergrößern. Die föderale Regierung verband diesen „Steuerraum-Transfer“ mit entsprechenden Ausgleichszahlungen, sodass der Pro-Kopf-Nutzen der Steuerpunkte in der ärmsten Provinz genauso hoch war wie in der reichsten.

Was den Umfang der gesamten Transferzahlungen an die Provinzen 1977 betrifft, entsprach dieser in etwa dem unter der vorherigen Kostenteilungsformel erwarteten – mit der gesetzlichen Auflage, dass der Bargeldanteil um eine dem Wirtschaftswachstum angemessene Rate erhöht werden sollte. Die finanziellen Vereinbarungen von 1977 repräsentieren einen weitgehenden Konsens zwischen der Regierung und den Provinzen, wenn auch keine formelle Vereinbarung.

### Einzeltransfer, 30% Reduzierung

In den frühen 80er Jahren hatte sich die finanzielle Situation in Ottawa dramatisch verschlechtert. Die Föderation lag weit hinter den Provinzen zurück. Als sich die Provinzen unwillig zeigten, ihr Einverständnis mit Änderungen an der föderalen Blockfinanzierungsformel zu erklären, ging die föderale Regierung eigenhändig vor und nahm Anfang 1982 an der geplanten Erhöhungsraten der Bargeldüberweisungen unilaterale Reduzierungen vor. Dieser Prozess kulminierte in einer föderalen Budgetentscheidung des Jahres 1995, nach der die föderalen Bargeldzahlungen an die Provinzen für die neue Einzelblockfinanzierung um über 30% im Vergleich zu den geplanten Zahlen gekürzt werden sollten. Diese Reduzierung sollte von 1996 an beginnen.

Die Bargeldzahlungen, die im Jahre 1977 etwa 25 Prozent der erlaubten Krankenhaus- und Gesundheitsausgaben der Provinz entsprachen, waren 1997 auf einen Wert von etwa 10 Prozent der gesamten provinziellen Ausgaben für das Gesundheitswesen gefallen. Für diesen Niedergang waren teilweise die von Ottawa vorgeschriebenen finanziellen Einsparungen verantwortlich. Ein weiterer Grund für diese Entwicklung lag darin, dass die Kosten für die provinzielle Gesundheitsversorgung rapide



angestiegen waren – darunter auch in Bereichen, die früher nicht von der föderalen Kostenteilung betroffen waren, wie zum Beispiel verschreibungspflichtige Medikamente und die Heimfürsorge.

Das föderale Budget von 1995 enthielt außerdem keine gesetzlichen Verpflichtungen darüber, ob und wann die reduzierten Bargeldüberweisungen wieder erhöht würden. Die Provinzen mussten daher ihre Reformen des Gesundheitswesens ohne jede Gewissheit über zukünftige föderale Zahlungen planen.

### Durchsetzen von Prinzipien?

Eine weitere wichtige Änderung betraf die landesweit herrschenden Bedingungen. Nach dem Ende des Kostenteilungsplans im Jahre 1977 wurde es für die föderale Regierung ständig schwieriger, die mit der Krankenversicherung verbundenen Prinzipien durchzusetzen. Als verschiedene Provinzen Ärzten und Krankenhäusern erlaubten, Patientenzahlungen über die von der provinziellen Regierung gezahlten Beiträge hinausgehenden zu erheben, verabschiedete das föderale Parlament im Jahre 1984 das *Kanadische Gesundheitsgesetz* (*Canada Health Act*). Dieses Gesetz konsolidierte die Prinzipien, die bereits zuvor in der föderalen Gesetzgebung für Krankenhäuser und die Gesundheitsfürsorge eingebettet waren, und fügte ein so genanntes Zugangsprinzip hinzu. Weiterhin ermächtigte dieses Gesetz die föderale Regierung, Provinzen finanziell zu bestrafen, deren Organe diese Prinzipien nicht durchsetzten. Obwohl sich die Provinzen im Allgemeinen bemühten, der Gesetzgebung Folge zu leisten, haben manche Provinzen diese neuen Gesetze übelgenommen – besonders, als der föderale Anteil an der provinziellen Gesundheitsversorgung ständig zurückging.

Von einer Perspektive aus gesehen, wurden die Mechanismen des fiskalischen Föderalismus in der Periode von 1977 bis 1995 erfolgreich eingesetzt, um den finanziellen Druck insgesamt zu meistern, ohne die breiten Prinzipien, von denen Kanadas Gesundheitswesen landesweit geregelt wurde, zu unterhören. Für diese Erfolge wurde jedoch ein hoher Preis gezahlt – in Form von Spannungen in den Beziehungen zwischen der föderalen Regierung und den Provinzen.

### Der aktuelle Kontext

Mitte der 90er Jahre hatten sich diese Meinungsverschiedenheiten zu den am heftigsten debattierten Schwerpunkten in den föderal-provinziellen Beziehungen entwickelt. Dazu gehörten:

- Das Konzept eines gesamtkanadischen Gesundheitswesens als Partnerschaft zwischen der föderalen Regierung und den Regierungen der Provinzen, während sich Ottawa unwilling zeigte, den Provinzen eine Sicherheit bezüglich der Steigerungsraten der Blockfinanzierungen zu gewährleisten.
- Die Tatsache, dass ein großer und ständig anwachsender Teil der provinziellen Gesundheitskosten in Bereichen aufraten, die nicht Teil des gesamtkanadischen Gesundheitswesens sind – darunter verschreibungspflichtige Medikamente und die Heimfürsorge.
- Der Widerspruch zwischen dem Konzept eines gesamtkanadischen Gesundheitswesens als ein Programm föderaler-provinzieller Kooperation und dem unilateralen Vorgehen der Föderationsregierung bei den finanziellen Entscheidungen, die Anfang der 80er Jahre begannen.

**Um sich für die föderalen Zuwendungen zu qualifizieren, mussten die Provinzen die universelle Absicherung, öffentliche Verwaltung, eine öffentliche Krankenversicherung und Portierbarkeit gewährleisten.**

Seit dieser Zeit hat sich die finanzielle Lage der Föderation dramatisch verbessert. Die föderale Regierung hat die Summe ihrer Bargeldzuweisungen beträchtlich erhöht. Obwohl der Anteil der Kosten, der durch den Bargeldtransfer im Rahmen der Kanadischen Gesundheits- und Fürsorgetransfers (CHST) für die provinzielle Gesundheitsfürsorge abfällt, umstritten ist, belaufen sich konservative Schätzungen auf etwa 15 Prozent.

Zweitens hat die föderale Regierung ein Gesetz verabschiedet, das das Ausmaß der Erhöhungen in den CHST-Zahlungen bis 2006 festlegt. Drittens wurde die effektive Freiheit der föderalen Regierung, die Auflagen des *Kanadischen Gesundheitsgesetzes* zu interpretieren und durchzusetzen, in jüngster Zeit durch eine föderale-provinzielle Vereinbarung reduziert, in der im Falle eines Disputs eine Drittpartei einbezogen werden kann. Die Untersuchungsberichte dieser Drittparteien sind zwar für die föderale Regierung nicht bindend, werden jedoch veröffentlicht. Darüber hinaus haben die Regierungen der Föderation und der Provinzen einen Akkord des Gesundheitswesens in September 2000 vereinbart, der sich als Sprungbrett für eine notwendige Reform des Gesundheitswesens erweisen könnte.

### Blick in die Zukunft

Mitte des Jahres 2002 bleiben die Beziehungen zwischen der föderalen Regierung und den Provinzen weiterhin gespannt. Einer der Gründe ist

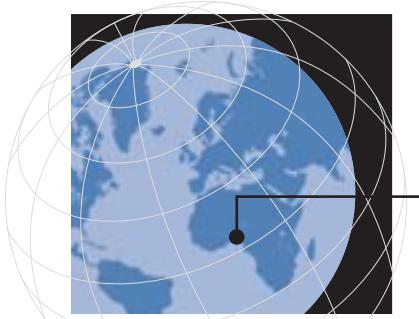
das unaufhaltsame Anwachsen der provinziellen Gesundheitsfürsorgekosten, die andere wichtige provinzielle Programme ausstechen. Die Provinzen fordern, dass Ottawa die Gesundheitsfinanzierung auf den früheren Stand aufstocken und durch föderale Verpflichtungen auf eine vorhersehbare Weise erhöhen soll, die das Anwachsen des Kostendrucks in den Provinzen reflektiert.

Die föderale Regierung zweifelt die provinziellen Zahlen an (wobei ein Großteil des Streits darum geht, ob die Steuertransfers von 1977 noch als föderale Zuweisung gezählt werden sollten). Es wird ohnehin nicht erwartet, dass Ottawa weitere Schritte unternimmt, bevor der Untersuchungsbericht der Kommission über die Zukunft der Gesundheitsfürsorge in Kanada – eines 2001 berufenen Organs – vorliegt. Dieser Bericht wird gegen Ende 2002 erwartet.

Die Kommission wird sich in ihrem Abschlussbericht wahrscheinlich von Werten und Prinzipien leiten lassen, und nicht von Mechanismen. Gleichzeitig ist es jedoch auch wahrscheinlich, dass sie erneut die Mechanismen des fiskalischen Föderalismus bemühen muss, um einige der Ziele in die Tat umzusetzen. In Sachen der Fähigkeit des Systems des fiskalischen Föderalismus in Kanada, sich den neuen Herausforderungen zu stellen – sowohl hinsichtlich des Gesundheitswesens als auch der Beziehungen zwischen den Regierungsebenen – müssen folgende Hauptschwerpunkte beachtet werden:

- Die Frage, ob die Zahlungen für die Gesundheitsfürsorge vielleicht in einem gesonderten Paket anstatt als Mehrzweckfonds erfolgen sollten.
- Die Frage, ob der Verantwortungsbereich des *Kanadischen Gesundheitsgesetzes* ausgeweitet werden soll, um unversicherte Leistungen einzuschließen, und wenn ja, wie dies finanziert werden soll.
- Die Frage, ob die Bedingungen der föderalen Transfers erweitert, beibehalten oder eingeschränkt werden sollten.
- Wie auf die Forderungen der Provinzen nach geplanten Erhöhungen der föderalen Finanzierung mit einem vorausschaubaren Rechenmuster geantwortet werden kann.
- Ob Vorschläge für einen finanziellen Entscheidungsfindungsmechanismus gemacht werden sollten, die auf engere Zusammenarbeit hinzielen.
- Wie die Konfliktresolutionsmechanismen für Dispute zwischen den einzelnen Regierungsebenen verbessert werden können.

Wie die Kommission auf diese Fragen antworten wird, ist noch nicht vorauszusehen. Die Mechanismen des fiskalischen Föderalismus können an eine breite Auswahl von Antworten angepasst werden. Sie beinhalten hochflexible Instrumente, die auch für sich ständig weiterentwickelnde und sich ändernde Probleme eine Lösung bereithalten. ⑥



# Lokale Wahlen – ja oder nein? Nigerianer rufen die Gerichte an

Eine wichtige Entscheidung des Obersten Gerichtshofes in Nigeria beendete einen Rechtsstreit über den Zeitpunkt lokaler Rätewahlen.

## THEMA III: KOMPETENZVERTEILUNG UND FINANZFÖDERALISMUS

von JOHN A. A. AYOADE

**Die** lokalen Regierungen in Nigeria haben zahlreiche Phasen durchlaufen. Während der Kolonialzeit waren die lokalen Regierungen lediglich Agenten der Zentralregierung. Sie hatten keine eigene Identität. Sie waren nur das Sprachrohr der zentralen Regierung auf lokaler Ebene. In der Zeit unmittelbar nach dem Erlangen der Unabhängigkeit befand sich das lokale Regierungswesen im Übergang. Manche Nigerianer versuchten, es zum Instrument der Entwicklung zu machen, während andere es als Instrument zur Verwaltung betrachteten.

Die Probleme der lokalen Regierungen erschweren jedoch die Verwirklichung der Zielstellungen. Zu den gravierendsten Problemen zählten hierzu die Finanzen und die Verwaltungskapazitäten. Beide sind in gewisser Weise verbunden; ohne Finanzierung kann kein kompetentes Personal angeworben werden.

### Die ersten Reformen

In den 70er Jahren erfuhr Nigeria plötzlichen Reichtum aus Erdölvorkommen, deren Gewinne die Neustrukturierung der lokalen Regierungen möglich machten. Im Jahre 1976 bildete Nigeria eine dritte Regierungsform auf lokaler Ebene. Die föderale Regierung bestätigte diese Entscheidung durch eine Zuwendung von 100 Millionen Naira an die lokalen Regierungen Nigerias. Dieses Stipendium half den lokalen Regierungen, überlebensfähig zu werden und die ihnen zugewiesenen gesetzlichen Funktionen zu erfüllen.

Dies bewirkte in den Einrichtungen der lokalen Regierungen Nigerias große Veränderungen, besonders weil deren interne Einnahmen äußerst niedrig waren. Das Stipendium war aber gleichzeitig auch eine neue Quelle möglicher Konflikte zwischen den Regierungen, da das Verleihen von föderalen Stipendien an lokale Regierungen auch die Notwendigkeit einer föderalen Kontrolle darüber erforderte, wie das Geld ausgegeben werden sollte.

### Nach der Wiederherstellung der Demokratie

Die Verfassung der Föderativen Republik Nigeria von 1999 sprach das Thema der

Beziehungen zwischen den einzelnen Regierungsebenen in mehreren Klauseln an. Obwohl die lokalen Regierungen seit 1976 föderale Stipendien erhielten, übten die Staaten immer noch die Kontrolle über sie aus. Die Verfassung von 1999 unterstrich dies mit folgender Bestimmung: „die Regierung eines jeden Staates soll, in Übereinstimmung mit Abschnitt 8 dieser Verfassung, ihre Existenz gemäß dem Gesetz sichern, das die Etablierung, Struktur, Zusammenstellung, Finanzierung und die Funktionen solcher Räte vorsieht.“

Leider ist die Verfassung selbst etwas widersprüchlich. Artikel 11 der parallelen legislativen Liste steht im offensichtlichen Widerspruch zum Abschnitt 7, der die lokalen Regierungen ausdrücklich unter die Verwaltung der Regierungen der Staaten stellt. Der Artikel besagt: „die Nationalversammlung hat das Recht, Gesetze für die Föderation hinsichtlich der Wählerregistrierung und die Verfahren zu erlassen, welche die Wahlen der lokalen Regierungen regulieren.“

Die lokalen Regierungen wurden in Nigeria im Jahre 1999 unter einem Gesetz gewählt, dass eine Amtszeit von 3 Jahren vorsah. Die Verfassung jedoch schrieb andererseits für die föderale Regierung und die Regierungen der Staaten eine Amtszeit von vier Jahren vor. Die Vorsitzenden der lokalen Regierungen waren der Meinung, dass die Amtszeiten von Symmetrie und Gleichheit geprägt sein sollten und setzen sich für eine 4-jährige Amtzeit ein. Um dieses Ziel zu erreichen, bildeten sie die Vereinigung der Lokalen Regierungen Nigerias.

Diese Vereinigung wandte sich an die Nationalversammlung, die letztendlich den Wahlakt verabschiedete, der die längere Amtszeit bestätigte. Die Regierungen der Staaten meinten jedoch, dass damit Abschnitt 7 der Verfassung verletzt wurde, und die 36 Staaten der Föderation wandten sich mit einer gemeinsamen Erklärung an den Obersten Gerichtshof, um den Abschnitt über das Wahlrecht als ungültig zu erklären. In einer Grundsatzentscheidung verkündete der Oberste Gerichtshof, dass die Nationalversammlung keine Entscheidungsbefugnis bezüglich der Gesetzgebung über die Amtszeit der lokalen Regierungen hatte und dies im Widerspruch

zum Abschnitt 7 stand. Dieses Urteil ist eine der wichtigsten Entscheidungen des Obersten Gerichtshofes der letzten Jahre.

### Auswirkungen des Gerichtsurteils

Dieses Grundsatzurteil bedeutete, dass die Amtszeit der lokalen Regierungen am 29. Mai 2002 zu Ende ging. Leider sah die Verfassung keine Situation vor, in der die lokalen Regierungen aufgelöst werden konnten, ohne eine Nachfolgeregierung gewählt zu haben. Diese Situation hätte zu einem Vakuum geführt, und um dieses Vakuum zu vermeiden, hätten entweder Wahlen abgehalten oder ein Übergangskomitee eingesetzt werden müssen, das die Geschäfte der lokalen Regierung weiterführen konnte.

Die erste Option (das Abhalten von Wahlen) brachte einige Schwierigkeiten mit sich, die sich ausgerechnet aus den verknüpften Vereinbarungen des Wahlgesetzes ergaben. Obwohl Abschnitt 197 der Verfassung vorsieht, dass die Wahlen der lokalen Regierungen durch unabhängige Wahlkommissionen der Staaten durchgeführt werden, fällt das Befugnis zum Registrieren der Wahlberechtigten in den Machtbereich der Unabhängigen Nationalen Wahlkommission.

Die Kommissionen der Staaten können Wahlen also erst dann durchführen, wenn sie von der nationalen Kommission das Wählerregister erhalten haben.

Zum Zeitpunkt des Grundsatzurteils hatte die politische Partei, welche die föderale Regierung stellte, keine Macht über fünfzehn der staatlichen Regierungen. Aus diesem Grund meinte die nationale Kommission, die ein föderales Organ ist, dass sie in diesen Staaten die Wahlen durchführen sollte. Da dies eine unerwünschte Option war, verzögerten sie die Registrierung der Wähler. Die Nationale Kommission behauptete, dass die föderale Regierung kein Geld für die Registrierung der Wähler zur Verfügung gestellt hatte. Daraufhin entgegneten die Regierungen der Staaten, dass das vorhandene Wahlregister seine Gültigkeit behalten sollte, bis ein neues Register erstellt ist.

Sie begründeten dieses Argument mit der Behauptung, dass – da die Nationale Kommission Nebenwahlen mit dem vorhandenen Register durchgeführt hatte – auch die Wahlen lokaler Regierungen mit dem selben Register möglich wären. Am Ende der Debatte stimmte die Nationale Kommission zu, dass eine Registrierung der Wähler stattfinden sollte, um den Staaten das Ausführen lokaler Regierungswahlen zu ermöglichen.

Das zweite Problem blieb jedoch bestehen. Abschnitt 7 der Verfassung, der von den Staaten zur Rechtfertigung ihrer Kontrollansprüche über die lokalen Regierungen zitiert wurde, wird nun als Begründung dafür genannt, dass sie keine Übergangskomitees berufen dürfen. Der relevante Teil besagt: „das System der lokalen Regierungen wird durch demokratisch gewählte Regierungsräte unter dieser Verfassung garantiert“. Übergangskomitees jedoch werden nicht gewählt und stehen daher im Widerspruch zur Verfassung.

Verschiedene ausgesprochene Mitglieder der Vereinigung der Lokalen Regierungen bestanden auf Verfassungstreue und weigerten sich, ihre lokalen Regierungen an nicht gewählte Übergangskomitees zu übergeben. Die Situation hatte alle Fallstricke einer möglichen Verfassungskrise.

### **Obasanjo schreitet ein**

Der Präsident der Föderativen Republik Nigeria, Chief Olusegun Obasanjo, ergriff die Initiative, indem er eine Versammlung aller Staatgouverneure einberief, um über die politische Krise zu beraten. Es wurde geschlussfolgert, dass die lokalen Regierungsräte am 29. Mai 2002 in wesentlicher Übereinstimmung mit der Entscheidung des Obersten Gerichtshofes aufgelöst werden konnten.

Zusätzlich entschieden die Gouverneure und Obasanjo, dass die Zeit zum Abhalten von Neuwahlen für die lokalen Räte zu kurz war und empfahlen, die Wahlen für den 10. August 2002 anzuberaumen. Die Nationale Wahlkommission wurde angewiesen, die Registrierung der Wähler vor diesem Datum vorzunehmen.

Auf dem Treffen der Staatgouverneure mit dem Präsidenten wurde außerdem beschlossen, Übergangskomitees zu berufen, um die Periode zwischen dem Ende der Amtszeit der verabschiedeten Räte und der Wahl neuer Räte zu überbrücken. Zu diesem Zeitpunkt schien das Problem gelöst.

Die weiteren Ereignisse und Ankündigungen zeigten jedoch, dass das Problem immer noch existierte.

Der Justizminister und Oberstaatsanwalt der Föderation, Herr Kanu Agabi, gab sich mit der Entscheidung, die auf dieser Versammlung gefällt wurde, nicht einverstanden und erklärte, dass sich diese Entscheidung im Widerspruch zur Verfassung befand. Verschiedene Mitglieder der Vereinigung der lokalen Regierungen setzen ihren Widerspruch mit der selben Ansicht fort und strengten bei mehreren höheren Gerichten Verfahren gegen das Berufen der Übergangskomitees an.

Der Oberste Gerichtshof von Abuja verbot den Regierungen der Staaten das Berufen von Übergangskomitees. Auf ähnliche Weise wurden die staatlichen Regierungen von mehreren staatlichen Gerichtshöfen in die Schranken gewiesen. Die Gouverneure jedoch bestanden auf der Berufung von Übergangskomitees, da dies der Beschluss der Versammlung der Gouverneure mit dem Präsidenten war.

Die Entscheidung des Obersten Gerichtshofes besagte, dass eine Verlängerung der Amtszeit der lokalen Regierungen im Widerspruch zur Verfassung stehen würde. Obwohl die Gouverneure einwarfen, dass die Winkelzüge der Vereinigung der Lokalen Regierungen und die Ausnutzung von Justizbesonderheiten nicht zum Überstimmen einer Entscheidung des Obersten Gerichtshofes missbraucht werden dürfen, ergab es sich später, dass alle Staaten nach dem Ablauf der Amtszeit der lokalen Regierungen Übergangskomitees berufen hatten.

Die föderale Regierung aber verlängerte die Amtszeit der sechs Gebietsräte im Territorium der Föderationshauptstadt.

### **Eine weitere föderale Kommission wird einbezogen**

Als bereits ein Ende der Verfassungskrise angenommen wurde, setzte die Kommission zur Einkommensverteilung und Mobilisierung den Kampf fort. Diese Kommission war immer noch der Ansicht, dass die Übergangskomitees im Widerspruch zu Abschnitt 7 der Verfassung standen. Sie wand daher ein, dass sie keine föderalen Stipendien an lokale Regierungen überweisen würde, die von Übergangskomitees geführt wurden. Dies bedeutete, dass nur die Gebietsräte im Territorium der Föderationshauptstadt Anspruch auf die Stipendien hatten.

Das Gesetz, das die Amtszeit der lokalen Räte festlegt, enthält keine Klauseln zur Verlängerung derselben, und die Verfassung enthält keine Bestimmungen für die Verlängerung der Amtszeit der Nationalversammlung, außer wenn sich das Land im Kriegszustand befindet und das Territorium Nigers physisch beteiligt ist und der Präsident entscheidet, dass die

Durchführung von Wahlen nicht möglich ist (Abschnitt 64 (2)). In Anbetracht dessen steht die Verlängerung der Amtszeit der föderalen Bereichsräte ebenfalls im Widerspruch zur Verfassung.

Es erwies sich jedoch nicht als notwendig, dieses Argument einer gerichtlichen Prüfung zu unterziehen, da die Kommission zur Einkommensverteilung und Mobilisierung ihre Entscheidung, föderale Stipendien auf der Grundlage der Verfassungswidrigkeit der Übergangskomitees zurückzuhalten, später widerrief

Das Problem, das durch die Amtszeit der lokalen Regierungen entstanden war, nahm einen sehr hohen politischen Bedeutungsgrad an – aus mehreren Gründen. Erstens bilden die lokalen Regierungen das Rückgrat einer jeden Nation. Die politischen Parteien waren der Meinung, dass die Staaten – wenn ihnen die Durchführung lokaler Wahlen erlaubt worden wäre – unerlaubten Einfluss geübt hätten.

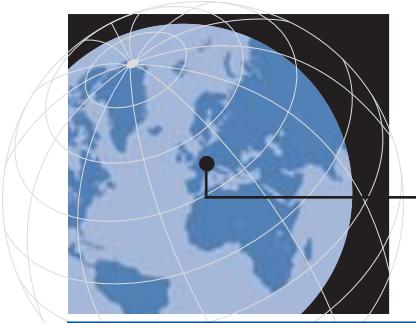
Zweitens sind die Mechanismen der lokalen Regierungen wichtig für die Organisation und Verwaltung zukünftiger Wahlen. Es wird angenommen, dass dies zu einer Art Regierungszeitszeit führen kann, die eventuell Wählervorteile bringt.

Die hier beschriebenen Ereignisse verdeutlichen bestimmte Gesichtspunkte des politischen Verhaltens der Nigerianer, besonders solche, die lange als politische Provokation bezeichnet wurden. Nigerianer sind bekannt dafür, dass sie sich heftig über bestimmte Sachen streiten, um dann plötzlich zu einem abrupten Einverständnis zu gelangen. Diese 180-Grad-Wende erstaunt politische Beobachter häufig.

Nigerianer haben jetzt gelernt, den in der Verfassung festgelegten Rechtsprozess auszunutzen. Das Bemühen der Gerichtshöfe zu diesem Zweck ist eine wichtige Entwicklung in der nigerianischen Politik.

Die Gouverneure der Staaten erklärten sich ungeachtet ihrer politischen Zugehörigkeiten einverstanden, das Wahlrecht gerichtlich herauszufordern. Dies ist eine besonders willkommene Entwicklung, da sie ein Zeichen dafür ist, dass der politische Konsens zur Verteidigung der Verfassung angewendet wird.

Auf der anderen Seite zeigt das Vorgehen der Vereinigungen der lokalen Regierungen, dass sie die in der Verfassung verankerte prinzipielle Teilung der Macht nicht akzeptierten. Diese Ideale können nur dann verwurzelt werden, wenn das Volk die Möglichkeit hat, sich von Zeit zu Zeit einer Herausforderung zu stellen. 6



# Föderalismusreform in der Schweiz: Wer bezahlt?

Die gegenwärtige Vorschläge haben eine Chance vor Parlament – aber wie stehen die Chancen in der Praxis?

## THEMA III: KOMPETENZVERTEILUNG UND FINANZFÖDERALISMUS

von **ULRICH KLOETI**

**Die** Vorschläge für eine Reform des schweizerischen *Föderalismus* waren im November 2001 eingerichtet worden. Sie haben eine gute Chance vom eidgenössischen Parlament angenommen zu werden. Trotzdem können sie weder seine internen Kritiker befriedigen noch internationalem Druck widerstehen.

Die Vorschläge legen eine grundlegende Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen einerseits sowie um eine Neugestaltung des Finanzausgleichssystems dar. Die Reform strebt eine klarere Zuordnung der Kompetenzen nach den Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz an (siehe Kasten, S. 43). Damit soll die unübersichtliche Kompetenzordnung entflochten werden. Gleichzeitig will die Reform mit einer Neuregelung des vertikalen Finanzausgleichs die Disparitäten effizienter abbauen. Die Autonomie der Kantone soll gestärkt, der Föderalismus revitalisiert werden.

Dieser Reformversuch ist nicht der erste Anlauf zu einer Neugestaltung des schweizerischen Föderalismus. Nach weitgehend gescheiterten Reformbemühungen in den 1960er Jahren wurde die letzte grosse Anstrengung in den 1980er Jahren unternommen. Einfache Evaluationen zeigten damals, dass sich nur ganz wenige Vorschläge zur Entflechtung der Aufgaben in einzelnen Politikbereichen durchsetzen liessen. Zwar hatten die Ansätze zur Reform des fiskalischen Föderalismus etwas grösseren Erfolg, aber die Bilanz der Reform blieb bescheiden. Von den hochfliegenden Plänen zur grundlegenden Umgestaltung des schweizerischen Föderalismus blieben einige Retuschen bei den Finanzströmen. Die föderalismustheoretischen Grundlagen und die daraus abgeleiteten politischen Ideale reichten nicht aus, um dem schweizerischen Föderalismus ein neues Gesicht zu geben.

Der neue Anlauf heisst „Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA)“ und wurde sorgfältiger vorbereitet als seine Vorgänger. Die gute Vorbereitung verdankt man der gemeinsamen Strebung des Bundes und der Kantone.

Die Vorschläge, die der Bundesrat in Übereinstimmung mit den Kantonen dem eidgenössischen Parlament unterbreitet, sind denn auch von interessierten Kreisen wie auch von zahlreichen führenden Medien gut aufgenommen worden. Sie haben deshalb auch grössere Aussichten auf Erfolg. Das Reformpaket bleibt indessen weder politisch noch wissenschaftlich unbestritten. Erste Diskussionen im Vorfeld der Parlamentsdebatte haben eingesetzt. Sie spiegeln gewissermassen paradigmatisch die Probleme der Ausgestaltung föderalistischer Ordnungen in hoch entwickelten Bundesstaaten. Sie sollen deshalb hier zusammengefasst und kritisch reflektiert werden.

### Finanzausgleichssystem

Die Neuordnung des Finanzausgleichs unterscheidet zwischen einem Ressourcen- und einem Lastenausgleich. Der Ausgleich zwischen den starken und den schwachen Kantonen soll gegenüber dem heute geltenden System ausgebaut werden. Dies geschieht auf der Grundlage eines neuen Ressourcenindexes, der die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kantone misst und bewusst auf die Berücksichtigung der geltenden Steuerbelastung verzichtet. Daneben sollen auch besondere Lasten der Kantone ausgeglichen werden, die diesen aufgrund der geografischen Situation (Bergkantone) oder der Bevölkerungsstruktur und der Zentrumslasten (Stadtkantone) erwachsen. Schliesslich ist für die Übergangszeit ein so genannter Härteausgleich vorgesehen, der den besonders schwachen Kantonen zukommen soll.

An diesem Modell ist vor allem an drei Punkten Kritik angebracht worden:

- Erstens zeigt die Gesamtbilanz ein höchst unausgewogenes Ergebnis. Nur gerade vier Kantone (ZH, ZG, SZ, GE) und ein Halbkanton (NW) werden zur Kasse gebeten, in einem Kanton ist der Saldo praktisch ausgeglichen (GL), während die übrigen Kantone nach den Modellrechnungen profitieren. Das hat zwar abstimmungstechnisch unbestreitbar den Vorteil, dass Mehrheiten gesichert sind.

**Siehe auch**

„Föderalismusreformen in der Schweiz: EU-Bereit?“, Seite 13

Staatspolitisch ist dieses Ergebnis allerdings schon deshalb fragwürdig, weil die starken Kantone von den schwachen „erpresst“ und zu immer grösseren Ausgleichszahlungen gezwungen werden könnten. Die betroffenen Verlierer haben denn auch nach entsprechenden Sicherungen gerufen. Aber auch gesamtwirtschaftlich ist der Umstand nicht unproblematisch, dass die zusätzliche Umverteilung zu 96 Prozent von zwei Kantonen getragen wird. Man kann nur hoffen, dass der Neue Finanzausgleich selbst dazu beitragen wird, dass weitere Kantone über den Strich kommen und zu Nettozahlern werden.

- Das ursprüngliche Modell sieht auch einen horizontalen Ausgleich zwischen den Kantonen vor. Dabei sollen Kantone, die umliegende Kantone Zentrumslasten erbringen, entsprechende Abgeltungen erhalten. Diese werden allerdings in der Verfassung nicht festgeschrieben. Zahlerkantone, die über den horizontalen Ausgleich allenfalls wieder leicht begünstigt werden könnten, kennen zwar sehr wohl ihre neuen Verpflichtungen, sind sich ihrer Rechte indessen keineswegs sicher.
- Ein dritter Kritikpunkt wird vor allem von der politischen Linken vorgebracht. Sie bemängelt, dass mit dem Neuen Finanzausgleich die Unterschiede zwischen den Kantonen in der Steuerbelastung zu wenig ausgeglichen würden. Im jetzigen Zeitpunkt schwankt der Steuerbelastungsindex zwischen 58 und 128 Punkten, nach Modellrechnungen würde sich die Spannweite nach der Reform reduzieren und die Indices kämen zwischen 69 (Zug) und 125 (Jura) Punkten zu liegen. Hier sind ideologische Konflikte zu erwarten. Wer sich für eine



Harmonisierung der Belastungen einsetzt, dem geht die vorgesehene Annäherung zu wenig weit. Für die Verfechter der reinen Lehre des Steuerwettbewerbs dürfte der Eingriff in den Steuermarkt eher schon zu stark sein.

## Entflechtung der Aufgaben

Mit der Neuordnung der Finanzen eng verbunden ist die in der NFA angestrebte Entflechtung der Aufgaben und Kompetenzen. Die Reformen gehen in vier Richtungen: In erster Linie soll eine Übertragung von Aufgaben an die Kantone deren Eigenstaatlichkeit stärken. (Dezentralisierung). Zweitens ist dort, wo die Kantone je für sich allein ihre Aufgaben nicht lösen können, eine substanziall ausgebaute interkantonale Zusammenarbeit vorgesehen. (Horizontale Kooperation). Drittens gilt es in jenen Bereichen, in denen die Aufgaben auch nach der Reform sinnvollerweise nur von Bund und Kantonen gemeinsam erfüllt werden können, neue Formen der Zusammenarbeit einzuführen (Vertikaler Verbund). Viertens schliesslich sind in gewissen Teilbereichen auch Übertragungen von Kompetenzen an den Bund vorgesehen, was allerdings aus der Übersicht und dem Gesamtkonzept nicht hervorgeht (Zentralisierung).

Das Modell erscheint auf den ersten Blick ausgewogen und ist im Vergleich zu den ersten Entwürfen der wirtschaftswissenschaftlichen Experten im Reformanspruch moderater ausgefallen. Dennoch dürfte auch hier Kritik nicht ausbleiben. Die Diskussionen dürften sich vor allem um folgende Punkte drehen:

- Die politische Linke ist gegenüber der Strategie der Dezentralisierung skeptisch bis ablehnend eingestellt. Sie befürchtet, dass vor allem finanzschwache Kantone die ihnen neu in voller Verantwortung übertragenen Aufgaben überhaupt nicht mehr erfüllen würden, was insbesondere im Sozialbereich zu einem Abbau der staatlichen Leistungen führen könnte. Es werden deshalb in verschiedenen Aufgabenbereichen Mindeststandards des Bundes gefordert. Dies würde indessen der reinen Entflechtungsstrategie widersprechen. In diesem Zusammenhang ist auch auf einen Einwand der dritten Stufe des Bundesstaates hinzuweisen. Die Gemeinden befürchten, die Kantone könnten die ihnen neu übertragenen Aufgaben an die kommunale Ebene weiter delegieren. Diese hätte dann letztlich die finanziellen Lasten zu tragen.
- Gegenüber der horizontalen Kooperation werden vor allem staats- und demokratietheoretische Vorbehalte vorgebracht. Zunächst wird kritisiert, dass neben den

drei bestehenden Ebenen des Bundesstaates faktisch eine vierte institutionalisiert würde, was die Komplexität und damit die Intransparenz des schweizerischen politischen Systems weiter erhöhen würde. Gleichzeitig würde wegen der Schwerfälligkeit der Verfahren die Effizienz beeinträchtigt. Dann wird aber auch auf die Gefahr der verstärkten Entwicklung zu einem Exekutivföderalismus hingewiesen. Die in den interkantonalen Gremien von Regierungs- und Verwaltungsvertretungen getroffenen Entscheide seien nicht ausreichend an Parlamente rückgekoppelt und schon gar nicht an direkt-demokratische Prozesse gebunden. Besonders schwerwiegend präsentierten sich die Probleme dort, wo interkantonales Recht – wenn auch nur in Ausnahmefällen – allgemein verbindlich erklärt werden könnte. Insgesamt sind die Kritiker der Auffassung, Probleme welche die ganze Schweiz betreffen würden, seien am besten auch durch den Bund zu lösen.

- Gegen neue Formen der vertikalen Kooperation sind bisher keine grundlegenden Einwendungen gemacht worden. Dies ist auch nicht weiter

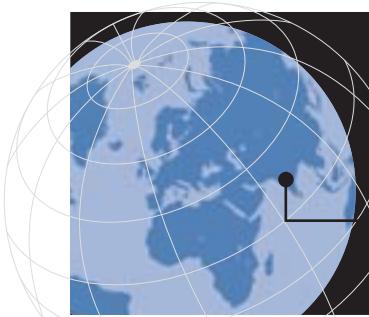
**...die starken Kantone (werden) von den schwachen „erpresst“ und Zu immer grösseren Ausgleichszahlungen gezwungen werden könnten.**

verwunderlich, entspricht diese Form des Föderalismus doch am ehesten dem bisher gängigsten Lösungsmodell. Es stellt sich indessen die Frage, ob die relative Unbestrittenheit der vertikalen Verbünde nicht dazu führen wird, dass all jene Bereiche, bei denen Dezentralisierungen oder Modelle der horizontalen Kooperation nicht zum Durchbruch gelangten, dann doch wieder nach dem Vorbild der vertikalen Zusammenarbeit organisiert werden. Damit würde das Modell, von dem eigentlich abgerückt werden und auf das nur im Notfall zurückgegriffen werden sollte, doch wieder in den Mittelpunkt gerückt. Die eigentliche Entflechtungsstrategie wäre dann im Kern doch ein weiteres Mal gescheitert. Es ist deshalb sehr wohl verständlich, dass sich der Bundesrat gegen weitere Verzichte auf Dezentralisierungen und horizontale Kooperationslösungen zur Wehr setzt.

Insgesamt stellen wir fest, dass das Vorhaben einer schweizerischen Föderalismusreform unter dem Titel der „Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen“ als in sich geschlossenes Gesamtpaket auf ein gutes Echo stösst. Im Einzelnen werden aber doch in mehreren Dimensionen gewichtige Einwendungen vorgebracht. Das Vorhaben dürfte es schon deshalb in den bevorstehenden parlamentarischen Debatten und in den zahlreichen notwendig werdenden Verfassungsabstimmungen nicht leicht haben.

Dem langfristigen Erfolg der Föderalismusreform steht indessen auch noch eine bisher nicht thematisierte Schwierigkeit entgegen. Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklungen weisen nicht in die Richtung, welche die angestrebte Reform einschlägt. Die Schweiz ist als höchst entwickeltes Land im Innern in immer stärkerem Masse verflochten. Die politischen Grenzen, nicht zuletzt jene der Kantone, verlieren für die rund 70 Prozent der Einwohnerinnen und Einwohner, die in Städten und Agglomerationen leben und arbeiten, immer mehr an Bedeutung. Die Probleme, für die regional unterschiedliche Lösungen sinnvoll sind, werden immer seltener. Auch als Nicht-Mitglied der Europäischen Union ist die Schweiz zudem in starker Masse international integriert. Die Probleme des Verkehrs – in der Luft wie zu Lande – sowie etwa der Bildung (ein ursprünglich rein kantonal geregeltes Politikfeld) zeigen mit aller Deutlichkeit, dass Lösungen in wichtigen Fragen eher auf internationaler Ebene als auf kantonaler Ebene getroffen werden müssen. Alle Ebenen werden daran zu beteiligen sein.

Eine Föderalismusreform, die sich Entflechtung als oberstes Ziel setzt, ist zwar aus ökonomischer Sicht viel versprechend. Sie versucht indessen im Grunde, das Rad der Zeit zurückzudrehen. Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive dürfte dies auf lange Sicht gesehen aussichtslos sein. In den nächsten Jahrzehnten wird es deshalb wohl nur eine Alternative zu weiterer Zentralisierung geben: Vertikale Verbundlösungen, bei denen die Akteure auf allen Ebenen – Gemeinden, Kantone, Bund und über nationale Gremien – in wenig hierarchischen Netzwerken ernst genommen werden. Wenn es der vorliegenden Föderalismusreform gelingt, dazu neue, intelligente Formen der Zusammenarbeit und des finanziellen Ausgleichs zu finden, dann wird sie einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung darstellen. ☺



# Indien wird dezentralisiert, aber hilft das gegen die Armut?

Neuerliche Bemühungen zur Dezentralisierung des indischen Finanzsystems verschärfen eventuell die Gegensätze zwischen Arm und Reich

## THEMA III: KOMPETENZVERTEILUNG UND FINANZFÖDERALISMUS

von **NIRMAL JINDAL**

**Der** Prozess der wirtschaftlichen Liberalisierung – im Zuge der Globalisierung – hat in der Praxis des indischen Finanzföderalismus entscheidende Änderungen mit sich gebracht. Es gibt Forderungen nach einer Neustrukturierung, Rückentwicklung und Dezentralisierung der Machtverhältnisse, mit einem besonders nachhaltigen Ruf nach finanzieller Dezentralisierung. Der Prozess der Entregulierung, Investitionsrückstellung und der Privatisierung in den Bereichen Industrie und Handel sowie in den Währungs- und Finanzsektoren wirkt sich auf Strukturen, Behörden und Verfahren der Regierung aus.

Indien geht einer höheren „Föderalisierung“ entgegen, die sich besonders auf lokale Verantwortung und Regierungseffizienz konzentriert.

Im indischen Föderalismus litten die finanziellen Machtbefugnisse bisher unter Ungleichheit und weitgehender Zentralisierung. Diese Tatsache besteht, obwohl gemäß der Verfassung die zentralen, staatlichen und lokalen Regierungen eigene finanzielle Verantwortungsbereiche haben, deren Einkunftsquellen und Verbindlichkeiten klar abgesteckt sind.

### Zentralisiert von Anbeginn

Indien hat von Anfang an ein zentralisiertes Planwirtschaftssystem angenommen, um in diesem Land mit seiner riesigen Größe und Bevölkerungsvielfalt sowie regionalem Wohlstandsgefälle Wachstum und wirtschaftliche Weiterentwicklung zu gewährleisten. Die Art und das Ausmaß der innerstaatlichen Unterschiede sowie die Rückständigkeit der physischen und personellen Ressourcen in einigen Bundesstaaten waren so gravierend, dass ein direktes Eingreifen durch den Staat als notwendig erachtet wurde.

Als Ergebnis dessen erhielten die Staaten bei der Verteilung finanzieller Ressourcen weniger Autonomie. Dadurch wurden die Bundesstaaten einerseits abhängiger von der Zentralregierung und andererseits verwundbarer gegenüber der staatlichen Interventionspolitik.

Der finanzielle Föderalismus funktioniert darüber hinaus in Indien in einer hochzentralisierten Form, da die Kongresspartei sowohl in der Zentralregierung als auch in den Bundesstaaten nach der Unabhängigkeit zwei Jahrzehnte lang mit klarer Mehrheit regierte. Die Zentralisierung

### Die Sache mit den zwei Kommissionen

Die indische Finanzkommission besteht aus fünf Mitgliedern; die meisten davon sind Wirtschafts- und Finanzexperten. Sie wird alle fünf Jahre vom Präsidenten nominiert.

Die Kommission bezieht ihre Machtbefugnis direkt aus der Verfassung und nicht von den jeweiligen Regierungen – sowohl im föderalen Zentrum als auch in den Bundesstaaten. Ihr Hauptmandat besteht darin, die aus den Einnahmen verschiedener, verfassungsmäßig festgelegter staatlicher Steuern und Zolleinnahmen gewonnenen Anteile an die Regierungen beider Ebenen und unter den einzelnen Bundesstaaten zu verteilen. Die Kommission legt außerdem fest, wie viel zusätzliche Hilfszuwendungen an die rohstoffarmen Staaten geleitet werden, die damit ihre Ressourcen aufbessern sollen – leider teilweise auf Kosten der reicheren Staaten.

Die Gesamtsumme der Transfers in die Bundesstaaten, die von der Finanzkommission verwaltet werden, sind gelegentlich geringer als die Transfers der Planungskommission – einem Organ der föderalen Regierung, die im Jahre 1950 durch Parlamentsbeschluss gegründet und vom Premierminister geleitet wird.

Beide Kommissionen beziehen die zu verteilenden Mittel an die Bundesstaaten nur aus den Ressourcen der föderalen Regierung. Die föderale Regierung ist durch die Verfassung verpflichtet, die Einnahmen aus bestimmten Steuern gemäß einer in der Verfassung festgelegten Formel aufzuteilen und in Übereinstimmung mit den Empfehlungen der Finanzkommission zu verteilen. Die zusätzlichen Zuwendungen jedoch, welche die föderale Regierung durch die Planungskommission an die Bundesstaaten verteilen kann, werden nach Ermessen der Zentralregierung festgelegt und hängen von deren Einschätzung des „Fünfjahresplanes“ ab, obwohl die Verteilung zwischen den einzelnen Bundesstaaten nach gewissen Prinzipien erfolgt, die sich über die Jahre hinweg etabliert haben.

der finanziellen Macht war unter dem Mantel der Entwicklungsplanung gewachsen.

Finanztransfers vom Zentrum in die Bundesstaaten sind Etattransfers, die auf die Empfehlungen von zwei Zentralorganen hin vorgenommen werden – die Finanzkommission und die Planungskommission (siehe Kasten) sowie der Hauptwirtschaftsministerien der Zentralregierung. Darüber hinaus wird finanzielle Hilfe über alle indischen Finanzbehörden, Industriebanken und Wirtschaftsbanken verteilt. Die Einheitsregierung teilt sich die Steuern, die von ihr und den Bundesstaaten eingenommen werden. Einige der Steuern werden von der Staatenvereinigung erhoben und kassiert und zwischen den Bundesstaaten aufgeteilt.

Das Zentrum ist nicht verpflichtet, allen Empfehlungen der Finanzkommission Folge zu leisten. So befolgte die staatliche Regierung die neueste Empfehlung der Finanzkommission zur Finanzierung des Gesundheitswesens, des Bildungswesens und der Trinkwasserversorgung nicht. Als Grund wurde angegeben, dass der Hauptfokus der Wirtschaftsplanung der Regierung die industrielle Entwicklung und die Politik der Importsubstituierung ist.

Die Finanzkommission wird auch von Entscheidungen über die Gewähr von Hilfestipendien und Spezialzuwendungen ausgeschlossen. Da diese Stipendien unter den Entscheidungsbereich der Planungskommission fallen, und darüber kann letztere beim Geldtransfer vom Zentrum an die Bundesstaaten eine wirkungsvollere Rolle als die Finanzkommission übernehmen.

Die zentrale Regierung hat bisher den Entscheidungen der Planungskommission für die monetäre, finanzielle und wirtschaftliche Planung des Landes stets Vorrang gewährt. Zentrale Planungshilfen für die Bundesstaaten sind projektgebunden und dürfen von den Staaten nicht für andere Projekte verwendet werden. Diese Form der engen zentralen Kontrolle führt gelegentlich zu einer Verschwendungen wertvoller Ressourcen, da Investitionen nach Plan und nicht nach eigentlichem Bedarf Verwendung finden.

Seit Jahren bereits fordern die Bundesstaaten eine größere Rolle der Finanzkommission im Gegensatz zur Planungskommission, da letztere als politisches Organ betrachtet wird.



Eine weitere Form des Finanztransfers ist das Finanzieren verschiedener Erfordernisse der Bundesstaaten, ohne dass die Finanzkommission oder die Planungskommission konsultiert werden. Diese Transfers sind für Bereiche des Bildungswesens, die Landwirtschaft, Infrastruktur, Reparatur des Straßennetzes, Löhnerhöhungen für Lehrer, Flüchtlingshilfe, Notstandshilfe und andere Kontingentbedürfnisse vorgesehen, die gelegentlich auftreten wie beispielsweise Polizei und Wohnungsbau. Die Bedingungen für diese willkürlichen Transfers sind liberaler als die unter den „Plantransfers“ vorgenommenen Zahlungen.

### Starke Ungleichheit

Trotz alledem weisen alle Etattransfers, einschließlich von Krediten, zentralstaatlichen Investitionen in öffentliche Unternehmen innerhalb der Bundesstaaten sowie die Transfers außerhalb der Etats und Subventionen darauf hin, dass die Verteilung von Finanzmitteln hochgradig ungleich vonstatten geht. Die Finanzströme in die einzelnen Bundesstaaten haben zu Verzerrungen, Unstimmigkeiten und sogar zu Konflikten zwischen der Zentralregierung und den einzelnen Staaten geführt.

Darüber hinaus erwies sich das Wirken der wichtigen Behörden des Zentrums die die Fiskalenbeziehungen beeinflussen – darunter der Nationale Entwicklungsrat, der Innerstaatliche Rat, Rajya Sabha und der Oberste Gerichtshof – als unwirksam. Es fehlte an einer regelmäßigen Koordinierung der Aktivitäten zwischen diesen Institutionen, die „föderale“ Probleme nicht effektiv lösen konnten.

Die hochgradig zentrale Kontrolle im Namen von Gleichheit, Effizienz und wirtschaftlicher Planung hat Indien keine gleichmäßige Entwicklung beschert. Die Ungleichheiten zwischen den verschiedenen Regionen setzen sich selbst in der reformierten und liberalen Wirtschaft fort. Ein Grund dafür ist, dass das finanzielle Verteilungsmuster im öffentlichen Bereich die Unterschiede zwischen rohstoffreichen und den nordöstlichen Bundesstaaten ignoriert.

Öffentliche Investitionen der Zentralregierung haben sich auf Gebiete mit Rohstoffen und vorhandenen Infrastrukturen konzentriert. Die Zentralregierung hatte kein Interesse daran, Bundesstaaten mit einer unterentwickelten Infrastruktur voranzubringen. Mehr als 50 Jahre nach der Unabhängigkeit fehlt einer größeren Anzahl von Staaten die Entwicklung der physischen und personellen Ressourcen – ein Trend, der sich selbst in der reformierten Ökonomie fortsetzt. In der Praxis fließen direkte Auslandsinvestitionen und andere Investitionsströme nur in entwickelte Gebiete. Die industriell entwickelten Bundesstaaten wie Tamil Nadu und Maharashtra ziehen auch weiterhin den Löwenanteil der Gesamtinvestitionen an. Der Anteil des Staates Maharashtra allein beträgt soviel wie die summierten Anteile aller relativ armen Staaten

wie Assam, Bihar, Madhya Pradesh, Orissa, Rajasthan und Utter Pradesh.

Die verarmten Staaten wie Bihar und Utter Pradesh haben hohe Bevölkerungszahlen, erhalten jedoch nur geringe Investitionsvorschläge. Bankkredit-Operationen ziehen ebenfalls die Staaten mit hohem Einkommen vor. Die von allen indischen Geldinstituten mobilisierten Ressourcen fließen in die relativ entwickelten Bundesstaaten.

### Liberalisierung und ökonomische „Rückentwicklung“

Die Globalisierung hat einen Trend zur Dezentralisierung und Rückentwicklung von Machtgefügen und Ressourcen geführt. Das sich ändernde politische und wirtschaftliche System hat dazu geführt, dass sich die Bundesstaaten gemeinsam gegen die dominierende Finanzposition der Zentralregierung wehren. Die Zentralregierung hat sich als unfähig erwiesen, ihre Finanzen ohne die Kooperation der Bundesstaaten in Ordnung zu bringen. Die Liberalisierung der Wirtschaft führte dazu, dass sich die Zentralregierung zurückzog.

In den Geldtransfers vom Zentrum in die Staaten ist ein Rückgang zu beobachten.

Etatunterstützungen durch die Zentralregierung für den Zentralplan wurden ebenfalls gekürzt – mit ernsthaften Folgen für die Budgets der Bundesstaaten. Davon sind besonders die wirtschaftlich schwächsten Staaten betroffen.

Die Zentralregierung hat sich auch als Förderer von sozial wünschenswerten

Produktionsaktivitäten zurückgezogen, indem sie finanzielle Anreize zurückhält. Darüber hinaus erfuhr ihre Rolle als Regulierer, der Regeln und Gesetze vorschreibt, mit denen bestimmte makro-ökonomische oder soziale Zielstellungen erreicht werden sollten, eine Reduzierung. Die schwindenden Möglichkeiten der Zentralregierung, vorhandene Wirtschafts- und Wohlstandsgefälle auszugleichen, wird die Unterschiede zwischen den Bundesstaaten in den kommenden Jahren noch vergrößern.

In dieser Periode nach der Liberalisierung und den Wirtschaftsreformen ist ein Abnehmen der Armut in den Städten zu beobachten, während sich die Armut auf dem Lande nach wie vor behauptet. Die Unterschiede zwischen den Bundesstaaten haben sich nicht nur vergrößert, sondern sie zeigen in vielerlei Hinsicht auch qualitative Verschlechterungen. In der Post-Reformperiode konnten die ärmeren Staaten wie Rajasthan, Utter Pradesh, Orissa keinen Rückgang der Armut erreichen, während reichere Staaten wie Andhra Pradesh, Gujarat, Karnataka, Maharashtra, Tamil Nadu und Punjab einen Rückgang der Armut verzeichnen konnten. Der Trend zur Ausweitung der Wohlstandsunterschiede zwischen den Staaten wird die Beziehungen mit der Zentralregierung sehr wahrscheinlich komplexer gestalten und stellt eine ernsthafte Bedrohung der nationalen Einheit und Integrität dar.

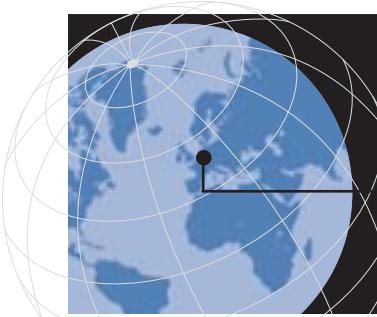
### Viele Arten von Ungleichheiten

Verursacht durch das sich ändernde Wirtschaftsklima ersetzt der Wettbewerb um Einflussbereiche zwischen den Bundesstaaten nun die Beziehungen der Regierungen. Die industriell entwickelten Staaten versuchen, ihre Gesetze umzuschreiben, um Steuergesetze zu verwässern und damit finanziellen Zugeständnissen und Auslandsinvestitionen einen höheren Anreiz zu bieten. Diese Staaten verfügen über Kapazitäten, ihre Abhängigkeit von der Zentralregierung zu reduzieren und eigene Einkommensquellen zu schaffen. Sie wünschen sich mehr Autonomie in finanziellen und politischen Angelegenheiten.

Selbst in den wirtschaftlich reichen Staaten gibt es Regionen, die außergewöhnlich arm sind und auf die Hilfe der Zentralregierung angewiesen sind. Wie diese Entwicklungshilfe in den Bundesstaaten verteilt wird und wie die Staaten auf solche Transfers reagieren, war in den vergangenen Jahren oft Gegenstand von Kontroversen.

In Übereinstimmung mit einem dezentralisierten Finanzföderalismus wurden zahlreiche Machtbefugnisse an die lokalen Regierungen übertragen. Die elfte Finanzkommission legte den Aggregatanteil der Bundesstaaten von den Verteilungsressourcen der Zentralregierung auf 29,5% fest. Diese Finanztransfers bringen den bevölkerungsreichen und wirtschaftlich rückständigen Bundesstaaten größere Vorteile. Zum ersten Mal verabschiedete die Kommission Empfehlungen zum Bereitstellen von Finanztransfers an lokale Organe. Sie empfahl den Transfer von jeweils 16 Milliarden Rs. und 4 Milliarden Rs. für *Panchayats* (ländliche, lokale Verwaltungen) und Städte. Die Verfassungsänderungen Nummer 73 und 74 fordern, dass jeder Bundesstaat eine staatliche Finanzkommission bildet, welche die Finanzierung einer örtlichen Selbstverwaltung nominieren und empfehlen soll.

Kooperativer Föderalismus wird als das beste Instrument angesehen, um die komplizierte Beschaffenheit der finanziellen föderativen Beziehungen in Indien zu meistern. Er würde der Nation zu Wohlstand verhelfen, da sich die verschiedenen Regierungsebenen die nationalen Ressourcen und Märkte teilen. Kooperativer Föderalismus könnte dazu beitragen, die Beziehungen zwischen der Zentralregierung und den Bundesstaaten sowie zwischen den Bundesstaaten harmonischer zu gestalten, während gleichzeitig gesunder Wettbewerb angeregt wird. Eine neue föderative Vereinbarung zur Erweiterung der Autonomie der Bundesstaaten und der Aktivierung von bodenständigen zwischenstaatlichen Organen würde Indien einer kooperativen und konstruktiven föderalen Staatsform näher bringen.



# STANDPUNKT: Zehn Thesen zur Reform der Finanzverfassung in der Bundesrepublik Deutschland

Seit 1949 hat die Abteilung von Kräfte in Deutschland sich in Richtung des Bundesebenen verschoben: der Autor schlägt das diese Kräfte nachjustieren müssen.

## THEMA III: KOMPETENZVERTEILUNG UND FINANZFÖDERALISMUS

von **ULRICH KARPEN**

### ***Worum es geht.***

*„Wer bezahlt, bestimmt, welche Musik gespielt wird!“ In einem Bundesstaat wie der Bundesrepublik Deutschland, in dem die Kompetenzen zwischen dem Bund und den Gliedstaaten aufgeteilt sind, hängen Art und Umfang der politischen Aktivitäten von Bund, Ländern und Kommunen von ihrer Finanzausstattung und ihren Zuständigkeiten in Finanzfragen ab. Hinzu kommen Beschränkungen durch die Europäische Gesetzgebung.*

1. Heute, nach über fünfzigjähriger Geltung des Grundgesetzes von 1949, der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, sind die Entscheidungsebenen von Bund, Ländern und Gemeinden in hohem Maße verflochten. Das widerspricht dem Grundgedanken des Föderalismus und der kommunalen Autonomie. Viele Reformen in Verfassung und praktischer Politik haben zur Verlagerung von Aufgaben und Kompetenzen auf die zentrale Ebene geführt. Auch wurde der Bundesrat, die zweite Kammer, in der die Landesregierungen vertreten sind, immer stärker in die Gesetzgebung eingeschaltet. Die Folge ist eine Aushöhlung der Kompetenzen der Landesparlamente.
2. Es wird deshalb heute darüber diskutiert, wie man Rechts- und Gesetzgebungsmaßnahmen wieder entflechten und dezentralisieren kann (Subsidiaritätsprinzip). Das gilt auch für die Finanzverfassung und insbesondere den Finanzausgleich zwischen dem Bund und den Ländern und zwischen den Ländern.

3. Heute fallen Gesetzgebungskompetenz und Finanzverantwortung weit auseinander. Das in der Verfassung verankerte Konnexitätsprinzip - wer eine Aufgabe verursacht und erledigt, muss sie auch bezahlen - läuft häufig weitgehend leer. Die Länder müssen immer mehr Bundesgesetze als eigene Angelegenheit vollziehen und dafür zahlen. Städte und Gemeinden werden durch Bundesgesetze Aufgaben übertragen, ohne dass der Bund sich verbindlich an der (Mit-)Finanzierung beteiligt. Es ist dringlich notwendig, Gesetzgebungskompetenz und Finanzverantwortung wieder zusammenzuführen und die
4. Insbesondere sind es Rahmengesetze des Bundes und Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern (Hochschulbau, Wirtschaftsförderung u.a.), die den Handlungsspielraum der Länder erheblich einschränken. Mischfinanzierungen führen zu großem Verwaltungsaufwand, Zeitverzögerungen und Inflexibilität. Die Gemeinschaftsaufgaben sollten abgeschafft werden.

### ***Subsidiarität, Solidarität, Konnexität***

Die deutsche Sozialpolitik basiert im grossen Teil auf drei Grundlagen: Subsidiarität, Solidarität, Konnexität:

„Das Solidaritätsprinzip kann aus dem Sozialstaatsprinzip abgeleitet werden. Es besagt, daß sich Mitglieder einer bestimmten Gruppe, die von ähnlichen Risiken betroffen sind, gegenseitig zu unterstützen haben.“

„Das Subsidiaritätsprinzip hingegen beinhaltet, daß bestimmte Personengruppen erst dann von außen Hilfe erhalten sollen, wenn die zumutbare Selbsthilfe ausgeschöpft ist.“

- Lampert, Heinz: *Lehrbuch der Sozialpolitik*; 5. überarb. u. erw. Aufl., Berlin u.a. 1998.

„Konnexität heißt: Derjenige Gesetzgeber, der den Städten, Gemeinden und Kreisen kostenträchtige Aufgaben überträgt, muß auch für deren Finanzierung gerade stehen (Wer bestellt, muß auch bezahlen)“.

- Christlich Demokratische Union, „Kommunalpolitik“ -  
<http://www.cdu.de/politik-a-z/kommunal/kap57.htm>

5. Finanzhilfen des Bundes verzerren den Wettbewerb der Länder. Die Finanzhilfen des Bundes zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums müssen abgeschafft werden.
6. Ein starker Föderalismus setzt auch originäre Steuergesetzgebungskompetenzen der Länder voraus. Die Länder dürfen nicht zu Kostgängern des Bundes werden. Über Steuern mit regionalem Bezug (Grundsteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Erbschaftssteuer) sollten die Länder vollständig selbst entscheiden.
7. Die Steuerautonomie der Länder muss auch bei der Einkommen- und Körperschaftssteuer verstärkt werden. Der Finanzausgleich ist derart kompliziert, dass ihn nur noch die Fachleute durchschauen. Er ist auch ungerecht, weil er politisch und wirtschaftlich erfolgreiche Länder benachteiligt.
8. Die Forderung nach Steuerautonomie muss auch für die Städte und Gemeinden gelten. Im kommunalen

## Drei staatliche Stellen in Deutschland

*Bund:* die Föderation – d.h. die Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland. Ihre Kräfte wurden in der Grundgesetz von 1949 dargelegt. Die Ursprung des Bundes findet man in dem Deutschen Reich, das 1871 gegründet worden ist: es gab 25 Staaten in dieser Föderation, von denen Preußen bei weitem das leistungsfähigste war. Die Nazi Regierung und die kommunistische Deutsche Demokratische Republik (1949-1990) haben die Länder abgeschafft, aber die Bundesrepublik Deutschland hat sie wiedereingesetzt. Die sogenannte Ewigkeitsklausel: der Artikel 79,3 des Grundgesetzes spezifiziert es daß das Bundessystem als solches nie abgeschafft werden muß.

*Land:* eine von 16 geopolitischen Einheiten in der Bundesrepublik Deutschland. Es gab 11 Länder in der BRD vor der Wiedervereinigung Deutschlands. Nur drei haben genaue historische Vorgeschichte als Länder: Hamburg, Bremen und Bayern. Die Länder haben bestimmte Rechte, die in der Beschaffenheit spezifiziert werden und besitzen Restrechte für jene Rechte, die nicht der Bundesregierung zugewiesen werden oder als konkurrierende Rechte verzeichnet sind. Die ausschließlichen Rechte des Länder sind Verwaltung und alle Rechte die in bezug auf Polizei und allgemeinen Auftrag, Kultur, die Mittel und Ausbildung.

*Stadt, Gemeinde:* Stadt, Stadtbezirk: der städtische Auftrag der Regierung. Zusätzlich zu den drei Stadtstaaten von Berlin, von Hamburg und von Bremen, die auch Länder sind, gibt es 13.682 Städte und Gemeinden in Deutschland. Sie haben unterschiedene Kräfte: es gibt 112 Kreisfreie Städte oder Städte ohne Bezirke, welche die gleichen Kräfte wie die Bezirke (Kreisen) haben.

Finanzausgleich sind Zuweisungen ohne Zweckbindung zweckgebundenen Mitteln vorzuziehen.

9. Maßstäbe einer Reform der Finanzverfassung sind Entflechtung, Konnexität, Transparenz und Subsidiarität. Verantwortung muss gestärkt, Wettbewerb erleichtert, Entscheidungen besser kontrollierbar werden.

10. Notwendig ist eine Abkehr vom Gleichheits- und Umverteilungsföderalismus zum Wettbewerbsföderalismus. Das widerspricht weder der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesstaat noch dem Solidaritätsprinzip. ☺

## Hinweise

- Udo Margedant, "Grundzüge der deutschen Finanzordnung," in Föderalismusreform: die deutsche Finanzordnung auf dem Prüfstand, *Zukunftsforum Politik* Nr. 44, hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung (St. Augustin, 2002), p. 7 – 18
- Werner Heun, Allocation of Tasks and Regimes of Public Finance Responsibilities between the Federal and other Levels of Government, General Report, in: Eibe Riedel (Hrsg.), *Aufgabenverteilung und Finanzregime im Verhältnis zwischen dem Zentralstaat und seinen Untereinheiten, Schriften der Gesellschaft für Rechtsvergleichung*, Band 195, Baden-Baden, 2001, S. 17 – 33
- Ursula Männle, "Thesen zur Reform der Finanzverfassung," in *Zukunftsforum Politik* No. 44 (Fn. 1), S. 19, 20.
- Wolfgang Renzsch, Finanzausgleich und die Modernisierung des Bundesstaates. *Perspektiven nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts* (Friedrich-Ebert-Stiftung: Bonn, 2000), S. 1 – 18.
- Kurt Döring, "Ein bisschen Wettbewerb" in *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 14. Mai 2002, S. 10

# Informationen über die Verfasser

## THEMA III: KOMPETENZVERTEILUNG UND FINANZFÖDERALISMUS

**John A. A. Ayoade** unterrichtet vergleichenden Föderalismus und Konfliktmanagement an der Universität von Ibadan in Nigeria. Darüber hinaus hat er am Williams College in Massachusetts (USA) und an der Universität von Pennsylvania unterrichtet. Herr Ayoade war höherer afrikanischer Fulbright-Gelehrter an der Universität von Boston, Studiendirektor im Zentrum für Demokratische Studien in Abuja (Nigeria) sowie Rektor der Fakultät für Sozialwissenschaften an der Universität von Ibadan. Darüber hinaus ist er ein ehemaliger Präsident der Politikwissenschaftlichen Vereinigung Nigerias.

**Nirmal Jindal** ist Dozent der Politwissenschaften am Satyawati College an der Delhi Universität in Indien. Im vorigen Jahr wirkte Dr. Jindal als nationaler Gastdozent am Malaviya-Zentrum für Friedensforschung an der Banaras Hindu Universität und hat in letzter Zeit an einer Rundtisch-Diskussion teilgenommen, die die Lehre internationaler Beziehungen an südasiatischen Universitäten zum Thema hatten und vom Fulbright House in Neu Delhi organisiert wurden.

**Ulrich Karpen** ist Professor für Rechtslehre an der Universität Hamburg und Direktor der Forschungsstelle für Kulturverfassungs- und -verwaltungsrecht. Darüber hinaus hat er an den Universitäten in Freiburg, Saarbrücken und Berlin unterrichtet. Dr. Karpen war Berater für Verfassungsrecht für die Parlamente und Regierungen in Südafrika, Bosnien und Herzegowina, Georgien und der Ukraine und amtiert als Dauerberater für Verfassungsangelegenheiten im Europarat.

**Ulrich Klöti** ist Professor für Politikwissenschaften an der Universität von Zürich. Er hat an den Universitäten in Bern, Princeton und Michigan (Ann Arbor) studiert. Von 1973 bis 1980 amtierte Dr. Klöti als Direktionssekretär des schweizerischen Bundeskanzlers, dann Professor für Politische Wissenschaft (Innenpolitik/Vergleichende Politik) ernannt. In der jüngeren Vergangenheit war Dr. Klöti Leiter des Instituts für Politikwissenschaft (früher Forschungsstelle für Politische Wissenschaft) genannt.

**Harvey Lazar** ist Direktor des Instituts für Regierungsbeziehungen an der Akademie für Politische Studien (Queen's University). Er hat weitreichende Erfahrung in der Gesetzgebung und arbeitete in höheren Positionen in den Legislaturabteilungen mehrerer Ministerien – zuletzt im Personalentwicklungs-Ministerium Kanadas. Dr. Lazar blickt außerdem auf ausgedehnte Erfahrungen in der Forschung zurück, darunter als stellvertretender Vorsitzender des Wirtschaftsrates von Kanada, sowie als Mitglied verschiedener Sonderkommissionen.

**Ernesto Rezk** ist Professor für Finanzpolitik und Direktor des Instituts für Wirtschaft und Finanzen an der Nationalen Universität von Córdoba in Argentinien. Er ist ein erfahrener Forscher und Sonderrichter im „Forschungs-Prämienprogramm“ des argentinischen Bildungsministeriums. In den letzten Jahren betätigte sich Dr. Rezk als akademischer Berater für das Institut für Demokratische Wahlhilfe (IDEA) an den Universitäten Guatemalas. Seine Spezialgebiete sind die Währungspolitik und die Dezentralisierung sowohl in Argentinien als auch auf internationaler Ebene.

## FORUM OF FEDERATIONS AUFSICHTSRAT

The Honourable Bob Rae (Vorsitzender)  
Rechtsanwalt, Goodman Phillips & Vineberg  
Ehemaliger Premierminister Ontario  
Toronto, Kanada

Professor Rui de Britto Álvares Affonso  
Direktor, Öffentlicher Wirtschaftssektor, Fundação  
do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP)  
Sao Paulo, Brasilien

The Honourable Jocelyne Bourgon  
Präsident, Kanadisches Zentrum für  
Management-Entwicklung  
Ottawa, Kanada

Professor David Cameron  
Universität Toronto  
Akademie der Politischen Wissenschaften  
Toronto, Kanada

Dr. Alex Ekwueme  
Ehemaliger Vizepräsident von Nigeria  
Enugu, Nigeria

Chief Clarence (Manny) Thomas Jules  
Vorsitzender, Beirat für Indianische  
Steuerangelegenheiten  
Kamloops, Kanada

Prof. Dr. Arnold Koller  
Ehemaliger Präsident der Schweiz  
Appenzell, Schweiz

Ihre Exzellenz, Frau Teresa de Madero  
Mexikanische Botschafterin  
Ottawa, Kanada

Mr. Narasimhan Ram  
Chefredakteur, Frontline  
Chennai (Madras), Indien

Professor Gil Rémillard  
Rechtsanwalt  
Ehemaliger Justizminister und Minister für  
Regierungsangelegenheiten, Québec  
Montréal, Kanada

Dr. Henning Voscherau  
Notar  
Ehemaliger Bürgermeister von Hamburg  
Hamburg, Deutschland

Professor Ronald Watts  
Mitglied des Instituts für Regierungsangelegenheiten,  
Queen's Universität  
Kingston, Kanada

Mr. Michael Zorbas (Forum Jugendrepräsentant)  
Verband des Motorenhandwerks Australiens  
Kingston  
Gebiet der Australischen Hauptstadt  
Australien

Forum of Federations / 700-325 Dalhousie / Ottawa, Ontario K1N 7G2 / Kanada

Tel.: (613) 244-3360 Fax: (613)244-3372 / E-Mail: [forum@forumfed.org](mailto:forum@forumfed.org)

### ***The Art of Negotiation: A Simulation for Resolving Conflict in Federal States***

von Jonathan Rose, Alexis Conrad & John McLean

*- Ein vom Forum der Föderationen in Auftrag gegebenes Buch -*

Erhältlich in englisch und französisch (französischer Titel: *L'art de la négociation: une simulation de règlement des conflits dans les pays fédérés*).

Wie treffen die Führungskräfte in einer Föderation eine wichtige Entscheidung? Wessen Interessen sollte Vorrang gewährt werden: denen der Föderationsstaaten oder der föderalen Regierung? Studenten können mithilfe dieser Simulierung in einem fiktiven Land namens Holden die Beziehungen zwischen den Regierungsebenen analysieren. Die Teilnehmer spielen die Rolle der Premierminister und anderen Minister auf einer Konferenz der Regierungen. 143 Seiten, Taschenbuch

Bestellungen für \$22,95 CAD / \$16,95 US / £12,99 UK plus VersandKosten

Broadview Press  
280 Perry St., Unit 5  
P.O. Box 1243  
Peterborough, ON  
K9J 7H5 Canada

Telefon: (705) 743-8990  
Fax: (705) 743-8353  
E-Mail: [customerservice@broadviewpress.com](mailto:customerservice@broadviewpress.com)



# Föderationen

# Neues aus dem weltweiten Föderalismus

# NOTEN

