

Schriftenreihe des Europäischen Zentrums  
für Föderalismus-Forschung

Band 17



Rudolf Hrbek (Hrsg.)

# Europapolitik und Bundesstaatsprinzip

Die „Europafähigkeit“ Deutschlands und seiner Länder  
im Vergleich mit anderen Föderalstaaten



Nomos Verlagsgesellschaft  
Baden-Baden

## **Die Zukunft des Bundesstaates in der Dynamik europäischer Integration. Ein Beitrag aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive**

*Heinz Grosseckler*

Wer die Zukunft des Bundesstaates in seiner heutigen deutschen Ausprägung vor dem Hintergrund der Dynamik europäischer – und ich möchte bewußt hinzufügen: weltwirtschaftlicher – Integration beurteilen will, tut gut daran zu berücksichtigen, daß der Staat viele seiner ökonomischen Aufgaben heute nicht mehr aus der beschaulichen Position eines Monopolisten heraus erfüllen kann. Er ist vielmehr einem sich intensivierenden Wettbewerb ausgesetzt: Er ist Anbieter von Standorten für Unternehmen, die ihrerseits weltweit mobil sind und mit ihren Standortentscheidungen bestimmen, wie gut die Beschäftigungswünsche der (weitgehend immobil) Arbeitnehmer, die Versorgungsaufgaben regional gebundener Klein- und Mittelunternehmen und die Finanzierungsaufgaben der Gebietskörperschaften erfüllt werden können. Als Standort- und Infrastruktur-anbieter befindet sich der Staat in der Rolle eines Zulieferers an Unternehmen, die ihrerseits in weltweiter Konkurrenz stehen und deren Absatzsituation sich in eine abgeleitete Nachfrage nach Standorten umsetzt, dabei dann aber auch von standortspezifischen Kosten – den Infrastruktur-, Energie- und Lohnstückkosten – bestimmt wird. Ob und wie unser Bundesstaat seine Überlebensfähigkeit im europäischen und weltweiten Wettbewerb bewahren kann, wird deshalb wesentlich vom Wettbewerb der Unternehmen auf den Gütermärkten und von der Art und Weise bestimmt, wie wir in Deutschland die standortspezifischen Kosten festlegen. Vor diesem Hintergrund soll die Antwort auf die Frage nach der Zukunftsfähigkeit unseres Bundesstaates in fünf Schritten gegeben werden:

- Zunächst wird gezeigt, wie sich die strukturellen Wandlungen auf den Absatzmärkten mobiler Unternehmen auf deren abgeleitete Nachfrage nach Standorten auswirken.
- Anschließend wird ergänzend skizziert, welche zusätzlichen Auswirkungen von der Einführung des EURO und der Osterweiterung der EU ausgehen und bei der Gestaltung unseres Finanzausgleichs und damit auch der föderalistischen Ordnung zu berücksichtigen sind.
- Aus den vorstehenden beiden Entwicklungen lassen sich Herausforderungen ableiten, denen der deutsche Föderalismus in Zukunft gewachsen sein muß.
- Will man sich diesen Herausforderungen stellen, ergeben sich Gestaltungsnormen für den Föderalismus, den wir in Deutschland anstreben müssen.
- Vergleicht man diese Sollstruktur mit der Ist-Struktur unseres beschönigend als „kooperativ“ bezeichneten, verkrusteten Kartell-Föderalismus, lassen sich Änderungserfordernisse für unser Grundgesetz umreißen, deren möglichst schnelle Erfüllung uns Vorteile im Standortwettbewerb verschaffen würde; ein Hinausschieben der Anpassung wäre dagegen gemeinwohlschädlich und würde sich letztlich dann doch als unmöglich erweisen.

## 1. Basisentwicklungen auf den Märkten mobiler Unternehmen

Auf den Welt-Gütermärkten haben sich in neuerer Zeit bestimmte Entwicklungen, die es als solche schon seit dem Beginn der Industriellen Revolution gibt, in geradezu dramatischer Weise beschleunigt:

- Transaktions- und Transportkosten sind in früher unvorstellbarer Weise gefallen und haben dadurch bewirkt, daß in vielen Bereichen Weltmärkte an die Stelle von nationalen oder gar regionalen Märkten getreten sind.

Transaktionskosten sind Kosten, die sich nicht in der sachlichen Qualität eines Endprodukts niederschlagen oder seine zeitliche und räumliche Verfügbarkeit bestimmen, sondern die – z.B. in Form von Such- und Verhandlungs- sowie Überwachungs- und Rechtssicherungskosten – als Nebenkosten beim Durchwandern rechtlich abgegrenzter Einflußsphären anfallen, z.B. also beim Außenhandel mit Gütern. Pro Stück gerechnet sind bei diesen Kosten erhebliche Einsparungen erzielt worden, weil Grenzen gefallen und Rechtsgebiete – insbesondere in Europa – vereinheitlicht worden sind und weil die moderne Kommunikationstechnik Suchprozesse und Vertragsketten ermöglicht, die früher undenkbar waren. Sobald das Gros der Verbraucher in der Lage ist, die Möglichkeiten des Internet voll zu nutzen, ist eine weitere Senkung dieser Kosten zu erwarten.

Auch die Transportkosten pro Stück sind aufgrund der technischen Entwicklung in geradezu dramatischer Weise gefallen. Beides hat wie gesagt dazu geführt, daß früher voneinander – insbesondere auch durch staatliche Maßnahmen – abgeschottete Märkte nunmehr zu Weltmärkten im wahrsten Sinne des Wortes verschmolzen sind. Auf diesen Märkten können die Anbieter Vorprodukte zu weltweit vergleichbaren Preisen einkaufen, und es steht ihnen vielfach auch das gleiche (überwiegend nicht-standortspezifische) Wissen zur Verfügung. Unterschiedlich sind an den einzelnen Standorten lediglich das Humankapital der Arbeitnehmer und ihre Wirtschaftsgesinnung sowie die davon mitbestimmten Lohnstückkosten und die Energie- und Infrastrukturkosten pro Stück. Das sind Kostenarten, die einerseits von den Gewerkschaften und andererseits vom Staat sehr stark beeinflußt werden.

- Durch das Fallen von Grenzen und die Erfolge bei einer exportorientierten Entwicklungspolitik sind auf den Weltmärkten neue Teilnehmer als Anbieter aufgetaucht, die jedenfalls dann Vorteile bei den Lohnstückkosten aufweisen, wenn an den bisherigen Standorten nicht erhebliche Produktivitätsfortschritte realisiert (und damit nicht wettbewerbsfähige Arbeitsplätze wegrationalisiert) werden.
- In manchen Bereichen (und vor allem vielen Bereichen der Spitzentechnologie) kommt es noch dazu darauf an, als Anbieter möglichst schnell große Stückzahlen und damit hohe Marktanteile am Weltmarkt zu erreichen, um Kostendegressionsvorteile realisieren und weltweit gültige Standards setzen zu können.

Die vorstehend geschilderten Entwicklungen haben zur Folge, daß die Unternehmen einerseits die Fähigkeit gewonnen haben, Investitionsschwerpunkte rasch weltweit zu verlagern (und so aus ungünstig erscheinenden Standorten zu emigrieren) und daß sie andererseits zu einer solchen Politik gezwungen sind, wollen sie ihre eigene Existenz nicht gefährden. Für die Anbieter von Unternehmensstandorten (die Gebietskörperschaften) ergibt sich hieraus, daß sie ihr Produkt – den Standort – aus der Sicht der mobilitätsbereiten Unternehmen attraktiv gestalten und daß sie rasch auf neue Anforderungen im Wettbewerb reagieren müssen. Können sie das nicht, verlieren sie Finanzie-

rungsmöglichkeiten (nicht etwa nur in Form von Unternehmenssteuern, sondern vor allem in Form von Abgaben der Inhaber wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze) und geraten damit in einen Teufelskreis aus Abwanderung, steigenden Sozialausgaben, Verminderung der Fähigkeit zur Standortgestaltung und hieraus resultierender verstärkter Abwanderung.

## **2. Ergänzende Erschwernisse durch die Einführung des EURO und die Osterweiterung der EU**

Das Abgleiten in den eben genannten Teufelskreis konnte in Teilregionen Deutschlands bisher durch den direkten und indirekten Finanzausgleich weitgehend verhindert werden, freilich auf Kosten einer Gefährdung des Gesamtsystems. Als direkten Finanzausgleich bezeichnet man den an Budgetdaten ansetzenden Bund-Länder-Finanzausgleich sowie den kommunalen Finanzausgleich. Indirekt nennt man dagegen die Finanzausgleichswirkungen, welche sich daraus ergeben, daß regionale Strukturkrisen zu verstärkten Zahlungen vor allem der Bundesanstalt für Arbeit und im Rahmen der Regionalpolitik führen; diese fangen kumulierte regionale Einkommensverluste auf und stabilisieren so auch die wirtschaftsstrukturelle Basis für die Einnahmen der Gebietskörperschaften. Sowohl der direkte als auch der indirekte Finanzausgleich hatten in Deutschland bisher ein sehr hohes Ausgleichsniveau. Dieses Niveau wird sich – auch unabhängig von den damit verbundenen negativen Anreizwirkungen – in Zukunft nicht durchhalten lassen, weil es auf der europäischen Ebene vermutlich zu verstärkten (direkten oder indirekten) Finanzausgleichszahlungen kommen wird. Das gilt jedenfalls dann, wenn Strukturkrisen in Teilen von „Euroland“, die nach Einführung des Euro ja nicht mehr durch Wechselkursbewegungen abgepuffert werden können, durch Lohnsenkungen, Arbeitskräftewanderungen und öffentliche Verschuldung nicht hinreichend gedämpft werden; dann könnte nämlich eine Verschlechterung des Ratings eines Landes die weitere Aufnahme von Krediten gefährden und könnte eine harte Konsolidierungspolitik in manchen Ländern zu nationalen Unruhen führen. Ob und ggf. in welchem Umfang so etwas jemals eintreten wird, kann man natürlich nicht wissen; man sollte institutionell jedoch darauf vorbereitet sein. Wird deshalb ein europäischer Finanzausgleich (der offiziell ja noch abgelehnt wird, den die Kommission in Form von wissenschaftlichen Studien mit Planspielcharakter aber bereits vorbereitet) eingeführt, müssen Niveau und Volumen des nationalen Finanzausgleichs gesenkt werden und muß geklärt werden, wie eine Integration des europäischen Finanzausgleichs mit den nationalen Finanzausgleichssystemen erreicht werden kann. Das gleiche gilt, wenn der europäische Finanzausgleich aufgrund der Osterweiterung verstärkt wird. Eine Senkung des nationalen Finanzausgleichsvolumens ist dabei deshalb erforderlich, weil nur so ein übergroßes Gesamt-Finanzausgleichsvolumen verhindert werden kann, das nicht nur unerwünschte Anzeizeffekte erheblichen Ausmaßes mit sich brächte, sondern auch die prinzipielle Finanzautonomie von Bund und Ländern und damit ein tragendes Prinzip der bundesstaatlichen Verfassung gefährdete.

### 3. Abgeleitete Herausforderungen für Gebietskörperschaften als Standortanbieter

Aus den unter (1) und (2) geschilderten Entwicklungen und Zwängen ergeben sich Herausforderungen für die Gebietskörperschaften als Standortanbieter und für den nationalen Finanzausgleich unter ihnen:

- Die Gebietskörperschaften müssen auf neue Herausforderungen spezifisch – d.h. der jeweiligen Wirtschaftsstruktur und regionalen Lage entsprechend – reagieren können, und sie müssen es schnell tun können. Hierzu ist es erforderlich, daß Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungs Kompetenzen für regional radizierbare Aufgaben in einer Hand zusammengefaßt und vor der jeweiligen Bürgerschaft verantwortet werden. Man wird die in Deutschland so ausgeprägte Arbeitsteilung nach gleichsam innerbetrieblichen Verfahrensabläufen zwischen dem Bund (der – meist mit Zustimmungsbefähigung des Bundesrates – Gesetze erläßt) und den Ländern (welche diese Gesetze mit Hilfe ihrer Gemeinden ausführen und die einschlägigen Personalkörper vorhalten) also zugunsten einer getrennten Wahrnehmung von Aufgaben verlassen müssen, welche sich aus outputorientierten Handlungsnotwendigkeiten auf den Standortmärkten ergeben. Das bedeutet nicht, daß der Schwerpunkt der Verwaltung nicht bei den Ländern verbleiben dürfte und der Schwerpunkt der Gesetzgebung beim Bund. Es bedeutet aber, daß den Ländern vom Bund die Kosten der Durchführung eines Gesetzes in jeweils pauschalierter Form erstattet werden müssen (und damit dann auch richtige Kosten-Nutzen-Kalküle angestellt würden), daß für das Verhältnis von Ländern und Gemeinden analoge Regelungen gefunden werden und daß der Bereich der zustimmungsbedürftigen Gesetze drastisch eingeschränkt wird.
- Das Steuersystem muß der Tatsache Rechnung tragen, daß mobile Faktoren und vor allem mobile Unternehmen faktisch nur formal, nicht aber effektiv besteuert werden können. Die Unternehmen entziehen sich einer effektiven Steuerbelastung, indem sie diese entweder auf die Konsumenten vor- oder auf die Arbeitnehmer rückwälzen oder – falls und soweit dies nicht gelingt – ihre Investitionen im Inland reduzieren (müssen) oder Arbeitsplätze ins Ausland oder in die Schattenwirtschaft verlagern. Will man Steuersysteme unternehmensfreundlicher gestalten, schadet man den Arbeitnehmern deshalb nicht etwa, sondern tut gerade das Gegenteil. Das wird den Bürgern deutlich werden, wenn die Gebietskörperschaften sowohl auf ihrer Ausgaben- als auch auf ihrer Einnahmenseite beweglicher werden und unterschiedliche Preis-Leistungs-Kombinationen für die Nutzung ihrer jeweiligen Standorte anbieten können. Es kann dann z.B. Länder mit umfassenden öffentlichen Leistungen geben, die mit hohen Abgabenverpflichtungen einhergehen, aber auch solche mit reduzierten Leistungen und niedrigen Abgaben. Die Unternehmen werden hier ihre Wahl treffen. Es ist dabei übrigens durchaus denkbar, daß es Unternehmen gibt, welche die Kombination „hohe Leistungen + hohe Abgaben“ vorziehen, wenn das mit einer entsprechend hohen Arbeitsproduktivität und damit vergleichsweise niedrigen Lohnstückkosten gekoppelt ist, d.h. wenn die hohen Stückkosten des Faktors „Infrastruktur“ dadurch tragbar werden, daß der zweite immobile Faktor -Arbeit – ein Ausweichen auf andere Standorte abfängt.

- Der Finanzausgleich muß auf einen Ausgleich externer Effekte und eine Bekämpfung von Strukturkrisen und extremen Haushaltsnotlagen reduziert werden. Dies bedeutet gleichzeitig, daß dem Grundsatz der Finanzautonomie Rechnung getragen wird und alles, was durch regionale Entscheidungen an Kosten anfällt, auch in der Region finanziert und getragen wird.

#### 4. Konkurrenzföderalismus als Sollstruktur

Den vorstehend skizzierten Erfordernissen kann Rechnung getragen werden, wenn man – wie schon angedeutet – zu einer outputorientierten und auf die regionalen Standortmärkte und ihre Spezialbedürfnisse konzentrierten Entscheidungsstruktur übergeht. Hierbei sollten die Aufgaben-, Verwaltungs- und Finanzierungs Kompetenzen zusammenfallen und Entscheidungen lokal bzw. regional oder – wenn funktionell erforderlich – auch bundesweit gerechtfertigt werden müssen (Kongruenzprinzip). Für die Gemeinden würde eine solche Form des Konkurrenzföderalismus – um ein bekanntes Beispiel aufzugreifen – nicht etwa nur bedeuten, daß sie entscheiden können, wie genau die Kleiderhaken in Kindergärten anzubringen sind (was ihnen heute vorgeschrieben wird), sondern auch, daß sie entscheiden können, welche Art von Kinderbetreuung sie wünschen und ob ihnen Schulen, Kultureinrichtungen oder kommunale Verkehrseinrichtungen wichtiger sind. Für die Länder bedeutete dies, daß sie sich nicht mit anderen in Konferenzen verabreden, sondern einerseits bürger- und andererseits marktorientiert entscheiden und sich den Kommunen gegenüber wirklich auf die gemeindeübergreifenden Aufgaben und den Ausgleich gemeindeexterner Effekte konzentrieren. Für den Bund hätte dies zur Folge, daß er das Subsidiaritätsprinzip (das als solches in unserer Verfassung ja allenfalls ansatzweise verankert ist) auch den Ländern gegenüber achten und sich auf die Erledigung der länderübergreifenden Aufgaben beschränken müßte und daß Bund und Länder für die Inanspruchnahme jeweils fremder Verwaltungen Kostenpauschalen zu entrichten hätten. Für die Deutschen insgesamt hätte dies zur Folge, daß es mehr Ungleichheit im Raum gibt, daß aber auch schneller, bürgernäher und marktorientierter reagiert werden kann und daß auf diese Weise Chancen entdeckt und genutzt werden, die letztlich allen zugute kommen.

#### 5. Haupt-Änderungsbedürfnisse

Hält man sich diese Grobskizze einer Sollstruktur vor Augen und vergleicht sie mit der Ist-Struktur unseres „kooperativen“ Föderalismus, so wird eines deutlich: Wir müssen wieder zum Konkurrenzföderalismus zurückkehren. Geht man das Grundgesetz einmal durch und überlegt, was an unserer Finanzverfassung im weiteren Sinn vorrangig geändert werden müßte, ergibt sich – in der Reihenfolge der Artikel – folgendes:

- An die Stelle einer einheitlichen Besoldung gemäß Artikel 74a müßte eine länderindividuelle Regelungskompetenz treten.
- Der Anteil der über Artikel 84 zustimmungsbedürftigen Bundesgesetze müßte radikal gesenkt werden. Wenn der Bund sich auf wirklich gesamtdeutsche Belange konzentriert und für die Inanspruchnahme von Länderverwaltungen pro Gesetz eine pauschale Kostenerstattung vornimmt, müßte dies auch ohne weiteres möglich sein.

- Die Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91a und 91b müßten durch eine generelle Regelung für den Ausgleich länderübergreifender externer Effekte ersetzt werden.
- Die Finanzhilfen des Bundes gemäß Artikel 104a (4) sollten zugunsten von mehr finanzieller Eigenverantwortung der Länder gestrichen werden.
- Das heute bestehende Steuersystem mit der Dominanz der Verbundsteuern und der Gesetzgebungskompetenz des Bundes müßte in ein Trennsystem umgestaltet werden, welches für eine klare Zuordnung von Aufgabenkompetenz und Finanzverantwortung sorgt und gleichzeitig (über Gesetzgebungskompetenzen bzw. Hebesatzrechte) für individuelle Beweglichkeit auf der Einnahmenseite und damit regionale Reaktionsfähigkeit sorgt.
- Insgesamt müßte damit dafür gesorgt werden, daß unser Grundgesetz, welches heute einseitig nur auf die Sicherung der politischen Freiheit (Stichworte: Grundrechtskatalog und Gewaltenteilung) und der kulturellen Liberalität ausgerichtet ist (Stichworte: Informations- und Meinungsfreiheit sowie Schutz von Religion, Wissenschaft und Medien), auch auf die Funktionserfordernisse unseres Wirtschaftssystems Rücksicht nimmt.

Die vorstehende Liste mit Änderungswünschen provoziert geradezu Kommentare wie Utopie, Blauäugigkeit und Überschätzung der Reformfähigkeit. Damit mag durchaus Bedenkenswertes gekennzeichnet werden; man sollte aber auch berücksichtigen, daß es nicht Aufgabe der Wissenschaft sein kann, beim Skizzieren langfristiger Änderungsnotwendigkeiten tagespolitische Hemmnisse und die Anreizstruktur der Politiker so stark zu gewichten, daß wünschbare Reformen noch nicht einmal angedacht werden; und man sollte sich weiterhin vor Augen halten, daß politische Änderungen nur dann bewirkt werden können, wenn sie der Öffentlichkeit als plausible Problemlösungen erscheinen und wenn sich hieraus und aus schlechten Erfahrungen (wie etwa dem jüngsten Scheitern der Steuerreform und der Unfähigkeit zur langfristigen Stabilisierung der Sozialversicherung) eine Stimmung ergibt, welche die Politiker zum Handeln zwingt. Schließlich gilt es auch zu betonen, daß unser verkrusteter Kartell-Föderalismus sich vor allem in den letzten 25 bis 30 Jahren entwickelt hat und daß wir ihn uns leisten konnten, weil wir aufgrund früherer Erfolge ein Polster besaßen und die Reaktionszwänge auch noch nicht so groß wie heute waren. An sich müßte unsere Ist-Struktur leichter in die Soll-Struktur transformierbar sein als in den anderen (weitgehend noch unitarischen) großen europäischen Ländern. Diese haben mit den erforderlichen Reformen jedoch zum Teil schon begonnen, und das wird den Reformdruck bei uns weiter erhöhen.