

Räumliche Aspekte des föderativen Systems: Vorwort und Einführung

Färber, Gisela; Pohle, Hans

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Färber, G., & Pohle, H. (2005). Räumliche Aspekte des föderativen Systems: Vorwort und Einführung. In G. Färber (Hrsg.), *Das föderative System in Deutschland: Bestandsaufnahme, Reformbedarf und Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht* (S. 1-9). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-338743>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Gisela Färber, Hans Pohle

Räumliche Aspekte des föderativen Systems – Vorwort und Einführung

S. 1 bis 9

Aus:

Gisela Färber (Hrsg.)

Das föderative System in Deutschland

Bestandsaufnahme, Reformbedarf und
Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht

Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 224

Hannover 2005

Räumliche Aspekte des föderativen Systems

Vorwort und Einführung

Das föderative System in Deutschland steht unter Druck. Neue, hochrangig besetzte Kommissionen, ausführliche und kritische Berichterstattung in allen Medien und die vielfältigen Äußerungen über zunehmende Politikverflechtung, föderale Handlungsblockaden und Reformunfähigkeit zeigen die Brisanz und die Aktualität dieser Thematik. Hinzu kommt, dass langfristig die Rahmenbedingungen gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und ökologischer Entwicklung staatliches Handeln auch in der Bundesrepublik schwieriger werden lassen. Die sich daraus ergebenden Reformnotwendigkeiten des föderativen Systems stellen große Herausforderungen auch an die Raumforschung und die raumbezogene Entwicklungspolitik:

- Die Möglichkeiten, über öffentliche Haushalte regionale Entwicklungsimpulse zu geben, nehmen in Zeiten nachlassenden Wirtschaftswachstums rapide ab. Eine sachgerechte Verteilung rückläufiger finanzieller Ressourcen ist politisch schwieriger als die von Zuwächsen. Ähnlich wie bei der Diskussion um die Reform der sozialen Sicherungssysteme verstärkt sich zwischen Bund und Ländern auch der Konflikt zwischen „gerechter“ Umverteilung zugunsten schwacher Regionen und „effizienter“ Förderung dynamischer Wachstumsregionen, zumal die Finanzströme, die über die Finanzpolitik der öffentlichen Hände und die föderativen Finanzausgleichssysteme in die Regionen und Kommunen fließen, entscheidende Bedeutung für eine ausgewogene regionale Entwicklung haben.
- In Anbetracht des langfristig als eingeschränkt anzusehenden finanzpolitischen Handlungsspielraums ist seit längerem eine Tendenz zu beobachten, Finanzbelastungen im föderativen Staatsaufbau der Bundesrepublik auf untere Ebenen zu verlagern, ohne dass damit gleichzeitig entsprechende Entscheidungs- und Finanzierungs Kompetenzen nach „unten“ wandern. Auch in der Steuerpolitik ist erkennbar, dass die durch die Globalisierung induzierten Reformen mit Steuersenkungen auch auf Kosten der Länder und der Gemeinden durchgeführt werden. In der Konsequenz führt dieser „unsichtbare vertikale Finanzausgleich“ zu Effizienzeinbußen und zu einem sinkenden föderalen Gehalt des Staatssystems.
- Die Globalisierung der Wirtschaft und der wachsende Einfluss der supranationalen Politik, wie etwa die europäische Beihilfenaufsicht und die Einhaltung des europäischen Stabilitätspakts, werden die finanzpolitischen und damit auch die regionalökonomischen Gestaltungsmöglichkeiten auf nationaler und auf Länderebene weiter einschränken.

Die Diskussionen zur Föderalismusreform sowohl im öffentlichen und politischen Umfeld als auch in der Wissenschaft thematisieren vor allem die Notwendigkeiten der Reform der (grund)gesetzlich geregelten Abläufe im föderativen Gesetzgebungsverfahren, dabei insbesondere die Rolle von Bund, Ländern und Gemeinden und die Neuordnung der Finanzverfassung. Stichworte in diesen Diskussionen sind Vereinfachung, Reduzierung und Transparenz der zentralen Gesetzgebung, Einräumung größerer dezentraler eigener Gestaltungs-

möglichkeiten, Sicherung der Finanzierbarkeit der öffentlichen Haushalte auch durch die Erhöhung eigener Entscheidungsspielräume der nachgelagerten Ebenen sowie Effizienzsteigerungen in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung.

Aus Sicht der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) ist dazu zu betonen, dass die spezifisch räumlichen Aspekte dieses Themas häufig ausgeblendet werden. Daher hat sich die Akademie in den letzten Jahren stärker den Fragen der Föderalismusforschung zugewandt. Ein besonderer Stellenwert kam dabei wegen der besonderen Raumbedeutsamkeit dem deutschen Finanzsystem zu, d.h. der Analyse der räumlichen Wirkungen öffentlicher Haushalte und der mit ihnen verbundenen interregionalen und interkommunalen Finanzströme sowie ihren dabei zugrunde liegenden Regelungen der deutschen Finanzverfassung und den Möglichkeiten der Beeinflussung regionaler Entwicklungen. Mehrere Gremien der ARL haben in diesem Themenfeld in den letzten Jahren gearbeitet und ihre Ergebnisse in Sammelbänden, Einzelveröffentlichungen und Stellungnahmen vorgelegt:

Im Rahmen der Diskussionen infolge der Deutschen Einheit wurden vom Arbeitskreis „Fortentwicklung des Föderalismus in Deutschland“ Empfehlungen zur Stellung von Raumordnung im vereinigten Deutschland, zum Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, zur Länderneugliederung, zur Notwendigkeit von Kommunal- und Funktionalreformen und zur Neugestaltung der Finanzverfassung erarbeitet, die in die Überlegungen der damaligen Verfassungskommission eingeflossen sind. Sie sind als *ARL-Positionspapier Nr. 22* in: *ARL-Nachrichten 1/1993, S. 13 f.* veröffentlicht. Die dabei erarbeiteten wissenschaftlichen Grundlagen und Analysen wurden zudem als *Arbeitsmaterial Nr. 200: Materialien zur Fortentwicklung des Föderalismus in Deutschland, Hannover 1993* publiziert.

Die öffentlichen Haushalte auf allen Ebenen der Bundesrepublik Deutschland befinden sich seit Mitte des letzten Jahrzehnts in einer langfristig angelegten strukturellen Krise. Die Diskrepanzen zwischen den als unabweisbar angesehenen Finanzbedarfen und den Möglichkeiten der Einnahmenerzielung wachsen ständig. Die Folge ist ein geringer finanzpolitischer Gestaltungsspielraum und eine abnehmende haushaltspolitische Flexibilität. Da sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der nächsten Zeit kaum grundlegend verbessern werden, geht es nicht mehr nur um ein Überbrücken von befristet angelegten Problemen der öffentlichen Finanzen, sondern um strukturelle Veränderungen der öffentlichen Haushaltspolitik in erheblichem Ausmaß.

Der zu diesem Thema tätige Arbeitskreis der ARL „Räumliche Auswirkungen der fiskalischen Krise in Deutschland“ hat dazu im Jahr 1999 neue theoretische Überlegungen, empirische Analysen und konzeptionelle Überlegungen zur Neuorientierung raumwirksamer Politiken vorgelegt: *Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL Bd. 209: Hannover 1999.*

Als zusammenfassendes Ergebnis des Arbeitskreises war festzuhalten:

1. Die fiskalische Krise betrifft alle föderalen Ebenen der Bundesrepublik Deutschland. Sie wird bei anhaltender gesamtwirtschaftlicher Schwäche und im Zuge der Internationalisierung und Globalisierung von Wirtschaft und Politik eher zu- als abnehmen.
2. Besonders ausgeprägt ist diese Krise auf kommunaler Ebene. Ihre Ursachen sind eine nicht aufgabengerechte Verteilung der Finanzkraft und weithin fehlende Möglichkeiten

der Kommunen, im eigenen Kompetenzbereich entsprechend haushaltspolitisch reagieren zu können.

3. Trotz der Verteilungswirkungen der Finanzverfassung und der erheblichen Ausgleichseffekte der horizontalen Finanzausgleichssysteme bestehen erhebliche regionale Unterschiede im Ausmaß der Krise und ihrer grundlegenden Ursachen. Insbesondere zwischen Ost und West sowie zwischen Kernstädten und ihrem suburbanisierten Umland sind Unterschiede aufgetreten, die kaum tolerierbar sind.
4. Die Haushaltsstrukturen der öffentlichen Hände haben sich nachhaltig verändert. Auf der Einnahmeseite sind insbesondere für die Kommunen die Zuweisungen aus den Finanzausgleichssystemen immer wichtiger, auf der Ausgabenseite die Einsparbemühungen. Diese gehen aber in der Regel vor allem zu Lasten investiver Ausgaben und verschlechtern damit die zukünftigen Entwicklungspotentiale und die Wettbewerbsfähigkeit gerade der wirtschaftsschwachen Regionen.
5. Mit dieser Änderung der Haushaltspolitik geht allerdings nicht notwendigerweise ein genereller Verlust an regionaler Steuerungsfähigkeit einher. Durch Steigerung der Effizienz der Staatstätigkeit und durch neue Formen des Verwaltungshandelns auf regionaler Ebene könnten auch gerade benachteiligte Räume ihre haushaltspolitische Flexibilität zum Teil wiedergewinnen.
6. Zuletzt wird konstatiert, dass das auf föderale Prinzipien aufgebaute System der deutschen Finanzverfassung daraufhin zu prüfen sei, ob es diesen neuen Entwicklungen noch gewachsen ist, und wie es gegebenenfalls den neuen Anforderungen angepasst werden kann.

Diese Ergebnisse waren Anlass für die ARL, im Thema Föderalismusforschung weiterzuarbeiten. Eine Pilotstudie, veröffentlicht als *Arbeitsmaterial Nr. 256: Döring, Thomas; Stahl, Dieter: Räumliche Aspekte der föderalen Aufgabenverteilung, der Finanzverfassung und der Subventionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland – Eine ökonomische Analyse der bestehenden Strukturen und ausgewählter Reformvorschläge. Hannover 1999* und die Diskussionen bei einem ARL-Workshop im Jahr 2000 in Gelsenkirchen zu diesem Themenfeld machten deutlich, dass erheblicher Forschungsbedarf zur Reform der föderalen Finanzverfassung besteht. Dazu wurde eine grundlegende Analyse zur Bestimmung und zur Verteilung öffentlicher Aufgaben und der Zuständigkeiten auf den föderalen Ebenen von Bund, Ländern und Gemeinden, die Frage der Finanzierung, d.h. der Einnahmen, die optimale Höhe und die haushaltspolitische Verantwortung der zu tätigenden Ausgaben sowie die Wirkungen der horizontalen und vertikalen Ausgleichssysteme gezählt. Während für die gesamtstaatliche Ebene bereits an anderer Stelle dazu generelle Forschungsergebnisse erarbeitet wurden oder geplant sind, liegen wissenschaftliche Untersuchungen zu den raumstrukturellen Aspekten des föderativen Systems in Deutschland und seiner Finanzverfassung nicht vor.

Dies bewog das Präsidium der ARL, einen entsprechenden Arbeitskreis zum Thema „Räumliche Aspekte des föderativen Systems in Deutschland“ ins Leben zu rufen. Dieser Arbeitskreis hat seine Arbeit im Jahr 2001 begonnen und legt nun seine Forschungsergebnisse vor.

Der Arbeitskreis hat sich zu Beginn auf ein gemeinsames Verständnis der Untersuchungsziele und der Einzelthemen geeinigt. Ausgangspunkt und zentrale Forschungsaufgabe war die Beschäftigung mit den spezifisch räumlichen Aspekten des deutschen föderativen Systems, die bislang als völlig unzureichend erforscht anzusehen waren.

Die wissenschaftlichen Arbeiten zum Föderalismus in Deutschland lassen sich grob unterscheiden in solche mit

- positivem Forschungsansatz, bei denen insbesondere auch die institutionellen Ausdifferenzierungen erfasst, kategorisiert und problematisiert werden, und solche mit
- normativem Ansatz, in denen explizite und implizite Zielvorstellungen sowie Gestaltungsnormen mit – meist nur selektiven Ausschnitten – der Wirklichkeit konfrontiert und mehr oder minder brauchbare Reformvorschläge entwickelt werden.

Die räumlichen Aspekte des föderativen Systems (u.a. Auswirkungen auf die regionale Wirtschaftsentwicklung bzw. Wechselwirkungen mit ihr, Auswirkungen auf das Wanderungsverhalten, die Ausstattung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern, die Raumnutzung durch öffentliche und private Wirtschaftssubjekte) werden kaum untersucht, meistens sogar ignoriert. Unerforscht sind auch die mit dem Paradigmenwechsel zum „aktivierenden Staat“ verbundenen föderativen und regionalen Konsequenzen.

Insbesondere auch unter dem Eindruck der Vielzahl räumlich undifferenzierter Vorschläge zur Neuordnung der Finanzverfassung und vor dem Hintergrund von unverhohlen interessenzentrierten Forderungen nach einer Regionalisierung bislang bundesweit und bundeseinheitlich gestalteter Finanzierungssysteme ist eine Erforschung der räumlichen Aspekte sowohl des bestehenden Systems wie auch wichtiger Reformvorschläge überfällig. Die Forschungsaufgabe umfasst zunächst eine umfassende Diskussion zugrunde liegender bzw. neu zu entwickelnder Zieldimensionen (Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, Grundsicherung der Bevölkerung, regionale und lokale Selbstbestimmung der Bevölkerung, Nachhaltigkeit auch im Sinne von „carrying capacity“ im föderativen System, Möglichkeiten und Grenzen personaler und regionaler Umverteilung, Wettbewerb als eigenständiges oder als instrumentelles Ziel). Daraus können – spiegelbildlich verwendbare – relevante Ziel- und Beurteilungskriterien für empirisch vorfindbare föderative Systeme sowie die Überprüfung vorliegender Reformvorschläge auf ihre einschlägigen Auswirkungen abgeleitet werden.

Sowohl in der politischen Diskussion wie auch im Ausland bereits praktiziert gibt es darüber hinaus eine Reihe von Vorschlägen zur Dezentralisierung von Aufgaben (Sozialversicherungen, Sozialhilfe, Wohnungsbau- und -transferpolitik, Landwirtschaft, Regionalpolitik), welche auch unter dem Aspekt der Auswirkungen europäischer Politik analysiert werden müssen.

Entsprechend dieser Überlegungen hat sich der Arbeitskreis mit vier Themenblöcken beschäftigt, die in diesem Band unter folgenden Kapitelüberschriften dokumentiert sind:

I. Räumlich relevante Ziele von föderativen Systemen

Der erste Beitrag von *Erich Thöni* setzt sich mit den beiden Idealtypen von Koordination im Staatssektor, Wettbewerb und Kooperation, im Hinblick auf deren Auswirkungen auf das regionale und lokale öffentliche Güterangebot auseinander. Dabei wird klar, dass nur eine Verknüpfung zwischen beiden eine optimale föderale Verfassung ergeben kann. Die Kritik *Thönis* an dem üblicherweise begrifflich unklaren, methodisch zu undifferenzierten Umgang mit beiden Begriffen lässt – in Analogie zur Marktordnung – die Bedeutung von einer klaren Wettbewerbsordnung auch für die föderative Verfassung erkennen. Eine einfache Dezentralisierung von Kompetenzen allein schafft keinen wohlfahrtssteigernden Wettbewerb im Staatssektor. Vielmehr ist gerade „Kooperation in Bezug auf ‚Ordnungen‘“ unabdingbar für einen funktionierenden Wettbewerb von Jurisdiktionen.

Die beiden Beiträge von *Heiderose Kilper* und *Thomas Döring* fokussieren die neuere Wachstumstheorie und ihre Konsequenzen für die Ausgestaltung des föderalen Systems aus politik- und wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive. Auch *Kilper* kommt zu dem Ergebnis, dass eine pauschale Dezentralisierung von wirtschaftspolitischen Kompetenzen, wie sie der Ansatz des „market preserving federalism“ fordert, aus gesamtgesellschaftlicher und aus raumwirtschaftlicher Sicht nicht überzeugend ist, da es weder das Argument der „Gleichwertigkeit der sozialen Lebensverhältnisse der Staatsbürger in allen Teilräumen des Staatsgebiets durch staatliche Umverteilungspolitik“ für die politische Stabilität anerkenne, noch den ineffizienten Ansiedlungswettbewerb verhindere. Unter der Perspektive der Nutzung regionaler, kleinräumigerer Verflechtungs- und Kooperationsstrukturen durch „weiche“ Steuerungsinstrumente lässt sich aber neues wirtschaftliches Wachstum initiieren.

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt *Döring* auf der Basis der neuen Wachstumstheorie, welche einschlägige Potentiale in der Nutzung von Wissens-Spillovern sieht, die in Form von „regionalen Innovationsnetzwerken und räumlich begrenzten innovativen Milieus“ nutzbar gemacht werden können. *Döring* sieht hierzu aber einen hohen Änderungsbedarf der bestehenden Finanzverfassung in Richtung auf eine Dezentralisierung von einschlägigen Kompetenzen insbesondere auf die lokale Ebene und einen Rückschnitt verteilungspolitisch motivierter horizontaler Transferzahlungen unter den nachgeordneten Gebietskörperschaften.

Thiemo W. Eser überprüft das Verhältnis zwischen Föderalismus und Nachhaltigkeit im Raum. Dabei werden alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit – die wirtschaftliche, die soziale und die ökologische – thematisiert. Als empirischer Hintergrund werden die drei Föderalstaaten Deutschland, Österreich und die Schweiz herangezogen. Vor allem in Österreich, aber auch in der Schweiz findet eine weitgehende Einbeziehung von Ländern bzw. Kantonen und Kommunen in entsprechende Strategien statt, während in Deutschland „... geradezu der Eindruck vermittelt (wird), als sollte das Verhältnis der Ebenen zueinander bewusst ausgeklammert werden“. Da eine nachhaltige Politik wegen ihrer Anlage zwangsläufig auf Konfliktlösungsstrategien basiert, wirft dieser Befund ein bezeichnendes Licht auf den unitarischen Föderalismus in Deutschland und identifiziert ihn nachgerade als Hindernis auf dem Weg zu einer nachhaltigeren Politik.

II. Bestandsaufnahme: Räumliche Auswirkungen des föderativen Systems in Deutschland

Der zweite Themenblock ist den interföderalen Finanzbeziehungen in Deutschland gewidmet. In vier Beiträgen werden die räumlichen Aspekte von Finanzströmen analysiert. Zunächst setzt sich *Silvia Stiller* mit der regionalen Inzidenz von Staatsausgaben auseinander. Vorliegende Untersuchungen werden kritisch auf ihre Aussagekraft untersucht. *Stiller* beklagt, dass es nach wie vor keine umfassende Analyse der regionalwirtschaftlichen Wirkungen öffentlicher Haushalte gibt, obwohl gerade angesichts der dort notwendigen Kürzungen fundierte Erkenntnisse notwendig wären. Sie fordert eine regelmäßige Berichterstattung und vertiefte Auswertung der Daten zu den raumwirtschaftlichen Dimensionen der Ausgaben des Bundes sowie die Erarbeitung einer Konzeption für einschlägige Wirkungsanalysen.

Der nächste Beitrag befasst sich mit den regionalen Auswirkungen des deutschen Steuersystems, welches fast vollständig in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes steht, Ländern und Gemeinden aber über Ertragskompetenzen und -teilungen die Einnahmen zur Erfüllung ihrer Aufgaben quasi zuteilt. Vor allem durch die Steuerreformen der letzten zehn Jahre hat das deutsche Steuersystem mehr und mehr die Eigenschaft, als regionaler Steuerpreis zu fungieren, verloren, die Divergenz der Steuerkraft gegenüber der Wirtschaftskraft hat zugenommen und der Finanzausgleichsbedarf ist gewachsen. Wachstumseinbußen sind aus dieser Entwicklung zu erwarten.

Dieter Stahl analysiert in seinem Beitrag den effektiven Ausgleichsgrad des deutschen Länderfinanzausgleichs und die damit verbundenen Anreizwirkungen. Trotz eines hohen tariflichen Ausgleichsgrades bestehen nach Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen deutliche Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern. Auch sind die Selbsthaltsquoten tatsächlich nicht so niedrig, wie von Kritikern behauptet wird. Trotzdem müssen die Anreizwirkungen des bundesdeutschen Finanzausgleichs kritisch gesehen werden, weil er außer der Aufgabe, die Steuereinnahmen in vertikaler und horizontaler Hinsicht konsensfähig (weiter) zu verteilen, kaum einem analytischen Prüfkriterium standhält.

Im letzten Beitrag dieser Sektion geht es um die Verknüpfung zwischen der Demographie, insbesondere der zukünftig zu erwartenden Bevölkerungsentwicklung, und den interföderalen Finanzströmen. *Sandra Renn* präsentiert Modellrechnungen, in denen, bedingt durch die unterschiedlichen Geburten- und Sterbeziffern sowie die regional unterschiedlich anfallenden Außen- und Binnenwanderungen, die Bevölkerung in den deutschen Ländern bis zum Jahr 2050 durch stark divergierende Rückgänge und ein unterschiedliches Maß an Alterung gekennzeichnet ist. Die Kosten der Produktion öffentlicher Leistungen und die nach Altlasten verbleibenden Finanzierungsspielräume werden unter diesen Bedingungen noch stärker divergieren, wobei vor allem die derzeitigen Empfängerländer im Länderfinanzausgleich weitere Belastungen zu verzeichnen haben werden.

III. Regionale Auswirkungen und Konsequenzen einer Dezentralisierung öffentlicher Aufgaben (sektoraler Politiken)

Der dritte Abschnitt ist einzelnen Politikbereichen gewidmet. Hier sollte insbesondere geprüft werden, welche Auswirkungen eine Dezentralisierung von Kompetenzen in verschiedenen ausgewählten Bereichen haben könnte. Die Beiträge sind so unterschiedlich wie die Politikfelder und werfen einen ausgezeichneten Blick auf die Probleme und Perspektiven einer Neuordnung der föderalen Gestaltungskompetenzen.

Die Bildungspolitik ist in Deutschland mit wenigen Ausnahmen – insbesondere der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes in Hochschulfragen und der Aufgaben der Kommunen als Schulträger – vor allem Ländersache. *Rolf-Dieter Postlep* analysiert den zunehmenden Wettbewerb zwischen den Universitäten und die wachsende Autonomie dieser Einrichtungen im Hinblick auf ihre raumstrukturellen Wirkungen. Sich selbst überlassen, werden seiner Meinung nach die Hochschulen in den Ballungsräumen Wettbewerbsvorteile genießen, was nicht nur für die Universitäten in den peripheren Räumen Nachteile beschert, sondern mit ihrem Schrumpfen auch die wirtschaftliche Entwicklung dieser Räume negativ tangiert. Als Folgerung sieht *Postlep* für die Zukunft die Notwendigkeit einer staatlichen Steuerung der Hochschulfinanzierung auch unter raumwirtschaftlichen Gesichtspunkten.

Auch im Bereich der Regionalpolitik ergeben sich bedeutsame Änderungspotentiale. *Martin Rosenfeld* spricht sich für eine Abschaffung der Mischfinanzierungen und für ein neues Zusammenspiel zwischen verschiedenen Ebenen aus, wobei jede eine spezifische Rolle einnimmt: die EU schützt durch die Beihilfenkontrolle Wettbewerb und Handel im Binnenmarkt und verhindert dadurch außerdem einen ineffizienten Subventionswettbewerb, die nationale Ebene stellt die finanziellen Ressourcen für den Transfer in die benachteiligten Räume bereit, die Ausführung der Förderung und Entscheidung über die konkreten Projekte selbst sollte aber unter Ergebnisrechenschaftspflicht in die Hände der Länder gelegt werden.

Der Beitrag von *Bernard Dafflon* handelt vom Finanzausgleichsbedarf des Schweizer Gesundheitsprämiensystems. Bei dem seit 1996 bestehenden System entscheidet der Bund über den Leistungskatalog, die Kantone über die Preise/Punktwerte für die Anbieter von Gesundheitsleistungen, die im Wettbewerb stehenden Versicherungen über die Höhe der Prämien. Für Geringverdiener werden aus Mitteln des Bundes und der Kantone Ausgleichszahlungen bereitgestellt, wobei es einen interregionalen Finanzausgleichseffekt gibt, indem die Zahlungen des Bundes in Abhängigkeit von der Finanzkraft in ärmeren Kantonen höher ausfallen als in finanzstarken. Das System, das 2002 noch einmal reformiert wurde, dokumentiert die Schwierigkeiten und Konsistenzprobleme von dezentralisierten Instrumenten, welche multiple Zielsetzungen (Effizienz des Gesundheitswesens, interpersonelle und interregionale Umverteilungen) aufweisen, zumal wenn Zahlungen zweier föderaler Ebenen zusammentreffen.

Everhard Holtmann untersucht in seinem Beitrag zur Wohnungspolitik Art und Umfang der Inanspruchnahme von Öffnungsklauseln. Er weist nach, dass es in diesem Politikfeld ein erhebliches Dezentralisierungspotential gibt, für das auch eine Entflechtung der finanziellen Mittel erfolgen muss. Trotz weiterhin faktischer Dominanz des Bundes sind die Spielräume der Länder für eine eigenständigere Gestaltung von Teilen der Wohnungspolitik in den letz-

ten Jahren größer geworden und werden mit Blick auf die regional höchst unterschiedlichen Situationen auch nach und nach mehr genutzt. *Holtmann* plädiert aber auch für die Zukunft für eine Mischung aus bundeseinheitlichen (insb. Wohngeld) und regional unterschiedlichen Wohnungspolitik.

Im Beitrag über die Dezentralisierungsmöglichkeiten in der Landwirtschaftspolitik präsentiert *Heinz-Peter Witzke* eine Modellrechnung, eine Simulation über die räumlichen Wirkungen eines vollständigen Wegfalls der europäischen Agrarsubventionen aus dem Garantiefonds. Selbst wenn es sich dabei um vergleichende Momentaufnahmen handelt, die die Dynamik realer Prozesse des Subventionsabbaus außer Acht lassen, zeichnen sie ein prägnantes Bild von den räumlichen Umverteilungswirkungen der Agrarsubventionen. Denn BürgerInnen in den Ballungsräumen zahlen für diese Subventionen nicht nur direkt durch ihre Steuern, sondern auch in Form der überhöhten, über dem Weltmarktpreis liegenden Preise für Agrargüter. Eine im Zuge der Liberalisierung der Agrarmärkte denkbare (Re-)Dezentralisierung von Subventionspolitiken auf die Ebene der Mitgliedstaaten oder gar auf die Ebene der Gliedstaaten/Länder muss allerdings auch die bestehenden bzw. dann wegfallenden regionalen Umverteilungseffekte berücksichtigen.

IV. Konsequenzen für eine Reform der Finanzverfassung

Die Empfehlungen für eine Reform der Finanzverfassung im vierten Abschnitt des Bandes weichen zwar nicht sehr stark von anderen Empfehlungen insbesondere von Ökonomen ab. Insgesamt dominieren auch hier Vorschläge für eine Entflechtung von Kompetenzen zur Herstellung von mehr Verantwortlichkeit und Transparenz. Die explizite Berücksichtigung von räumlichen Aspekten bei der Erarbeitung der Empfehlungen führt allerdings an entscheidenden Stellen zu Abweichungen von den üblichen Vorschlägen:

- Wirtschaftliche Wachstumsprozesse werden nämlich nicht als Ergebnis einer „Punktwirtschaft“ betrachtet, von Interesse ist vielmehr der Prozess ihrer räumlichen Allokation. Wissenscluster als Quelle von zukünftigem Wachstum, die von Politik und Verwaltung kaum zu planen sind, weil sie aus einer dezentralen Vernetzung von meist sogar subregional angesiedelten Akteuren bestehen, erfordern nicht nur andere Förderstrukturen, sondern vor allem auch mehr Handlungs- und Verantwortungsspielräume der unteren föderalen Ebenen.
- Erwünschte Dezentralisierungsprozesse innerhalb des Staatssektors, welche ein in Art und Umfang stärker unterschiedliches regionales und lokales Angebot öffentlicher Leistungen bewirken werden, erfordern aber immer auch eine kritische Überprüfung, ob und inwieweit daraus nicht neue zentrale Regelungsbedarfe entstehen, die einen leistungs- und innovationssteigernden Wettbewerb unter den Jurisdiktionen überhaupt erst sicherstellen. Welche Merkmale eine auch unter räumlichen Gesichtspunkten „funktionierende“ Wettbewerbsordnung für ein föderales System hat, muss als zentrales Thema in der Föderalismusforschung und in der Raumwissenschaft vorangetrieben werden.
- Eine Dezentralisierung von Kompetenzen stellt auch die Finanzverfassung vor neue Herausforderungen. Denn anders als bei den derzeit geltenden eher unitarischen Strukturen gewinnen die regionalen und räumlichen Effekte von öffentlichen Ausgaben und Einnah-

men an Bedeutung für die Autonomiefähigkeit der nachgeordneten Jurisdiktionen. Sie bilden aber nicht nur die Basis für die Wahrnehmung von finanzpolitischer Verantwortung auf allen Ebenen des föderalen Staates, sondern auch und gerade einen elementaren Einflussfaktor auf die individuellen Lebensbedingungen der BürgerInnen an ihren jeweiligen Wohn- und Arbeitsorten, auf ihre Möglichkeiten, Einkommen zu erzielen und zu verwenden sowie an gesellschaftlichen Entwicklungen teilzuhaben und an politischen Entscheidungen auf allen Ebenen zu partizipieren. Dass die Menschen inzwischen mobiler denn je sind und Betriebsstätte, Arbeitsplatz, Konsumorte und Wahlberechtigung zu erheblichen Teilen und nicht zuletzt auch wegen der sog. New Economy nicht mehr deckungsgleich sind, schafft über die Trittbrettfahrerproblematik und strategische Orts- wahlen weiteren Veränderungsdruck.

Eine weitere ausgabe- wie einnahmeseitige Belastung der Haushalte von Ländern und Gemeinden durch bundes- und europarechtliche Vorgaben sowie ein erneuter Verzicht auf eine Reform der Finanzverfassung in Richtung auf eine konsequente finanzpolitische Entflechtung belastet vor diesem Hintergrund aber nicht nur die Fähigkeit dieser Gebietskörperschaften, öffentliche Leistungen in der Art und dem Umfang zu gewährleisten, wie es ihre BürgerInnen wünschen, sondern auch die Wachstumsdynamik der deutschen Wirtschaft durch Erschließung neuer Wachstumspotentiale.

Problemverschärfend wird die demographische Entwicklung wirken. Der bereits jetzt stattfindende Prozess der Alterung der Bevölkerung und ihr in einigen Jahren einsetzender absoluter Rückgang betrifft Länder und Regionen in unterschiedlichem Maße. Die bestehende Finanzverfassung gleicht diese vor allem für wirtschafts- und finanzschwache Länder gravierendere Entwicklung nicht nur nicht aus, sondern droht sie zu verschärfen: Eine Polarisierung der regionalen wirtschaftlichen Entwicklungen, welche eine weiter verstärkte Binnenwanderung vor allem der wirtschaftlich aktiven und der wohlhabenderen Bevölkerungsteile nach sich zieht, vergrößert die Transferzahlungen zwischen den Ländern, zwischen Bund und finanzschwachen Ländern und den Transferbedarf in allen kommunalen Finanzausgleichen, ohne dass dort das öffentliche Güterangebot in entsprechender Höhe aufrecht gehalten werden könnte, weil eine schrumpfende Bevölkerung dessen Kosten in mehrfacher Hinsicht erhöht.

Diese räumlichen Aspekte der demographischen Entwicklung sind nach wie vor unzureichend erforscht und werden auch von der Politik im Hinblick auf den durch sie induzierten Reformbedarf des föderativen Systems fast nicht wahrgenommen. Sie werden aber den Wohlstand und die Lebensbedingungen in Deutschland in den nächsten Jahren in ähnlicher Weise bestimmen wie die Reformen der sozialen Sicherungssysteme. Dass Verteilungskämpfe in ähnlicher Größenordnung wie im Kontext der letzteren zu erwarten sind, darf nicht davon abhalten, sie zu thematisieren und auf die politische Agenda zu setzen und nicht erst nach 2010.