



Themenpapier 5

Steuern und Ressourcen





Project: Power Sharing for a United Syria
Emser Straße 26
Berlin 12051
Germany

mail@kurdologie.de
+49 30 67 96 85 27

2017 | Berlin



Steuern und Ressourcen

Im Folgenden wird die Verteilung von Steuern und Ressourcen in politischen Mehrebenensystemen (Fiskalföderalismus) diskutiert. Im Fokus des Interesses stehen insbesondere die Finanzbeziehungen zwischen verschiedenen politischen Ebenen im Kontext von fiskaler Dezentralisierung. Das Papier orientiert sich an folgenden Leitfragen:

Wie funktioniert Fiskalföderalismus?

Welche Modelle zur Verteilung von Steuern gibt es?

Wie kann mit einer ungleichen Verteilung von finanziellen Kapazitäten umgegangen werden?

Welche Modelle zur Verteilung von natürlichen Ressourcen gibt es?

Diese Fragen können dabei nicht unabhängig voneinander beantwortet werden. So ist z.B. die Frage, welches Modell für die Erhebung und Verteilung der Steuern sinnvoll ist, davon abhängig, ob die natürlichen Ressourcen vom Glied- oder vom Zentralstaat genutzt und verwaltet werden.

Fiskalische Fragen sind außerdem stets abhängig von der Aufteilung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten: Ziel des Fiskalföderalismus ist es, jeder staatlichen Ebene die erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen und gleichzeitig Anreize für wirtschaftliche Entwicklung und den sorgsamen Umgang mit staatlichen Mitteln zu setzen. Daher sind auch wettbewerbsrechtliche Gesichtspunkte bei der Beantwortung fiskalischer Fragen zu berücksichtigen. So erweist es sich z.B. oft als sinnvoll, tiefen staatlichen Ebenen jene Steuersubstrate zuzuweisen, die örtlich gebunden sind (z.B. Grundstücksteuern), während mobile Steuersubstrate (z.B. Unternehmenssteuern) eher vom Zentralstaat besteuert werden.

1 Die Funktionsweise von Fiskalföderalismus

Die übergreifende Logik in einer föderalen Finanzordnung ist das sogenannte Konnexitätsprinzip, welches besagt, dass diejenige Ebene, der nach der Kompetenzverteilung zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten eine bestimmte Aufgabe zugewiesen wurde, auch für die dadurch entstehenden Kosten aufkommen muss. Dabei ist die Funktionsweise von Fiskalföderalismus eng an Prinzipien wie Subsidiarität und Autonomie gebunden, wonach Kompetenzen nur dann dem Zentralstaat übertragen werden sollten, wenn subnationale Einheiten der Aufgabe nicht gewachsen sind. In diesem Zusammenhang ist das Hauptziel von Fiskalföderalismus die Dezentralisierung von wichtigen und kostenintensiven Aufgaben, um politische Entscheidungsprozesse und staatliche Leistungserbringung näher an die Empfänger von Leistungen zu bringen und auf diesem Weg besser auf die spezifischen Bedürfnisse der Bürger in einem Staat eingehen zu können. Dies bietet eine Reihe von Vorteilen:

- Die dezentralisierte Bereitstellung von staatlichen Leistungen ermöglicht eine bessere Bedarfsorientierung und ist deshalb in der Regel kosteneffizienter.
- Die Bedarfsorientierung stellt sicher, dass nur notwendige staatliche Leistungen erbracht werden und verhindert einen einnahmen-maximierenden Staat.
- Die dezentrale und lokale Bereitstellung von staatlichen Leistungen ermöglicht eine schnellere Anpassung und Reaktion auf Notlagen (z.B. Krisen oder Naturkatastrophen).
- Subnationale und lokale Entscheidungsträger werden angehalten, kosteneffizient zu arbeiten und sind gezwungen, nach Innovationen und kostengünstigen Alternativen zu suchen.

Durch Fiskalföderalismus wird idealerweise subnationale Autonomie sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite verwirklicht. Dies bedeutet einerseits, dass die subnationalen Einheiten unabhängig vom Zentralstaat entscheiden können, wie und für was sie die vorhandenen Mittel verausgaben. Gleichzeitig ist impliziert, dass subnationale Einheiten über das Recht verfügen, Steuern zu erheben oder zumindest Steuersätze festzulegen. Ohne diese fiskale Autonomie ist es

subnationalen Einheiten nicht möglich, selbst Prioritäten zu setzen und sich dem politischen Einfluss des Zentralstaats zu entziehen.

Das Modell, das die Eigenständigkeit von subnationalen Einheiten am stärksten betont, ist das der vollständigen Steuerautonomie für diese Einheiten. Die Bedingung für ein solches Arrangement ist die Akzeptanz von Asymmetrien in föderalen Systemen. Vollständige Steuerautonomie funktioniert gewöhnlich folgendermaßen: eine subnationale Einheit in einem Föderalstaat monopolisiert die Steuererhebung und das Steuereinkommen in der jeweiligen Region, zahlt jedoch im Gegenzug für zentralstaatliche Leistungen. Diesem Modell folgen beispielsweise das Baskenland und die Provinz Navarra in Spanien sowie Südtirol in Italien. Es ist jedoch wichtig zu betonen, dass ein solches Modell vor allem für wirtschaftlich prosperierende subnationale Einheiten geeignet ist, die ohne finanzielle Hilfen vonseiten des Zentralstaats auskommen können.

In Systemen mit getrennter bzw. dualer Besteuerung (Trennsystem) wird die Autonomie und Eigenständigkeit von subnationalen Einheiten ebenfalls vergleichsweise stark betont. Exemplarisch für ein solches System sind die USA. Die US-amerikanischen Bundesstaaten verfügen über eigene exklusive Steuern und können entsprechend auch die Steuersätze für diese Steuern bestimmen. Dabei fallen wichtige Steuern wie die Umsatzsteuer in die Kompetenz der Bundesstaaten, was einen Wettbewerb zwischen den verschiedenen Bundesstaaten impliziert. Dieser Wettbewerb um nationale und internationale Investitionen begrenzt die Möglichkeiten der bundesstaatlichen Regierungen, plötzliche Steuererhöhungen in Bereichen zu implementieren, die in der Kompetenz der Bundesstaaten liegen. Gleichzeitig können US-Bürger mithilfe von Steuerreferenda die Steuersätze von Steuern auf bundesstaatlicher Ebene beeinflussen, was beispielsweise in Kalifornien schon zu Budgetkrisen und Finanzierungsengpässen führte.

Ein drittes Besteuerungsmodell, bezeichnet als „joint taxation“ oder Verbundsystem, stärkt eher den Zentralstaat und begrenzt die Autonomie subnationaler Einheiten. Diese Form der Erhebung und Verteilung von Steuern ist beispielsweise in Deutschland zu finden (mit einigen Ausnahmen). Dem Zentralstaat (Bund) kommt hinsichtlich der Steuergesetzgebung die wichtigste Rolle zu, was sich durch die Tatsache ausdrückt, dass fast alle Steuergesetze auf Bundesebene entschieden werden. Die subnationalen Gliedstaaten in Deutschland (Länder) nehmen über die zweite Parlamentskammer (Bundesrat) am Gesetzesprozess zur Steuergesetzgebung teil. Die Steuereinnahmen werden dann anhand von vorgegebenen Formeln zwischen dem Bund, den Ländern und der lokalen Ebene aufgeteilt. Einige Steuern kommen nur einer dieser drei Ebenen zugute. Gleichzeitig werden Mehrwertsteuer, Einkommenssteuer und Körperschaftssteuer, die kombiniert mehr als 70 Prozent der gesamten Steuereinnahmen in Deutschland ausmachen, zwischen allen drei Ebenen aufgeteilt.

Ein letztes Modell zur Erhebung und Verteilung von Steuern sieht vor, dass die subnationalen Einheiten keine oder lediglich insignifikante Steuerkompetenzen haben, stattdessen aber Zuweisungen vom Zentralstaat für die Bereitstellung von staatlichen Leistungen erhalten. Diese Art der Bezuschussung vonseiten des Zentralstaats lädt subnationale Einheiten freilich dazu ein, den Zentralstaat für unzureichende Mittel verantwortlich zu machen. Subnationale Regierungen fokussieren sich in diesem Modell in der Regel eher darauf, mehr finanzielle Zuschüsse zu bekommen, als bessere und kostengünstigere staatliche Leistungen bereitzustellen.

2 Der Umgang mit finanziellen Ungleichheiten: Finanzausgleichssysteme

Unabhängig von den vier vorgestellten Steuermodellen ist eine ausgewogene fiskalföderale Ausgestaltung in einem Staat an eine Reihe von Prinzipien gebunden: dazu gehören wie oben bereits erwähnt insbesondere Autonomie und Subsidiarität. Gleichzeitig sind jedoch Fairness, Solidarität und Gleichheit von elementarer Wichtigkeit für das Funktionieren von föderalen Staaten. Diese Prinzipien treten jedoch regelmäßig in Konflikt miteinander. Vollständige Steuerautonomie beispielsweise betont Eigenständigkeit und Subsidiarität, vernachlässigt jedoch Prinzipien wie Solidarität und

Gleichheit innerhalb eines Staates. Moderne Staaten sind zwangsläufig von wirtschaftlicher und sozialer Vielfalt geprägt, wobei manche subnationale Einheiten mehr finanzielle Kapazitäten besitzen als andere (beispielsweise durch die ungleiche Verteilung von natürlichen Ressourcen oder besonders erfolgreichen Industriezweigen). Deshalb sind Mechanismen für einen Finanzausgleich in föderalen Staaten notwendig. Während die Begründungen für Finanzausgleichssysteme zwischen verschiedenen Staaten variieren, bleibt das Ziel länderübergreifend das gleiche: reiche Gliedstaaten eines föderalen Staats unterstützen ärmere Gliedstaaten durch eine Umverteilung von Steuereinkommen. In Deutschland gilt in diesem Zusammenhang die vom Grundgesetz vorgegebene Maxime von bundesweit „gleichwertigen Lebensverhältnissen“. Ähnliches gilt für Kanada. Die kanadische Verfassung gibt vor, dass in jeder Provinz vergleichbare staatliche Leistungen bereitgestellt werden und gleichzeitig die Steuersätze nicht zu stark variieren dürfen, weshalb 2006 ein spezieller Finanzausgleichsmechanismus eingeführt wurde, um die Konzentration von Rohstoffen (Erdöl und Gas) in der Provinz Alberta auszugleichen .

Die einfachste Lösung zur Handhabung von finanziellen Ungleichheiten zwischen verschiedenen Gliedstaaten in föderalen Systemen ist die Umverteilung von Steuereinkommen des Zentralstaats. Diese Vorgehensweise wird als vertikaler Finanzausgleich bezeichnet und wird beispielsweise in Australien, Österreich oder Spanien praktiziert. In den USA findet ein solcher vertikaler Ausgleich in Form von sogenannten „federal grants“ des Zentralstaats für mehr oder weniger genau umrissene Aufgaben der Bundesstaaten und der lokalen Ebene statt. Diese Zuwendungen des Zentralstaats richten sich dabei hauptsächlich nach Kriterien wie Bevölkerungszahl, Finanzbedarf und Finanzkraft des jeweiligen Gliedstaates. In vielen Fällen sind diese Zuweisungen mit einer Selbstbeteiligungsquote der Gliedstaaten verbunden. Dies kann eine effiziente Lösung darstellen, da bei dieser Form des Finanzausgleichs lediglich der Zentralstaat und der begünstigte Gliedstaat am Prozess beteiligt sind. Ein Konflikt zwischen verschiedenen Gliedstaaten wird auf diese Weise größtenteils vermieden. Ein signifikanter Nachteil jedoch ist, dass die Teilnahme der subnationalen Einheiten am Entscheidungsprozess hinsichtlich der Finanzierung von Aufgaben reduziert wird auf die Rolle eines weitgehend passiven Empfängers mit nur begrenzter Kapazität eigene politische Prioritäten umzusetzen.

Dieser Nachteil wird umso deutlicher wenn man die verschiedenen Arten von Zuweisungen des Zentralstaats an die Gliedstaaten betrachtet. In föderalen Staaten ist es durchaus üblich, dass Gliedstaaten die Unterstützung des Zentralstaats anfordern, wenn die eigenen finanziellen Ressourcen für die Aufgabenerfüllung nicht ausreichen. Dies bietet dem Zentralstaat zwei Optionen der finanziellen Unterstützung: zweckgebundene Zuweisungen („conditional grants“) oder pauschale Zuweisungen („block grants“). Conditional grants stellen eine Ko-Finanzierung des Zentralstaats für bestimmte festgelegte Aufgaben der Gliedstaaten dar und sind hinsichtlich der Autonomie subnationaler Einheiten besonders problematisch, da der Zentralstaat auf diese Weise mithilfe von finanziellen Anreizen subnationale politische Prioritäten beeinflussen kann. Im deutschen Fall kann man beispielsweise beobachten, dass conditional grants die politischen Präferenzen der subnationalen Einheiten beeinflussen. Wenn der Zentralstaat zweckgebundene finanzielle Zuwendungen anbietet, tendieren subnationale Regierungen dazu, so viel Mittel wie möglich erhalten zu wollen – selbst wenn die Mittel an Politikinhalt gebunden sind, die eher zentralstaatliche als subnationale Prioritäten abbilden. Der Anteil von conditional grants an subnationalen Haushalten kann in verschiedenen Föderationen sehr unterschiedlich sein: Er reicht von nur 2,5 Prozent in Russland bis 48,4 Prozent in Mexiko (Schweiz: 17 %, Deutschland: 9,8 Prozent).

Die Alternative zu conditional grants sind block grants, die pauschale Zuweisungen des Zentralstaats an Gliedstaaten darstellen, wobei die Staaten selbst entscheiden, wie sie die Mittel verausgaben. Dies gibt den Gliedstaaten mehr Freiraum und Entscheidungsfreiheit, wobei jedoch auch bei block grants oft eine allgemeine Zweckbindung an gewisse Aufgabenbereiche wie beispielsweise Bildung oder Gesundheit besteht. Allerdings implizieren block grants, dass zentralstaatliche Zuweisungen an die

Gliedstaaten nicht bedarfsorientiert sind. Auch wenn ein block grant die anfallenden Ausgaben der Gliedstaaten nicht deckt, sind keine weiteren Zuweisungen zu erwarten. Auf diese Weise entzieht sich der Zentralstaat der Verantwortung und gewinnt gleichzeitig Planungssicherheit über sein Budget . Eine andere Art des finanziellen Ausgleichs ist der horizontale Finanzausgleich, bei dem das Prinzip föderaler Solidarität unter den Gliedstaaten besonders hervorgehoben wird. Im Unterschied zum vertikalen Ausgleich werden ärmere Gliedstaaten nicht mithilfe von zentralstaatlichen Zuweisungen unterstützt, sondern es findet eine direkte Umverteilung zwischen den Gliedstaaten statt. Das bekannteste Beispiel in diesem Zusammenhang ist der deutsche Länderfinanzausgleich. Sehr vereinfacht ausgedrückt, verbindet der deutsche Finanzausgleich einen vertikalen mit einem horizontalen Ausgleich, wobei der horizontale Ausgleich hauptsächlich dadurch geprägt ist, dass er Mittel von reicheren Bundesländern an weniger wohlhabende Länder umverteilt. Die Kritiker dieses Systems (hauptsächlich die reicheren Bundesländer) argumentieren, dass wirtschaftlich erfolgreiche Bundesländer für ihren Erfolg „bestraft“ werden, wogegen ärmere Bundesländer für ihre Erfolglosigkeit mit höheren Ausgleichszahlungen „belohnt“ werden. In diesem Sinne fragen sich die reicheren Länder, warum ein armes Land solide Haushaltspolitik betreiben soll, wenn der Zugriff auf die Kassen der reichen Länder garantiert ist. Gleichzeitig stellt sich die Frage, warum reichere Länder sich um eine erfolgreiche Budgetpolitik bemühen sollten, wenn dieser Erfolg ohnehin zum größten Teil anderen Bundesländern zugutekommt.

3 Die Verteilung von natürlichen Ressourcen

Fiskalföderale Arrangements stehen länderübergreifend oft im Mittelpunkt der politischen Debatte, da es letztlich um die Verteilung von finanziellen Kapazitäten und damit um die Regierungsfähigkeit geht. In Ländern mit signifikanten Vorkommen natürlicher Ressourcen fügt sich die Verteilung dieser Rohstoffe in die Diskussion um die Finanzbeziehungen innerhalb eines Staates ein. Je mehr natürliche Ressourcen in einem Land vorhanden sind und je konzentrierter diese auf einen bestimmten Landesteil verteilt sind, desto eher gibt es Verteilungskonflikte. Im Folgenden sollen drei grundlegende Verteilungsmechanismen von natürlichen Ressourcen diskutiert werden.

Die erste Möglichkeit sieht eine zentralstaatliche Kontrolle der natürlichen Ressourcen vor. Nach dieser Logik gehören Rohstoffe allen Bürgern des Landes und es sollen entsprechend alle Bürger gleichmäßig von dem Vorhandensein von Ressourcen profitieren. Der Zentralstaat verwaltet die Ressourcen und subnationale Einheiten haben bei diesem Modell kein Mitspracherecht hinsichtlich der Verteilung der Einnahmen durch den Verkauf der Rohstoffe. Großbritannien und Deutschland folgen diesem Modell. Zumindest im deutschen Beispiel ist die Kontrolle über natürliche Ressourcen jedoch weitgehend unwichtig, da Deutschland keine signifikanten Rohstoffvorkommen vorweisen kann. Im britischen Beispiel spielen hingegen beispielsweise die Öl- und Gasvorkommen vor der schottischen Küste eine Rolle in schottischen Unabhängigkeitsüberlegungen, da Unabhängigkeitsbefürworter der Zentralregierung in London nicht zuletzt vorwerfen, falsche Prioritäten bei der Verausgabung der Erdöl-Einnahmen zu setzen. Dies stellt gleichzeitig den Hauptnachteil dieses Modells dar: ressourcenreiche subnationale Einheiten fühlen sich in der Regel ungerecht behandelt, wenn sie keine Kontrolle über die Rohstoffe haben, die in ihrem eigenen Territorium vorhanden sind. Außerdem ist eine zentralstaatliche Kontrolle von Ressourcen meist sehr bürokratisch und anfällig für Korruption und Verschwendung. Gleichzeitig bietet dieses Modell jedoch auch eine Reihe von pragmatischen Vorteilen. Eine gute zentralstaatliche Verwaltung und Verteilung von Rohstoffen kann zur Gleichheit und gleichmäßigen wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes beitragen. Dies wiederum hat das Potenzial dazu, die Herausbildung von überregionaler Solidarität und Identität in einem Staat zu fördern. Diese Vorteile können sich jedoch nur entfalten, wenn sich kein Gliedstaat als Verlierer bei der Verteilung der Rohstoffeinnahmen sieht (was in der Regel auch voraussetzt, dass der rohstoffreiche Gliedstaat eine Entschädigung für die mit der Nutzung der Ressourcen verbundenen ökologischen Immissionen erhält).

Zweitens ist eine subnationale Kontrolle der natürlichen Ressourcen denkbar. In föderal organisierten Staaten würde dies bedeuten, dass die Gliedstaaten über die Rohstoffe, die in ihrem Territorium vorkommen, frei verfügen können. Die Zentralregierung hat keine Kontrolle über die Ressourcen und hat auch keine Möglichkeit den subnationalen Einheiten vorzugeben, wie und für welchen Zweck die Rohstoffeinnahmen ausgegeben werden. Dies hat einerseits den Vorteil, dass die Bürger von ressourcenreichen Gliedstaaten direkt vom Rohstoffreichtum profitieren und auf diese Weise finanziell unabhängiger vom Zentralstaat sind. Gleichzeitig können subnationale Regierungen mithilfe der Einnahmen durch den Rohstoffverkauf regionale Prioritäten umsetzen, die andernfalls nicht umsetzbar wären und für die der Zentralstaat kein Interesse zeigt. Außerdem ist es in der Regel einfacher für die Bürger eines Gliedstaats substaatliche Regierungen hinsichtlich ihres Ressourcenmanagements zu kontrollieren als eine zentralstaatliche Verwaltung, die unter Umständen weit von der betroffenen Region entfernt ist. Dieses Modell bringt jedoch auch Nachteile mit sich. Insbesondere wenn Rohstoffvorkommen in einem Land sehr ungleich verteilt sind, kann es zu substantiellen ökonomischen und sozialen Unterschieden innerhalb des Landes kommen, die potenziell in gewaltsame Verteilungskonflikte umschlagen oder eine massive Binnenmigration auslösen können. Um solche Konflikte einzudämmen, ist dann wiederum ein komplexer Finanzausgleichsmechanismus notwendig (siehe oben), der Rohstoffeinnahmen unter den verschiedenen Gliedstaaten einer Föderation umverteilt.

Dies leitet über zum dritten denkbaren Modell der Ressourcenverteilung: Zentralstaat und Gliedstaaten teilen sich die Einnahmen, die durch die Ausbeutung der natürlichen Ressourcen entstehen. Bei diesem Modell werden in der Regel fixe Formeln benutzt, die festlegen, welche politische Ebene über welchen Anteil der Ressourceneinnahmen verfügen kann. Im Irak erhält beispielsweise der Zentralstaat 70% der Einnahmen durch Erdöl, wogegen die verbleibenden 30% der Einnahmen jener Region zustehen, aus der das Erdöl stammt. Bei der Verwaltung der Ressourcen teilen sich beide Ebenen die Verantwortung wie beispielsweise bei der Regulierung von Bohrungen und Umweltschutzaufgaben. Dieses Modell wird oft als die gerechteste Option angesehen, da beide Ebenen von Rohstoffen profitieren und die Zentralregierung ihren Anteil idealerweise für die Unterstützung von ärmeren und rohstoffarmen Gliedstaaten verwendet. Der Nachteil liegt jedoch in der komplexen Handhabung einer solchen Regelung. Wie wird sichergestellt, dass beide Ebenen sich an die vereinbarte Aufteilung halten und nicht versuchen, sie zu ihrem jeweiligen Vorteil zu ändern? Wie wird Transparenz bei der Aufteilung der Einnahmen sichergestellt? Erfolgt die Ausbeutung der Ressourcen über staatseigene Unternehmen oder profitorientierte Firmen, die Konzessionen bezahlen? Solche Fragen bergen enormes Konfliktpotential und stellen damit ein signifikantes Stabilitätsrisiko für Länder mit fragiler Rechtstaatlichkeit dar.

4 Kredite und Entwicklungsgelder

Politische Transitionen gehen in der Regel mit weitreichenden wirtschaftspolitischen Änderungen einher, in Post-Konfliktstaaten ist der Bedarf an Krediten und Entwicklungshilfe für den Wiederaufbau besonders hoch. Abgesehen von den in diesem Überblickspapier behandelten Themen stellt sich daher die Frage, ob subnationale Einheiten unabhängig vom Zentralstaat Kredite aufnehmen und Entwicklungsgelder empfangen dürfen.

Bei der Beantwortung dieser Frage gilt es, unterschiedliche Aspekte gegeneinander abzuwägen. Dürfen Regionen gar keine Kredite aufnehmen, fehlen ihnen oft die Mittel für notwendige Infrastrukturprojekte (die auch Private mit Hilfe von Krediten bewältigen würden). Wird ihrer Verschuldung umgekehrt keine Schranke gesetzt, kann eine Region durch Überschuldung die Kreditwürdigkeit des ganzen Landes gefährden. Als sinnvoll erweist sich deshalb oft die Regulierung der Verschuldung (z.B. nur für Investitionen, nicht für laufende Ausgaben, nur bis zu einem bestimmten Volumen etc.). In Deutschland beispielsweise sind die Bundesländer berechtigt, Kredite aufzunehmen. Gleichzeitig gibt es seit 2009 eine sogenannte Schuldenbremse, die vorsieht, dass die Bundesländer ab 2020 keine neuen Schulden mehr aufnehmen dürfen. Damit soll einer zunehmenden



Verschuldung und einer damit verbundenen mangelnden politischen Handlungsfähigkeit entgegengewirkt werden. Die indische Verfassung ihrerseits erlaubt es Bundesstaaten nicht, eigenständig internationale Kredite aufzunehmen – Bundesstaaten dürfen sich lediglich national verschulden. Allerdings dürfen indische Bundesstaaten seit 2017 von internationalen Entwicklungsorganisationen Kredite für Infrastrukturprojekte empfangen. Der Umfang solcher Entwicklungshilfekredite wird jedoch wiederum eingeschränkt vom sogenannten Fiscal Responsibility and Budget Management-Gesetz, um eine Überschuldung einzelner Bundesstaaten zu vermeiden .

