

Fiskalische Gerechtigkeit in der kanadischen Föderation: Gedankenanstöße zur zweiten Stufe der Föderalismusreform in Deutschland

*Christian Leuprecht**

Ist es möglich, föderal und fiskalisch zu dezentralisieren, ohne dabei soziale Gerechtigkeit aufs Spiel zu setzen? Das Leitargument dieses Kapitels ist, dass die kanadische Lösung zum Finanzausgleich empirisch belegt, dass es sich bei Dezentralisierung und Gerechtigkeit nicht um ein Nullsummenspiel handelt. Im Gegenteil, der Finanzausgleich ist eines von mehreren Instrumenten, die das Potential haben, die politische, soziale, und wirtschaftliche Kapazität eines föderalen Systems voll auszuschöpfen. Doch ist das nur dann möglich, wenn effektive Dezentralisierung, nationale Solidarität und die Integrität der internen wirtschaftlichen Union als Positivsummenspiel verwirklicht werden. Dafür dient der kanadische Finanzausgleich als Paradebeispiel.

Der kanadische Finanzausgleich ist zwar sehr politisiert, doch gerade deswegen den Wählern gegenüber sehr demokratisch verantwortlich; föderal – sowohl bei Einnahmen als auch bei Ausgaben – dezentralisiert, aber dennoch mit national einigermaßen symmetrischen Ergebnissen, und gerecht, wenn auch nicht einheitlich gestaltet. Die Provinzen, die sich in Fläche, Wirtschaft, Kultur und Bevölkerung stark voneinander absetzen, sind für die wichtigsten öffentlichen Dienste wie das Gesundheits-, Bildungs- und Sozialsystem verantwortlich und genießen bei deren Gestaltung und Angebot ziemlich großen Spielraum. Mit der Bundesregierung teilen sie sich den Zugang zu den wichtigsten Steuerquellen. Trotz des relativ hohen Grades an Dezentralisierung werden über 20 Prozent der Provinzausgaben (und in manchen Fällen bis zu 50 Prozent) aufgrund einer vertikalen Unausgewogenheit durch Transfers vom Bund an die Provinzen finanziert. Diese Transfers sind allerdings recht unbestimmt. Die fiskalischen Arrangements lassen auch Asymmetrie zu (insbesondere was Quebec betrifft).

Obgleich in der Verfassung verankert, ist der Finanzausgleich in Kanada aufgrund seiner formellen und institutionellen „Seichte“ recht politisiert. In Kanada entscheiden also letztendlich Politik – und insbesondere Bundespolitiker der jeweiligen Bundesregierung – über Transfers an Provinzen. Die Verfassung lässt der Politik relativ großen Spielraum, denn nur „gleichwertige“ öffentliche Dienstleistungen zu „gleichwertiger“ Besteuerung sind dort verankert. Kanadas Finanzausgleich basiert also auf dem Differenzial zwischen Einkommensaufkommen und Dienstleistungsverpflichtungen. Allerdings wird in Kanada nur auf Seite der Einnahmen, nicht aber auf Seite der Ausgaben ausgeglichen. Die Umlagerung selber ist in verschiedenen Aufgabengebieten in unterschiedliche Transfers aufgeteilt, wobei Transfers für das Gesundheits- und Sozialwesen den bei weitem größten Teil darstellen. Weiterhin haben kanadische Provinzen die

* Meinen Kollegen am Institute of Intergovernmental Relations bin ich zu Dank für die Unterstützung bei der Vorbereitung dieses Kapitels verpflichtet, ganz besonders Robin Boadway, dessen Hintergrundliteratur (insbesondere 2007) bei der Anfertigung dieses Texts als wichtige Vorlage diente.

Wahl, sich aus gewissen nationalen Programmen auszuklinken und Zahlungen des Bundes direkt in Anspruch zu nehmen, so lange die Provinz ein Parallelprogramm aufbaut, das die selben Kriterien erfüllt.

Da es sich bei den Zielen und Prinzipien eines Finanzausgleichs letztendlich um umstrittene Werturteile handelt, muss man sich natürlich vorweg im Klaren darüber sein, dass es kein eindeutig unverfängliches Finanzausgleichssystem gibt. Dazu kommt, dass die Prinzipien des Finanzausgleichs oft anderen Regierungszielen widersprechen, und dass für jegliche Lösung dieser Widersprüche verschiedene politische Ziele abgewogen werden müssen. Trotzdem ist das kanadische System ein Paradebeispiel einer recht optimalen Lösung des Fiskalföderalismus. Autonome Provinz- und Stadtregierungen sind für einen Großteil der öffentlichen Dienste verantwortlich. Mit der Bundesregierung teilen sie sich uneingeschränkten Zugang zu allen wichtigen Steuerquellen und jede Regierungsebene ist für ihr Hauptsteueraufkommen selbst verantwortlich. Umlagerungen des Bundes sind nur so intrusiv wie nötig, um nationale Ziele zu garantieren. Die beiden Haupttransfers – ungebundene Ausgleichstransfers und gleiche Pro-Kopf-Block-Transfers zur Unterstützung von Sozialprogrammen der Provinzen – machen es möglich, effektiv dezentralisierte Entscheidungen zu treffen, indem sie sicherstellen, dass Provinzen vergleichbare fiskalische Kapazitäten haben, um wichtige Dienstleistungen zu gewährleisten und um Gesundheits-, Sozial- und Universitätsprogramme sicherzustellen, die minimalen nationalen Standards entsprechen. Föderal-provinziale Abmachungen haben zu beneidenswerter Harmonisierung von Einkommen- und Umsatzsteuer geführt, denen Provinzen allerdings nicht beitreten müssen, und bieten die Grundlage für eine effiziente, interne, wirtschaftliche Union und eine faire und gerechte soziale Union.

Kanada ist ein großes, vielfältiges Land mit zehn Provinzen, deren Geographie, Rohstoffe, wirtschaftliche Entwicklung und Bevölkerung sich stark voneinander unterscheiden. Kanada ist zwar das zweitgrößte Land der Erde, hat aber nur knapp 33 Millionen Einwohner. Davon wohnen 80 Prozent innerhalb eines Radius von 100 Kilometern von der Grenze zu den USA, über ein Drittel in einer der 10 Provinzen und 3 Territorien und 60 Prozent in nur zwei Provinzen. Ontario hat 12,5 Millionen Einwohner auf über einer Million Quadratkilometer und ein pro-Kopf-Einkommen von EUR 27.000. Die Prinz Edward Insel hat 138.000 Einwohner, 5.660 Quadratkilometer und ein pro Kopf Einkommen von EUR 19.000. Der nationale Durchschnitt liegt bei EUR 25.400. Das Gefälle verläuft ungefähr von West nach Ost.

Die fiskalische Situation und die fiskalischen Aussichten der kanadischen Föderation sind äußerst robust. Acht der zehn Provinzen verzeichnen keine Haushaltsdefizite. Auch die Bundesregierung meldet seit zehn Jahren Überschuss und weist als einzige Regierung unter den G7 einen Überschuss aus, der 2005 umgerechnet EUR 8,5 Milliarden (1 Prozent des Bruttoinlandprodukts) ausmachte. Kanada hat die niedrigste Schuldenlast der G7 und Kanadas Nettoschulden machen mittlerweile nur noch 30 Prozent des Bruttoinlandprodukts aus (im Vergleich zum G7-Durchschnitt von 52,7 Prozent).

Zweck dieses Kapitels ist es, sich auf den kanadischen Fiskalföderalismus und Finanzausgleich zu berufen, der bei der Debatte zur Föderalismusreform II in Deutschland

als Argumentationshilfe dienen soll. Insofern wird das kanadische System nicht nur deskriptiv dargestellt, sondern diese Darstellung wird in den grundlegenden theoretischen, normativen, strukturellen und soziologischen Debatten und Trends kontextualisiert. Im ersten Teil des Kapitels werden sowohl die Verfassungsgrundlage des kanadischen Fiskalföderalismus vorgestellt als auch die grundlegenden Werte, die darin verankert sind. Im zweiten Teil wird der kanadische Fiskalföderalismus im eigentlichen Sinne vorgestellt. Der dritte Teil versucht den kanadischen Finanzausgleich kritisch zu deuten. Der vierte Teil befasst sich mit Fragen und Auswirkungen von politischer und fiskalischer Dezentralisierung. Und der Schlussteil des Kapitels befasst sich mit Folgerungen für Föderalpolitik, die sich aus der vorangegangenen Analyse ergeben.

I. Das Gerechtigkeitsprinzip: Gleichwertigkeit statt Einheitlichkeit

Hinsichtlich der Dienstleistungen, die zu gewährleisten sind, der Chancengleichheit und der wirtschaftlichen Entwicklung macht die kanadische Verfassung gewisse Auflagen, die die Gesetzgebung des Bundes und der Provinzen dementsprechend einschränken. Die Bundesregierung muss außerdem den Provinzen gegenüber Ausgleichszahlungen leisten, denn sowohl Kanada als auch Deutschland sind verfassungsmäßig zur Umlage der wirtschaftlichen Ressourcen und finanziellen Kapazitäten zwischen Bund und Ländern verpflichtet. Art. 72 Abs. 2 GG gleicht Artikel 36 des kanadischen Verfassungsaktes (1982), der festlegt:

(1) Without altering the legislative authority of Parliament or of the provincial legislatures, or the rights of any of them with respect to the exercise of their legislative authority, Parliament and the legislatures, together with the government of Canada and the provincial governments, are committed to

- a. promoting equal opportunities for the well-being of Canadians;
- b. furthering economic development to reduce disparity in opportunities; and
- c. providing essential public services of reasonable quality to all Canadians.

(2) Parliament and the government of Canada are committed to the principle of making equalization payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation.

Die Gesetzgebung ist durch die *Canadian Charter of Rights and Freedoms* sowie Vorgaben, sich möglichst nicht in den Handel zwischen Provinzen einzumischen, eingeschränkt.

Die beiden Teile des Artikels 36 ergänzen sich. Klausel 36(2) bezieht sich direkt auf den Finanzausgleich; Klausel 36(1) bekräftigt die gesellschaftliche Rolle des Finanzausgleichs und des Systems der Sozialtransfers als Instrumente zur Förderung von Chancengleichheit, wirtschaftlicher Entwicklung und einem Angebot notwendiger öffentlicher Dienstleistungen von zumutbarer Qualität.

Unklar ist, ob Artikel 36 justiziabel ist. Einerseits ist es unwahrscheinlich, dass die Justiz einer demokratisch gewählten Regierung vorschreiben kann, wie sie ihre Aufla-

gen des Artikel 36 zu erfüllen hat. Andererseits wäre es durchaus vorstellbar, dass Gerichte entscheiden, ob die Auflagen des Artikel 36 erfüllt werden. Fest steht, dass Artikel 36 der Bundesregierung eine moralische und politische Auflage macht, ein Finanzausgleichsprogramm zu unterhalten, das dem Prinzip gerecht wird, nach dem Provinzen angemessene gleichwertige öffentliche Dienstleistungen zu angemessen gleichwertigen Steuersätzen anbieten können.

Das wirtschaftliche Gegenstück dieses Verfassungsprinzips sind die normativen Prinzipien von Gerechtigkeit und Leistungsfähigkeit (Boadway 2001, 2004). Bei dezentralisierten Rahmenbedingungen benötigen unterschiedliche Regionalregierungen verschiedene Steuersätze, um gleichwertige öffentliche Dienste gewährleisten zu können. Wenn für unterschiedliche Konjunkturen und Wirtschaftskapazität nicht ausgeglichen wird, dann erhalten ansonsten gleichgestellte Bürger – je nachdem wo sie wohnen – unterschiedliche Netto-Fiskalleistungen, wobei sich Netto-Fiskalleistung auf die Differenz zwischen dem Wert der erhaltenen öffentlichen Dienste und der Höhe der Steuerabgabe eines Bürgers bezieht.

Unter dem Gesichtspunkt der Effizienz würden solche Netto-Differenzen bei Fiskalleistungen dazu führen, dass die Fiskalanreize dort am höchsten sind, wo die Steuern am niedrigsten sind. Dadurch hervorgerufene Migration führt zu einer ineffizienten Verteilung von Mitteln, was innerhalb einer Föderation eine potentielle Quelle von Ineffizienz ist (obgleich deren quantitatives Gewicht umstritten bleibt). Aufgrund des Beweismaterials ist es allerdings unwahrscheinlich, dass man sich rein aus Effizienzgründen für vollen Finanzausgleich stark machen kann.

Horizontale Gerechtigkeit ist diesbezüglich das überzeugendere, aber auch umstrittenere Argument: Ansonsten gleiche Bürger sollten vom Staat gleich behandelt werden. Allerdings ist das so genannte Solidaritätsprinzip keineswegs selbstverständlich, da es mit bedeutenden Werturteilen verbunden ist. Insbesondere in einer Föderation ist es durchaus möglich, dass das Prinzip der Solidarität zwar auf alle Bürger innerhalb von Provinzen zutrifft, jedoch nur teilweise zwischen verschiedenen Provinzen. Der Solidaritätskonsens spiegelt politische Realitäten wider und sein Grad bildet die politische Begründung für den Finanzausgleich.

Die Prinzipien, auf denen der Finanzausgleich basiert, sind nicht absolut. Sie stehen mit anderen Prinzipien in Konflikt. Urteile müssen gefällt werden, um Konflikte zu lösen. Zum Beispiel muss zwischen Gerechtigkeit und Leistungsfähigkeit abgewogen werden, wenn es teurer ist, öffentliche Dienste an dem einen anstatt dem anderen Ort anzubieten. Innerhalb von Staaten und Provinzen ist das Dienstleistungsangebot für städtische und ländliche Einwohner nicht einheitlich.

Selbst wenn der nötige Solidaritätskonsens bestünde, wäre volle horizontale Gerechtigkeit nicht wünschenswert, denn eine der Kerneigenschaften einer Föderation ist die Möglichkeit unterschiedlichen Vorgehens und dezentralisierter Entscheidungs- und Gestaltungsbedingungen. Provinzregierungen wählen normalerweise unterschiedliche Mischungen von Gütern und Dienstleistungen und finanzieren diese auf verschiedene Art. Diese heterogene Vorgehensweise macht volle horizontale Gerechtigkeit für alle Bürger in allen Provinzen fast unmöglich. Diese anzustreben, würde bedeuten, den Aus-

differenzierungseffekt provinzieller Politikfelder rückgängig zu machen und somit den Vorteil dezentralisierter Entscheidungen aufzuheben.

Wieso dann überhaupt fiskalisch ausgleichen, wenn volle horizontale Gerechtigkeit sowohl unerreichbar als auch unerschwinglich erscheint? Artikel 36(2) stellt einen Kompromiss zwischen den Vorteilen dezentralisierter Entscheidungen und dem Ideal der solidarischen Gleichbehandlung dar. Dieser Kompromiss beruht auf Finanzausgleichszahlungen, die gewährleisten, dass jede Provinzregierung überhaupt die Möglichkeit hat, einigermaßen gleichwertige Niveaus an öffentlichen Diensten zu einigermaßen gleichen Steuerabgaben anbieten zu können, ohne sie dabei zu wirklich gleichwertigen Dienstleistungen zu verpflichten. Der Ausgleich des Fiskalpotentials nennt sich fiskalische Gerechtigkeit.

Ein perfektes Finanzausgleichssystem in einer dezentralisierten Föderation, in der Provinzen das Recht haben, ihre eigenen fiskalischen Prioritäten zu setzen, gibt es nicht. Provinzen agieren notwendigerweise unterschiedlich. Obwohl das wünschenswert ist, kann und sollte man vom Finanzausgleich auch nicht erwarten, dass er Netto-Fiskalergebnisse für sämtliche Bürger ausgleicht. Der Vorschlag, dass zumindest die Möglichkeit dazu gewährleistet sein sollte, ist ein sinnvoller Kompromiss. Da sich Provinzen heterogen verhalten, ist es sowieso ungewiss, was es überhaupt bedeutet, gleichwertige öffentliche Dienstleistungen bereit zu stellen. Des Weiteren kann dadurch, dass der Finanzausgleich in Werturteilen begründet ist, dessen Gestaltung gar nicht eindeutig sein.

De facto wird in Kanada bei armen Provinzen bis zum gemeinsamen Standard ausgeglichen. Dennoch behalten die reicheren Provinzen ihre höhere fiskalische Kapazität bei. Das ist prinzipiell ein Verstoß gegen die fiskalische Gerechtigkeit. Voller Ausgleich wäre in einem Bruttosystem möglich, doch da das heißen würde, alle Provinzen auf die fiskalische Kapazität der reichsten Provinz anzuheben, wäre das eine teure Angelegenheit, insbesondere in Anbetracht der Dezentralisierung der Einnahmen der Provinzen. Volle Finanzausgleichssysteme sind wesentlich einfacher zu implementieren, wenn die vertikale Diskrepanz recht groß ist (wie z. B. in Australien).

II. Fiskalföderalismus in Kanada

Die kanadische Bundesregierung kann jederzeit Steuer erheben, Gelder ausgeben wie sie wünscht sowie Geld anleihen und ausleihen. Generell kann der Bund Gesetze zum Frieden, zur Ordnung und zur guten Regierung erlassen. Den Provinzen sind der Großteil der Sozialaufgaben, wie das Gesundheitswesen und das Bildungswesen, zugeordnet. Tabelle 1 stellt die Direktausgaben pro Gebietskörperschaft und Funktion dar:

Tabelle 1

Funktion	Bund	Provinzen	Städte	Alle Regierungsebenen
Verteidigung	100,0	0	0	100 %
Schuldenabzahlungen	53,2	42,1	4,7	100 %
Generelle Administration	44,0	27,3	28,7	100 %
Recht und Ordnung	55,4	23,1	21,5	100 %
Wirtschaftswesen	26,9	47,7	25,4	100 %
Sozialwesen	57,6	37,1	5,3	100 %
Gesundheitswesen	21,0	77,7	1,3	100 %
Bildung	5,3	52,6	42,1	100 %
Subventionen				100 %
Gesamtanteil	37,4	45,1	17,5	100 %
Lokale öffentliche Dienstleistungen	0	0	100,0	100 %

Obleich Provinzen verfassungsmäßig eigentlich nur indirekte Steuern erheben können, können sie heutzutage ihr Steuerwesen betreiben wie sie wollen. Den Provinzen untersteht auch der Großteil der Bodenschätze. Diese haben sich als Kernstück der kanadischen Föderation und interprovinzialer Konflikte entpuppt, denn durch sie ergeben sich bemerkenswerte horizontale Unausgewogenheiten. Weitere Unterschiede zwischen Provinzen ergeben sich aufgrund unterschiedlicher Gewerbe- und Kapitalsteuern und unterschiedlicher Regulierung von Kapital und Arbeitsmärkten. Provinzen haben unbegrenzte Kontrolle über ihre Haushalte und können Geld anleihen und ausleihen.

Städte unterstehen den Provinzen. Sie befassen sich mit lokaler Dienstleistung und spielen oft bei der Ausführung von Provinzdienstleistungen wie Sozialabgaben und Bildung eine Rolle. Städte müssen sich hauptsächlich mit Grundsteuer und Nutzentgelt begnügen, können aber über ihre eigenen Grundsteuersätze bestimmen. Sie können auch an- und ausleihen, allerdings mit Beschränkungen, was die Infrastruktur betrifft. Tabelle 2 stellt die Einnahmequellen und Gebietskörperschaft dar.

Um zu messen, wie föderal ein Staat denn nun wirklich ist, ist Fiskalföderalismus ein wahrhafter Lackmustest (Watts 1999a, 1999b). Kanada ist dementsprechend höchst föderal, da fiskalische Entscheidungen sehr dezentralisiert sind. Bund und Länder können ihre Finanzpolitik verhältnismäßig unabhängig voneinander betreiben. Dass das Aggregat der Provinzhaushalte mit dem Bundeshaushalt vergleichbar ist, ist Beweis dafür, dass Fiskalpolitik letztendlich gemeinsame Aufgabe ist. Und da sie auf die gleichen Steuerbasen Zugriff haben, sind Bund und Provinzen letztendlich doch voneinander abhängig. Sowohl der Bund als auch die größeren Provinzen betreiben eine aktive Fiskalpolitik mit makrowirtschaftlichen Zielen, die sich auf Steuern, Ausgaben und Transfers stützt. Weil Kanadas politische Kultur mittlerweile Haushaltsdefiziten sehr skeptisch gegenüber steht, versuchen Bund und Provinzen Defizitpolitik weitgehend zu vermeiden. Allerdings muss man betonen, dass dieser Zwang weder von der Verfassung ausgeht noch den Provinzen vom Bund aufgezwungen wurde. Vielmehr handelt es sich

um eine Einstellung der Wähler in einem Fiskalföderalismus, in dem Regierungen den Wählern gegenüber hohe politische Verantwortung tragen.¹

Tabelle 2

			Steuereintreibung und Administration	Einnahmenanteil (%)			
	Basis	Satz		Bund	Provinz	Lokal	Alle Regierungsebenen
Bund							
Einkommensteuer	Bund	Bund	Bund	64,7	35,3	0	100 %
Umsatzsteuer	Bund	Bund	Bund	45,3	54,7	0	
Sozialabgaben	Bund	Bund	Bund	68,6	31,4	0	
Nutzentgelt	Bund	Bund	Bund	24,4	23,3	52,3	
Provinz							
Einkommensteuer	Bund	Provinz	Bund	64,7	35,3	0	100 %
Umsatzsteuer	Provinz	Provinz	Bund u. Prov.	45,3	54,7	0	
Sozialabgaben	Bund	Provinz	Bund	68,6	31,4	0	
Bodenschätze	Provinz	Provinz	Provinz	0	100,0	0	
Gesundheitsprämie	Provinz	Provinz	Provinz	0	100,0	0	
Grundsteuer	Provinz	Provinz	Provinz	0	2,2	97,8	
Nutzentgelt	Provinz	Provinz	Provinz	24,4	23,3	52,3	
Lokal							
Grundsteuer	Provinz	Lokal	Provinz	0	2,2	97,8	100 %
Nutzentgelt	Lokal	Lokal	Lokal	24,4	23,2	52,3	

Weil die Regierungsebenen in Kanada fiskalisch recht autonom sind und daher, was Entscheidungen betrifft, verhältnismäßig unabhängig, basiert der kanadische Finanzausgleich auf relativ hoher Verantwortlichkeit den Wählern gegenüber. Durch die fiskalische Unabhängigkeit entstehen auch keine „soft-budget constraint“-Probleme wie sie sich in Ländern ergeben, wo das Hauptsteueraufkommen bei der Zentralregierung liegt und diese dann je nach Bedarf fiskalisch auf andere Regierungsebenen umverteilt (Rodden, Eskeland und Litvack 2002). Das „soft-budget constraint“-Problem gibt es in Kanada nicht, denn der Großteil der Transfers ist in Formeln festgelegt und basiert auf

1 Bis zu welchem Grad diese politische Kultur gegenüber Defiziten von amerikanischen Verhältnissen geprägt ist, ist allerdings fraglich. Zwar vermeiden die meisten U.S. Staaten Defizite, doch inwieweit es sich dabei um eine politische Kultur im eigentlichen Sinne handelt, ist unklar, insbesondere wenn man die Rekordverschuldung der U.S. Bundesregierung in den letzten Jahren in Betracht zieht. Dazu kommt, dass Kanadier seit jeher ihrem Staat lange nicht so skeptisch gegenüberstehen wie die Amerikaner, was sich auch darin widerspiegelt, dass Kanadiern Steuern bedeutend weniger zuwider sind als den Amerikanern. Eine Umfrage nach der anderen belegt, dass Kanadier durchaus bereit sind, angemessen hohe und sogar höhere Steuern zu zahlen so lange sich diese auch sozialpolitisch bemerkbar machen und sich beispielsweise in besseren öffentlichen Dienstleistungen, einer ausgewogeneren Gesellschaft und weniger Armut widerspiegeln. Dieser Befund deutet auf eine verhältnismäßig hohe Zuversicht der Kanadier speziell gegenüber ihren Regierungen, aber auch generell gegenüber ihrem Staat hin. Da Kanada wohl das einzige G8 Land ist, dessen Bevölkerung sich Steuern gegenüber so optimistisch zeigt, liegt die Folgerung nahe, dass der kanadische Finanzausgleich auch erheblich zur Legitimierung des Staats und dessen Regierungen beiträgt.

Faktoren, die Regierungen nicht kontrollieren. Die Kombination aus politischer Verantwortlichkeit und Kapitalmarktdisziplin spiegelt sich in fiskalischer Disziplin der Bundes-, Provinz- und Stadtregierungen wider.

Jede Regierungsebene muss erhebliche Teile ihrer Einnahmen selber aufbringen und ist für ihren Haushalt selbst verantwortlich. Der Anteil der provinziellen Ausgaben, die von jeder Provinz selbst finanziert werden, steigt seit Jahrzehnten, weil Provinzen immer mehr Steuerraum beanspruchen, und weil deren Ausgabenaufgaben schneller gestiegen sind als Transfers vom Bund an die Provinzen.

Die Kompetenzbereichsteilung in Kanada ist also recht ideal (Ter-Minassian 1997; Ehtisham und Brosio 2006): Nationale Güter unterstehen der Bundesregierung, lokale Güter sind dezentralisiert. Provinzen sind für öffentliche Dienste an Bürgern verantwortlich, während der Bund für die großen Sozialtransfers zuständig ist. Beide Regierungsebenen haben auf die Hauptsteuerquellen Zugriff, womit jeder Grad von Einnahmenautonomie gewährleistet ist. Die Bundesregierung kann durch Transfers jede vertikale fiskalische Lücke zwischen Ausgabenaufgaben und Einkommenskapazität lindern; das gleiche gilt zwischen Provinzen und Städten.

Diese fiskalischen Transfers sind relativ einfach. In Kanada gibt es zwei Haupttransfers von Bund an Provinzen, die etwa ein Viertel des Bundeshaushalts ausmachen. Einer ist das Finanzausgleichssystem im eigentlichen Sinne; der andere ist das System der Sozialtransfers. Finanzausgleichszahlungen sind ungebundene Transfers vom Bund an die Provinzen, deren Einkommenskapazität unter der nationalen Norm liegt. Dabei wird nach einem repräsentativen Steuersystem vorgegangen. Für jede von derzeit 33 Einkommensquellen wird der Finanzausgleichsanspruch pro Kopf mit einer einfachen Formel errechnet: $E=t(B-b)$, wobei t der nationale Durchschnitt aller Provinzsteuersätze für diese Einkommensquelle ist, b die Pro-Kopf-Steuerbasis der Provinz und B die Pro-Kopf-Basis der fünf repräsentativen Provinzen.² Diese Rechnung wird für sämtliche Provinzen und Quellen wiederholt. Der Aggregatsanspruch errechnet sich, indem alle Einkommensquellen zusammengerechnet werden. Provinzen mit positiven Gesamtansprüchen bekommen einen Transfer, der ihren Ansprüchen entspricht. Provinzen mit negativen Aggregatsansprüchen erhalten nichts. Kanada hat also ein Bruttosystem mit Transfers an Provinzen, die Ansprüche stellen können, ohne dabei die übrigen Provinzen zu benachteiligen.

Der zweite Haupttransfer besteht aus Pro-Kopf-Überweisungen an Provinzregierungen, um das Gesundheits-, Bildungs- und Sozialwesen zu unterstützen. Seit neuestem ist dieser Transfer wieder in zwei Komponenten aufgeteilt: den *Canada Health Transfer* (CHT) und den *Canada Social Transfer* (CST).

2 Die 33 potentiellen Einkommensquellen der Provinzen sind nicht ganz unumstritten, wie z. B. Nutzungsentgelt, Einnahmen von Glücksspielen, Subventionen, Wasserkraftselektrizitätsversorgungseinnahmen, kleine Einnahmenquellen, Einnahmen von Städten. Unter bestimmten Bedingungen gibt es gewisse Ausnahmen. Boadway (2006: 15-21) erläutert die Details und erklärt die wirtschaftswissenschaftliche Rechnungsweise, durch welche die eigentlichen Finanzausgleichszahlungen für jede Provinz ermittelt werden.

Sowohl das eigentliche Finanzausgleichsprogramm als auch der CHT und der CST werden aus Steuergeldern des Bundes finanziert. Der CHT und der CST wirken also nicht nur ausgleichend, sondern sind ebenso Teil des formellen Finanzausgleichssystems.

Die Pro-Kopf-Transfers sind aus einem System hervorgegangen, in dem die Kosten für das Gesundheits- und Sozialwesen ursprünglich jeweils zur Hälfte von Bund und Provinzen getragen wurden, und die durch Block-Transfers für tertiäre Bildung ergänzt wurden. Diese Transfers wurden ursprünglich eingesetzt, um Provinzen dazu zu bringen, ein öffentliches Gesundheits- und Sozialwesen einzuführen.

Doch sobald diese Programme etabliert waren, wurde das kongruente Finanzierungsprinzip vom Bund nicht mehr als notwendig befunden. Wie viel genau der Bund heutzutage beisteuert, ist umstritten, da der Bund in seiner Rechnungsweise sogenannte Steuerpunkte (*tax points*) höher bewertet als die Provinzen. Doch es steht eindeutig fest, dass der Kostenanteil des Bundes seit 1977 deutlich gefallen ist. Aus diesem Grund stehen die Provinzen seither jedem Vorschlag der Bundesregierung, der Kostenteilung impliziert, skeptisch gegenüber, da sie aufgrund des Präzedenzfalls Angst haben, dass der Bund seinen Anteil einseitig senkt oder sich gar komplett zurückzieht und die Provinzen mit einer wachsenden oder gar der ganzen Rechnung zurück bleiben. Dieser Unilateralismus hat dem Vertrauen der Provinzen in den Bund enorm zugesetzt. Die Beziehung ging 1995 komplett in die Brüche, als der Bund Transfers einseitig und ohne Diskussion oder Vorankündigung um 40 Prozent kürzte, um seinen eigenen Haushalt auszugleichen. Aus Sicht der Provinzen sanierte die Bundesregierung ihren Haushalt auf Kosten der Provinzen.

Diese Transfers sind an minimale Bedingungen geknüpft. Um die gesamte Summe zu erhalten, dürfen Provinzen keine Aufenthaltsvorschriften für Sozialprogramme auflegen und ihr Gesundheitswesen muss recht groben Kriterien wie Zugänglichkeit, Erschwinglichkeit und Umfang entsprechen. Manche Provinzen wehren sich gegen Transfers, an die Bedingungen geknüpft sind. Sie argumentieren, dass es sich um provinzielle Kompetenzbereiche handelt, und dass das Ausmaß der Transfers als Anteil an provinziellen Ausgabeanforderungen unzureichend ist, um daran Bedingungen des Bundes zu knüpfen. Es gibt keine institutionellen Mechanismen, um solche Meinungsverschiedenheiten beizulegen.

Dazu kommen verschiedene, im Verhältnis zu den anderen, kleinere Transfers vom Bund an die Provinzen. Normalerweise sind diese zweckgebunden, wie z. B. die Finanzierung gemeinsamer Autobahnprojekte, öffentliche Dienste für Einwanderer, Arbeitsmarkttraining und Gesundheitsreform. Aufgrund der hohen Kosten, die im Zusammenhang mit der Gewährleistung von öffentlichen Dienstleistungen in den drei dünn besiedelten, aber flächenmäßig ausgedehnten Territorien steht, haben sie Anspruch auf spezielle Transfers, die Finanzausgleichszahlungen ersetzen. Der Finanzausgleich der Provinzen gegenüber Städten gleicht dem von Bund und Provinzen, nur dass ersterer hauptsächlich auf der Grundsteuer basiert und von Provinz zu Provinz variiert.

Da die Ausgaben der Territorialregierungen aufgrund von Wetter und Fläche höher sind, werden sie asymmetrisch gehandhabt. Asymmetrie ergibt sich auch dadurch, dass

sich Provinzen von bestimmten Transfers zurückziehen können und dafür mehr Steuer-
raum oder einen anderwärtigen Ausgleich bekommen. Davon ist Quebec besonders
betroffen, da es unter anderem sein eigenes Rentensystem betreibt und für die Bundes-
regierung die Umsatzsteuer eintreibt. Es handelt sich dabei allerdings nicht um eine
Sonderbehandlung, da diese Möglichkeit allen Provinzen zur Verfügung steht, nur neh-
men diese sie nicht wahr.

III. Die Debatte zum Finanzausgleich

Bis zu einem gewissen Grad teilen fast alle Gesellschaften ihren Wohlstand unter ihren
Bürgern auf. Föderationen weisen Ressourcen durch verfassungsvorgeschriebene und
nicht verfassungsvorgeschriebene Arrangements zu. In Ländern wie Kanada, der
Schweiz und Deutschland haben die regionalen Regierungsebenen verhältnismäßig gro-
ße Ausgabenaufgaben bzw. -auflagen. Das Verhältnis zwischen Einkommen und Aus-
gaben, vertikalen und horizontalen Ungleichgewichten und Fiskalausgleich und Umla-
gerung ist so entworfen, um zu vermeiden, dass die öffentlichen Dienstleistungen in den
Ländern unter gewisse nationale Standards fallen.

Unter Finanzausgleich versteht man normalerweise ein vertikales Umlageprogramm
vom Bund auf regionale Regierungsebenen. Finanzausgleich setzt also eine wesentliche
vertikale Diskrepanz zwischen Bund und Regionalregierungen voraus. Diese Diskre-
panz beruht auf der Kenntnis, dass in Föderationen die wichtigsten Umlageprogramme
auf der regionalen Ebene implementiert werden und dient normalerweise drei Zwecken.
Erstens macht sie es der Bundesregierung möglich, einen erheblichen Anteil des Rau-
mes bei Einkommen- und Verbrauchersteuer einzunehmen, um somit Steuerharmonisie-
rung zu fördern. Zweitens ist eine vertikale Diskrepanz die Voraussetzung für einen
Finanzausgleich zwischen Bund und Regionalregierungen. Drittens ermöglicht die ver-
tikale Diskrepanz der Bundesregierung konditionale Transfers, mit denen sie die Gestal-
tung von Sozialprogrammen auf Regionalebene beeinflussen kann.

Ein derartiges Schema gibt es in allen industrialisierten Föderationen außer in den
USA. Es zieht zum einen in Betracht, dass die Zentralregierung oft ein höheres Steuer-
aufkommen verzeichnet als die regionalen Regierungen. Das ist normalerweise nicht
nur so in der Verfassung verankert, sondern macht aus makroökonomischen Gründen
(ohne diese hier weiter zu erläutern) auch Sinn. Doch haben die regionalen Regierungen
oft hohen Ausgabendruck, da sie häufig (zumindest teilweise) für das Sozial- und Bil-
dungswesen zuständig sind. Es handelt sich hierbei also um eine Umlage von einer Re-
gierungsebene auf eine andere.

Doch ist diese intergouvernementale Interpretation des Finanzausgleichs natürlich
etwas kurzfristig. Denn in Kanada, wie auch in den meisten anderen Föderationen, gibt
es noch mindestens drei andere Umlagen, die ebenso umverteilend wirken.

Erstens gibt es Umlagen von der Zentralregierung direkt an die Bürger, ohne dabei
die regionale Regierungsebene einzuschalten. Ein kanadisches Beispiel ist das Arbeits-
losengeld, welches vom Bund direkt an die Bürger gezahlt wird. Es handelt sich inso-
fern um ein Paradebeispiel, als Arbeitslose in den vier Atlantikprovinzen und in Quebec

– die ja alle wirtschaftlich schwächer sind – oft mehr beziehen, weniger lang arbeiten müssen, um sich erneut zu qualifizieren, und zum Teil auch weniger einzahlen als in den fünf Provinzen westlich von Quebec, wo die Mehrheit der kanadischen Bevölkerung wohnt und der Großteil des Bruttoinlandprodukts erbracht wird.³ Ebenso gibt es bei Bundesprogrammen wie *Old Age Security* und dessen *Guaranteed Income Supplement* (als Pro-Kopf-Bevölkerungsanteil jeder Provinz gerechnet) – welches die staatlichen Leistungen für einkommensschwache Senioren aufstockt – in den fünf östlichen Provinzen wesentlich mehr Empfänger als im Rest des Landes. Dabei ist natürlich zu bedenken, dass diesbezügliche Leistungen überdurchschnittlich Senioren in dem Teil des Landes zugute kommen, der zwar konjunkturschwach ist, in dem jedoch die Lebenshaltungskosten gleichzeitig auch am niedrigsten sind. Obgleich es den traditionellen Finanzausgleich in den USA z. B. nicht gibt, bevorzugen diese, statt von einer Regierungsebene auf eine andere umzulagern, direkt an die Bürger umzuverteilen. Das ist natürlich auch ideologisch bedingt; denn regionale Regierungen in Föderationen (und nicht nur regionale Regierungen und nicht nur in Föderationen) sind ja prinzipiell weniger am Wohlbefinden ihrer Bevölkerung als an ihren idiosynkratischen Elite- und Prestigeprojekten interessiert. Daraus ergibt sich die normative Folgerung, dass Staaten, die wirklich an Umverteilung interessiert sind, lieber Bürgern direkt Geld zahlen als dieses an eine untere Regierungsebene zu überweisen. Problematisch wird es dann, wenn diese Leistungen nicht in die Fiskalföderalismusdebatte mit einbezogen werden.

Zweitens ist die Bundesumsatzsteuer (*Goods and Services Tax*) auch von redistributiver Natur. Da der Umsatz in konjunkturstarke Gegenden stärker ist als in konjunkturschwachen Regionen und das Aufkommen der GST in Kanada dem Bund zugute kommt, handelt es sich hierbei doch auch um eine Art Finanzausgleich. Durch die Umsatzsteuer werden Bürger in konjunkturschwachen Gegenden prinzipiell weniger besteuert – obgleich sie, wie bereits erwähnt, zugleich vom Bund direkt auch mehr Leistungen erhalten. Ist es überhaupt vertretbar, dass ein arbeitsloser Ontarier mit seinen regressiven Umsatzsteuerzahlungen eine konjunkturschwache Provinzregierung unterhält?

Drittens ist die Struktur- und Regionalpolitik nicht zu vergessen. Der traditionelle Finanzausgleich und das soziale Auffangnetz, die in der Nachkriegszeit aufgebaut wurden, befassen sich nur sehr bedingt mit den strukturellen Problemen wirtschaftlich unterentwickelter Regionen. Um dort wirtschaftlichen Aufschwung und Arbeit zu fördern, gibt der Bund jährlich Milliarden aus. Deren Wirkungskraft ist leider schwer abzuschätzen, denn man kann ihre Auswirkung schlecht von individuellen Programmen und anderen wirtschaftlichen Faktoren isolieren (Savoie 1992). An den diesbezüglich milliardenschweren Ausgaben des Bundes aber besteht kein Zweifel. Diese Fördermittel für Projekte, Kommunen und Firmen bzw. Investitionen sollten beim Finanzausgleich na-

3 In einer Studie von Boychuk und Banting (2004) über die 60 Regierungsgebiete in Nordamerika schneiden die vier Atlantikprovinzen und Quebec beim Arbeitslosengeld am besten ab. Westlich von Quebec wurden die Gelder früher wesentlich großzügiger ausgezahlt als in den USA, dort wird heutzutage weniger gewährt als in vielen US Staaten.

türlich genauso mit dazugerechnet werden wie Direkttransfers an Individuen und deren regressive Umsatzsteuerzahlungen.

Wenn man alle vier Aspekte des Finanzausgleichs, also den traditionellen Finanzausgleich und die drei weiteren Dimensionen, zusammen betrachtet, dann entfallen fast zwei Drittel der programmatischen Ausgaben des Bundes auf Transfers. Wenn man weiter in Betracht zieht, dass der Großteil der programmatischen Ausgaben der Provinzen auf Dienste mit einer Gerechtigkeitsdimension entfallen, kann man durchaus argumentieren, dass die Hauptaufgabe kanadischer Regierungen soziale und gesellschaftliche Gerechtigkeit ist. Die normativen Annahmen, die dahinter stecken, sind allerdings kontrovers. Denn der Bund hält an starkem und großem nationalwirtschaftlichem Spielraum und den entsprechenden Instrumenten fest, um diese Gerechtigkeitsaufgabe wahrzunehmen und zu gewährleisten. Dies setzt wiederum eine enge politische Union voraus. Normativ ist das gerechte Bürgertum also in einer engen Union fundiert.

IV. Fiskalische Ausdifferenzierung und politische Dezentralisierung

Mit diesem Ausgangspunkt stimmen die Provinzen natürlich nicht überein, denn Wettbewerb unter Provinzen und zwischen Provinzen und Bund kann ja auch zu effizienteren Dienstleistungen und innovativen Experimenten führen (Watts 1999). Insbesondere basieren viele verflochtene Programme und Initiativen des Bundes auf verschwenderischen, jedoch klientelistischen und wählerschaftsbedingten Ausgaben (wie z. B. ineffiziente Antworten des Bundes auf regionalen Druck und daher letztendlich unvorteilhafte makroökonomische Politik). Diese Probleme gibt es natürlich in jeder Föderation, doch sind sie – im Gegensatz zur allgemeinen Annahme der Föderalismusliteratur – keineswegs auf Föderationen beschränkt. Kanada ist insofern interessant, als kontrafaktisch verglichen werden kann, wie das unter einem Monopolanbieter aussehen würde (denn genau darauf läuft ja die kulturelle Bestrebung Quebecs hinaus). Theoretisch ist natürlich auch nicht klar, dass wirtschaftliche Integration politische Integration voraussetzt, denn zur wirtschaftlichen Integration könnte harmonisierte Politik prinzipiell ausreichen.

Und so ist es im Prinzip auch. Die Leistungsfähigkeit der kanadischen Wirtschaft wird viererlei gewährleistet. Erstens können Provinzen nicht in den Handel mit Gütern zwischen Provinzen eingreifen. Dies ist allerdings eine schwache Regelung, da sie sich nicht auf Güter oder Produktionsfaktoren bezieht. Zweitens hat der Bund sein Steueraufkommen benutzt, um Provinzen dazu zu zwingen, Mobilitätseinschränkungen bei Sozialleistungen äußerst gering zu halten. Drittens haben Abkommen zwischen Bund und Provinzen zur Harmonisierung ihrer Einkommenssteuer – und bis zu einem gewissen Grad Umsatzsteuerbasen – geführt. Viertens haben Bund und Provinzen ein ausgiebiges und detailliertes Binnenhandelsabkommen abgeschlossen. Theoretisch ist das Abkommen sehr umfangreich. Praktisch ist es allerdings nicht sehr wirksam, da der Mechanismus, um Konflikte beizulegen, sehr schwach ist.

Die Dezentralisierung fiskalischer Verantwortung an Provinzregierungen hat etliche Vorteile. Erstens erlaubt es Provinzen, ihre Programme an örtliche Notwendigkeiten

anzupassen. Zweitens verbessert es die Rentabilität öffentlicher Dienste. Drittens verbessert es Verantwortungsbewusstsein und Demokratie. Viertens senkt es administrative Kosten, indem es eine Entscheidungsebene eliminiert und Tätigkeitskosten senkt. Fünftens führt es zu Innovation beim Anbieten von öffentlichen Diensten und macht diese leistungsstärker.

Dezentralisierung hat selbstverständlich auch gewisse Nachteile, die sich auf Leistungskraft und Gerechtigkeit auswirken. Die Dezentralisierung öffentlicher Dienste und Einkunftsaufgaben schlägt sich zwangsläufig in differierender fiskalischer Kapazität nieder. Dezentralisierung spiegelt sich auch in unterschiedlicher Verpflichtung gegenüber Zielen der nationalen Gerechtigkeit wider. Dezentralisierung zu handhaben hat sich als Herausforderung für die kanadische Föderation erwiesen. Und je unabhängiger Provinzen finanziell werden, desto größer ist diese Herausforderung.

Fiskalische Unterschiede in Kanada ergeben sich aufgrund zweier Hauptursachen. Eine hängt mit der Dezentralisierung zusammen, die andere nicht. Letztere ergibt sich aus dem Recht der Provinzen, Rohstoffe unabhängig besteuern zu können. Die Kapazität von Provinzen, Einnahmen durch Rohstoffe aufzubringen, ist recht unterschiedlich. Die Verfassung verpflichtet den Bund zwar zum Ausgleich der fiskalischen Grundlagen von Provinzen, doch sind Rohstoffe von diesem Kalkül ausgenommen und werden daher nur bedingt ausgeglichen. Die zweite Ursache der Diskrepanz ergibt sich aufgrund unterschiedlicher Pro-Kopf-Einkommen zwischen Provinzen. Die Größe der fiskalischen Diskrepanz dieser Quelle hängt direkt von fiskalischer Dezentralisierung ab: Je mehr Provinzen auf ihre eigenen Einkommen angewiesen sind, desto größer die Diskrepanz. Im Gegensatz zu Bodenschätzen hat die Bundesregierung die Möglichkeit, solche fiskalischen Disparitäten durch unterschiedliche Einkommen in verschiedenen Provinzen auszugleichen, da sie auf Einkommensteuern oder dergleichen zurückgreifen kann. Dennoch erschwert Dezentralisierung der Bundesregierung die Umsetzung ihrer Finanzausgleichsziele, da Disparitäten wachsen, während ihr eigener Steuerraum schrumpft.

Fiskale Disparitäten können aufgrund unterschiedlicher Bedürfnisse für öffentliche Dienstleistungen und unterschiedlicher Kosten, diese Dienste anzubieten, auch bei Ausgaben vorkommen.⁴ Allerdings scheinen die Disparitäten bei Ausgaben geringer zu sein als bei Einnahmen. Denn Provinzen, in denen die Nachfrage aufgrund ihrer Bevölkerungsstruktur oder der Anzahl der Langzeitarbeitslosen am höchsten ist, tendieren dazu, die niedrigsten Anbieterkosten zu haben.

Diskrepanzen zwischen Provinzen gibt es insbesondere bei der Einkommen- und der Umsatzsteuer, aber auch bei Lohnsummen- und Sozialversicherungssteuern, bei Körperschaftsteuern und bei Kapitalsteuern: Generell sind sie in konjunktur- und bevölkerungsschwächeren Provinzen höher als in konjunktur- und bevölkerungsstärkeren Provinzen. Quebec ist mit seiner überdurchschnittlich hohen Einkommensteuer ein

4 Dabei erweist sich die generelle Annahme, dass Dienstleistungen in ländlichen Gebieten teurer kommen, als falsch. Zum einen besteht die größte Nachfrage nach teuren Dienstleistungen, wie z.B. spezialisierte Medizin, in städtischen Regionen, zum anderen fällt in ländlichen Gebieten die Nachfrage nach Bildung und Infrastruktur aufgrund des Bevölkerungsschwundes.

Sonderfall. Da französischsprachige Quebecer – die 82 Prozent der 7,7 Millionen Einwohner darstellen – generell nicht aus Quebec wegziehen, besteht in Quebec nur eine äußerst geringe Korrelation zwischen Steuersatz und interprovinzialer Mobilität. Aus dem gegenteiligen Grund gibt es im konjunkturstarke Alberta, das Arbeitskräfte benötigt, keine provinziale Umsatzsteuer und eine unter kanadischen Provinzen einmalige Pauschaleinkommenssteuer.

Allerdings ist zu betonen, dass sich trotz wirtschaftswissenschaftlicher Vorhersagen nur ein äußerst bedingter Wettbewerb bei der Einkommensteuer herausgestellt hat. Das berühmte „race to the bottom“ ist trotz der weiten Ermessensfreiheit der Provinzen bei Steuersätzen weder bei der Einkommensteuer noch bei der Körperschaftsteuer zustande gekommen.⁵ Die Gründe dafür sind allerdings unklar. Initiativen der Bundesregierung zur Harmonisierung der Einkommensteuer mögen dazu beigetragen haben, möglicherweise auch implizite Kooperation zwischen den Provinzen. Man kann diesen Tatbestand allerdings auch darauf zurückführen, dass Kanadas relativ starker Finanzausgleich, der den Provinzen auf ähnlicher fiskalischer Basis hält, die Anreize für Steuerwettbewerb reduziert, da eine konkurrenzbetonte Reduzierung der Steuersätze, um die Steuergrundlage zu vergrößern, bei weitem von reduzierten Fiskalausgleichszahlungen wett gemacht werden würde (Smart 1998). Mit Ausnahme von Albertas Steuerkapazität, die pro Kopf um die Hälfte über dem Durchschnitt liegt, weichen die relativen Steuersätze der Provinzen gering vom Durchschnitt ab.

Ineffizienz und Ungerechtigkeiten innerhalb des Bundes können dann zustande kommen, wenn dezentralisierte fiskalische Aufgaben der Provinzen zu großen Disparitäten bei der Gewährleistung von Dienstleistungen führen, und wenn fiskalische Verantwortung für die Dienstleistungen und Sozialleistungen unterschiedlich ausgeübt wird. Denn beide Regierungsebenen sind mit der Gewährleistung von Gerechtigkeit beauftragt, doch die meisten Programmgebiete dazu unterstehen den Provinzen. Dazu kommt ein ziemlich starker nationaler Konsens, dass Sozialleistungen, wie das Gesundheits-, Bildungs- und Sozialwesen, eine wichtige Regierungsleistung sind und einigermaßen gleichwertig sein sollten (Banting und Boadway 2004). Dieser Konsens ist sogar stärker als der gegenüber der progressiven Besteuerung. Daher ist Wohlstandsumlage die Hauptaufgabe von Regierungsausgaben.

Durch Transfers kann der Bund die Sozialpolitik auf Provinzebene einigermaßen steuern und dabei nationale Standards gewährleisten (Watts 1999; Boadway 2004), denn die Bundesregierung nimmt größeren Steuerraum in Anspruch als die Provinzen. Der Bund bemüht sich, durch Verhandlungen und Abkommen eine harmonisierte Politik zu gewährleisten. Konflikte sind in einem System, in dem beide Regierungsebenen gleiche Ziele und Zugriff auf ähnliche Steuerbasen haben und unabhängig agieren können, unvermeidbar. Dabei ergeben sich drei Brennpunkte. Erstens versucht die Bundesregierung mit ihrem Steueraufkommen, Sozialpolitik auf Provinzebene zu beeinflussen, indem sie Transfers mit Bedingungen verbindet. Der Bund hält dies für nötig, um Gerechtigkeit und Effizienz national zu gewährleisten. Die Provinzen sind der Meinung,

5 Die einzige Ausnahme ist die provinziale Erbschaftssteuer, deren Schwund auf Steuerwettbewerb zurückzuführen ist.

dass solche Bedingungen gegen den Geist der Verfassung verstoßen, die ihnen exklusive Gesetzgebung für das Gesundheits-, Bildungs- und Sozialwesen zuordnet. Der zweite Brennpunkt ergibt sich daraus, dass die Balance zwischen dem Steueraufkommen und dem Ausgabendruck der Bundes- und Provinzregierungen gefunden werden muss. Provinzen sind der Meinung, dass die Transfers des Bundes zu gering sind und es daher eine vertikale Unausgewogenheit gibt (Séguin 2002). Obgleich es umstritten ist, ob diese tatsächlich existiert, stehen zwei Lösungen zur Verfügung. Entweder überträgt der Bund den Provinzen mehr Steuerraum, indem er seine Steuern senkt und die Provinzen ihre Sätze heben, oder der Bund überweist üppigere Transfers. Die Provinzen sind sich bezüglich dieser Lösungsvorschläge uneinig. Generell bevorzugen wirtschafts- und bevölkerungsstärkere Provinzen, inklusive Quebec und Alberta, jedoch die erste Lösung. Der dritte Brennpunkt besteht aus horizontalen fiskalischen Unausgewogenheiten. Je dezentralisierter die Föderation geworden ist, desto größer sind die Unterschiede zwischen Provinzen gewachsen. Gewöhnlich wurde dies durch Transfers behoben, doch aufgrund steigender Preise von Bodenschätzen heben sich Provinzen mit Bodenschätzen immer mehr von denen ohne wichtige Aufkommen ab.

In den letzten Jahren haben sich Abgaben und Lizenzgebühren für Bodenschätze und erneuerbare Rohstoffe – insbesondere für Erdöl und Erdgas, das es nicht nur in Alberta, sondern auch in Saskatchewan, Britisch-Kolumbien, Neufundland und Neuschottland gibt – an die Provinzregierungen als ausschlaggebendste Variable bei der interprovinzialen Ausdifferenzierung entpuppt. Denn im Vergleich zu den meisten anderen Föderationen entfallen diese Abgaben in Kanada vorrangig auf die Provinzen.⁶ So ergibt sich, dass Alberta seine Netto-Provinzstaatsschulden mittlerweile abgezahlt hat (d. h. Alberta hat zwar weiterhin Schulden, doch sind sämtliche Verbindlichkeiten durch Aktivposten gedeckt). Ontario dagegen – wo 40 Prozent des Bruttoinlandprodukts erbracht werden – sitzt auf einem weiterhin wachsenden Netto-Schuldenberg von umgerechnet EUR 95 Milliarden. Nur zwei der zehn Provinzen Kanadas sind weiterhin gezwungen, Schulden aufzunehmen: Ontario und die Prinz-Edward-Insel. Doch muss Ontario trotz seiner stagnierenden Konjunktur pro Jahr EUR 15 Milliarden mehr an Ottawa abgeben als es in Leistungen und Transfers zurückbekommt. Wenngleich die effektive Summe dieses Ausfalls aufgrund verschiedener Rechnungsweisen umstritten ist, ist Ontario eindeutig – trotz seiner schwierigen Finanz- und Konjunkturlage – weiterhin Hauptzahler Kanadas (Courchene 2005).

Die Formel, die auf dem repräsentativen Steuersystem basiert, kommt daher von allen Seiten in Bedrängnis (Courchene 2005, 2006; Boadway 2007). Die Provinzen bevorzugen einen Standard, der auf zehn Provinzen beruht. Somit würde Alberta miteinbezogen und sämtliche Finanzausgleichsansprüche würden dementsprechend steigen (siehe den Bericht der von den Provinzen dazu eingesetzten Kommission: Advisory Panel on Fiscal Imbalance 2006). Die Bundesregierung aber sorgt sich, dass

6 Je nach der Art der Bodenschätze fällt das Einkommen, das eine Provinz daraus erzielt, in eine der 33 Kategorien, für die finanziell ausgeglichen wird. So können Einnahmen aus Bodenschätzen allerdings auch zu "Finanzausgleichsbeschlagnahmeeffekten" führen. Beispiel eines "Finanzausgleichsrückzahlungseffektes" ist Saskatchewan (Courchene 2004).

ihr dabei sämtlicher Spielraum über die gesamten Ausgleichszahlungen, die sie begleichen müsste, verloren geht, und dass unklar ist, wie sich die Zahlungen über die Zeit entwickeln werden. Aus diesem Grund forderte die Bundesregierung 2005 die Gesamtansprüche ein und legte deren Wachstumsraten fest. Sie setzte eine Kommission ein, die eine angemessene Formel und einen geeigneten Ausgleichsmechanismus vorschlagen sollte. Die Kommission schlug eine Rückkehr zu einem Formel-ausgleichssystem vor, das auf klaren Prinzipien beruht (Expert Panel on Equalization and Territorial Financing 2006).

V. Schlussgedanken

Gewöhnlich nimmt man an, dass der dezentralisierte und asymmetrische Charakter der kanadischen Föderation auf den kulturellen Ansprüchen Quebecs beruht. In Wirklichkeit handelt es sich um ein Land, das sich nicht nur kulturell, sondern auch wirtschaftlich, politisch und bevölkerungsmäßig immer mehr ausdifferenziert und fragmentiert (Leuprecht 2005). Derartige Wandlungen stellen sich sowohl als Grund als auch als Erklärung von Konflikt und Konsens in Kanada heraus. In den Worten von Richard Simeon:

Der Grad an interregionalem und intergouvernementalem Konflikt, Kooperation oder Wettbewerb ist weniger von Verfassungen oder intergouvernementaler Maschinerie bedingt. Vielmehr handelt es sich dabei um die grundlegende politische Wirtschaft, dem Sachverstand, der sich ergibt, der Mobilisation von Interessen und der Ambitionen der politischen Elite auf Ebene von Provinz und Bund.

Die Evolution der kanadischen Föderation übt Anpassungsdruck auf das System aus. Zusammen mit stark anwachsender Nachfrage nach öffentlichen Diensten der Provinzen stellt fiskalische Dezentralisierung ein Gleichgewicht in Aussicht, das sowohl vertikal als auch horizontal gestört ist. Intergouvernementale Beziehungen sind schwieriger geworden, seitdem jede Regierungsebene versucht, seine eigene Rolle innerhalb der Föderation klar zu definieren. Dieser Gewissenskampf ist nicht neu und ist in der Vergangenheit immer harten Verhandlungen und neuen fiskalischen Arrangements gewichen. Fraglich ist, ob aufgrund der ziemlich schnellen Wandlung, die das System derzeit durchläuft, Einverständnis zu erreichen ist.

Spannungen ergeben sich aus zwei grundlegenden Konflikten innerhalb der kanadischen Föderation. Erstens überträgt die Verfassung den Provinzen exklusiven legislativen Gestaltungsraum im wichtigen aber kostspieligen Gesundheits-, Bildungs- und Sozialwesen. Dennoch ist die Bundesregierung verfassungsgemäß dazu verpflichtet, notwendige öffentliche Dienstleistungen annehmbarer Qualität zu gewährleisten und Chancengleichheit für alle Kanadier zu fördern. Da die wichtigsten öffentlichen Dienste, um diesen Auflagen gerecht zu werden, den Provinzen unterstehen, steht dem Bund seine fiskalische Überlegenheit als einziges Steuerungsmittel zur Verfügung.

Zweitens gehören den Provinzen ihre Bodenschätze, die sie nach eigenem Willen besteuern können. Gleichzeitig hat aber die Bundesregierung die in der Verfassung veran-

kerte Auflage, Ausgleichstransfers zu zahlen, so dass alle Provinzen ausreichende Einnahmen haben, um einigermaßen gleichwertige öffentliche Dienste zu einigermaßen gleichwertigen Steuersätzen anbieten zu können. Da ein überdurchschnittlicher Teil der fiskalischen Disparität zwischen Provinzen auf Bodenschätze zurückzuführen ist, scheint die Erfüllung der Finanzausgleichsaufgabe eine Verletzung der provinziellen Eigentümerschaft der Einkommen aus Bodenschätzen unumgänglich zu machen.

In den letzten Jahren ist das System recht strapaziert worden. Eine unhaltbar verschuldete Bundesregierung kürzte einseitig und ohne Diskussion ihre programmatischen Ausgaben drastisch von 15,7 Prozent des Bruttoinlandprodukts 1993/94 auf 11 Prozent 2001. Dabei traf es Sozialtransfers an die Provinzen besonders hart. Die Provinzen sind der Ansicht, dass der Bund seine Schulden einfach auf die Provinzen umgeschichtet hat. Sie argumentieren weiter, dass somit eine fiskalische Unausgewogenheit entstanden ist, d. h. dass die Bundesregierung im Vergleich zu ihren Ausgaben zuviel Steuergelder kassiert, insbesondere in Anbetracht stark steigender Nachfrage nach Provinzaufgaben wie dem Gesundheitswesen.

Das vertikal gestörte Gleichgewicht verschlimmert sich durch dessen horizontale Störung. Das ist teilweise auf die Dezentralisierung der Einnahmen der Provinzen zurückzuführen, doch haben steigende Weltmarktpreise für Erdöl und Erdgas beispiellose fiskalische Disparitäten zwischen Provinzen hervorgerufen.

In Kanada ist die regionale Struktur der nationalen Wirtschaft mit der föderalen Struktur des Staats so verbunden, dass sich abwechselnd Trends zu Gunsten von Zentralisierung bzw. Dezentralisierung von wirtschaftlicher und politischer Macht ergeben. Manche Provinzen wollen Ottawa mehr wirtschaftspolitische Macht geben, während andere eher die wirtschaftliche Stellung der Provinzen stärken wollen. Über die Jahre haben Wandlungen in Kanadas politischer Wirtschaft die föderale Struktur äußerst strapaziert. Die Vertretung einflussreicher wirtschaftlicher Interessen in Montreal und Winnipeg, die eine starke zentrale Regierung in Ottawa voraussetzte, gab nach dem Ersten Weltkrieg neuen wirtschaftlichen Interessen in Toronto, Vancouver und später Calgary nach, die Ottawa zwar weniger benötigten als ihre Vorgänger, deren Interessen jedoch stärkere Provinzstaaten brauchten. Somit erklärt sich der nach dem Zweiten Weltkrieg wachsende Druck auf die grundlegende Dezentralisierung der politischen Macht. Daraus ergab sich der Anreiz, die Provinzen zu stärken, was ihnen dann erlaubte, sich neue Funktionen und neue Bestände anzumaßen (Stevenson 1977: 78).

Ähnliche strukturelle Bedingungen sind spätestens seit der Wiedervereinigung, aber eigentlich schon seit den 1980er Jahren auch in Deutschland gegeben. Das Zusammenreffen des europäischen Integrationsprozesses und der deutschen Wiedervereinigung übte im Verlauf der 1990er Jahre enormen Föderalismusreformdruck auf den Bundesstaat aus, seine internen Basisstrukturen und sozial-wirtschaftlichen Werte, Interessen und Politik zu überdenken. Die Tagesordnung der Verfassungsreform quoll über mit Vorschlägen, die unter anderem die Zusammenlegung kleinerer Bundesländer, fiskalföderale Beziehungen, Reform der Zusammensetzung und des Entscheidungsprozesses des Bundesrates sowie neue Repräsentationsformen in der Europäischen Union beinhalteten. Doch war auch die volkswirtschaftliche Situation bereits vor diesem ereignisrei-

chen Jahrzehnt am Reformdruck mitursächlich. Bereits während der 1980er Jahre stieg der Reformdruck, als das Nord-Süd-Gefälle zwischen schwächeren und stärkeren Ländern wachsenden politischen Konflikt und Konfrontation auslöste (Voigt 1989).

Seitdem ist das Nord-Süd-Gefälle von einem noch stärkeren Ost-West-Gefälle abgelöst worden. Zusammen mit den riesigen Kosten der Wiedervereinigung hat das sich regionalisierende Raster wirtschaftlicher Grundlagen die fiskalische Basis des deutschen föderalen Systems grundlegend geändert (Mackenstein and Jeffrey 1999: Kapitel 7; Gunlicks 2003: Kapitel 5). Bei den West-Ländern, welche die Hauptlast der fiskalischen Umlagen tragen müssen, hat dies große Unzufriedenheit hervorgerufen. Über das letzte Jahrzehnt haben sich die Deutschen den Kopf darüber zerbrochen, die neuen Länder unter Bedingungen einheitlicher (jetzt gleichwertiger) Lebensbedingungen, wie sie ursprünglich in Art. 72 Abs. 2 GG festgelegt wurden, in den Bund aufzunehmen.

Fiskalföderalismus ist Grund für Konflikt und Konsens in der Beziehung zwischen Bund und Ländern; die politische Legitimität, die relative politische Stabilität, sogar die Zukunft der Föderation selbst hängt davon ab:

I would argue that in considering the dynamics of federal and intergovernmental relations it is *also* important to consider the broader social and political context within which these financial relations operate. In virtually all federal and intergovernmental systems, financial relations have invariably constituted an important, indeed critical, aspect of their *political* operation. [...] This political significance places financial relations between central and constituent-unit governments at the heart of the processes of intergovernmental relations. Intergovernmental financial arrangements are therefore not simply technical adjustments but inevitably the result of *political* compromises (Watts 2003).

Die wirtschaftliche Aufgabe moderner Föderationen beruht sowohl auf dem Aufteilen von Ressourcen, Stabilisierung und Umverteilung als auch auf den in der Verfassung verankerten Werten, der Natur des föderalen politischen Systems, der Rolle von Parteiensystemen sowie der Ausdauer föderaler Werte und des föderalen Geistes (Burgess 2006: 148).

Das kanadische Föderalsystem wird diesbezüglich generell als vorbildlich empfunden. Ein dezentralisiertes System sichert Entscheidungen einen hohen Grad an Autonomie zu. Dies wird unterstützt von einem leistungsfähigen Finanzausgleichssystem, das, zusammen mit Sozialtransfers, den Provinzen ermöglicht, vergleichbare Dienstleistungsniveaus zu vergleichbaren Steuersätzen zu gewährleisten. Obgleich das Ausmaß an Dezentralisierung und der Einsatz der finanziellen Macht der Bundesregierung bei den Provinzen umstritten bleibt, setzt die Bundesregierung im Vergleich zu anderen Föderationen ihre finanzielle Macht relativ unaufdringlich ein. Dennoch werden nationale Standards bei der Gestaltung von Programmen eingehalten, ohne dabei den Entscheidungsspielraum von Provinzen einzudämmen, was ihnen wiederum erlaubt, Programme nach ihren Vorstellungen, Ansprüchen und Erwartungen zu gestalten und das Bedürfnis provinzgerecht zu decken und innovativ mit neuen Ansätzen zu experimentieren. Ein beachtlicher Grad an sozialer Gerechtigkeit wird trotz gewaltiger Unterschiede bei Einkommen und Ausgaben verschiedener Provinzen national sichergestellt.

Die vertikale Unausgewogenheit ist das strukturelle Hauptproblem, das gelöst werden muss (Budget 2006). Die Provinzen sind der Meinung, dass der Bund seine Trans-

fers in den letzten zehn Jahren maßlos zurückgefahren hat. Während der Bund es geschafft hat, in nur wenigen Jahren massive Haushaltsdefizite in beträchtliche Überschüsse zu verwandeln, sind die finanziellen Herausforderungen, die einigen Provinzen – insbesondere aufgrund des rasch steigendem Ausgabendrucks beim Gesundheitswesen – bevorstehen, nicht zu unterschätzen. Die Frage ist, ob das als gestört empfundene Gleichgewicht wieder hergestellt werden sollte, indem der Bund den Provinzen mehr Steuerraum überlässt oder indem der Bund seine Transfers erhöht. Diejenigen, welche erstere Lösung befürworten, argumentieren, dass die Rechenschaft dadurch verbessert werde, dass es für die Bundesregierung schwieriger werde, sich in provinzielle Kompetenzgebiete einzumischen, und dass den Provinzen einseitige Änderungen bei Transfers erspart blieben. Diejenigen, welche letztere Lösung befürworten, argumentieren, eine vertikale Diskrepanz sei unentbehrlich um fiskalische Gerechtigkeit, nationale Standards beim Sozialwesen und ein harmonisiertes Steuersystem zu gewährleisten.

Bibliographie

- Boadway, Robin 2007: Canada: Introductory Overview, in: John Kincaid/Anwar Shah (Hrsg.): *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*, Montreal/Kingston.
- Boadway, Robin 2007: Natural Resource Shocks and the Federal System: Boon and Curse?, in: Christian Leuprecht/Thomas J. Courchene (Hrsg.): *Fiscal Federalism and the Future of Canada*, Montreal/Kingston.
- Boadway, Robin 2006: Fiscal Equalization: The Canadian Experience, Paper based on a presentation prepared for the 4th Symposium on Fiscal Federalism, Institut d'Economica de Barcelona, May 30–31.
- Boadway, Robin 2005: Evaluating the Equalization Program: Notes for the Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing, June 2005, <http://www.eqfff-pfft.ca/submissions/EvaluatingtheEqualizationProgram.pdf>.
- Boadway, Robin 2004: The Theory and Practice of Equalization, in: *CESifo Economic Studies* 50, S. 211–254.
- Boadway, Robin 2001: Inter-Governmental Fiscal Relations, The Facilitator of Fiscal Decentralization, in: *Constitutional Political Economy* 12, S. 93–121.
- Boychuk, Gerard W./Keith G. Banting 2004: Converging and Diverging Paradoxes: National and Sub-National Variation in Income Maintenance Programs in Canada and the United States, in: Richard G. Harris (Hrsg.): *North American Linkages: Opportunities and Challenges for Canada*, Calgary, S. 533–572.
- Budget 2006: *Restoring Fiscal Balance: Focusing on Priorities*, Ottawa.
- Burgess, Michael 2006: *Comparative Federalism: Theory and Practice*, London.
- Advisory Panel on Fiscal Imbalance 2006: *Reconciling the Irreconcilable: Addressing Canada's Fiscal Imbalance*, Ottawa.
- Courchene, Thomas J. 2006: Energy Prices, Equalization, and Canadian Federalism: Comparing Canada's Energy Shocks, in: *Queen's Law Journal* 31, S. 644–695.

- Courchene, Thomas J. 2005: Resource Revenues and Equalization: Five Province vs. National-Average Standards, Alternatives to the Representative Tax System, and Revenue-Sharing Pools, Working Paper, August 2005, Montreal, <http://www.irpp.org/wp/archive/wp2005-04.pdf>.
- Courchene, Thomas J. 2005: Vertical and Horizontal Imbalances: An Ontario Perspective, Background Notes for a Presentation to the Standing Committee on Finance, House of Commons, 4 May, http://www.irpp.org/miscpubs/archive/tjc_050504.pdf.
- Courchene, Thomas J. 2004: Confiscatory Equalization: The Intriguing Case of Saskatchewan's Vanishing Energy Revenues, in: IRPP Choices 10(2), S. 1–39.
- Ehtisham, Ahmed/Giorgio Brosio (Hrsg.) 2006: Handbook of Fiscal Federalism, Cheltenham.
- Expert Panel on Equalization and Territorial Financing 2006: Achieving a National Purpose: Putting Equalization Back on Track, Ottawa.
- Gunlicks, Arthur B. 2003: The Länder and German Federalism, Manchester.
- Leuprecht, Christian 2005: Demographic Change and Federal Systems, in: Gisela Färber/Nils Otter (Hrsg.): Spatial Aspects of Federative Systems, Speyer.
- Mackenstein, Hans/Charlie Jeffrey 1999: Financing Equalization in the 1990s: On the Road Back to Karlsruhe?, in: Charlie Jeffrey (Hrsg.): Recasting German Federalism: The Legacies of Unification, London, S. 155–176.
- Rodden, Jonathan/Gunnar S. Eskeland/Jennie Litvack (Hrsg.) 2002: Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints, Cambridge, MA.
- Savoie, Donald J. 1992: Regional Economic Development: Canada's Search for Solutions, Toronto.
- Séguin Committee 2002: A New Division of Canada's Financial Resources, Québec.
- Smart, Michael 1998: Taxation and Deadweight Loss in a System of Intergovernmental Transfers, in: Canadian Journal of Economics 31, S. 189–206.
- Stevenson, Garth 1977: Federalism and the Political Economy of the Canadian State, in: Leo Panitch (Hrsg.): The Canadian State: Political Economy and Political Power, Toronto, S. 71–100.
- Ter-Minassian, Teresa (Hrsg.) 1997: Fiscal Federalism in Theory and Practice, Washington.
- Voigt, Rüdiger 1989: Financing the German Federal System in the 1980s, in: Publius: The Journal of Federalism 19(4), S. 99–113.
- Watts, Ronald L. 1999: The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study, Kingston.
- Watts, Ronald L. 1999: Comparing Federal Systems, Montreal/Kingston, S. 43-55.
- Watts, Ronald L. 2003: Introduction: Comparative Research and Fiscal Federalism, in: Regional and Federal Studies 13(4), S. 1–6.