

# Die Zukunft des Finanzföderalismus

Lars P. Feld\*

## 1. Einleitung

In den Jahren 2006 und 2009 verabschiedeten Bundestag und Bundesrat mit den Föderalismusreformen I und II die umfassendsten Grundgesetzänderungen seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland. In einem schwierigen Prozess des Ringens um neue Rahmenbedingungen bundesstaatlichen Zusammenwirkens, die zugleich die unterschiedlichen Interessen des Bundes und der (armen und reichen) Länder berücksichtigen sollten, einigten sich Bund und Länder im ersten Teil der Reform auf eine Neuordnung der gesetzgeberischen Kompetenzen und im zweiten Reformschritt auf eine neue Verschuldungsordnung.

Die Kompetenzordnung nach der Föderalismusreform I knüpft die Zustimmungspflicht von Bundesgesetzen nicht mehr an die Berührung der Verwaltungskompetenzen der Länder, sondern an die finanziellen Konsequenzen, die den Ländern durch Bundesgesetze erwachsen.<sup>1</sup> Die Rahmengesetzgebung des Bundes, welche die Länderautonomie in verschiedenen Bereichen einschränkte, besteht nicht mehr. Dadurch erhalten die Länder die volle Autonomie insbesondere hinsichtlich der Regelungen für ihre Beschäftigten und Beamten. In verschiedenen Bereichen, etwa des Umweltschutzes, gilt neu die Abweichungsgesetzgebung, d.h. die Länder können von einem Bundesgesetz abweichende Regelungen treffen. Konkurrierende Zuständigkeiten werden zurückgeführt. So ist der Bund grundsätzlich für den Umweltschutz zuständig, die Länder für die Bildungspolitik. Hinsichtlich der Finanzbeziehungen waren sich Bund und Länder

\* Schriftliche Fassung eines Vortrages, der in zwei Teilen unter den Titeln „The Rules of the Tax Competition Game“ auf der Konferenz des Europarats zum Thema ‚Democracy and Decentralization: Strengthening Democratic Institutions through Participation‘ an der Universität St. Gallen (Schweiz) am 4. Mai 2010 und „Zur Zukunft des Finanzföderalismus (in der Schweiz)“ vor der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren in Fribourg (Schweiz) am 21. Mai 2010 gehalten wurde. Den Diskussionsteilnehmern, insbesondere alt Bundesrat Prof. Dr. Arnold Koller, Frau Regierungsrätin Dr. Ursula Gut-Winterberger, Finanzdirektorin des Kantons Zürich, und dem früheren Finanzdirektor des Kantons Schwyz, Dr. Georg Hess, sowie Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner, danke ich herzlich für ihre Kommentare und Anregungen.

<sup>1</sup> Siehe dazu Feld/von Hagen, Federal Republic of Germany, in: Anwar Shah (Hrsg.), The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives, A Global Dialogue on Federalism Series, Vol. 4, 2007, S. 125 – 150.

hingegen einig, auf der ersten Stufe der Föderalismusreform keine Veränderungen vorzunehmen. Die Länder erhielten lediglich die Möglichkeit, die Steuersätze bei der Grunderwerbsteuer festzulegen.

Die zweite Stufe der Föderalismusreform nimmt sich der Finanzthemen an und ergänzt sie durch Verwaltungsthemen. Im Mittelpunkt dieser Reform steht eine neue Verschuldungsordnung, die eine Schuldenbremse für den Bund und die Länder einführt.<sup>2</sup> Die neue Schuldenregel ersetzt die Investitionsbindung der Kreditaufnahme (Art. 115 GG a.F.) durch eine numerische Begrenzung: Ab 2016 darf der Bund noch ein strukturelles, also um konjunkturelle Effekte bereinigtes Defizit von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts eingehen. Die konjunkturelle Bereinigung erfolgt nachvollziehbar und durch die (Fach-) Öffentlichkeit kontrollierbar. Es genügt nicht mehr, wie im alten Recht, eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auszurufen. Eine Verschuldung in Sondervermögen des Bundes ist ab 2011 nicht mehr möglich. Haushaltsplanung und Haushaltsvollzug werden durch ein Ausgleichskonto verbunden, dessen Defizite ausgeglichen werden müssen, wenn sie einen bestimmten Schwellenwert überschreiten. Dadurch bleiben unplanmäßige Defizite im haushaltspolitischen Gedächtnis. Das neue Recht etabliert zudem eine Präventionsordnung zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen für Bund und Länder. Der Finanzplanungsrat wird dabei zu einem Stabilitätsrat aufgewertet. Die Länder dürfen ab 2020 keine (strukturellen) Defizite mehr bilden. Fünf finanzschwache Länder erhalten Konsolidierungshilfen, um dieses Ziel zu erreichen. Die Ergänzungen der neuen Verschuldungsordnung im Bereich der Verwaltungsthemen sind vielfältig. So wird eine stärkere Zusammenarbeit im Bereich der Steuerverwaltung zwischen Bund und Ländern etabliert. Die Informationssysteme von Bund und Ländern werden stärker verbunden. Der Bund erhält zudem die Kompetenz zur Erhebung der Kraftfahrzeugsteuer.

Die zweite Stufe der Föderalismusreform berührt den bundesstaatlichen Finanzausgleich ebenfalls nicht. Von den möglichen Finanzthemen ist substantiell nur die Verschuldungsordnung in der Föderalismusreform II übrig geblieben. Weitergehende Reformvorschläge, wie die Stärkung von Wettbewerbselementen im deutschen Föderalismus,<sup>3</sup> wurden nicht ernsthaft erwogen. Nach der 2005 in

2 Siehe dazu Feld/Baskaran, Zur Reform der deutschen Finanzverfassung, in: Schulze (Hrsg.), Reformen für Deutschland – Die wichtigsten Handlungsfelder aus ökonomischer Sicht, 2009, S. 173 – 206 sowie Feld, Sinnhaftigkeit und Effektivität der deutschen Schuldenbremse, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 11 (2010), 226 – 245.

3 Siehe dazu die Stellungnahme von Stefan Homburg in der Föderalismuskommission I, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Kommissionsdrucksache 0024, 11. März 2004,

Kraft getretenen jüngsten Finanzausgleichsreform war dies kaum zu erwarten. Der geltende Finanzausgleich wird zusammen mit dem Solidarpakt II jedoch im Jahr 2019 auslaufen. Spätestens dann müssen die Finanzthemen erneut aufgegriffen werden.

Deutschland ist nicht das einzige Land, das seine bundesstaatliche Ordnung, vor allem seine Finanzverfassung, reformiert. In der Schweiz ist seit 2008 ein grundsätzlich reformierter Finanzausgleich in Kraft (Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)). Zudem erhielt die Eidgenossenschaft im Jahr 2003 eine Schuldenbremse, der seither einige Kantone mit eigenen Schuldenbremsen folgten. Am 28. November 2010 entscheidet die Schweiz über eine Verfassungsinitiative zu einer materiellen Steuerharmonisierung zwischen den Kantonen. Für die am Wettbewerbsföderalismus ausgerichtete Schweiz kann sich diese Abstimmung als Wegscheide für die Entwicklung ihres Föderalismus herausstellen.

Schließlich rücken Fragen des Finanzföderalismus auch in anderen Bundesstaaten, nicht zuletzt in den Schwellenländern oder in weniger entwickelten Ländern in den Vordergrund. Brasilien, Russland und Indien sind Bundesstaaten; China könnte so bezeichnet werden, wenn die Kompetenzen der nachgeordneten Gebietskörperschaften verfassungsrechtlich abgesichert wären. In allen vier Ländern stellen sich Fragen der Zuordnung von Finanzkompetenzen, des Finanzausgleichs und der Verschuldung. Im Sudan, in Nigeria und im Irak müssen Probleme der Teilhabe der verschiedenen Landesregionen an den durch natürliche Ressourcen möglichen Einnahmen gelöst werden.

Es ist bemerkenswert, dass bei aller Unterschiedlichkeit der genannten Länder viele Gemeinsamkeiten im Hinblick auf die Probleme der jeweiligen bundesstaatlichen Finanzordnung festzustellen sind. Daher erscheint es sinnvoll, sich auf wesentliche Aspekte des Finanzföderalismus zu besinnen. In diesem Beitrag wird zunächst eine Utopie, eine Verheißung des Föderalismus skizziert, bevor die beiden Antipoden föderalstaatlichen Wettbewerbs und Ausgleichs einander gegenüber gestellt werden. Der Diskussion der Sinnhaftigkeit von Verschuldungsordnungen im föderalen Kontext folgen Schlussbemerkungen.

[http://www.bundesrat.de/cln\\_179/nn\\_8362/DE/foederalismus/bundesstaatskommission/drs/Kom0024,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Kom-0024.pdf](http://www.bundesrat.de/cln_179/nn_8362/DE/foederalismus/bundesstaatskommission/drs/Kom0024,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Kom-0024.pdf). Siehe auch Feld/Baskaran, Das Schweizer Modell des fiskalischen Föderalismus – Lehren für die deutsche Reformdiskussion, in: Konrad/Jochimsen (Hrsg.), Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil, 2007, S. 105 – 133.

## 2. *Eine utopische Vision*

Folgt man der ökonomischen Theorie des Föderalismus, dann ist eine weitgehende Autonomie der nachgeordneten und übergeordneten Gebietskörperschaften in Finanzfragen *das* zentrale Element für die effiziente Funktionsweise des Finanzföderalismus. Ein Gedankenexperiment soll dies verdeutlichen. Wenn man sich eine Welt vorstellt, in der die nachgeordneten Gebietskörperschaften in einem Land symmetrisch verteilt sind, in der die Aufgabenverteilung relativ eindeutig erfolgt und in der die nachgeordneten Gebietskörperschaften weitgehende Finanzautonomie besitzen, dann wird zwischen den Gebietskörperschaften fiskalischer Wettbewerb herrschen. Die Verheißung der klassischen ökonomischen Föderalistentheorie für diese, zugegebenermaßen nur gedanklich existierende Welt ist eindeutig: Mobile Produktionsfaktoren – Bürger und Unternehmen – stimmen zu Fuß ab und suchen sich diejenige Gebietskörperschaft, die ein Bündel von Steuerpreisen und öffentlichen Leistungen gemäß ihren Präferenzen bietet. Dabei offenbaren Bürger und Unternehmen ihre Präferenzen für öffentliche Güter; der Staat, der diese bereitstellt, wird durch den Wettbewerb zur Kosteneffizienz gezwungen. Öffentliche Leistungen sind effizient bereitgestellt: Die Bürger und Unternehmen bekommen das öffentliche Leistungsangebot, das sie wünschen, und sie erhalten es zu minimalen Kosten. Aufgrund von Präferenzunterschieden sind öffentliche Aktivitäten und dazu gehörende Steuerpreise in erheblicher Varietät anzutreffen. Man erkennt die Vision einer Tiebout'schen „*shining city on a hill*“.<sup>4</sup> Finanzausgleich hätte in einer solchen Welt keine sinnvolle Funktion. Fiskalischer Wettbewerb wäre notwendig und hinreichend, um statische und dynamische Effizienz zu erreichen.

In der Finanzwissenschaft, genauer: der traditionellen ökonomischen Theorie des Föderalismus oder, nach Wallace Oates,<sup>5</sup> der ersten Generation der ökonomischen Föderalistentheorie wird viel über die Voraussetzungen für das Eintreten dieser Vision diskutiert. Oates<sup>6</sup> selbst leitet das Dezentralisierungstheorem ab, wonach eine dezentrale Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Güter und Leistungen immer dann Pareto-effizient ist, also ein Individuum durch keine ver-

4 Siehe Tiebout, A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy* 64 (1956), 416 – 424. – Das puritanische Bild einer „shining city on a hill“ wurde von Ronald Reagan gezeichnet, um Aufmerksamkeit auf das amerikanische Ideal als Grundlage seiner Politik zu lenken. Buchanan, *The Soul of Classical Liberalism*, *Aussenwirtschaft* 55 (2000), 1 – 20 verwendet dieses Beispiel und verdeutlicht so die Bedeutung von Visionen für die Entwicklung politischer Ideen und ihrer Umsetzung.

5 Siehe Oates, *Toward A Second Generation Theory of Fiscal Federalism*, *International Tax and Public Finance* 12 (2005), 349 – 373.

6 Siehe Oates, *Fiscal Federalism*, 1972.

änderte Zuteilung von Ressourcen besser gestellt werden kann, ohne ein anderes Individuum schlechter zu stellen, wenn das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz erfüllt ist. Demnach sollten Konsumenten, Kosten- und Entscheidungsträger öffentlicher Leistungen kongruent sein. Immer wenn diese Kongruenz nicht erfüllt ist, können Ineffizienzen aufgrund von Externalitäten oder anderer Verzerrungen auftreten.

Die vielfältigen ökonomischen Analysen lassen allerdings den Schluss zu, dass diese Verzerrungen letztlich nicht wirklich problematisch sind. In einer Welt der Symmetrie dürften sich hinreichend akzeptable Ergebnisse im Föderalismus aufgrund des fiskalischen Wettbewerbs ergeben, weil sich verschiedene Externalitäten kompensieren können (z.B. können fiskalische Externalitäten aufgrund des Steuerwettbewerbs durch Steuerexport kompensiert werden) oder weil sich spontan Institutionen herausbilden, die einen Wettbewerbsrahmen ergeben (wie z.B. Kooperationen zwischen Gebietskörperschaften). Zu berücksichtigen ist auch, dass vor allem polit-ökonomische Argumente für fiskalischen Wettbewerb sprechen.<sup>7</sup> Die Wanderungsoption begrenzt die Ansprüche des überbordenden Steuerstaats. In Analogie zur Begründung des Wettbewerbsrechts in der ordo-liberalen Tradition fungiert der Wettbewerbsföderalismus dann als strukturelles Äquivalent zum Freihandel.<sup>8</sup>

Schwierig wird es für den Wettbewerbsföderalismus erst, wenn die Welt der Symmetrie verlassen wird und man sich in die Realität der Asymmetrien begibt, denn das ist die Situation, die man in (fast?) allen Föderalstaaten vorfindet. Asymmetrien können verschiedener Art sein. In manchen Ländern, wie etwa in Russland oder in Spanien schafft die verfassungsrechtliche Konstruktion bereits die Asymmetrie, indem einem Teil der Gliedstaaten weiter reichende Rechte gewährt werden. In Russland spricht man von „Subjekten“, die unterschiedlichen Status und unterschiedliche Bezeichnungen haben. In Spanien unterscheiden sich die Autonomiestatute des Baskenlandes oder Kataloniens von der Autonomie Andalusiens oder der Extremadura. Häufig finden sich demographisch bedingte Unterschiede, wie etwa zwischen dem kleinen Kanton Appenzell i.Rh. mit weniger als 16.000 Einwohnern und dem Kanton Zürich mit etwas mehr als 1,3 Mio. Einwohnern, oder wie zwischen Rhode Island mit 1,1 Mio. Einwohnern und Kalifornien mit 38,1 Mio. Einwohnern. Auch ökonomische Strukturunterschiede führen zu Asymmetrien, wie zwischen dem strukturschwachen Saarland und dem strukturstarken Hessen oder dem ressourcenstarken Süden Nigerias und sei-

7 Siehe Brennan/Buchanan, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, 1980.

8 Zur philosophischen Basis des ordo-liberalen Wettbewerbskonzepts siehe Möschel, *Competition Policy from an ORDO Point of View*, in: Peacock/Willgerodt (Hrsg.), *German Neo-Liberals and the Social Market Economy*, 1989, S. 142 – 159.

nem ressourcenarmen Norden. Schließlich bereiten geographische Asymmetrien zwischen Peripherie und Zentrum im fiskalischen Wettbewerb Probleme.

Die sich im fiskalischen Wettbewerb ergebenden Auswirkungen von Asymmetrien lassen sich in zwei Dimensionen verdeutlichen. Die bezogen auf ihre Bevölkerungszahl kleine Region gewinnt im Steuerwettbewerb aufgrund einer hohen Zinselastizität des Kapitals relativ mehr, wenn mobiles Kapital zuwandert, als die relativ größere Region gewinnen kann, wenn sie ihre Steuern senkt. Zumindest in der großen Region werden öffentliche Leistungen daraufhin auf zu geringem Niveau bereitgestellt. Demnach müssten kleine Regionen im Steuerwettbewerb zulasten großer Gebietskörperschaften profitieren.<sup>9</sup>

Bezogen auf Agglomerationseffekte können sich ganz andere Ergebnisse einstellen. Agglomerationen sind so attraktiv für Unternehmen und Arbeitnehmer, dass es sich eine zentrale Region erlauben kann, Agglomerationsrenten durch höhere Steuern als in der Peripherie abzuschöpfen, ohne dass eine Standort- oder Wohnortverlagerung stattfindet. Nur durch massive Steuersenkungen können periphere Regionen ihre Standortnachteile kompensieren.<sup>10</sup> Wenn aber eine größere zentral gelegene Region darauf mit Steuersenkungen reagiert, dann profitiert sie stark im asymmetrischen Steuerwettbewerb. Die kleinen peripheren Regionen haben das Nachsehen.<sup>11</sup> Solche Asymmetrien sind die wesentliche Herausforderung für den wettbewerblichen Finanzföderalismus und schließlich der ausschlaggebende Grund für die Schaffung eines Finanzausgleichssystems.

### 3. *Föderalstaatlicher Wettbewerb vs. Föderalstaatlichen Ausgleich*

Vor dem Hintergrund dieser Argumentation ist es hilfreich, sich die Auswirkungen des Wettbewerbsföderalismus konkret anzuschauen. Die Schweiz ist ein gutes Beispiel, zum einen weil sich die Kantone aufgrund weit reichender Kompetenzen in der Besteuerung der Einkommen natürlicher Personen und der Gewinne von Unternehmen in einem intensiven Steuerwettbewerb befinden und zum anderen weil sowohl hinsichtlich der relativen Größe der Kantone als auch ihrer Agglomerations-Peripherie-Muster deutliche Asymmetrien bestehen.

9 Siehe Bucovetsky, Asymmetric Tax Competition, *Journal of Urban Economics* 30 (1991), 167 – 181 und Wilson, Tax Competition with Interregional Differences in Factor Endowments, *Regional Science and Urban Economics* 21 (1991), 423 – 451.

10 Siehe Baldwin/Krugman, Agglomeration, Integration and Tax Harmonization, *European Economic Review* 48 (2004), 1 – 23.

11 Siehe Haufler/Wooton, Country Size and Tax Competition for Foreign Direct Investment, *Journal of Public Economics* 71 (1999), 121 – 139.

Die empirische Evidenz zur Wirkung des interkantonalen Steuerwettbewerbs zeichnet im Wesentlichen ein günstiges Bild.<sup>12</sup> Zunächst lässt sich gemäß den Ergebnissen jüngerer Studien die Existenz eines intensiven Steuerwettbewerbs zwischen den Kantonen und den Gemeinden belegen. So wählen Individuen und Firmen – *ceteris paribus* – ihren Wohnort bzw. Standort in steuergünstigen Kantonen aus und die Kantone setzen ihre steuerlichen Instrumente strategisch ein, um mobile Produktionsfaktoren anzuziehen. Dieser Steuerwettbewerb führt zu einer geringeren staatlichen Aktivität im Hinblick auf die kantonalen und lokalen Ausgaben und Einnahmen. Auf der Einnahmenseite macht sich dies in einer relativ stärkeren Gebühren- als Steuerfinanzierung und einer Einschränkung der Staatsverschuldung bemerkbar. Der interkantonale Steuerwettbewerb stärkt damit die Effizienz des öffentlichen Sektors in der Schweiz. Hinsichtlich seiner Verteilungswirkungen sind keine eindeutigen, vor allem keine eindeutig schädlichen Ergebnisse zu berichten.

Allerdings ist der fiskalische Wettbewerb zwischen den Kantonen in ein Geflecht von Elementen des kooperativen Föderalismus eingebettet. Es finden sich vielfältige Kooperationsformen zwischen den Kantonen. Der Finanzausgleich der Vergangenheit und die Neugestaltung des Finanzausgleichs mildern allzu große interregionale Disparitäten ab. Ein Steuerharmonisierungsgesetz verhindert verzerrende Sonderregeln bei der Festlegung steuerlicher Bemessungsgrundlagen. Schließlich sind bestimmte Umverteilungssysteme auf der Bundesebene angesiedelt.

Der Finanzausgleich ist als Umverteilungsmechanismus jedoch sehr stark von Interessengruppen beeinflusst. Dazu gehören die kantonalen Verwaltungen selbst, die als Lobbyisten auf der Bundesebene auftreten.<sup>13</sup> Darüber hinaus hat der Finanzausgleich ungünstige Anreize für die Nettoempfänger und -zahler von Transfers. Beide haben umso geringere Anreize, ihre Steuerbasis zu pflegen, je größer die marginalen Abschöpfungsraten bei zusätzlich erzielten Einnahmen sind. Wenn wie in Deutschland (bei den Empfängerländern) von jedem durch Unternehmensansiedlungen hinzugewonnen Euro an Steuereinnahmen aufgrund des Finanzausgleichs nur fünf Cent im Land bleiben, können die Anstrengungen, Unternehmen zu attrahieren, leicht erlahmen. Durch den Finanzausgleich entstehen zudem Anreize, sich übermäßig zu verschulden, in der Hoffnung später höhere Transfers zu bekommen. Schließlich sind auch die Anreize, den wirtschaftlichen Strukturwandel voranzutreiben durch den Finanzausgleich abgeschwächt.

12 Siehe die Übersicht von Feld, Braucht die Schweiz eine materielle Steuerharmonisierung?, 2009.

13 Siehe Feld/Schaltegger, Voters as Hard Budget Constraints: On the Determination of Intergovernmental Grants, *Public Choice* 123 (2005), 147 – 169.

Strukturschwäche eignet sich bestens, Transferzahlungen zu begründen. Politiker in strukturschwachen Regionen stützen lieber die alten maroden Industrien, weil sie sich dort Wählerstimmen sichern können und dieses Wählerpotential abschätzbar ist. Das Wählerpotential der Beschäftigten in den sich neu ansiedelnden Unternehmen ist hingegen unsicher.<sup>14</sup>

#### 4. *Verschuldungsordnungen*

Wenn Finanzausgleichssysteme solche ungünstigen Anreize zur übermäßigen Verschuldung setzen, kommt es auf die Verschuldungsordnung an, um gesunde Finanzen in einem Bundesstaat sicher zu stellen. Die Föderalismusreform II hat in Deutschland vor allem auf formale fiskalische Beschränkungen gesetzt. Die Schuldenbremse soll die übermäßige Verschuldung verhindern.

Die Schweiz hat eine doppelte Strategie gewählt. Einerseits baut sie ebenfalls auf kantonale Schuldenbremsen. Darüber hinaus setzt sie aber auch in Verschuldungsfragen auf die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften. Durch den Fall Leukerbad wurde die staatliche Insolvenzordnung in der Schweiz gefestigt. Die Walliser Gemeinde Leukerbad stand von 1998 bis 2004 als erste Schweizer Gemeinde wegen Zahlungsausfalls unter teilweiser staatlicher Zwangsverwaltung bzw. nach erstmaliger Ablehnung des Sanierungsplans durch die Gläubiger ab 1999 unter Beiratschaft des Kantons. Dies war die Folge einer ausufernden Investitionspolitik seit den achtziger Jahren, die die Gemeinde über Kredite auf dem Kapitalmarkt finanzierte. Die Schulden der Gemeinde Leukerbad betragen Ende 1998 346 Mio. CHF (etwa CHF 200'000 pro Einwohner).

Das Bundesgericht wies am 3.7.2003 jedoch mehrere an den Kanton Wallis gerichtete Klagen ab und vermied damit ein Bailout. Der kantonale Steuerzahler musste nicht für die Schulden der zahlungsunfähig gewordenen Gemeinde Leukerbad aufkommen. Es wurde das ordentliche Verfahren gemäß dem am 4. Dezember 1947 erlassenen „Bundesgesetz über die Schuldbetreibung gegen Gemeinden und andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts“ (GSchG) bestätigt, wonach keine Haftung des Kantons für kommunale Verbindlichkeiten besteht. Ein breit akzeptiertes Sanierungskonzept für Leukerbad konnte daraufhin über die Gewährung einer Bürgschaft des Kantons Wallis und eines Gläubigerverzichts von 78% der Forderungen gefunden werden. Inwiefern diese

14 Siehe Feld/ Kirchgässner/Schaltegger, Fiskalischer Föderalismus und wirtschaftliche Entwicklung: Evidenz für die Schweizer Kantone, *Jahrbuch für Regionalwissenschaft/Review of Regional Research* 25 (2005), S. 3 – 25 sowie Feld/Schnellenbach/Baskaran, *Creative Destruction and Fiscal Institutions: A Long-Run Case Study of Three Regions*, Max Planck Institut Jena, *Papers on Economics and Evolution* #0908, 2009.

Lösung die Gläubigeranliegen genügend berücksichtigt hat, wird unterschiedlich beurteilt. Als indirekte Folge kam es jedenfalls zu entsprechenden Anpassungen bei der Geschäftspolitik der Kredit vergebenden Banken und der Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden. Dadurch erhöhten sich die Anreize der Gemeinden, ihre Haushaltslage zu verbessern.

Interessanterweise ist diese Insolvenzordnung nur für die lokale Ebene in der Schweiz in Kraft. Im Gegensatz zu den Gemeinden ist die Lage auf der Kantons-ebene weitgehend unklar. Das GSchG findet explizit keine Anwendung auf die Kantone (Art. 1, Abs. 2). Ohne vorher definiertes Insolvenzverfahren wäre damit die Gefahr groß, dass die Kantone als „too-big-to-fail“ betrachtet würden und sich vom Bund durch ein Nothilfeprogramm „heraushauen“ ließen. Für den vom Zahlungsausfall betroffenen Kanton wäre es ein leichtes, an die „Bundestreue“ (Art. 44 BV, Abs. 2) der anderen Kantone zu appellieren und damit einen Rettungsschirm zu erwirken. Insofern kommt den Schuldenbremsen auf der kantonalen Ebene eine große Bedeutung zu.

##### 5. *Schlussbemerkungen*

Am Ausgangspunkt der deutschen Föderalismusreformen I und II scheint sich eine Föderalismusreform III aufzudrängen. Obwohl die erste Stufe der Föderalismusreform eine Neujustierung der Aufgabenverteilung im deutschen Bundesstaat vorgenommen hat, wurde diese in der zweiten Stufe der Föderalismusreform nicht durch eine Stärkung der Einnahmenautonomie ergänzt. Vielmehr beschränkt die neue Schuldenregel die Haushaltsautonomie der Länder auf der Einnahmeseite. Daher muss eine größere Steuerautonomie Gegenstand der dritten Föderalismusreform vor dem Auslaufen des heute geltenden Finanzausgleichssystems und des Solidarpakts II sein.

Eine (empirische) Analyse der Wirkungsweise des Wettbewerbsföderalismus belegt, dass dadurch im Wesentlichen günstige Ergebnisse erzielt werden. Allerdings lassen sich die Probleme, die aufgrund von Asymmetrien entstehen, nicht klein reden. Asymmetrien sind im Föderalismus die wesentliche Begründung für einen finanziellen Ausgleichsmechanismus. Dieser lässt sich unterschiedlich vorstellen, ist aber am besten am Ressourcenausgleich ausgerichtet. Jeder Finanzausgleich verursacht jedoch Fehlanreize. Vor allem der Anreiz zur übermäßigen Verschuldung bereitet Kopfzerbrechen. Diesem Anreiz lässt sich durch Schuldenschränken und durch eine Insolvenzordnung für Gebietskörperschaften begegnen.

Die Zukunft des Finanzföderalismus wird durch dieses Spannungsfeld gekennzeichnet bleiben. Wettbewerbs- und Ausgleichselemente sollten so austariert sein, dass geringe Verzerrungen auftreten. Und sie sollten durch eine sinnvolle Verschuldungsordnung ergänzt werden, die Verschuldungsrestriktionen vorsieht und Verschuldungsverantwortlichkeit der Akteure einfordert. Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass Deutschland zu sehr auf Ausgleich und Restriktionen als auf Wettbewerb und Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften setzt. Das ist teuer.