

Paul Bernd Spahn, Oliver Franz

# Zwischenstaatliche Kooperation und die Reform des Finanzausgleichs in Deutschland

*In seinem Urteil vom 11. November 1999 hat das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber verpflichtet, den bestehenden Finanzausgleich zu reformieren. Welche Vorgaben hat das Gericht gemacht? Wie könnten sie erfüllt werden?*

Das System zwischenstaatlicher Finanzbeziehungen in der Bundesrepublik Deutschland ist seit langem umstritten. Insbesondere die stark nivellierende Wirkung und die damit verbundenen negativen ökonomischen Anreizwirkungen des Finanzausgleichs werden kritisiert. Unabhängig davon verbreitet sich zunehmend die Auffassung, dass sich der Staat im Zeitalter der Globalisierung – ebenso wie der private Sektor – den Kräften des Marktes und dem Wettbewerb der Institutionen untereinander stellen muss. Vertreter „wettbewerbsföderalistischer“ Ansätze stellen die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland denn auch vom Ansatz her in Frage<sup>1</sup>.

Abgesehen von diesen Kritikpunkten hat die Diskussion um den Finanzausgleich in Deutschland dadurch Auftrieb erhalten, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 11. November 1999 den Bundesgesetzgeber verpflichtet hat, das bestehende Finanzausgleichsgesetz zu modifizieren<sup>2</sup>.

## Relevante Aspekte des Urteils zum Finanzausgleich

Die Rolle des Bundesverfassungsgerichtes bei der Entwicklung der Finanzverfassung ist nicht unumstritten. Es hat immer wieder Anforderungen an den Finanzausgleich formuliert, die aus ökonomischer Sicht negativ zu beurteilen sind<sup>3</sup>. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass sich die Argumentation des Gerichtes immer im Rahmen der gegebenen Finanzver-

fassung des Grundgesetzes bewegen muss. Trotz dieser Beschränkung enthält das jüngste Urteil Aspekte, die als grundsätzliche Kritik an grundgesetzlichen Regelungen verstanden werden können und über die bisherige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht hinausweisen. So hebt das Bundesverfassungsgericht in der Begründung des Urteils die „Bewahrung der historischen Individualität“ der Länder ebenso wie „das vom Bundesstaatsprinzip gesicherte Maß an Wettbewerb zwischen den einzelnen Ländern“ (Abs. 213) und die „innovationsfördernde Funktion des politischen Wettbewerbs der Länder untereinander und gegenüber dem Bund“ hervor (Abs. 214). Dies nimmt zumindest den Grundgedanken der ökonomischen Kritik am kooperativen Föderalismus auf.

Die Ausführungen in diesem Beitrag konzentrieren sich vornehmlich auf folgende Punkte des Urteils:

□ Das Urteil gibt dem Gesetzgeber einen doppelten Auftrag, nämlich im Rahmen eines „Maßstäbengesetzes“ zunächst „verfassungsmäßige Grundsätze inhaltlich zu verdeutlichen“ und verfassungskonkretisierende Kriterien der Zuteilung und des Ausgleichs zu benennen (Abs. 277). Dabei erhält das „Maßstäbengesetz“, das dem Finanzausgleichsgesetz vorgelagert sein soll, beinahe verfassungsmäßigen Rang, da es allgemein, rationalplanend, längerfristig und dabei

<sup>1</sup> Kronberger Kreis. Juergen B. Donges, Johann Eekhoff, Martin Hellwig, Wernhard Möschel, Manfred J. M. Neumann und Olaf Sievert: Die föderative Ordnung in Not: Zur Reform des Finanzausgleichs, Frankfurter Institut, 2000, Schriftenreihe Band 36, Bad Homburg.

<sup>2</sup> BVerfG, 2 BvF 2/98 vom 11.11.1999, Absatz-Nr. (1-347), <http://www.bverfg.de/>.

<sup>3</sup> Hier insbesondere die gesamtschuldnerische Haftung aller Gebietskörperschaften für die Schulden eines jeden Bundeslandes, was ökonomisch falsche Anreize setzt und ineffizientes Finanzgebahren begünstigt.

*Prof. Dr. Paul Bernd Spahn, 61, ist Inhaber der Professur für Öffentliche Finanzen an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt a.M.; Oliver Franz, 29, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für Öffentliche Finanzen.*

möglichst unabhängig von konkreten Finanzierungsinteressen angelegt sein soll, etwa im Sinne des Rawlsschen „Schleiers der Unwissenheit“ (Abs. 282).

□ Allgemein befasst sich das Gericht mit der Definition von „Finanzkraft“ als Maßstab für einen regionalen Ausgleich. Es nimmt dabei generell die Haltung ein, dass Finanzkraft umfassend zu definieren sei. Im besonderen geht es dabei auch um die Frage der Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft. Nachdem der Gesetzgeber einen höchstrichterlichen Auftrag zur Überprüfung der Behandlung der kommunalen Finanzkraft nicht erfüllt hat und das Grundgesetz die finanzielle Eigenverantwortung der Kommunen nunmehr anerkennt (Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG), scheint das Gericht einer vollständigen Einbeziehung zuzuneigen (Abs. 318)<sup>4</sup>.

□ Schließlich thematisiert das Gericht die dem Länderfinanzausgleich nachgelagerten Bundesergänzungszuweisungen (Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG). Sie haben den Zweck, Korrekturen vorzunehmen, wenn nach dem Länderfinanzausgleich Finanzausstattungen vorliegen, die nach dem bundesstaatlichen Prinzip solidarischen Einstehens füreinander änderungsbedürftig erscheinen. Sie sollen weder den horizontalen Finanzausgleich noch die vertikale Steuerertragsverteilung zwischen Bund und Ländern ersetzen oder überlagern. Dies begrenzt auch den Umfang der Bundesergänzungszuweisungen relativ zum Volumen des Länderfinanzausgleichs (Abs. 329).

## Das Maßstäbengesetz in vertikaler Hinsicht

Bisherige Grundlage für den vertikalen Finanzausgleich ist Artikel 106, Abs. 3-9 GG, der von der Fiktion ausgeht, dass es möglich sei, die längerfristig „notwendigen Ausgaben“ von Bund und Ländern „unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung“ zu ermitteln und danach einen „billigen Ausgleich“ zwischen den staatlichen Ebenen zu erzielen. Ein vertikales Gleichgewicht wird über die Anteile der Gebietskörperschaften am Umsatzsteueraufkommen

herzustellen versucht, was durch ein einfaches Bundesgesetz geschieht und damit in hohem Maße politisiert ist.

Was die vertikale Aufteilung der Umsatzsteuer angeht, so sieht das Gericht den Gesetzgeber bezüglich seines verfassungsmäßigen Auftrags im Verzug (Abs. 306), wobei es die fehlende Konkretisierung der Begriffe „laufende Einnahmen“ oder „notwendige Ausgaben“ anmahnt. Das Maßstäbengesetz soll hier zu einer gewissen Objektivierung und damit Entpolitisierung der Ressourcenaufteilung beitragen.

Es ist dem Gericht zuzustimmen, dass die bisherige Praxis der Feststellung von Deckungsquoten problematisch ist, da diese – auch für die mittelfristige Finanzplanung – an effektiven Einnahmen und Ausgaben ansetzen, was nichts über deren „Notwendigkeit“ aussagt. Außerdem begünstigt das Verfahren diejenige Ebene, die ihre Ausgaben im Verhältnis zur anderen „ausufern“ lässt, da dies durch die vertikale Aufteilung tendenziell kompensiert wird. „Löcher-Stopfen“ (gap filling) führt generell zu mangelnder Fiskaldisziplin und zieht Ineffizienzen nach sich<sup>5</sup>.

Allerdings ist eine Objektivierung des vertikalen Finanzausgleichs wegen nicht vergleichbarer Aufgaben auf verschiedenen Ebenen prinzipiell unmöglich. Wer könnte etwa die „Notwendigkeit“ von Verteidigungslasten des Bundes im Verhältnis zu den Bildungsausgaben der Länder auf rein „technischem Niveau“ bewerten? Hierzu benötigt man politische Maßstäbe bzw. kollektive Präferenzen. Die Erwartung des Gerichtes, man könne eine objektivierbare Formel schaffen, um die Verteilung von Ressourcen vom tagesspolitischen Geschehen zu lösen, ist gänzlich unrealistisch. Diese Position scheint sich auch in der Literatur durchzusetzen<sup>6</sup>. Sie wird nicht zuletzt durch Erfahrungen der Vergangenheit bestätigt<sup>7</sup>. Eine Entpolitisierung wird, wenn wirklich gewollt, nur dann zu

<sup>4</sup> Das Gericht verweist darauf, dass den Gemeinden nach Art. 106 Abs. 5 GG ein eigener Anteil am Aufkommen der Einkommensteuer und nach Art. 106 Abs. 5a GG an der Umsatzsteuer garantiert wird. Diese gestärkte finanzwirtschaftliche Unabhängigkeit und Verselbständigung der Kommunen modifiziere die bisherige Zweistufigkeit der Finanzverfassung. In einem dreistufigen Modell des Finanzföderalismus wäre es nach Meinung der Autoren dann allerdings konsequent, auf Landesebene die kommunale Finanzkraft überhaupt nicht zu berücksichtigen. Nach einer vom Gericht abweichenden Auffassung besitzen die Änderungen des Grundgesetzes freilich nur einen ergänzenden und klarstellenden Charakter (vgl. Thomas Lenk: Die Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft im Länderfinanzausgleich, 2000, S. 20).

<sup>5</sup> Vgl. Adrian Ottmad: Die Neuordnung des Finanzausgleichs als Chance für den föderalen Neubeginn, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Heft 83, 2000, S. 30.

<sup>6</sup> Vgl. Rolf Peffekoven: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 79. Jg. (1999), H. 12, S. 710; und Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Quo vadis, Länderfinanzausgleich?, in: DIW Wochenbericht 26/2000, S. 396.

<sup>7</sup> Sachverständigenkommission zur Vorklärung finanzwissenschaftlicher Fragen für künftige Neufestlegungen der Umsatzsteueranteile, Maßstäbe und Verfahren zur Neuverteilung der Umsatzsteuer nach Art. 106 III und IV Satz 1 GG, in: Schriftenreihe des BMF, Heft 30, Bonn 1981, S. 22 ff.; oder auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Einnahmeverteilung zwischen Bund und Ländern. Probleme und Lösungsmöglichkeiten, Bonn 1995.

leisten sein, wenn man die Entscheidung an eine unabhängige Instanz delegierte, wie dies gelegentlich vorgeschlagen wurde<sup>8</sup>.

**Das Maßstäbengesetz in horizontaler Hinsicht**

Zur Zeit erfolgt die horizontale Aufteilung der Umsatzsteuer nach Maßgabe der Einwohnerzahlen der Bundesländer, wobei dies ein so genanntes „abstraktes Bedarfskriterium“ darstellt. Allerdings werden den finanzschwachen Ländern bis zu 25% des Umsatzsteueraufkommens vorweg in Form von „Ergänzungsanteilen“ zugewiesen. Durch diese Ergänzungsanteile wird ihre Finanzkraft auf 92% des Durchschnitts der Ländersteuern<sup>9</sup> pro Einwohner aufgestockt.

Es wird häufig unterschätzt, wie stark der implizite regionale Ausgleich der Umsatzsteuerverteilung wirkt. Betrachtet man allein die neuen Bundesländer (ohne Berlin) im Jahre 1998, so liegt deren Potenzial durchschnittlich bei 43,8% des Länderdurchschnitts pro Kopf und erhöht sich allein durch die Art der Aufteilung der Mehrwertsteuer auf 84,6% des Durchschnitts<sup>10</sup>. Dies entspricht einer im Vergleich zu westlichen Bundesländern doppelt so hohen Umsatzsteuerzuweisung pro Kopf, wie aus Abbildung 1 für das Jahr 1998 zu erkennen ist<sup>11</sup>.

Auch hinsichtlich des horizontalen Finanzausgleichs, bei dem die Verfassung allein auf den Begriff der „Finanzkraft“ abstellt (Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG), fordert das Bundesverfassungsgericht mehr Klarheit. Es stützt sich dabei auf seine bisherige Rechtsprechung, wonach Finanzkraft vom Finanzaufkommen – und nicht von einer Relation zwischen Aufkommen und Aufgabenlasten – bestimmt wird (Abs. 314). Allerdings wird in der Folge erkennbar, dass sich das Gericht nicht grundsätzlich gegen die Berücksichtigung von Sonderbelastungen stellt.

So seien Sonderlasten etwa durch Seehäfen dann akzeptabel, wenn zuvor geprüft wurde, ob nicht ähnliche Lasten an anderer Stelle existieren, die dann ebenfalls berücksichtigt werden müssten. Dies muss

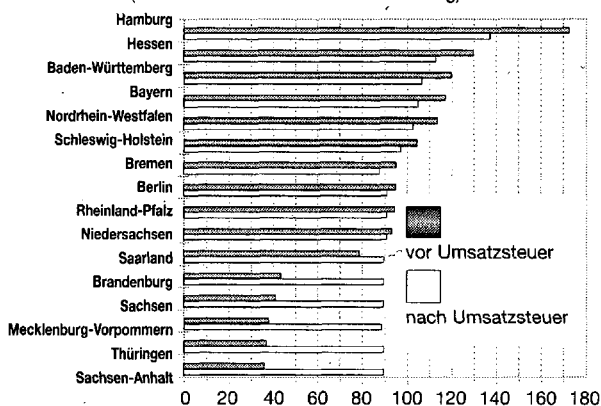
<sup>8</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, 1992, S. 63-64. Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen wählte damals die Formulierung Schlichtungskommission. Die Commonwealth Grants Commission in Australien kann als eine solche weitgehend unabhängige Institution gesehen werden.

<sup>9</sup> Die Ländersteuern werden hierbei nach § 7 Abs. 1 Finanzausgleichsgesetz berechnet.

<sup>10</sup> Die Ländersteuern nach § 7 Abs. 1 Finanzausgleichsgesetz – Maßstab für den Pro-Kopf-Ausgleich auf 92% des Durchschnitts durch Ergänzungsanteile an der Umsatzsteuer – enthalten die Umsatzsteueranteile der Länder nicht. Auf diese Weise können die Werte unter Einschluss der Umsatzsteuer unter 92% liegen.

<sup>11</sup> Nach Daten des BVerfG, 2 BvF 2/98 vom 11.11.1999.

**Abbildung 1**  
**Relative Finanzkraft der Länder<sup>1</sup>**  
(vor und nach Umsatzsteuerzuweisung)



<sup>1</sup> Finanzkraft pro Kopf relativ zum Länderdurchschnitt in%.

entweder generell zur Nichtberücksichtigung von Sonderlasten führen, oder aber man öffnet der Einbeziehung solcher Lasten Tür und Tor. Ähnliches gilt für die Forderung des Gerichts, die Sonderbehandlung von Stadtstaaten durch die höhere Gewichtung ihrer Einwohnerzahlen zu rechtfertigen und empirisch zu prüfen, „ob eine Ballung der Bevölkerung in einem Land oder eine unterdurchschnittliche Bevölkerungszahl einen abstrakten Mehrbedarf pro Einwohner rechtfertigen kann“ (Abs. 320)<sup>12</sup>.

Ironischerweise fordert das Bundesverfassungsgericht harte Zuweisungskriterien im vertikalen Finanzausgleich, wo dies prinzipiell nicht möglich ist, gibt sich aber im horizontalen Finanzausgleich mit dem abstrakten Bedarfskriterium Bevölkerung zufrieden. Dabei zeigt z.B. das australische Beispiel, dass zwischen Gebietskörperschaften der selben Ebene durchaus Vergleiche möglich sind und auch in den Finanzausgleich Eingang finden – so etwa durch Standardisierung des Bedarfs an Bildung oder Gesundheit unter Bezugnahme auf die durchschnittlichen Bedarfe der Staaten, aus der eine Aussage über das „notwendige“ Maß an Ausgaben für eine bestimmte staatliche Funktion gewonnen werden kann.

<sup>12</sup> Es erscheint etwas abstrus, dass der Gesetzgeber Sonderbedarfe – sollten sie empirisch signifikant und gerechtfertigt sein – mit Rücksicht auf das Grundgesetz in eine abstrakte „Veredelung“ der Einwohnerzahl umsetzen muss. Es wäre methodisch sauberer, konsequent den Weg einer Gegenüberstellung von standardisierten Einnahmen und Ausgaben einzuschlagen, den der australische Gesetzgeber im Hinblick auf die allgemeinen Finanzausweisungen der Länder des Commonwealth gegangen ist. Siehe z.B. C. Richard Rye, Bob Searle: The Fiscal Transfer System in Australia, in: Ehtisham Ahmad (Hrsg.): Financing Decentralized Expenditures, Cheltenham, Brookfield 1997, S. 144-183; oder Paul Bernd Spahn, Anwar Shah: Intergovernmental Fiscal Relations in Australia, in: Jayanta Roy (Hrsg.): Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization, EDI Seminar Series, The World Bank, Washington D.C. 1995, S. 49-72.

Ein an Bedarfs- und Finanzkraftkriterien orientierter Ansatz wird in Teilen der Literatur auch für den Länderfinanzausgleich gefordert<sup>13</sup>. Im Gegensatz hierzu sind wir der Meinung, dass ein bedarfsorientierter Ansatz in der derzeitigen Entwicklungssituation Deutschlands nicht unbedingt zwingend ist. Dies aus folgenden Gründen:

- Nicht zuletzt als Folge einer relativen Ausgewogenheit der originären Finanzkraft bei der Verteilung pro Kopf, hat Deutschland ein regional ausgeglichenes Entwicklungsniveau und eine homogene Ausstattung mit Infrastruktur. Außerdem besteht eine inhärente Tendenz zum interregionalen Ausgleich der Steuerkraft vor Finanzausgleich<sup>14</sup>. Dies lässt es zumindest fraglich erscheinen, ob sich der Aufwand einer genaueren Aufschlüsselung von Sonderbedarfen auch in einer paretoverbessernden Verteilung von Ressourcen niederschlagen würde.
- Sonderbedarfe haben die Tendenz auszufern<sup>15</sup>. Daher muss in Deutschland damit gerechnet werden, dass mit der Eröffnung einer Diskussion über Sonderbedarfe Anreize zur Ausweitung des Kriterienkatalogs für die Ermittlung horizontaler Verhältniszahlen gesetzt würden.

### Behandlung von Sonderbedarfen

Nichtsdestoweniger gibt es natürlich auch in Deutschland Fälle von Sonderbedarfen oder zumindest Tatbestände, die bisher als solche behandelt worden sind. Es gilt daher die Frage zu beantworten, wie mit diesen umzugehen ist:

- Einigen Bundesländern werden im Länderfinanzausgleich Sonderbedarfe wegen der Häfen mit nationaler Bedeutung anerkannt (Hafenlasten). Es muss freilich bezweifelt werden, ob Häfen als idiosynkratische Infrastruktur tatsächlich eine Belastung darstellen, zumal die jeweiligen Länder aufgrund ihre Position als nationale Logistikzentren auch Vorteile haben, u.a. eine höhere Steuerkraft. (Im Falle der Stadtstaaten ergibt sich neben höheren Einnahmen aus Verbundsteuern zusätzlich die höhere Finanzkraft der Gewerbesteuer, deren Hebesatz sogar ihrer Kontrolle unterliegt.)

Das Problem des deutschen Finanzausgleichs besteht aber darin, dass eine erhöhte Finanzkraft der Länder mit Häfen den impliziten Steuersätzen des Länderfinanzausgleichs unterliegt, d.h. ein Großteil der mit den Häfen erwirtschafteten öffentlichen Einnahmen wird im Länderfinanzausgleich umverteilt. Dies merzt jeden Anreiz zur Pflege dieser und anderer Steuerquellen aus<sup>16</sup>. Während die fiskalischen Vorteile aus dem Betrieb von Häfen abgeschöpft werden, bleibt das Land auf den Kosten sitzen. Nur so lässt sich die Berücksichtigung von Hafenlasten im Länderfinanzausgleich erklären. Konsistenter wäre es allerdings, Sonderlasten abzuschaffen und stattdessen aktive Standortpolitik mit Prämien zu fördern, indem ein Teil des erhöhten Fiskalpotenzials vom Länderfinanzausgleich verschont wird und dem Land in vollem Umfang verbleibt.

Eine ähnliche Problematik ergibt sich auch bei der Einwohnerveredelung von 135% bei den Stadtstaaten. Dadurch sollen neben vermeintlichen Kosten der Agglomeration auch regionale Spillovers internalisiert werden, von denen das Umland profitiert. Das Gericht hat in diesem Fall, wie auch bezüglich der Veredelung ganz allgemein, eine statistische Konkretisierung der maßgeblichen Leistungs- bzw. Kostenunterschiede verlangt<sup>17</sup>. Allerdings könnten – wie weiter unten gezeigt wird – zwischenstaatliche Verhandlungslösungen auf horizontaler Ebene gegenüber pauschalen Regelungen hier weiterhelfen.

In engem Zusammenhang mit der Frage der Prämierung besonderer Leistungen steht die Auffassung des Gerichts, dass die Finanzkraft umfassend zu definieren und im besonderen die Steuereinnahmen der Gemeinden im Länderfinanzausgleich in vollem Umfang zu berücksichtigen seien, was unter anderem auch für von Gemeinden erwirtschaftete Konzessionsabgaben gelte. Es sind jedoch Zweifel angebracht, ob nicht mit der weiten Auslegung des Begriffs Finanzkraft der falsche Weg beschritten wird.

<sup>13</sup> Das trifft auch und gerade für das australische Beispiel zu. So sind dort in der Vergangenheit z.B. auch die Kosten des Schutzes vor Krokodilen und Haien im Finanzausgleich berücksichtigt worden. Commonwealth Grants Commission: Report on Tax Sharing Relativities 1985, Vol. II Appendixes and Consultant's Reports, Canberra 1985, S. 67.

<sup>16</sup> Zur Höhe der Grenzbelastungen vgl. Tabelle 1.

<sup>17</sup> Eine der Eigentümlichkeiten des Länderfinanzausgleichs ist in diesem Zusammenhang die gleichzeitige Existenz von Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen „wegen überdurchschnittlicher Kosten politischer Führung und der zentralen Verwaltung“ und der Einwohnerveredelung. Offenbar ist sowohl Kleinheit (bzw. dünne Besiedelung) als auch Größe (bzw. dichte Besiedelung) bei der Erstellung lokaler öffentlicher Güter mit Kostennachteilen verbunden, die abgegolten werden sollen, d.h. die Kostenfunktion wird V-förmig vermutet.

<sup>13</sup> Thorsten Kroll: Das Bundesverfassungsgericht setzt „Maßstäbe“ – Wie geht es nun weiter im Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern? Anmerkungen zum Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichtes vom 11. 11. 1999, in: Steuer und Wirtschaft, Heft 1, 2000, S. 67-74.

<sup>14</sup> Vgl. Paul Bernd Spahn: Zur Kontroverse um den Finanzausgleich in Deutschland, Frankfurter Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge, Nr. 101, Universität Frankfurt/Main, 2000, S. 8-9.

### Spezifische Entgelte

Spezifische Entgelte sind Finanzzuflüsse an Gebietskörperschaften, die einer konkreten öffentlichen Leistung entsprechen. Hierbei sind zu unterscheiden:

Nutzungsentgelte (user charges), z.B. Mieten, Hafengebühren, etc. In den meisten Fällen stehen diesen Entgelten bzw. Gebühren Leistungen gegenüber, die den Kosten der Erstellung der Leistung in etwa entsprechen. Die Leistungserbringung könnte in diesen Fällen auch einer privaten Einrichtung übertragen werden. Selbst wenn sich Überschüsse erzielen ließen, so darf hier nicht von zusätzlicher Finanzkraft gesprochen werden, da ein marktähnliches *quid pro quo* vorliegt. Wenn hierbei (z.B. aus sozialen Gründen) Verluste entstehen, so darf dies ebensowenig Sonderbedarfe begründen. Solche Nutzungsentgelte sind derzeit auch (noch) nicht Gegenstand des Länderfinanzausgleichs.

Auch bei den Konzessionsabgaben handelt es sich prinzipiell um Entgelte, die für eine spezifische Leistung – die Nutzung öffentlicher Flächen durch private Anbieter – vereinnahmt werden. Das Gericht möchte sie dennoch in die Finanzkraft einbeziehen und stellt dabei allein auf zufließende Finanzmittel ab, während diese Einnahmen doch systematisch Nutzungsentgelte darstellen, ähnlich den Mieten für öffentliche Liegenschaften.

Was die bereits in den Länderfinanzausgleich einbezogenen bergrechtlichen Förderabgaben angeht, so muss zunächst theoretisch zwischen Entgelten für die Ausbeutung nationaler Ressourcen (royalties) und den mit dem Abbau verbundenen Produktionsabgaben (sowie den hier weniger interessierenden Konsumsteuern auf die Ressourcennutzung) unterschieden werden. Mit den Royalties wird versucht, die Eigentumsrechte des Gesamtstaats an nationalen Ressourcen zu entlohnen<sup>18</sup>. Bei den Produktionsabgaben hingegen stehen Aspekte des Naturverzehr im Vordergrund. Ihnen stehen spezifische Belastungen für die Renaturierung und Beseitigung von Bergschäden, aber auch Kosten für die Bereitstellung spezifischer Infrastruktur gegenüber. Die bergrechtliche Förderabgabe vermischt leider beide Aspekte, ist aber in der Bundesrepublik in hohem Maße mit länderspezifischen Belastungen verknüpft und sollte daher – ähnlich den Nutzungsentgelten und entgegen der Meinung des Gerichts – beim Länderfinanzausgleich ausgeklammert werden.

<sup>18</sup> Diese Konsequenz ist abhängig von der Verfassung eines Landes. In den USA sind es die Gliedstaaten, denen verfassungsmäßig die Nutzung natürlicher Ressourcen zusteht.

### Unspezifische Einnahmen

Unspezifische Einnahmen wie Steuern und allgemeine Finanzzuweisungen stellen das eigentliche Finanzierungspotenzial der Gebietskörperschaften dar, und es ist systematisch richtig, hierfür eine weite Auslegung des Begriffes Finanzkraft zu fordern. Allerdings wurde bereits erwähnt, dass dadurch das Interesse der Länder an der Pflege eigener Steuerquellen herabgesetzt wird. Es scheint daher aus ökonomischer Sicht bedenkenswert, den Ländern eine stärkere Eigenverantwortung bei der Besteuerung zuzugestehen.

Ein Vorschlag läuft auf ein Zuschlagsrecht der Länder auf die persönliche Einkommensteuer (unter Umständen auch auf die zerlegte Körperschaftsteuer wie in den USA)<sup>19</sup> hinaus, wobei dieser Zuschlag keinen Eingang in die Finanzmasse des Länderfinanzausgleichs finden dürfte<sup>20</sup>. Die Finanzkraft der Länder würde sich dann ausschließlich nach der Verteilung der durch Bundesgesetz bestimmten Steuern bemessen. Damit eine solche Regelung den gewünschten Erfolg – Verantwortung der Landesregierungen gegenüber den Steuerbürgern „at the margin“ – zeitigt, müssen mindestens zwei Voraussetzungen erfüllt sein:

Der Bundesgesetzgeber müsste für eine derartige Regelung Raum schaffen, d.h. seine Steuersätze entsprechend senken. Der Bund wäre über eine Neuverteilung der Umsatzsteuer zu entschädigen.

Der Zuschlag sollte nach unten und oben begrenzt sein. Dabei gilt es die häufig geäußerte Befürchtung zu entkräften, es würde bezüglich der Zuschlagssätze zu einem ruinösen Steuerwettbewerb (race to the bottom) kommen<sup>21</sup>. Auch muss bei der derzeitigen Haltung des Bundesverfassungsgerichts zum bail out verhindert werden, dass ein Land bewusst keinen Zuschlag erhebt, um sich danach von der Solidargemeinschaft aushelfen zu lassen<sup>22</sup>.

Die Nichtberücksichtigung der Finanzkraft, die einem Land aus der Erhebung eines Zuschlags zufließt, lässt sich zweifach begründen:

<sup>19</sup> Vgl. Paul Bernd Spahn: Policy Coordination and Control with Decentralized Government, Frankfurter Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge, Nr. 88, Universität Frankfurt/M., 1998. Wenn hier und im Folgenden von Zuschlagsrecht gesprochen wird, so kann dies auf die Steuerschuld (wie bei der Kirchensteuer) oder auf das zu versteuernde Einkommen bezogen werden. Letzterem sollte der Vorzug gegeben werden, da dann der Länderzuschlag unabhängig von der Tarifpolitik des Bundes ist.

<sup>20</sup> Für einen ähnlichen Vorschlag vgl. Michael Thöne: Ein Selbstbehalt im Länderfinanzausgleich?, Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge 00-01, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, 2000.

□ Nur bei voller Verantwortlichkeit des Landes für den Zuschlag entsteht ein direkter Bezug zur politischen Kontrolle durch die Bürger des Landes. Die Einkommensteuer bietet sich für diesen Zweck in besonderem Maße an, weil die Erhebung nach dem Wohnsitzprinzip die Korrespondenz zwischen Zahlern und Nutzern im Oateschen Sinne unterstützt.

□ Die impliziten Abschöpfungssätze im derzeitigen Finanzausgleichsgesetz sind nicht anreizkompatibel. Sie werden sich auch nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts nicht wesentlich verringern, da das Gericht eine Umverteilung bis zu 95% der Finanzkraft (nach horizontalem Ausgleich und Bundesergänzungszuweisungen) für angemessen hält. Bei Abschöpfungen in dieser Höhe lassen sich Verantwortlichkeiten gerade nicht zurechnen.

### Bundesergänzungszuweisungen

Besonders kritisch hat sich das Gericht zu den Bundesergänzungszuweisungen geäußert. Sie sollten nach seiner Meinung ergänzende Korrekturen ermöglichen, aber „weder den horizontalen Finanzausgleich noch die vertikale Steuerertragsverteilung zwischen Bund und Ländergesamtheit ersetzen oder überlagern“ (Abs. 329). Zudem wird die Finanzkraftreihfolge durch die Bundesergänzungszuweisungen praktisch auf den Kopf gestellt und auch bei Nichtberücksichtigung der neuen Bundesländer stark modifiziert.

Die Veränderungen der relativen Position in der Finanzkraft vor und nach Länderfinanzausgleich sowie nach Bundesergänzungszuweisungen wird (für das Jahr 1998) aus der Tabelle ersichtlich<sup>23</sup>.

Neben politökonomischen Erwägungen – insbesondere einer Interpretation von Bundesergänzungszuweisungen als Instrument des Bundes, sich die Zustimmung kritischer Länder im Bundesrat zu erkauften – besteht ein weiterer Kritikpunkt in den möglichen Anreizen zum „moralischen Risiko“ (moral hazard). Dabei ist jedoch zwischen Fehlbetragsbundesergän-

### Umverteilungswirkungen des Finanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen

Bundesland	Rang	Relative Finanzkraft in %			Rang	Grenzbelastung in %
		vor LFA	nach LFA	nach BEZ		
Hessen	1	117,6	104,4	104,3	9	79,8
Baden-Württemberg	2	111,3	103,5	103,5	10	68,2
Hamburg	3	109,8	103,5	103,5	11	97,8
Bayern	4	108,5	103,0	103,0	12	62,1
Nordrhein-Westfalen	5	106,3	102,3	102,3	15	58,4
Schleswig-Holstein	6	100,3	100,3	103,0	13	50,9
Niedersachsen	7	93,8	96,1	100,7	16	85,1
Rheinland-Pfalz	8	93,4	95,9	102,7	14	89,3
Saarland	9	90,1	95,0	138,5	2	98,7
Brandenburg	10	85,6	95,0	118,9	7	97,0
Sachsen	11	84,7	95,0	118,4	6	94,6
Sachsen-Anhalt	12	84,6	95,0	120,0	4	96,8
Tübingen	13	84,1	95,0	120,0	5	97,1
Mecklenburg-Vorpommern	14	83,7	95,0	120,7	3	97,9
Bremen	15	71,8	95,8	151,8	1	98,9
Berlin	16	70,1	95,0	114,2	8	94,5
Insgesamt		100,0	100,0	107,1		

zungszuweisungen und solchen Zuweisungen zu unterscheiden, die an gewisse Sonderbedarfe anknüpfen.

### Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen

Werden Fehlbeträge im Haushalt unter dem Aspekt der „Solidargemeinschaft“ weitgehend von allen Ländern oder vom Bund in Form von Bundesergänzungszuweisungen getragen, so besteht kein Anreiz, Fehlbeträge zu vermeiden. Im Gegenteil: Ein Land kann versucht sein, mehr auszugeben, als seiner originären Leistungsfähigkeit entspricht – im Vertrauen darauf, von der Gemeinschaft „gerettet“ zu werden (bail out). Wenn es auch schwer sein wird, dies im konkreten Fall zu beweisen, so ist doch sicher, dass Zuweisungen aufgrund von Fehlbeträgen die Budgetbeschränkungen der Länder „aufweichen“ und damit Ineffizienzen hervorrufen.

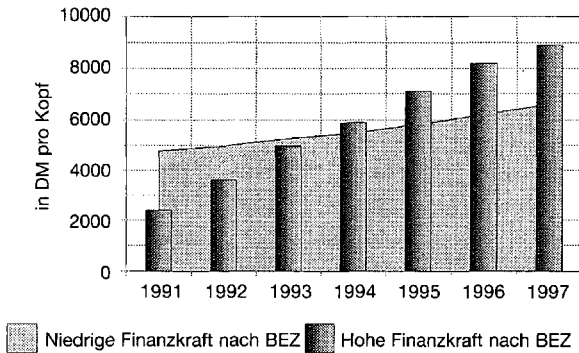
Indirekt lassen sich Tendenzen zum „moralischen Risiko“ wohl am ehesten an der Schuldenquote verschiedener Länder messen. In Abbildung 2 ist die Entwicklung der acht Spitzenreiter in der Rangfolge nach Finanzausgleich (darunter alle neuen Bundesländer) im Verhältnis zu den acht verbliebenen (darun-

<sup>21</sup> Zur Problematik des „race to the bottom“ (auch als „decentralization failure“ bekannt) vgl. Wallace E. Oates: An Essay on Fiscal Federalism, in: Journal of Economic Literature, Vol. 37, 1999, S. 1120-49.

<sup>22</sup> Dies könnte freilich auch durch die Einbeziehung eines standardisierten Werts für den Zuschlag in den Länderfinanzausgleich erreicht werden (ähnlich dem jetzigen Verfahren bei der Gewerbesteuer).

<sup>23</sup> Nach Berechnungen von W. Krämer und W. Hofschuster in BverfG (1999), Abs. 196. Die Grenzbelastungen stammen von Werner Ebert, Steffen Meyer: Die Anreizwirkungen des Finanzausgleichs, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 79. Jg. (1999), Heft 2, S. 108.

**Abbildung 2**  
**Schulden der Länder je Einwohner<sup>1</sup>**  
(für zwei Gruppen von Ländern)



<sup>1</sup> Die Gewichtung mit Einwohnerzahlen erfolgte einheitlich anhand von Daten mit Stand vom 30. 6. 1998.

Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Zahlen des Bundesfinanzministeriums, BMF-Dokumentation, 5/99, Bonn.

ter die „reicheren“ Kläger beim Bundesverfassungsgericht: Baden-Württemberg, Bayern und Hessen) abgetragen:

Die nach Bundesergänzungszuweisungen relativ bestgestellten acht Länder (mit insgesamt 19,2 Mill. Einwohnern) haben eine weitaus stärkere Verschuldung pro Kopf erreicht als die weniger gut gestellten Länder. Dabei mag man die stärkere Dynamik wegen der besonderen Situation der neuen Bundesländer zumindest für die 90er Jahre noch hinnehmen. Es ist aber nicht einzusehen, weshalb die Pro-Kopf-Verschuldung dieser Länder offenbar ungezügelt über die der alten Bundesländer hinauschießen sollte.

Abgesehen hiervon, lässt sich wohl kaum bestreiten, dass es sich bei den Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen um Finanzkraft im Sinne des Finanzausgleichsgesetzes handelt. Daher ist zumindest zu prüfen, ob derartige Bundesergänzungszuweisungen, sollten sie nicht ersatzlos gestrichen werden, nicht vor dem Länderfinanzausgleich in die eigene Ressourcenausstattung der Länder einbezogen werden sollten. Eine solche Regelung würde bei einem Ausgleichsniveau von 95% dazu beitragen, den Grad der horizontalen Umverteilung zu vermindern, d.h. die Grenzbelastungen würden sinken<sup>24</sup>.

### Sonstige Mischfinanzierung

Abgesehen von den Ergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Fehlbeträgen, gibt es eine Reihe weiterer Instrumente, die ebenfalls vertikale Finanztransfers mit horizontaler Wirkung beinhalten. Dies sind insbesondere solche Bundesergänzungszuweisungen, die

aufgrund von Sonderbedarfen gewährt werden, sowie Mittel, die den Ländern im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben bzw. als Finanzhilfen des Bundes zufließen.

□ Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung: Anreize zur Verschuldung gehen insbesondere von den Bundesergänzungszuweisungen für Haushaltsnotlagen aus, die der Bund nach einem Bundesverfassungsgerichtsurteil an die Länder Bremen und Saarland zu zahlen verpflichtet wurde. Während dabei der Solidaritätsgedanke zwischen dem Bund und seinen Gliedstaaten im Vordergrund steht, werden bei finanziellen Schiefagen einzelner Bundesländer durch die fast automatisch eintretenden Ausgleichsmechanismen falsche ökonomische Anreize gesetzt<sup>25</sup>.

Bei diesen Bundesergänzungszuweisungen ist – wie auch bei jenen, die teilungsbedingte Sonderlasten abtragen helfen – die vorherige zeitliche Begrenzung und degressive Staffelung unerlässlich, um sich gegen die ihnen innewohnende Tendenz zu schützen, weit über den ursprünglich vorgesehenen Zeitraum hinaus bestehen zu bleiben.

□ Weitere Formen der Mischfinanzierung: Alle unspezifischen Zuweisungen des Bundes an die Länder, die in den verschiedenen Formen einer Mischfinanzierung gewährt werden, erhöhen die Finanzkraft der Länder ebenso wie ihre eigenen Einnahmen. Weitere Teile der jetzigen „dritten Stufe“ des Finanzausgleichs, der asymmetrischen vertikalen Bundesergänzungszuweisungen, müssten demnach als „Deckungsbeiträge“ vor den Länderfinanzausgleich gezogen werden<sup>26</sup>. Dies gilt insbesondere für Zuweisungen, die zum Ausgleich der Belastung aus politischer Führung oder zum Ausgleich überproportionaler Belastungen gewährt werden, aber auch für die Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104 a GG, die den Empfänger nicht zu bestimmten Maßnahmen verpflichten. Diese Instrumente vergrößern den finanziellen Spielraum eines Landes und sollten daher ebenfalls in die Berechnung seiner Finanzkraft vor Länderfinanzausgleich einfließen.

<sup>24</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1992/93, Ziffer 363 ff.

<sup>25</sup> Vgl. Stefan Homburg: Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, in: Finanzarchiv N.F. 51, 1994, S. 312-330; oder Bernd Huber, Karl Lichtblau: Systemschwächen des Finanzausgleichs – eine Reformskizze, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 77. Jg. (1997), Heft 3, S. 142-147.

<sup>26</sup> Bundesergänzungszuweisungen machen auf einer nachgelagerten, letzten Stufe des Finanzausgleichs nur dann Sinn, wenn sie – wie im Grundgesetz – als temporäre flankierende Maßnahmen zum Ausgleich von Sonderbedarfen verstanden werden.

Vor diesem Hintergrund sind jedoch spezifische Zuweisungen, etwa die Mittel, die den Ländern im Rahmen von Gemeinschaftsaufgaben zufließen, auszunehmen. Bei diesen Instrumenten geht es um bindende vertikale Vereinbarungen zur Kofinanzierung spezifischer Projekte. Zahlungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe lassen sich in der Tat als spezifische Entgelte für vertikal entstehende zwischenstaatliche Spillovers zwischen Bund und Land interpretieren. Wie weiter oben dargelegt, erhöhen jedoch spezifische Entgelte die Finanzkraft eines Landes nicht, da ihnen entsprechende Kosten gegenüberstehen. Auch sehen wir, wie im Folgenden ausgeführt wird, die Gemeinschaftsaufgaben als Vorformen eines vertraglich ausgerichteten Föderalismus weniger kritisch als die vorherrschende Literatur.

### Zukunft der deutschen Finanzverfassung

Es gibt eine ganze Reihe von Aspekten der deutschen Finanzverfassung<sup>27</sup> (Einwohnerveredelung, Sonderbedarfe), die einen Hinweis auf Spillovers zwischen den Gebietskörperschaften liefern. Allerdings besitzt die Bundesrepublik insofern keine ökonomisch „optimale Finanzverfassung“<sup>28</sup>, als fiskalische Äquivalenz<sup>29</sup> für die Gebietskörperschaften in ihren Grenzen in den seltensten Fällen gegeben sein dürfte. Zur Lösung dieser Problematik wird gelegentlich vorgeschlagen, die Föderalstruktur – Größe, Bevölkerungszahl und Steuerkraft einzelner Bundesländer – z.B. durch Länderfusionen zu reformieren, um eine bessere fiskalische Entsprechung zu erzielen<sup>30</sup>. Neben der Frage, wie lange eine solche Reform in einer nichtstationären Umwelt Bestand haben mag, erscheint insbesondere die politökonomische Situation gegen eine solche Empfehlung zu sprechen:

Sowohl kleine als auch dünn besiedelte Länder werden im Länderfinanzausgleich alimentiert, d.h. sie finanzieren ihre Präferenzen für Eigenständigkeit ex-

tern. Dies fördert Eigenstaatlichkeit kleinster Regionen, weil es die Bürger letztlich „nichts kostet“.

Der politische Wille zur Gebietsreform bleibt gering, solange unklar ist, welche möglichen Folgen dies für die Stimmenverteilung im Bundesrat hat.

Mit einer umfassenden Gebietsreform ist daher in Deutschland kaum zu rechnen. Es bleibt die Frage, wie dann mit Spillovers zwischen Gebietskörperschaften umgegangen werden soll, wenn zugleich die bisher verwendeten Instrumente (Sonderbedarfe und Veredelung) fragwürdig geworden sind. Hinzu kommt, dass sich die Länder einer Reihe von neuen Problemen gegenübersehen, die koordiniertes Handeln erforderlich machen. Ansätze zur Lösung dieser Probleme liefert eine vertragsbegründete Interpretation zwischenstaatlicher Beziehungen, eine Theorie des Kontraktföderalismus<sup>31</sup>.

### Instrumente des Kontraktföderalismus

Der Vorteil der im Folgenden diskutierten kontraktföderalistischen Instrumente besteht darin, dass sie sowohl dazu in der Lage sind, in Fällen einer gegebenen – möglicherweise ineffizienten – Struktur als auch bei neuen Problemen zur Verbesserung der Allokation beizutragen. Dabei ist zu betonen, dass grundsätzlich von freiwilligen Vereinbarungen zwischen Jurisdiktionen ausgegangen wird, d.h. das Konzept beruht zu einem gewissen Grad auf Verhandlungsprozessen, wie sie das Coase-Theorem kennzeichnen. Die Vertragspartner bilden dann „Clubs“ im Sinne Buchanan's.

Als Beispiel stelle man sich eine Jurisdiktion vor, die ein Infrastrukturprojekt plant und hierzu eine Kosten-Nutzen-Analyse durchführt. Kommt sie zu dem Schluss, dass der Nutzen für ihre eigenen Bürger höher ist als die Kosten, wird sie das Projekt durchführen, selbst wenn andere Gebietskörperschaften davon kostenlos profitieren<sup>32</sup>. Im umgekehrten Fall wird die Jurisdiktion alleine nicht tätig werden. Es ist hier sinnvoll, nach Partnern zu suchen, um die Realisierung des Projekts gemeinsam zu erreichen. Dabei muss eine Aufteilung der Kosten gefunden werden, die eine pareto-verbessernde Situation erzielt<sup>33</sup>.

Verhandlungsprozesse, die darauf gerichtet sind, Externalitäten zwischen den Stadtstaaten und den sie

<sup>27</sup> Für eine ausführlichere Darstellung siehe Paul Bernd Spahn, Oliver Franz: Consensus Democracy and Interjurisdictional Fiscal Solidarity in Germany, Paper presented at the IMF Seminar on Fiscal Decentralization, Washington D. C., 20./21. November 2000, S. 20-26 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/spahn.pdf>).

<sup>28</sup> Mancur Olson: The Principle of „Fiscal Equivalence“: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, in: American Economic Review Proceedings, Vol. 49, 1969, S. 479-487.

<sup>29</sup> Albert Breton: A Theory of Government Grants, in: Canadian Journal of Economics and Political Science, Vol. 31, 1965, S. 175-187.

<sup>30</sup> Vgl. Adrian Ottnad, Edith Linnartz: Sieben sind mehr als sechzehn. Ein Vorschlag zur Neugliederung der Bundesländer, in: Informationen zur Raumentwicklung 10, 1998, S. 647 ff. Für eine skeptische Position, wie sie auch die Autoren vertreten, vgl. Werner Ebert, Steffen Meyer: Reform der föderalen Finanzbeziehungen. Einige kritische Anmerkungen zur aktuellen Debatte, in: WSI-Mitteilungen 2/2000, S. 136.

<sup>31</sup> Dem Konzept des Kontraktföderalismus verwandt sind die von Frey in die Diskussion eingebrachten FOCJ (functional, overlapping, competing jurisdictions). Vgl. Bruno S. Frey: Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ, Zürich 1997.

<sup>32</sup> Vgl. Mancur Olson: Die Logik des kollektiven Handelns, 3. Aufl., Tübingen 1992. Dies ist der Fall des einen „großen“ Individuums, das ein öffentliches Gut auch alleine zur Verfügung stellt.



umgebenden Flächenstaaten zu internalisieren (sie werden bisher von allen Ländern im Rahmen des Länderfinanzausgleichs getragen), könnten einerseits auf bestehende horizontale Kooperationsformen zurückgreifen, müssten andererseits aber auch finanzielle Anreize zur Kooperation bieten. Einigen sich die Verhandlungspartner nicht zu kooperieren, obwohl es möglich gewesen wäre, so darf es ihnen nicht möglich sein, das Problem nachträglich zu sozialisieren. Im positiven Fall muss es ihnen möglich sein, signifikante Teile der Verhandlungsrente einzubehalten, da ansonsten kaum Anreize für ressourcensparende Innovationen gegeben sind. Die derzeit unvermeidlichen marginalen Abschöpfungen im Länderfinanzausgleich sind einfach zu hoch, um Kooperationen über den reinen Informationsaustausch hinaus zu fördern.

Ein eigenes Besteuerungs-(oder Zuschlags-)recht der Länder wäre ein erster Schritt in diese Richtung. Dadurch würde eine Verhandlungsbasis zwischen dem Staat und seinen Bürgern begründet. Vertikale und horizontale Formen der Kofinanzierung könnten danach die vertragsgestützte Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften fördern<sup>34</sup>. Finanztransfers, die sich aus solchen Kooperationsformen ergeben, dürften den Finanzausgleich freilich nicht berühren. Nach dieser Logik sollten auch – wie erwähnt – die aus Gemeinschaftsaufgaben resultierenden Transfers als spezifische, vertragsgebundene Leistungen interpretiert und gegen das Gebot zwischenstaatlicher Solidarität und Umverteilung immunisiert werden. Nur eine Reform, die diese Grundsätze beherzigt, erreicht ein anreizkompatibles Ausgleichssystem – Grundvoraussetzung für eine Stärkung von Verantwortlichkeiten auf allen staatlichen Ebenen angesichts der Herausforderungen einer globalen Wirtschaft.

### Abschließende Wertung

Das deutsche Modell des kooperativen Föderalismus hat sich in der Vergangenheit als robust und äußerst erfolgreich erwiesen. Die Qualität öffentlicher Leistungen und Infrastruktur ist vergleichsweise hoch und ihre regionale Verteilung ausgewogen. Insoweit dies ein Ergebnis zwischenstaatlicher Solidarität und kooperativer Arrangements ist, muss dies positiv gewertet werden. Wir teilen daher auch die gängige (leider oft oberflächliche) Kritik an den Formen der

Mischfinanzierung und die angeblich Verantwortlichkeiten verwischende „Politikverflechtung“ im öffentlichen Sektor nicht. Vielmehr sehen wir gerade darin den ausbaufähigen Kern eines Systems, das geeignet wäre, zwischenstaatliche Spillovers noch wirksamer zu internalisieren und politisch durchzusetzen.

Dieses System zwischenstaatlicher Kooperation gilt es weiterzuentwickeln und auf flexiblere vertragliche Grundlagen zu stellen. Konventionelle Budgetprozesse müssen geöffnet werden, indem sich die demokratische Kontrolle stärker auf Ergebnisse (outcomes) als auf die rigide Allokation von Budgetzuweisungen konzentriert. Kontraktgebundene Kooperation ist nicht allein die Devise im privaten Sektor; sie muss künftig verstärkt auch für den Staat gelten. Nur so lässt sich das Leistungsspektrum im öffentlichen Sektor verbessern – sowohl hinsichtlich seiner Qualität als auch einer gewissen regionalen Differenzierung im Angebot.

Eine vertragstheoretische Sicht zwischenstaatlicher Kooperation im Föderalismus muss sich auch auf die Reform des Finanzausgleichs auswirken. Der Finanzausgleich sollte sich darauf beschränken, ein finanzielles Basispotenzial für alle Länder zu gewährleisten, das die Homogenität der Lebensbedingungen in der Bundesrepublik sichert. Darüber hinaus sollten die Länder angesichts der Herausforderungen der Globalisierung in die Lage versetzt werden, wirkungsvoll (und durchaus in Konkurrenz zueinander) zu handeln. Dazu sind offenere Formen von vertragsbezogenen zwischenstaatlichen Beziehungen erforderlich. Diese müssen auch in interregionalen Transfers von Ressourcen Ausdruck finden, soweit sie Entgelte für Spillovers darstellen. Sie dürfen nicht in falsch verstandener Solidarität durch einen nivellierenden Finanzausgleich konterkariert werden.

Eine gewisse Ironie könnte nun darin bestehen, dass sich die deutsche Finanzverfassung zwar in ihrer Grundphilosophie und den Ausprägungen zwischenstaatlicher Kooperation als Archetyp modernerer Formen des Kontraktföderalismus interpretieren lässt, dass aber der erforderliche Grad an politischem Konsens in einem solchen System sowie interessensbedingte Missdeutungen von zwischenstaatlicher Solidarität die Modernisierung gerade dieser modellhaften Finanzverfassung hintertreiben werden.

<sup>34</sup> Dieses Beispiel lässt sich auch auf den Fall übertragen, in dem zwei (oder mehrere) kleinere Bundesländer in Verhandlungen treten, um bestimmte Leistungen gemeinsam zu erbringen, weil etwa – wie geplant (Eckpunktepapier des BMF) – die Bundesergänzungszuweisungen für Lasten aus politischer Führung gestrichen wurden.

<sup>34</sup> Solche vertikalen und horizontalen vertraglichen Kooperationen existieren bereits in Kanada – z.B. kaufen einige Provinzen bei der Zentralregierung Polizeidienstleistungen ein, während die Atlantik-Provinzen hinsichtlich ihrer Bildungspolitik kooperieren. Vgl. Albert Breton: An Introduction to Decentralization Failure, S. 18, Draft version of a paper presented at the IMF Seminar on Fiscal Decentralization, Washington D. C., 20./21. November 2000.