

Beihefte der Konjunkturpolitik

Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung

Applied Economics Quarterly

Heft 50

Europäischer und nationaler Fiskalföderalismus

Workshop des Arbeitskreises
Berlin-Brandenburgischer Wirtschaftswissenschaftler
am 20. November 1998

Herausgegeben von
Michael C. Burda, Helmut Seitz
und Gert Wagner



Duncker & Humblot · Berlin

Europäischer und nationaler Fiskalföderalismus

Beihefte der Konjunkturpolitik

Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung

Applied Economics Quarterly

Heft 50

Europäischer und nationaler Fiskalföderalismus

Workshop des Arbeitskreises
Berlin-Brandenburgischer Wirtschaftswissenschaftler
am 20. November 1998

Herausgegeben von
Michael C. Burda, Helmut Seitz
und Gert Wagner



Duncker & Humblot · Berlin

Die Zeitschrift Konjunkturpolitik wurde 1954 von Albert Wissler begründet.

Sie wird herausgegeben von Michael C. Burda, Heiner Flassbeck, Fritz Franzmeyer, Klaus-Dirk Henke, Lutz Hoffmann, Wolfgang Kirner, Rolf Krengel, Jürgen Kromphardt, Hans-Jürgen Krupp, Frieder Meyer-Krahmer, Hans-Georg Petersen, Reinhard Pohl, David Soskice, Hans-Jürgen Wagener, Gert Wagner und Jürgen Wolters

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Europäischer und nationaler Fiskalföderalismus : Workshop des Arbeitskreises Berlin-Brandenburgischer Wirtschaftswissenschaftler am 20. November 1998
Hrsg.: Michael C. Burda ... – Berlin : Duncker und Humblot, 2000
(Beihefte der Konjunkturpolitik ; H. 50)
ISBN 3-428-10093-X

Schriftleiter: Herbert Wilkens

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0452-4780
ISBN 3-428-10093-X

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Mit diesem Beiheft wird über die Arbeit des zweiten Workshops des „Arbeitskreises Berlin-Brandenburgischer Wirtschaftswissenschaftler“ berichtet, der unter dem Thema „Europäischer und nationaler Fiskalföderalismus“ stand. Der Workshop fand am 20. November 1998 an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt/Oder statt und wurde von Klaus-Dirk Henke und Helmut Seitz organisiert

Entsprechend der Zielsetzung des Arbeitskreises, einen engeren Verbund der in der Region Berlin-Brandenburg wirkenden Wirtschaftswissenschaftler zu erreichen und ferner eine konstruktive Diskussion mit Vertretern aus der wirtschaftspolitischen Praxis zu führen, standen auch beim zweiten Workshop politiknahe Themenstellungen sowie grundlegende wirtschaftstheoretische Beiträge auf dem Programm. In einem ersten Teil vermitteln Dieter Vesper (DIW Berlin) und die brandenburgische Finanzministerin Wilma Simon einen Einblick in die konkreten finanzpolitischen Probleme und zukünftigen Herausforderungen der Region Berlin-Brandenburg. In einem zweiten Teil stellen Wolfgang Peters und sein Koautor Eckhard Janeba (Europa-Universität Viadrina, Frankfurt/Oder) sowie Waltraud Schelkle (Freie Universität Berlin) Beiträge zur Theorie des Standortwettbewerbs sowie sozialpolitischer Grundsatzfragen vor.

Dieter Vesper geht in seinem Beitrag „Die Region Berlin-Brandenburg im Länderfinanzausgleich – Welche Auswirkungen hätte eine Reform?“ auf eine hochaktuelle Diskussion in der Bundesrepublik ein. Unzweifelhaft gibt es nach der Analyse von Vesper eine deutliche Schieflage zwischen allokativen und distributiven Zielsetzungen im Länderfinanzausgleichssystem (nebst dem System der Bundesergänzungszuweisungen). Aufgezeigt wird aber auch, daß die Region Berlin-Brandenburg, wie auch die anderen neuen Länder, mit ihren Haushalten auf kaum noch zu kontrollierende Probleme stoßen würde, wenn man die im Solidarpakt I ausgehandelten Bedingungen (kurzfristig) ändert. Ferner würde dies für die Politik insgesamt einen Verlust an Glaubwürdigkeit darstellen. Eine Darstellung der finanzpolitischen Probleme und des finanzpolitischen Handlungsspielraums eines der neuen Bundesländer aus erster Hand vermittelt der Vortrag der Finanzministerin des Landes Brandenburg,

Wilma Simon. Auf der Einnahmenseite haben die Länder – in Ost- und Westdeutschland – nahezu keinen Gestaltungsspielraum. Angesichts der bereits sehr hohen Verschuldung des Landes Brandenburg – bereits mehr als 8 % der Ausgaben sind durch Zinszahlungen gebunden – ist auch eine weitere Ausweitung der Kreditaufnahme keine realistische und tragfähige Handlungsalternative. Gefordert wird eine konsequente Diskussion über die Strukturen eines Landeshaushaltes, aber auch der Bund-Länder-Beziehungen sowie eines effizienten Controllings im Bereich der Förderpolitik.

Der Beitrag von Janeba und Peters mit dem Titel „Implikationen des kommunalen Finanzausgleichs auf den Standort- und Steuerwettbewerb“ behandelt die Folgen der Globalisierung für den Wettbewerb zwischen Regionen. Eingeführt wird eine Unterscheidung zwischen dem Standortwettbewerb, durch den die Ansiedlung von Unternehmen schlechthin erreicht werden soll, und einem später einsetzenden Steuerwettbewerb, bei dem es um die aus dem laufenden Betrieb resultierenden Steuereinnahmen geht. Passend zur aktuellen Diskussion in der Bundesrepublik, die auch in den beiden vorangegangenen Beiträgen im Mittelpunkt standen, werden hierbei auch die Effekte des Finanzausgleichs berücksichtigt, wobei sich zeigt, daß dieser u.a. zu einer Einschränkung des Steuer- und Standortwettbewerbs und damit zu höheren Steuersätzen führt. Waltraud Schelkle beschäftigt sich mit der Frage des sozialpolitischen Handlungsbedarfs in Europa, der aus der Intensivierung des fiskalischen Wettbewerbs sowie der Vereinheitlichung der Geldpolitik resultiert. Eine Frage, die im Beitrag besonders hervorgehoben wird, ist die nach der Einebnung oder Aufrechterhaltung von Disparitäten in den sozialen Standards in der EU, die zu ineffizienten Wanderungsströmen führen können. Diskutiert wird insbesondere der von Sinn gemachte Vorschlag, wonach die Mitgliedsländer der EU vereinbaren sollten, die Finanzierung und Gewährung von Sozialleistungen auf das Herkunftslandprinzip umzustellen, wobei die Autorin eine Reihe von theoretisch begründeten Argumenten vorträgt, die den Vorschlag von Sinn als in die richtige Richtung gehend identifizieren.

Berlin, September 1999

Standing Committee des Arbeitskreises
Berlin-Brandenburgischer Wirtschaftswissenschaftler
Michael Burda, HUB, Helmut Seitz, EUV, und
Gert Wagner, EUV und DIW

Inhalt

Dieter Vesper

Die Region Berlin-Brandenburg im Länderfinanzausgleich – Welche Auswirkungen hätte eine Reform?	9
---	---

Wilma Simon

Finanzpolitik eines neuen Bundeslandes im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland	21
---	----

Eckhard Janeba und Wolfgang Peters

Implikationen des kommunalen Finanzausgleichs auf den Standort- und Steuerwettbewerb	35
--	----

Waltraud Schelkle

Sozialpolitischer Handlungsbedarf in Europa	55
---	----

Die Region Berlin-Brandenburg im Länderfinanzausgleich – Welche Auswirkungen hätte eine Reform?

Von Dieter Vesper¹

1. Reformvorstellungen in Wissenschaft und Politik

Seit geraumer Zeit ist das deutsche System des Finanzausgleichs nicht nur Gegenstand verfassungspolitischer Diskussionen, sondern wird auch aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht in Frage gestellt. Den gedanklichen Hintergrund hierfür liefert die ökonomische Theorie des Föderalismus, in deren Mittelpunkt die Frage steht, wie die föderale Gliederung eines Staates aussehen muß, damit die Vor- und Nachteile der Zentralisierung bzw. Dezentralisierung öffentlicher Aufgaben optimiert werden können (Tiebout, 1956; Oates, 1972; Olsen, 1969). Sie entwickelt Effizienzkriterien für den optimalen Dezentalisierungsgrad des öffentlichen Sektors. Ein zentrales Ergebnis der Überlegungen ist die Forderung nach Koinzidenz von Entscheidungsträgern, Kostenträgern und Nutznießern öffentlicher Leistungen. Die Nutzer von räumlich abgrenzbaren öffentlichen Leistungen sollen auch die Verantwortung für ihre Finanzierung übernehmen und somit über Art und Umfang des Leistungsangebots entscheiden (Prinzip der fiskalischen Äquivalenz). Damit wird zugleich ein Entscheidungskriterium für die föderale Aufgabenverteilung an die Hand gegeben, indem das Subsidiaritätsprinzip konsequent zur Anwendung kommen soll: Gefordert wird die institutionelle Kongruenz von Nutzerkreis und Entscheidungskompetenz. Ergänzt werden die beiden vorgenannten Prinzipien vom Konnexitätsprinzip, welches besagt, daß die entscheidungskompetente Körperschaft auch für die Finanzierung sorgen muß.

Im Ergebnis laufen die Forderungen nicht nur auf mehr Autonomie und Selbstverantwortung der dezentralen Entscheidungsebenen hinaus. Auch ein Wettbewerb der Regionen wird angestrebt (Boss, 1993): Die Regionen bieten im Wettbewerb mit anderen Regionen ein öffentliches Leistungspaket an, das aus dem regionalen Steueraufkommen finanziert

¹ DIW Berlin

wird. Der Wettbewerb zwingt die Regionen, Umfang und Struktur der öffentlichen Güter (haushalts- und unternehmensorientierte Infrastrukturleistungen) auf die Präferenzen der Bürger zuzuschneiden und sie kostengünstig zu erstellen (Richter, Seitz, Wiegard, 1996).

Diese allokationstheoretisch geprägten Überlegungen stehen im Kontrast zu dem in Deutschland praktizierten „kooperativen“ Föderalismus. Das deutsche Modell wirkt unter den gegenwärtigen Bedingungen in hohem Maße nivellierend, denn die geringe Flexibilität auf der Einnahmenseite zieht ein relativ gleichmäßiges Angebot an öffentlichen Gütern nach sich. Es findet nicht nur ein umfangreicher Steuerkraftausgleich statt, sondern das System ist auch durch ein intensives Geflecht innerstaatlicher Finanzbeziehungen gekennzeichnet. Je größer das regionale Wirtschaftskraftgefälle, um so höher fallen die Ausgleichsleistungen aus, die von der zentralen Ebene und/oder den anderen Regionen aufzubringen sind.

Diese Konsequenz wird von den wirtschaftsstarken Bundesländern Bayern und Baden-Württemberg nunmehr in Frage gestellt. In ihrer Klage berufen sich beide Länder explizit auf das wettbewerbliche Föderalismusmodell. Sie rücken die fehlenden Anreizwirkungen des bestehenden Systems in den Mittelpunkt; weder Geber- noch Nehmerländer verspürten einen Anreiz zur Ausschöpfung ihrer eigenen Einnahmequellen, da die Mehreinnahmen in den Finanzausgleichstopf fließen (Huber, Lichtblau, 1997). Im Ergebnis dreht sich alles um die Frage, wie die Belastungen der Geberländer im Finanzausgleich vermindert werden können. Bayern und Baden-Württemberg wollen hierfür nicht nur die Ausgleichsintensität des Systems verringern, indem Überschüsse und Fehlbeträge einheitlich mit einer Quote von 50 % abgeschöpft und ausgeglichen werden. Sie wollen auch die unterschiedliche Einwohnerwertung für die Stadtstaaten wie für die verschieden großen Gemeinden aufheben und verschiedene Ergänzungszuweisungen des Bundes gestrichen wissen.²

In der Tat war es nur eine Frage der Zeit, wie lange der 1993 in Potsdam gefundene Kompromiß zur Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen halten würde, denn schon damals war zu erwarten, daß die Lösung in der nächsten Finanzkrise erneut in die Kritik geraten würde (Vesper, 1993). Offenbar ist der in Deutschland praktizierte kooperative Föderalismus ein System, das nur in ökonomischen und fiskalischen Schönwetterperioden taugt. Auch vor dem Fall der Mauer wurden von

² Die Klage Baden-Württembergs und Bayerns beruht auf einem Gutachten von Arndt (1997).

politischer Seite immer dann Reformen eingefordert, wenn in den Länderkassen Ebbe herrschte, obwohl damals der Finanzausgleich quantitativ nur eine relativ geringe Rolle spielte und über die Forderung nach einer Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse weitgehend Konsens bestand. Erst im Zuge der Einigung geriet dieser Konsens ins Wanken.

Sowohl Berlin als auch Brandenburg müßten bei Realisierung der Reformbestrebungen erhebliche Einbußen hinnehmen, denn beide sind in hohem Maße vom Länderfinanzausgleich wie auch von den Bundesergänzungszuweisungen abhängig. Finanziell könnten beide Länder kaum überleben, es sei denn, sie würden ihr Angebot an öffentlichen Gütern weit stärker als bisher einschränken.

2. Die Stellung Berlins und Brandenburg im Länderfinanzausgleich

2.1 Zur Funktionsweise des bestehenden Systems

Ziel des deutschen Finanzausgleichs ist es, die unterschiedliche Finanzkraft in den Bundesländern „angemessen“ auszugleichen, um zur Schaffung „gleichwertiger Lebensbedingungen“ in den Regionen beizutragen. Zu diesem Zweck wird den Bundesländern eine Mindestfinanzkraft garantiert, die sich faktisch auf 92 % des Durchschnitts aller Länder je Einwohner beläuft. In der Terminologie des Länderfinanzausgleichs werden 95 % der sog. Ausgleichsmeßzahl gewährt (Vesper, 1998). Der Unterschied zwischen beiden Größen erklärt sich dadurch, daß in der Ausgleichsmeßzahl auch die Gemeindesteuern, und zwar hälftig und gewichtet mit einer veredelten Einwohnerzahl, berücksichtigt werden, um den unterschiedlichen Belastungen der Länder im kommunalen Finanzausgleich Rechnung zu tragen; ebenso kommt in ihr die besondere Stadtstaatenwertung zum Ausdruck. Der Ausgleich erfolgt auf zwei Stufen, über die Verteilung der Umsatzsteuer und über besondere Ausgleichszahlungen der wirtschafts- und steuerstarken Bundesländer. Darüber hinaus erhalten die finanzschwachen Länder ergänzende Zuweisungen des Bundes, mit denen nicht nur verbleibende Fehlbeträge, sondern auch andere Tatbestände wie die überproportional hohen Kosten kleiner Länder für die Verwaltung, die teilungsbedingte Sonderlasten oder auch die Haushaltsnotlagen in den Ländern Bremen und Saarland ausgeglichen werden.

Insgesamt werden durch den Länderfinanzausgleich die wirtschaftsschwachen Länder auf 95 % des Durchschnitts herauf- und die wirt-

schaftsstarken Länder auf 102 % bis 104 % – jeweils bezogen auf die Ausgleichsmeßzahl – herabgesetzt. Dabei bleibt die ursprüngliche Reihenfolge der Länder in der Finanzkraft erhalten. Diese ist auch dann noch gewährleistet, wenn man die Fehlbetragsergänzungszuweisungen des Bundes berücksichtigt, obgleich es dadurch zu einer weiteren Annäherung in der Finanzkraft – auf 99,5 % der Ausgleichsmeßzahl – kommt. Die Finanzkraftreihenfolge ändert sich erst, wenn die übrigen Bundesergänzungszuweisungen hinzugerechnet werden. Dieses Ergebnis ist politisch gewollt und entspringt den 1993 getroffenen Vereinbarungen im Rahmen des sog. Föderalen Konsolidierungsprogramms. Die ostdeutschen Länder sollten finanziell so gestellt werden, daß sie ein höheres Ausgabeniveau als die westdeutschen Länder zu finanzieren in der Lage sind. Die hohen Zahlungen für Bremen und das Saarland gehen auf ein Urteil des Bundesverfassungsgericht zurück, das rückwirkend die übermäßige Belastung dieser Regionen als Folge sektoraler Strukturkrisen korrigiert wissen wollte.

Für Berlin ist die besondere Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Finanzausgleich von zentraler Bedeutung. Begründet wird die um 35 % höhere Gewichtung der Einwohnerzahlen damit, daß die Stadtstaaten wie andere Städte im Rahmen einer finanziellen Kompensation zur Deckung ihrer ballungsbedingten und zentralörtlichen Lasten erhalten mußten. Dieses sog. Stadtstaatenprivileg ist durch das Bundesverfassungsgericht bestätigt worden.

2.2 Auswirkungen für Berlin und Brandenburg

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Verteilungswirkungen des Länderfinanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen. Die Mittel aus der Umsatzsteuerverteilung fließen ausschließlich in die neuen Länder. Brandenburg erhielt 1997 auf dieser Stufe knapp 2,2 Mrd. DM, hingegen mußte Berlin fast 700 Mill. DM abgeben, da bei der Umsatzsteuerverteilung die besondere Einwohnerwertung der Stadtstaaten nicht zur Anwendung kommt. Will man die effektive Belastung der Geberländer aus der Umsatzsteuerverteilung ermitteln, darf man allerdings nicht nur die Ergänzungsanteile in Rechnung stellen, sondern muß auch berücksichtigen, daß der Bund seinerzeit auf 7 %-Punkte des Umsatzsteueraufkommens verzichtet hatte. Für Bayern z.B. steht durch die Verteilung der Ergänzungsanteile eine Belastung von 2,4 Mrd. DM zu Buche, doch kann der Freistaat durch den höheren Anteil an der Mehrwert-

Tabelle 1: Länderfinanzausgleich und Zuweisungen des Bundes an die Länder 1997

	Steuerkraft je Einwohner vor Umsatz- steuerverteilung in % ¹⁾²⁾	Umsatzsteuer- vorweg- ausgleich ³⁾ Mill. DM	Horizontaler Ausgleich i.e.S. ³⁾ Mill. DM	Finanzkraft nach Ausgleich in % der AMZ	Fehlbeitrags- BEZ Mill. DM	Finanzkraft nach Fehl- beitrags-BEZ in %	Sonstige Ergänzungszuweisungen			Investitions- förderung Aufbau Ost Mill. DM
							Sonder- bedarfs- BEZ Mill. DM	BEZ Politische Führung Mill. DM	Übergangs- u. Sanierungs- BEZ Mill. DM	
Nordrhein-Westfalen	113,7	-3.549	-2.981	102,3	-	102,3	-	-	-	-
Bayern	118,8	-2.382	-3.041	103,1	-	103,2	-	-	-	-
Baden-Württemberg	115,5	-2.054	-2.399	103,0	-	102,9	-	-	-	-
Niedersachsen	93,7	-1.548	-675	96,5	1.008	99,6	-	-	406	-
Hessen	129,1	-1.192	-3.122	104,1	-	104,1	-	-	-	-
Rheinland-Pfalz	96,0	-792	+309	96,9	457	99,7	-	219	361	-
Schleswig-Holstein	104,8	-543	-2	100,5	-	100,6	-	164	182	-
Saarland	84,9	-50	+206	95,0	199	99,5	-	153	1.664	-
Hamburg	165,1	-337	-334	103,0	-	102,3	-	-	-	-
Bremen	130,9	-134	+264	96,0	130	99,7	-	-	1.864	-
Berlin	97,4	-681	+4.441	95,0	844	99,5	2.662	219	-	1.255
Sachsen	40,6	+4.087	+1.914	95,0	834	99,5	3.658	-	-	1.725
Sachsen-Anhalt	35,0	+2.770	+1.173	95,0	498	99,5	2.208	164	-	1.041
Thüringen	35,3	+2.519	+1.119	95,0	455	99,5	2.008	164	-	946
Brandenburg	43,5	+2.151	+984	95,0	469	99,5	1.985	164	-	936
Mecklenburg-Vorpommern	38,0	+1.736	+791	95,0	333	99,5	1.479	164	-	697
Insgesamt	100,0	± 11.876	± 11.876	100,0	3.433	100,0	14.000	875	4.477	6.600

¹⁾ Länderdurchschnitt = 100, - ²⁾ Steuern nach dem Aufkommen. ³⁾ Leistungen (-), Zuweisungen (+).

Quelle: Berechnungen des DIW.

steuer zusätzlich 2 Mrd. DM verbuchen, so daß so gesehen nur ein Minus von 400 Mill. DM verbleibt.

Im Rahmen des Ausgleichs i.e.S. flossen absolut gesehen die meisten Mittel nach Berlin, nämlich 3,7 Mrd. DM. Diese Summe resultiert allein aus der höheren Einwohnerwertung. Wegen der stark redistributiven Wirkung der Umsatzsteuerverteilung waren im Ausgleich i.e.S. geringere Ansprüche der ostdeutschen Flächenländer zu befriedigen. Die Zahlungen im Umsatzsteuervorgewegausgleich waren mehr als doppelt so hoch wie die Transfers im horizontalen Ausgleich i.e.S., Brandenburg konnte auf dieser Stufe knapp 1 Mrd. DM verbuchen.

Schließlich sind die Ergänzungszuweisungen des Bundes zu quantifizieren. Zunächst geht es um die Fehlbetrags-Ergänzungszuweisungen, die Berlin über 800 Mill. DM und Brandenburg nahezu 500 Mill. DM bescherten. Ein sehr viel größeres Gewicht haben die „Sonderbedarfs-BEZ“ mit 2,7 Mrd. DM in Berlin und 2 Mrd. DM in Brandenburg. Die Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich der überproportionalen Kosten der politischen Führung beliefen sich auf 164 Mill. DM in Brandenburg und 219 Mill. DM in Berlin, während die Investitionshilfen des Bundes für den Aufbau Ost mit 936 Mill. DM bzw. 1,26 Mrd. DM zu Buche schlugen.

Faßt man die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich einschließlich Ergänzungssanteile an der Umsatzsteuer, der Bundesergänzungszuweisungen sowie der Investitionshilfen des Bundes zusammen, so errechnet sich für Brandenburg eine Summe von 6,5 Mrd. DM und für Berlin ein Betrag von 8,5 Mrd. DM. Dies waren 30 % (Brandenburg) bzw. 22 % (Berlin) aller Einnahmen. In Brandenburg dienen die Einnahmen des Landes und der Gemeinden als Maßstab, da ein Teil der Zuweisungen zur Auffüllung der kommunalen Finanzkraft eingesetzt wird.

3. Die Auswirkungen des Reformvorschlags von Bayern und Baden-Württemberg

Würde der Vorschlag Bayerns und Baden-Württembergs realisiert, müßten die finanzschwachen Länder erhebliche Einbußen hinnehmen (Tabelle 2). Besonders hart wäre durch den Wegfall des Stadtstaatenprivilegs Berlin getroffen, das auf Mittel aus dem Finanzausgleich in Höhe von 3,6 Mrd. DM verzichten müßte. Dieser Wegfall wird mit dem Argument gefordert, daß für die Finanzierung der zentralörtlichen Leistungen nicht räumlich entfernte Länder wie Bayern und Baden-Württemberg,

Tabelle 2: Länderfinanzausgleich – Vorschlag von Bayern/Baden-Württemberg
Mehr- (+) bzw. Mindereinnahmen (-) gegenüber Status quo

	Umsatzsteuer- vorweg- ausgleich	Ausgleichs- maßzahl ¹⁾ (AMZ)	Finanzkraft- maßzahl ²⁾ (FMZ)	Horizontaler Ausgleich i.e.S. ¹⁾	Summe	Finanzkraft nach Ausgleich i.e.S.	Finanzkraft je Einwohner
	Mill. DM	Mill. DM	Mill. DM	Mill. DM	Mill. DM	Mill. DM	DM
Nordrhein-Westfalen	+3.549	+1.252	+3.549	-503	-3.046	+3.046	+170
Bayern	+2.382	+1.253	+2.382	+196	-2.578	+2.578	+214
Baden-Württemberg	+2.054	+1.064	+2.054	+71	-2.125	+2.125	+204
Niedersachsen	+1.548	+747	+1.548	-175	-1.373	+1.373	+175
Hessen	+1.192	+579	+1.192	+746	-1.938	+1.938	+321
Rheinland-Pfalz	+792	+402	+792	-92	-700	+700	+175
Schleswig-Holstein	+543	+304	+543	-145	-398	+398	+145
Saarland	+50	+104	+50	+35	-85	+85	+78
Hamburg	+337	-2.110	+337	-1.194	+856	-856	-502
Bremen	+134	-803	+134	-528	+394	-394	-583
Berlin	+681	-4.343	+681	-4.263	+3.582	-3.582	-1.039
Sachsen	-4.087	+469	-4.087	+1.785	+2.302	-2.302	-507
Sachsen-Anhalt	-2.770	+295	-2.770	+1.223	+1.547	-1.547	-570
Thüringen	-2.519	+284	-2.519	+1.095	+1.424	-1.424	-573
Brandenburg	-2.151	+298	-2.151	+993	+1.158	-1.158	-452
Mecklenburg-Vorpommern	-1.736	+205	-1.736	+760	+976	-976	-537
Insgesamt	± 13.262	0	0	-833	± 12.430	0	0

¹⁾ Unter Berücksichtigung der Einwohnerwertung. - ²⁾ Nach Umsatzsteuerverteilung, einschließlich hälftige Gemeindesteuern.

Quelle: Berechnungen des DIW.

sondern das Umland herangezogen werden müßte. Dadurch würde sich auch der Fusionsdruck erhöhen.

Für Brandenburg errechnet sich ein Verlust von fast 1,2 Mrd. DM. Hinzu kommen der Wegfall der Fehlbetragszuweisungen sowie die Abschaffung der Ergänzungszuweisung „Politische Führung“; in Berlin schlüge dies mit 1,06 Mrd. DM und in Brandenburg mit 630 Mill. DM zu Buche. Insgesamt ergäben sich Ausfälle in Höhe von 4,7 Mrd. DM (Berlin) bzw. 1,8 Mrd. DM (Brandenburg). Dies wären fast 15 % (Berlin) bzw. 8 % (Brandenburg) aller Einnahmen.

Allerdings soll nach den Vorstellungen Bayerns und Baden-Württembergs der Besitzstand nicht auf einen Schlag aufgegeben werden. Vielmehr sollen die Auswirkungen durch eine langfristig angelegte Besitzstandsregelung abgeschwächt werden, indem die aktuellen Ausgleichsbeträge festgeschrieben und über einen Zeitraum von 50 Jahren, d.h. mit jährlich 2 % abgeschmolzen werden. Berlin müßte jährlich auf 100 Mill. DM und Brandenburg auf 40 Mill. DM verzichten. Bei relativer Betrachtung errechnen sich höhere Einbußen, weil mit steigendem Sozialprodukt auch der im Länderfinanzausgleich zur Umverteilung anstehende Kuchen immer größer würde.

4. Schlußfolgerungen

Die Mittel aus dem Länderfinanzausgleich und den Bundesergänzungszuweisungen spielen für die Finanzierung der öffentlichen Aufgaben in Ostdeutschland eine herausragende Rolle. Ohne diese Mittel wären weder Berlin noch Brandenburg überlebensfähig. Sowohl Berlin als auch Brandenburg haben trotz dieser Mittel mit gewaltigen Finanzproblemen zu kämpfen. Sie haben sich in jüngster Zeit – in Brandenburg mehr noch als in Berlin – zwar etwas entschärft, doch war dies nur mittels einer rigiden Sparpolitik möglich (Tabelle 3). Dies ging zweifelsohne zu Lasten der wirtschaftlichen Entwicklung und des Arbeitsmarktes in der Region. Jede Reform des Finanzausgleichs würde Berlin und Brandenburg finanzielle Verluste bringen, denn beide profitieren erheblich von dem hohen Nivellierungsgrad des Systems und den ergänzenden Zuweisungen des Bundes. Reformbedingte Einnahmeausfälle zögen eine weitere Konsequenz nach sich, denn einem Überschreiten von Defizitobergrenzen im Sinne des Stabilitätspaktes von Dublin würde dadurch tendenziell Vor-schub geleistet.

Tabelle 3: Ausgaben und Einnahmen der Länder Berlin und Brandenburg nach Arten

	Berlin					Brandenburg Land und Gemeinden				
	1993	1994	1995	1996	1997	1993	1994	1995	1996	1997
	Milli. DM									
Personalausgaben	14 013	14 174	14 280	14 301	14 082	7 582	7 725	7 999	8 036	7 963
Laufender Sachaufwand	10 082	10 310	10 903	10 240	9 979	3 114	3 124	3 182	3 093	3 108
Zinsausgaben	1 576	1 796	2 174	2 764	3 261	561	819	1 047	1 215	1 357
Laufende Zuweisungen	5 387	5 500	5 933	5 011	5 420	1 817	2 535	2 322	3 052	3 259
Laufende Zuweisungen an Unternehmen	4 193	4 082	4 291	3 270	3 630	822	1 345	942	1 741	1 882
an soziale Einrichtungen	996	1 201	1 327	1 423	1 469	634	777	857	776	793
an Sonstige	198	217	315	318	321	361	413	523	535	584
Soziale Leistungen u.ä.	2 842	2 897	2 976	2 861	2 995	2 357	2 137	2 391	1 914	1 801
Sachinvestitionen	1 617	1 525	1 888	1 477	1 208	3 609	3 680	3 639	3 504	3 408
Zuweisungen für Investitionen	2 470	2 789	3 197	2 657	2 593	2 566	2 235	2 216	2 006	1 880
Sonstige Ausgaben	2 360	1 517	1 853	2 508	2 363	1 005	806	843	800	654
Bereinigte Ausgaben	40 367	40 508	43 204	41 819	41 899	22 611	23 061	23 639	23 620	23 430
Steuern u.ä.	14 801	16 685	15 821	15 095	15 649	5 330	6 591	10 239	9 262	9 698
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	480	502	796	789	784	483	483	579	523	532
Laufende Zuweisungen vom Bund	14 356	9 846	8 038	9 324	9 649	6 673	6 412	3 887	4 849	4 910
Laufende Zuweisungen vom Bund	14 271	9 503	4 759	5 137	5 180	6 652	6 378	3 256	3 705	3 827
Länderfinanzausgleich	-	-	3 165	4 087	4 358	-	-	606	970	1 062
Sonstige	85	144	114	100	131	20	34	25	174	21
Gebühren	1 304	1 373	1 461	1 441	1 470	963	989	1 137	1 161	1 214
Vermögensübertragungen v. Bund	1 111	906	2 089	2 086	2 347	1 567	1 261	2 060	2 270	1 978
Veräußerung von Vermögen	53	1 868	749	73	5 032	413	456	536	482	485
Sonstige Einnahmen	2 233	2 275	3 531	2 570	2 844	2 440	1 969	2 187	2 330	2 673
Bereinigte Einnahmen	34 138	33 255	32 485	31 378	37 775	17 868	18 161	20 624	20 877	21 490
Finanzierungssaldo	-6 229	-7 253	-10 719	-10 441	-4 124	-4 743	-4 900	-3 015	-2 743	-1 940
Veränderungen gegenüber Vorjahr in %										
Personalausgaben	6,4	1,1	0,7	0,1	-1,7	9,4	1,9	3,5	0,5	-0,9
Laufender Sachaufwand	7,8	2,3	5,8	-6,1	-2,5	4,7	0,3	1,9	-2,8	0,5
Zinsausgaben	29,4	14,0	21,0	27,1	18,0	204,9	46,0	27,8	16,0	11,7
Laufende Zuweisungen	8,6	2,1	7,9	-15,5	8,2	10,1	39,5	-8,4	31,4	6,8
Sachinvestitionen	10,2	-5,7	23,8	-21,8	-18,3	1,8	2,0	-1,1	-3,7	-2,7
Bereinigte Ausgaben	5,2	0,3	6,7	-3,2	0,2	11,2	2,0	2,5	-0,1	-0,8
Bereinigte Einnahmen	-1,6	-2,6	-2,3	-3,4	20,4	14,6	1,6	13,6	1,2	2,9

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

Davon abgesehen stellen sich einige grundlegende Fragen:

- Zweifelsohne besteht zwischen allokativer und distributiver Zielsetzung im derzeitigen Finanzausgleich eine Schieflage. Doch ist diese – politisch gewollte – Schieflage zuallererst Reflex der gewaltigen Wirtschafts- und Steuerkraftdisparitäten zwischen West- und Ostdeutschland. Bei einer Angleichung dieser Disparitäten bestehen auch im bestehenden System durchaus Anreize, das eigene Steuerpotential auszuschöpfen (Ebert, Meyer, 1998). Generell ist zu fragen, wie groß tatsächlich die regionalen Wachstumseffekte dieser positiven wie negativen Anreize sind. In der gegenwärtigen Lage ist in Rechnung zu stellen, daß der Grenzertrag von Infrastrukturausgaben in Ostdeutschland vermutlich höher ist als in Westdeutschland.
- Ein mehr wettbewerblicher Fiskalföderalismus würde die wirtschaftsstärkeren Länder besser stellen. Sie verfügten über mehr finanzielle Mittel, die sie im Wettbewerb um die Ansiedlung von Unternehmen einbringen könnten. Die Startchancen wären höchst ungleich verteilt. Die schwächeren Länder wären dann in stärkerem Maße auf Bundesmittel angewiesen, der Verteilungsstreit würde sich von der horizontalen auf die vertikale Ebene verlagern.
- Eine Reform der Finanzverfassung muß bei der Diskussion um die föderale Aufgabenverteilung ansetzen; erst daraus leitet sich eine Reform der Finanzierung ab. Mehr Autonomie der Länder auf der Einnahmenseite führt zu fragwürdigen Ergebnissen, wenn die Aufgabenwahrnehmung wie bisher bundesweit mehr oder weniger festgeschrieben ist und die Länder über wenig Spielraum für eigenes Verhalten verfügen. Ein Ansatzpunkt für mehr Eigenverantwortlichkeit der Länder wäre der Abbau der Mischfinanzierungen, ein anderer z.B. die Abkehr von der bundeseinheitlichen Beamtenbesoldung (Renzsch, 1998).
- Die gegenwärtige Reformdiskussion basiert auf den Erkenntnissen der ökonomischen Theorie des Föderalismus. Das sich dahinter verbergende Leitbild eines optimal strukturierten öffentlichen Sektors, das allein dem Kriterium der ökonomischen Rationalität folgt und auf einem marktanalogen Allokationskalkül beruht, entspricht kaum der komplexen Realität (Korioth, 1997). Staatliche Institutionen verteilen Nutzen und Lasten gemäß des sich – im Zeitablauf wandelnden – gesellschaftlichen Kräftefeldes, wobei es nicht nur um den ökonomischen Nutzen, sondern auch um andere Ziele, so die Gleichwertigkeit von Lebensbedingungen, geht.

- Schließlich: Die gegenwärtige Diskussion im politischen Raum schafft ein Glaubwürdigkeitsproblem für alle künftigen Verhandlungen. Es wird politisches Porzellan zerschlagen, wenn der Konsens des Solidarpaktes von 1993 bereits wenige Jahre später in Frage gestellt wird. Dieses Verhandlungsergebnis war eine der bemerkenswertesten Integrationsleistungen der Politik seit vielen Jahren.

Literatur

- Arndt, H.-W.* (1997): Finanzausgleich und Verfassungsrecht. Gutachten im Auftrage des Landes Baden-Württemberg und des Freistaates Bayern. Mannheim (Manuskript).
- Boss, A.* (1993): Wettbewerb der Regionen und Finanzverfassung. In: Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 41.
- Ebert, W./Meyer, S.* (1998): Das Anreizsystem des LFA – besteht Reformbedarf? In: Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Volkswirtschaftlichen Instituts, Würzburg.
- Huber, B./Lichtblau, K.* (1997): Systemschwächen des Finanzausgleichs – Eine Reformskizze. In: iw-trends, Nr. 4.
- Korioth, St.* (1997): Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, Tübingen.
- Oates, W. E.* (1972): Fiscal Federalism, New York.
- Olsen, M.* (1969): The Principle of ‚Fiscal Equivalence‘: The Division of Responsibility Among Different Levels of Government. In: American Economic Review, 59, S. 479 ff.
- Renzsch, W.* (1998): Finanzausgleich und die Zukunft des Föderalismus. Manuskript.
- Richter, W./Seitz, H./Wiegard, W.* (1996): Steuern und unternehmensbezogene Staatsausgaben als Standortfaktoren. In: Siebert, H. (Hrsg.): Steuerpolitik und Standortqualität, Tübingen.
- Tiebout, C. M.* (1956): A Pure Theory of Local Expenditures. In: Journal of Political Economy, 64.
- Vesper, D.* (1998): Länderfinanzausgleich – besteht Reformbedarf? In: WSI-Mitteilungen, Nr. 11.
- Vesper, D.* (1993): Föderales Konsolidierungsprogramm: Trägt die Neuordnung der staatlichen Finanzen zur Lösung der Finanzprobleme bei? In: Wochenbericht des DIW, Nr. 45.

Abstract**Fiscal Federalism and the Region of Berlin-Brandenburg
– Possible Effects of a Reform –**

By Dieter Vesper

Fiscal Federalism in Germany has created a high degree of homogeneity with regard to regional provision of public goods. However, economically stronger states lack incentive to strengthen their tax base, while weaker states lack incentive to use their financial resources as efficiently as possible. Recently the stronger states proposed a reform of the *Länderfinanzausgleich*. This reform would weaken the financial position of both Berlin and Brandenburg significantly. Estimates show that Berlin would face a revenue loss of 15 % and Brandenburg a loss of 8 %. Consequently, both Berlin and Brandenburg would have to cut their expenditure on infrastructure investment.

JEL classification: H 72, H 77

DIW – German Institute for Economic Research, Berlin

Finanzpolitik eines neuen Bundeslandes im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland

Von Wilma Simon¹

Unser Thema ist sicherlich nicht so zu verstehen, daß wir eine Debatte über die Aufgaben und die Möglichkeiten von Finanzpolitik im Großen und Globalen schlechthin führen.

Ich will mich stattdessen konzentrieren auf die finanzpolitischen Handlungsmöglichkeiten eines kleinen Landes und wie wir vor dem Hintergrund zahlreicher Restriktionen einerseits, zahllosen Ansprüchen andererseits unseren finanzpolitischen Kurs bestimmen.

1.

Der Rahmen der finanziellen Handlungsmöglichkeiten wird zunächst einmal durch die verfügbaren *Einnahmen* definiert. Das Haushaltsvolumen Brandenburgs beträgt 1998 rd. 18,8 Mrd. DM; ein Niveau, das je Einwohner um rd. 40 % über dem Durchschnitt der westdeutschen Bundesländer liegt. Von den Einnahmen her sind wir also – provozierend gesagt – ein durchaus reiches Land.

Die Einnahmeseite gliedert sich in die großen Blöcke Steuern, Verwaltungseinnahmen, Länderfinanzausgleich, sonstige Zuweisungen und Zuschüsse sowie Nettokreditaufnahme. Die vom Umfang her bedeutendsten Einnahmen sind die Steuern mit rd. 45 %, der Länderfinanzausgleich (ohne Umsatzsteuerausgleich) mit rd. 20 % und die sonstigen Zuweisungen und Zuschüsse mit rd. 23 % der Gesamteinnahmen. Diese für ein neues Bundesland typische Einnahmenstruktur zeichnet sich durch eine extrem niedrige Steuerdeckungsquote bei einem gleichzeitig hohen Anteil an Drittmitteln aus.

Symptomatisch für ein neues Bundesland ist sicher auch die mit 8 % relativ hohe Kreditfinanzierungsquote. Diese Quote haben wir schon erfolgreich gesenkt: 1993 lagen wir noch bei 25 %.

¹ Ministerin der Finanzen des Landes Brandenburg, Potsdam.

Die Höhe und die Struktur der drittfinanzierten Einnahmen – dies sind im wesentlichen die Zuweisungen und Zuschüsse der Europäischen Union und des Bundes sowie der horizontale Länderfinanzausgleich und ein Teil der Umsatzsteuereinnahmen – entziehen sich weitgehend landespolitischer Einflußnahme und scheiden daher als finanzpolitische Handlungsparameter aus. Die Entscheidungen hierüber werden in Bonn und in Brüssel getroffen. Für die Landespolitik bleibt allenfalls der lange und mühsame Weg der indirekten Einflußnahme, um entsprechende Weichenstellungen einzuleiten.

Obwohl die Steuereinnahmen grundsätzlich als eigene Einnahmen ausgewiesen werden, sind auch hier die Gestaltungsmöglichkeiten minimal. Nach Artikel 105 Abs. 2 Grundgesetz besitzt der *Bund* die konkurrierende Gesetzgebung über die Steuern, *wenn* ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil zusteht oder wenn die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Der Bund hat seine Befugnisse zur konkurrierenden Gesetzgebung weitgehend ausgeschöpft. Von daher scheidet die Steuerpolitik als unmittelbarer finanzpolitischer Handlungsparameter *der Länder* aus. Dies gilt namentlich für die aufkommensstarken Gemeinschaftsteuern, aber auch für alle wichtigen Ländersteuern, wie beispielsweise die Grunderwerb- oder die Kfz-Steuer.

Darüber hinaus haben die Länder nur dann die Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind. Zusätzliche Landeseinnahmen ließen sich daraus allerdings nicht erzielen, weil das Aufkommen aus diesen Steuerarten verfassungsrechtlich den Gemeinden oder Gemeindeverbänden zusteht.

Auf der Einnahmenseite verbleiben also nur die Verwaltungseinnahmen und die Nettokreditaufnahme, die zumindest die formalen Kriterien eines finanzpolitischen Steuerungsinstruments erfüllen. Da die Verwaltungseinnahmen, die zum überwiegenden Teil aus Gebühren und Geldbußen bestehen, offenkundig wenig zur Durchsetzung finanzpolitischer Ziele geeignet sind, verbleibt als letztes finanzpolitisch nutzbares Einnahmeinstrument die Kreditaufnahme.

Der Streit über die Frage, wann und in welcher Höhe eine Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben sinnvoll und zulässig ist, hat in der Finanzwissenschaft eine lange Geschichte. Das Grundgesetz und die Verfassungen der Länder sehen hier keine absolute Obergrenze vor, sondern

lassen grundsätzlich eine Neuverschuldung zu, sofern diese die Höhe der eigenfinanzierten Investitionen nicht übersteigt. Diese situationsbezogene Begründung für eine Kreditaufnahme ist ein wichtiges Instrument zur Vermeidung einer nicht wünschenswerten Kredifinanzierung konsumtiver Ausgaben; sie liefert jedoch keine Hilfestellung für die Bestimmung einer optimalen Kreditaufnahme.

Ähnlich verhält es sich mit den im Vertrag von Maastricht definierten Verschuldungskriterien. Diese Obergrenzen für das Staatsdefizit und die Gesamtverschuldung, die als Prozentsatz des Bruttoinlandsprodukts definiert sind, lassen sich in einem föderalen Bundesstaat nicht ohne weiteres auf Länderebene herunterbrechen. Es bedarf also weitergehender Überlegungen, um die finanzpolitische Relevanz der Kreditaufnahme zu klären. Hierzu ist eine kurze Beschreibung der derzeitigen Situation Brandenburgs hilfreich.

Nach Gründung der neuen Bundesländer bestand ein erheblicher Mittelbedarf, insbesondere zur Finanzierung öffentlicher und Förderung privater Investitionen. Darüber hinaus mußten in den Landeshaushalten weitere teilungsbedingte Sonderlasten getragen werden (z.B. kommunaler Finanzausgleich, Sonder- und Zusatzversorgung, offene Vermögensfragen). Zur Bewältigung dieser Aufgaben waren die den neuen Ländern aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ zugewiesenen Mittel nicht ausreichend und nennenswerte laufende eigene Einnahmen standen ebenfalls nicht zur Verfügung. Vor diesem Hintergrund hat sich das Land Brandenburg – wie auch andere neue Bundesländer – in den ersten Jahren weit über die Höhe der eigenfinanzierten Investitionen hinaus verschuldet.

Obwohl mit der Einbeziehung der neuen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich im Jahre 1995 ein straffer Konsolidierungskurs eingeschlagen und die jährliche Nettoneuverschuldung unter Beibehaltung eines hohen Investitionsniveaus konsequent begrenzt wurde, wird das Land Brandenburg Ende diesen Jahres einen Schuldenstand von voraussichtlich rd. 24 Mrd. DM bzw. 9.300 DM je Einwohner aufweisen. Damit liegt Brandenburg bereits deutlich über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer; nur Schleswig-Holstein und das Saarland weisen deutlich ungünstigere Verschuldungskennziffern auf.

Die aufgrund der Verschuldung des Landes Im Jahr 1999 zu leistenden Zinszahlungen werden voraussichtlich 1,45 Mrd. DM bzw. knapp 8 % des Ausgabevolumens bei einer Zinssteuerquote von rd. 16 % betragen. Diese Zahlen zeigen relativ dramatisch, welche fatalen Auswirkungen eine

auch nur vorübergehend kreditfinanzierte Ausgabenpolitik auf den langfristigen finanzpolitischen Verfügungsrahmen hat.

Die Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben verschafft eben nur kurzfristig Finanzierungsspielräume. Der immer noch in den Köpfen verankerte Glaube – zumindest höre ich das immer wieder aus den Mündern der Fachpolitiker, deren Wünsche ich nicht für finanzierbar halte –, es gebe so etwas wie eine Selbstfinanzierung, ist für mich nicht nachvollziehbar.

Theoretische, multiplikatorgestützte Refinanzierungsmodelle, die in einer geschlossenen Volkswirtschaft rechnerisch funktionieren, passen nicht für ein kleines, extrem importabhängiges Land wie Brandenburg. Wir können eben nicht davon ausgehen, daß jede aus dem Landeshaushalt investiv finanzierte Mark über kurz oder lang als Steuereinnahme wieder in der Landeskasse klingelt. Da ist schon der Länderfinanzausgleich vor. Geradezu vermessen erscheint die Idee, ein Land wie Brandenburg könne die Rolle einer Konjunkturlokomotive übernehmen. Vernünftig ist deshalb, das Instrument der Kreditaufnahme so restriktiv wie möglich einzusetzen, damit finanzpolitische Spielräume nachhaltig erhalten werden.

2.

Warum eine solche Strategie ohne Alternative ist, wird aus der Analyse der Entwicklung der großen *Ausgabenblöcke* und wichtiger finanzpolitischer Risiken im Landeshaushalt deutlich. Die Sach- und Fachaussgaben binden derzeit etwa die Hälfte des Haushaltsvolumens, bei den Ausgaben für Personal und Investitionen sind es jeweils rd. ein Viertel der Gesamtausgaben.

Auch hier gelten die Besonderheiten eines neuen Landes.

Während der Anteil der Personalausgaben noch deutlich unter den vergleichbaren Werten der westdeutschen Flächenländer liegt, betragen die investiven Ausgaben mehr als das Doppelte. Interessant ist aber vor allem die Dynamik, mit der sich die einzelnen Ausgabeblöcke entwickeln. Während der Anteil der Personalausgaben und der nichtinvestiven Sach- und Fachaussgaben stetig ansteigt, sinken die Investitionen – sowohl relativ als auch absolut.

Diese Dynamik, die aus haushalts- und finanzpolitischer Sicht nicht erwünscht sein kann, hat im wesentlichen drei Ursachen:

Erstens beruht der Anstieg der Personalausgaben auf den allgemeinen Besoldungs- und Tarifierhöhungen sowie auf der noch nicht abgeschlossenen Angleichung des Vergütungsniveaus in den neuen Bundesländern. Dieser Trend konnte auch durch die zum Teil erheblichen Einsparungen bei den Stellen für Landesbedienstete nicht gestoppt werden und wird uns auch mittelfristig weiter begleiten.

Zweitens haben die hohen Kreditfinanzierungsquoten der vergangenen Jahre einen rapiden Anstieg der Zinszahlungen des Landes bewirkt. Dieser Anstieg hat die Haushaltsstrukturen des Landes auch deswegen verschlechtert, weil die Steuereinnahmen in den vergangenen beiden Jahren rückläufig waren. In der mittleren Frist werden die Zinsausgaben weiterhin ansteigen, jedoch mit deutlich gebremsten Zuwachsraten.

Drittens wird der Landeshaushalt durch die Leistungen, die den Kreisen, kreisfreien Städten und Gemeinden im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs gewährt werden, dauerhaft belastet. Da eine durchgreifende Verbesserung der sehr geringen kommunalen Steuerkraft in den neuen Bundesländern nicht absehbar ist, werden auch zukünftig mehr als 18 % der Landesausgaben unmittelbar für die Gemeindefinanzierung eingesetzt werden müssen. Diese Sonderlast wird im bundesstaatlichen Finanzausgleich nur teilweise refinanziert, weil die kommunale Steuerkraft bei der Bestimmung der Finanzkraft der Länder nur hälftig angerechnet wird. Damit kommt man zwangsläufig auf ein konstitutives Finanzproblem der neuen Länder: Die strukturelle Finanzschwäche der Gemeinden und die dadurch bewirkte „Zangenbewegung“ auf die Länderverfinanzen:

Zum einen garantiert Art. 28 GG den Gemeinden das Selbstverwaltungsrecht, d.h. es muß gewährleistet sein, daß sie alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung regeln können. Dieses Recht beinhaltet aber auch eine ausreichende Finanzausstattung, um diese Aufgaben erfüllen zu können.

Zum anderen sind die Gemeinden aber nach der Finanzverfassung nicht mit ausreichend originären Steuereinnahmen ausgestattet, um die ihnen obliegenden Aufgaben wahrzunehmen. Die den Gemeinden nach Art. 106 GG zustehenden Steuereinnahmen aus den Realsteuern und örtlichen Verbrauchs- und Aufwandssteuern sowie aus der Beteiligung an den Gemeinschaftssteuern (Einkommensteuer, Umsatzsteuer) decken bundesweit nur knapp 30 % der Gesamtausgaben. In Brandenburg – wie auch in den anderen neuen Ländern – liegt diese Steuerdeckungsquote noch wesentlich niedriger bei rd. 14 %.

Das bedeutet, daß die fehlenden Mittel von anderer Seite und insbesondere vom Land bereitgestellt werden müssen, denn aufgrund von verfassungsrechtlichen Festlegungen sowohl in Art. 106 Abs. 7 Grundgesetz als auch Art. 99 der Brandenburger Verfassung hat das Land die Gemeinden im Rahmen eines Finanzausgleichs so an seinen Steuereinnahmen zu beteiligen, daß sie Ihre Aufgaben angemessen erfüllen können. Daneben werden Zuweisungen aufgrund von einzelgesetzlichen Festlegungen oder im Rahmen von Förderprogrammen gewährt.

Vor diesem Hintergrund der weitgehenden Finanzierungspflicht des Landes ist es nun von besonderer Bedeutung, daß der Bund im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz und inzwischen auch die EU durch verbindliche Richtlinien Festlegungen treffen, die zu *Mehrausgaben bei den Gemeinden* führen, ohne daß zugleich Festlegungen über einen Kostenausgleich getroffen werden. Als Beispiel seien hier nur einmal das Recht auf einen Kindergartenplatz und die EU-Normen im Abwasserbereich genannt.

Der Bund verweist in solchen Fällen regelmäßig darauf, daß die ausreichende Finanzausstattung der Gemeinden Ländersache sei.

Die Gemeinden ihrerseits wiederum wenden sich mit entsprechenden Ausgleichsforderungen an das Land, da sie gegenüber dem Bund keine unmittelbare rechtliche Anspruchsgrundlage haben.

Die Landesregierung sieht sich jedoch nicht nur mit diesen Forderungen konfrontiert, sondern es ist auch zu konstatieren, daß der Landtag aufgrund seiner Zusammensetzung für die kommunalen Interessen ein offenes Ohr hat. Es ist in letzter Zeit nicht nur in Brandenburg eine Entwicklung zu beobachten, in gesetzlichen Regelungen bis hin zu Verfassungsänderungen im Verhältnis von Land zu Gemeinden einen vollen Kostenausgleich festzuschreiben, das sogenannte strikte Konnexitätsprinzip, während das im Verhältnis von Bund zu Land gerade nicht geschieht.

Das Land gerät damit in eine Situation, daß es wie in einem Sandwich von beiden Seiten finanziell ausgepreßt wird.

Für mich folgt daraus, daß bei einer Diskussion um eine Revision von Aufgabenfestlegung, Aufgabenwahrnehmung und Aufgabenfinanzierung im Rahmen der föderalen Struktur die Gemeindeebene mit einbezogen werden muß.

Dabei muß auch auf der Gemeindeebene dem Umstand entgegen gewirkt werden, daß Entscheidungen über Angebot von Gütern und

Dienstleistungen sowie deren Finanzierung immer weiter auseinander driften. Wenn bei stärkerer Autonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften das Ziel eines schlankeren und effizienter arbeitenden öffentlichen Sektors erreicht werden soll, ist eine engere Verknüpfung von Steuereinzugs- und Ausgabebefugnissen zwingend erforderlich.

Unter völlig anderen Vorzeichen steht die Entwicklung der investiven Ausgaben im Landeshaushalt. In der ersten Hälfte der 90'er Jahre wurden in Brandenburg regelmäßig Investitionsquoten deutlich über 30 % erreicht, gegenwärtig sind es noch beachtliche 22 %. Neben der außerordentlich hohe Nettokreditaufnahme waren massive Finanzhilfen des Bundes erforderlich, um diesen hohen Investitionsstandard zu finanzieren. Nachdem die neuen Bundesländer gleichberechtigt in das Gefüge der Finanzverfassung integriert worden sind, konnte ein größerer Anteil der Investitionen aus laufenden Einnahmen finanziert werden. Zugleich mußten aber seit Mitte der 90'er Jahre erhebliche Konsolidierungsanstrengungen unternommen werden, um die massiven gesamtsstaatlichen Steuerausfälle auszugleichen, von denen auch Brandenburg betroffen war. Da die Investitionen den weitaus größten Teil der disponiblen Ausgaben darstellen, waren sie von den Konsolidierungsmaßnahmen weitaus stärker betroffen als andere, rechtlich oder faktisch gebundene Ausgabengruppen. Bereits ein Verzicht auf diese Konsolidierungsmaßnahmen hätte dagegen eine Haushaltsnotlage des Landes heraufbeschworen.

In der mittleren Frist bis zum Jahr 2002 ist in Brandenburg von einem weitgehend konstantem Haushaltsvolumen auszugehen. Angesichts der skizzierten Dynamik der großen Ausgabeblöcke würde dies zu einer weiteren Verringerung des investiven Anteils am Ausgabevolumen führen, sofern nicht durch geeignete Maßnahmen gegengesteuert wird.

Dieser Effekt könnte sich noch verstärken, da hinsichtlich der Einnahmen des Landes aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich erhebliche Risiken bestehen. Nach dem derzeitigen Rechtsstand entfallen dem Land Brandenburg mit dem Auslaufen der auf 10 Jahre befristeten Aufbauhilfen aus dem Solidarpakt voraussichtlich rd. 3 Mrd. DM Einnahmen, ein Sechstel des derzeitigen Haushaltsvolumens.

Gerade unter Berücksichtigung dieser einschneidenden finanziellen Risiken muß es das Ziel einer vorausschauenden Finanzpolitik sein, die Aufbaukomponente im Landeshaushalt zu sichern und zu stärken. Dies setzt in erster Linie eine konsequente Begrenzung des Schuldendienstes voraus. Um diese wichtige Voraussetzung zu gewährleisten, wird die Nettokreditaufnahme in Brandenburg von gegenwärtig 1,55 Mrd. DM bis

zum Jahr 2002 schrittweise auf 0 zurückgeführt. Angestrebt wird darüber hinaus eine Nettotilgung in den Folgejahren, um finanzpolitisch auf die im Jahr 2005 bevorstehende Zäsur beim bundesstaatlichen Finanzausgleich gerüstet zu sein.

Diese grundsätzlichen Maßnahmen müssen durch eine stetige Verbesserung der Ausgabenstruktur flankiert werden. In erster Linie kommt es darauf an, den disponiblen Anteil der Ausgaben, der allein als finanzpolitisches Instrument zur Verfügung steht, auszuweiten.

Um diesem Ziel einen Schritt näher zu kommen, wird der Haushaltsplan des Landes gegenwärtig, differenziert nach Aufgabenschwerpunkten, hinsichtlich Prioritäten und Posterioritäten geprüft. Vor allem durch die Identifizierung nachrangiger Aufgaben und die Durchsetzung struktureller Haushaltsentlastungen kann eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts erreicht werden. Neben der politischen Schwerpunktsetzung, die schon schwierig genug ist, müssen wir meiner Auffassung nach uns verstärkt dem Thema „Effizienz in der öffentlichen Verwaltung“ zuwenden, sowohl bei der Organisation und Personalausstattung, als auch bei neuen Instrumenten der Mittelsteuerung und besonders bei den Förderprogrammen. Selbst nach mehreren einschneidenden Konsolidierungsrunden bleibt in zahlreichen Fällen der Eindruck bestehen, daß Förderungen nicht zielgenau sind, daß die gewählten Förderinstrumente zuviel Bargeld verbrauchen und daß die gesamte Prozeßsteuerung in der Förderpolitik einen großen Mangel hat: Wir haben kein effizientes Controlling.

Wir stehen bei der permanenten Evaluation von Verwaltung und Förderpolitik erst am Anfang des Weges. Nur wenn wir ihn konsequent weitergehen, werden wir die finanzielle Handlungsfähigkeit des Landes nachhaltig sichern.

Insgesamt stellt sich nach dieser ersten Analyse des Landeshaushalts die Steuerbarkeit von Ausgaben und Einnahmen als relativ begrenzt heraus. Dies ist allerdings kein Wunder, denn von den Idealen der fiskalföderalistischen Theorie (Zusammenfallen von Verantwortungsreichweite, Ausgaben- und Finanzierungskompetenz) sind wir in Deutschland traditionsgemäß weit entfernt.

Was wir also zunächst brauchen ist die Herstellung von Handlungsfähigkeit, vor allem durch Verzicht auf hergebrachtes Denken und hergebrachte Strukturen. Das können nur wir selbst leisten. Aber wir müssen uns auch der Diskussion um mehr Effizienz in den Bund-Länder-Finanzbeziehungen stellen:

Wie ich vorhin dargestellt habe, handelt es sich bei den Leistungen im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs um eine der wichtigsten Einnahmequellen des Landes. Das gilt gleichermaßen für die anderen neuen Länder und Berlin, ist also ein typisches Charakteristikum, das zudem notwendig und politisch gewollt ist. Denn dieser hohe Anteil spiegelt nicht nur die Tatsache wider, daß Brandenburg ein finanzschwaches Land ist. Vielmehr ist es auch Ausdruck des übergeordneten Ziels des Solidarpakts von 1993, nämlich die Finanzierung und Alimentierung der neuen Länder einschließlich Berlins.

Insgesamt wurde für das Jahr 1995, das erste Jahr des gesamtdeutschen Finanzausgleichs, ein Transfervolumen von 55,8 Mrd DM fixiert.

Die Zahlen des Jahres 1997 machen deutlich, daß der bundesstaatliche Finanzausgleich diesem Ziel durchaus gerecht wird:

1. Im Rahmen des sogenannten Umsatzsteuervorweg-Ausgleichs flossen 1997 rd. 12,5 Mrd. DM in die Haushalte der neuen Länder.
2. Die neuen Länder und Berlin erhielten im vergangenen Jahr aufgrund ihrer unterdurchschnittlichen Finanzkraft zusammen rd. 10,4 Mrd. DM im Rahmen des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne. Das waren 87,2 % des Gesamtvolumens.
3. Auch die dritte Stufe der Ausgleichszahlungen, die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen, kommen größtenteils den neuen Länder und Berlin zugute. 1997 wurden hier insgesamt rd. 5,2 Mrd. DM bewegt, davon allein 3,4 Mrd. DM nach Ostdeutschland. Das sind knapp 66 %. In diesem Zusammenhang möchte ich noch einmal betonen, daß diese Stufe einzig und allein vom Bund finanziert wird. Die finanzstarken Länder bleiben außen vor.
4. Eine Analyse der bedarfsorientierten Bundesergänzungszuweisungen, hierzu zählen die sogenannten Kosten der Kleinheit, die für Bremen und das Saarland Sanierungs-BEZ, die Übergangs-BEZ und für die neuen Länder in erster Linie die Sonderbedarfs-BEZ, ergibt das gleiche Bild. Der Hauptteil dieser Zahlungen dient der Finanzierung der neuen Länder und Berlins.

Nimmt man all diese Leistungen zusammen, wurden innerhalb des Gesamtsystems des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 1997 insgesamt 53,4 Mrd. DM umgeschichtet, wovon 44,8 Mrd. DM und damit 83,8 % in die neuen Länder flossen. Dazu kommen die Finanzhilfen aus dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost, mit dem der Bund jährlich 6,6 Mrd. DM an die neuen Länder überweist.

Der Solidarpakt wurde als großer Erfolg gewertet. Hier gelang, was zuvor für eher unwahrscheinlich gehalten wurde: *Gemeinsam* erreichten Bund und Länder einerseits sowie die Länder untereinander andererseits – also finanzstarke und finanzschwache, alte und neuen Länder, Stadt- und Flächenstaaten, Länder in Haushaltsnotlagen und das ganze noch gespickt mit den verschiedenen Regierungsmehrheiten – einen sorgsam austarierten und mittelfristig angelegten Interessensausgleich. Dabei waren sich alle Beteiligten bei der Verabschiedung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern der damit verbundenen Finanzierungslasten voll bewußt.

Wer diesen Sachverhalt jetzt kritisiert, der verdrängt nicht nur die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Jahre 1992 und 1993, die zu dem eben skizzierten Ergebnis führten, der verkennt vielmehr auch die Funktion der Finanzverfassung im deutschen Föderalismus.

Die Strukturen des deutschen Föderalismus sind geprägt durch eine *funktionale Aufgabenteilung*. Dabei wird die öffentliche Aufgabenwahrnehmung weitestgehend vom Bund definiert, von den Ländern wiederum vollzogen und entweder von den Ländern, vom Bund oder auch von beiden gemeinsam finanziert. Die Gemeinden werden immer der Länderebene zugerechnet. Ergänzt werden diese bundesgesetzlichen Normierungen durch die Bereiche wie Bildung und innere Sicherheit, die der Landesgesetzgebung unterliegen. Hier haben sich die Länder auf im großen und ganzen einheitliche Standards verständigt.

Diese institutionelle Grundlage hat weitreichende Konsequenzen:

1. Die Länder sind aufgrund der umfangreichen bundesgesetzlichen Regulierung rechtlich dazu verpflichtet oder sehen sich durch die gemeinsame Festlegung einheitlicher Standards faktisch dazu veranlaßt, eine im wesentlichen einheitliche Aufgabenwahrnehmung vorzunehmen.
2. Die Zuweisung der innenpolitischen Gesetzgebungskompetenz führt – wie bereits ausgeführt – dazu, daß die Ausgaben der Länder sehr weitgehend, die steuerlichen Einnahmen zur Gänze durch bundesgesetzliche Vorgaben bestimmt sind.

Diese institutionellen Rahmenbedingungen machen zudem eine Finanzverfassung erforderlich, die den Bund wie auch jedes einzelne Land dazu in die Lage versetzt, den ihnen obliegenden Aufgaben gerecht zu werden. Dieser Auftrag findet sich in Art. 29 in Verbindung mit Art. 107 Abs. 2 des Grundgesetzes. Letzterer bestimmt, daß die Finanzkraft der Länder

„angemessen“ auszugleichen ist. Sinnvoll und erforderlich vor diesem Hintergrund ist somit ein Ausgleichsniveau, das mit dem Grad der bundesstaatlichen und der anderen Vorgaben für eine einheitliche Aufgabenerfüllung durch die Länder korrespondiert.

Die Entwicklung seit den Beratungen des parlamentarischen Rates bis hin zu einer nahezu gleichen Finanzausstattung der Länder entspricht damit zum einen diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben und ist zum anderen die logische Konsequenz der zunehmenden sachlichen Unitarisierung der Gesetzgebung durch den Bund und der Politikkoordinierung der Länder untereinander. Dazu zwei Stichpunkte: die Quote der zustimmungspflichtigen Bundesgesetze ist von rund 42 % in der ersten Wahlperiode auf etwa 63 % in der jetzt zu Ende gegangenen Wahlperiode angestiegen. Dahinter verbirgt sich die immer weiter fortschreitende Verdrängung von landesgesetzlichen Regelungen durch bundesgesetzliche. Dahinter verbergen sich jedoch auch zunehmenden Kosten für die Länder, denn nahezu mit jedem Bundesgesetz kommen neue Lasten auf die Länder und ihre Gemeinden zu. Parallel dazu ist die Auffüllungsquote im horizontalen Länderfinanzausgleich von anfangs weniger als 80 % des Durchschnitts auf jetzt 95 % angestiegen. Diese hohe Angleichung der Finanzausstattung der Länder ist angesichts der Angleichung der Aufgabenwahrnehmung unumgänglich.

Für die Regelungen des Solidarpakts und damit für die Finanzierung der deutschen Einheit bot die bestehende Finanzverfassung die Grundlage. Und auch wenn wir heute, im Jahre 8 der deutschen Einheit, noch keineswegs so weit gekommen sind, wie wir es uns alle zum damaligen Zeitpunkt erhofften, so kann man gewisse Erfolge doch nicht absprechen. Durch die Instrumente der Finanzverfassung wurde verhindert, daß schwache Regionen wirklich arm und von der wirtschaftlichen Entwicklung ganz und gar abgekoppelt wurden. Den neuen Ländern bietet der Solidarpakt darüber hinaus die notwendige Grundlage, um den Aufholprozeß weiter voran zu bringen.

Dennoch möchte ich die Augen vor den Schattenseiten nicht verschließen. Nicht zu übersehen ist, daß sich die Strukturen zwischen finanzschwachen und finanzstarken Ländern weitestgehend verfestigt haben. So hat es einzig Bayern geschafft, in das Lager der finanzstarken Länder aufzusteigen. Die Konstruktion des Solidarpakts bedingt zudem noch ein weiteres, wie die zu Beginn genannten Zahlen deutlich machen: Das geeinte Deutschland ist in finanzpolitischer Hinsicht ein nach wie vor geteiltes Land. Denn auch zwischen alten und neuen Ländern klafft eine

nicht zu übersehende Lücke. Der Solidarpakt ist dabei letztlich die Klammer, die beide Teile zusammenhält.

Diese Verfestigung geht vor dem Hintergrund der Angleichung der Aufgabenwahrnehmung einher mit der zunehmenden Belastung der zahlenden Länder. In diesem Zusammenhang ist es nicht verwunderlich, wenn die Kritik immer lauter wird und der Wettbewerb unter den Ländern (der sogenannte Wettbewerbsföderalismus) als Alternative empfohlen wird.

Es muß hier in diesem Kreis kaum extra begründet werden, daß Wettbewerb im allgemeinen als effizient gilt und leistungsfördernd ist. Die Erwartung, daß Konkurrenz unter den Ländern die verfestigten Strukturen aufbrechen und deren Leistungsfähigkeit steigern kann, erscheint zunächst für marktwirtschaftlich denkende Ökonomen vordergründig plausibel. Jedoch scheint mir die funktionale Aufgabenteilung einem horizontalen Wettbewerb unter den Ländern entgegenzustehen. So ist es ratsam, wenn sich die Länder gegen den Bund zusammenschließen, also ein Kartell bilden. Nur dann können sie – das zeigen die Verhandlungen zum Solidarpakt – erfolgreich ihre Interessen vertreten. Ich warne daher vor der – heute modischen – Übertragung des Wettbewerbsmodells auf das Verhältnis der Gebietskörperschaften untereinander. Gleiches gilt für die Interessenwahrnehmung der Länder auf europäischer Ebene. Auch hier ist ein Wettbewerb zwischen den Ländern nicht nützlich, wenn gemeinsamen Interessen besseres Gehör zu verschaffen ist.

Übrigens sieht man im Hinblick auf Europa das Phänomen, daß der ökonomische „Mainstream“ hier eher auf der Seite der „Harmonisierer“ steht (Stichworte: Steuern, Normen und Standards). Bei den Ländern, so meinen einige Konservative, soll das aber merkwürdigerweise nicht gelten.

Das heißt nicht mehr und nicht weniger, als daß Wettbewerb unter den Ländern vor diesem institutionellen Hintergrund erst dann möglich ist, wenn sie in wesentlichen Politikbereichen unabhängig vom Bund agieren können. Die Voraussetzung für mehr Wettbewerb ist damit gleichbedeutend für weniger bundesgesetzliche Normierung, doch ist es mehr als fraglich, ob der Bund auf seine Steuerungsfunktionen verzichtet.

Der aus meiner Sicht eines neuen Landes wichtigste Punkt ist aber, daß ein verstärkter Wettbewerb unter den Ländern nur dann Sinn macht, wenn alle Beteiligten über die annähernd gleichen Startbedingungen verfügen. Es ist immer leicht, für mehr Wettbewerb zu plädieren, wenn man sich ohnehin auf der Seite der potentiellen Gewinner sieht. Zunächst müssen die strukturellen Unterschiede zwischen Ost- und

Westdeutschland abgebaut werden. Das ist das Ziel des Solidarpakts und diesem müssen alle potentiellen Alternativen gerecht werden.

Ich bin daher froh, daß die Bonner Koalitionsverhandlungen den Solidarpakt bis zu seinem Auslaufen im Jahr 2004 ausdrücklich *nicht* in Frage stellen. Für die Zeit danach, das halte ich auch für sinnvoll, will der Bund die Finanzbeziehungen in Deutschland von einer Enquetekommission untersuchen lassen. Daran sollten sich nach meiner Meinung auch die Länder nachdrücklich beteiligen.

Vorher müssen Sie aber ihre Hausaufgaben machen, sprich: für mehr Effizienz sorgen.

Nur wenn die Länder selbst ihre Verwaltungen und Aufgaben reformieren, werden sie es schaffen sich aus dem engen Korsett unseres gewachsenen föderalen Finanzsystems zu befreien. Und um ehrlich zu sein: manche, so glaube ich, fühlen sich in diesem engen Stützkorsett ganz wohl.

Abstract

German Fiscal Federal System: Constraints for Fiscal Policy in the New Länder

By Wilma Simon

Due to constitutional and practical reasons, like common standards of public goods, the possibilities of an independent fiscal policy on Länder level are limited. This is especially true for the new Länder. They are on the one hand restricted by federal legislation and communal financial requirements, on the other hand they depend on federal grants and financial equalisation payments by the wealthier Länder. A transition of this system of co-operative federalism to one of fiscal competition between the Länder – as it is often proposed by economists – does not seem appropriate in Germany as this would violate the basic consensus of “comparable living conditions”.

JEL classification: H 69, H 72, E 62

Minister of Finance, State of Brandenburg, Germany

Implikationen des kommunalen Finanzausgleichs auf den Standort- und Steuerwettbewerb

Von Eckhard Janeba* und Wolfgang Peters**

1. Einleitung

Betrachten wir die Entwicklung der Weltwirtschaft in den letzten Jahrzehnten, so wird die immer enger werdende Verflechtung des wirtschaftlichen Geschehens deutlich. Das Schlagwort der „Globalisierung der Märkte“¹ trifft dabei nicht nur die Unternehmen, die sich verstärkt dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sehen, sondern in nicht minderem Umfang auch die staatlichen Entscheidungsinstanzen, die bei einem steuerlichen Zugriff auf Unternehmensgewinne die hohe Mobilität der Steuerbasis beklagen. Die zur Deckung des öffentlichen Finanzbedarfs notwendigen Steuersätze, so die Behauptung, würden unweigerlich zu einer Abwanderung potentieller Investoren führen.

Dieser idealisierten Sichtweise einer hohen Kapitalmobilität entsprechen in der Realität bestenfalls die Bewegungen auf den Märkten für Portfoliokapital. Realinvestitionen sind dagegen wesentlich weniger mobil, da Desinvestitionen oft nur unter hohen Kosten möglich sind. Sobald Produktionskapazitäten fest installiert worden sind, wird ein Unternehmen zum potentiellen „Opfer“ des jeweiligen Fiskus. Bezieht man ferner die Transformationsländer in Mittel- und Osteuropa oder auch Entwicklungsländer in die Analyse mit ein, so droht als schlechtester Ausgang sogar eine Enteignung und der damit verbundene Totalverlust der Investition.

Scheinbar tritt in den voranstehenden Aussagen ein Widerspruch auf. Weil Investitionen hochgradig mobil sind, führt der Steuerwettbewerb zu einer unvermeidlich niedrigen Besteuerung; weil Realinvestitionen

* University of Colorado, USA

** Europa Universität Viadrina, Frankfurt (Oder)

Für anregende Diskussionen danken wir unseren Kollegen Kai A. Konrad und Helmut Seitz. Alle verbliebenen Mängel gehen natürlich voll zu unseren Lasten.

¹ Vgl. zur Schlagwortbildung insbesondere Kirchgässner (1998).

jedoch kaum flexibel sind, könnte der Gewinn leicht ein Opfer hoher Steuersätze werden. Die vermeintliche Widersprüchlichkeit beruht auf der Vermischung zweier Wettbewerbsebenen. Um sich zunächst die Möglichkeit eines steuerlichen Zugriffs zu sichern, bemühen sich die im Wettbewerb stehenden Staaten, Regionen oder auch Gemeinden, potentielle Investoren zu einer positiven Standortentscheidung zu bewegen. Dieses Phänomen kann als Standortwettbewerb bezeichnet werden. In dieser Phase werden den Unternehmen viele Vergünstigungen gewährt.

Ist die Standortentscheidung jedoch getroffen und die Investition getätigt, dann ändert sich die Interessenlage des Fiskus. Jetzt ist der Unternehmensstandort weitgehend fix und damit sind einer Gewinnverlagerung Grenzen gesetzt. Unternehmen sind sich dieser Gefahr durchaus bewußt. Gute Versprechen, die zu Zeiten der Standortentscheidung gemacht wurden, sind später nur begrenzt einklagbar. Der Steuergesetzgeber kann zudem jederzeit versuchen, seine alten Regelungen zu ändern. Damit ist die fehlende Möglichkeit einer Selbstbindung des Fiskus für die Unternehmen eine Gefahr.² Aber auch für den Fiskus tritt eine unangenehme Situation ein. Aus Angst vor übertrieben hohen Steuern in Zukunft unterbleibt eine Investition, fällt kleiner als erwartet aus oder, als schlechtester Fall, bei der Standortentscheidung wird eine konkurrierende Region bevorzugt. Wir werden im Folgenden jedoch annehmen, daß Unternehmen eine Möglichkeit zur Verringerung des Selbstbindungsproblems von Regierungen haben, selbst wenn eine Standortwahl bereits getroffen wurde. Große Unternehmen können ihre Produktion zwischen Produktionsstätten in verschiedenen Gemeinden verlagern und damit den Gemeinden ihrerseits drohen, weniger Arbeitskräfte zu beschäftigen und geringere Steuereinnahmen zu generieren. Dieses Verhalten induziert Steuerwettbewerb zwischen den Gemeinden um die Produktionsauslastung.

Vielfach genügt schon eine glaubhafte Drohung der Unternehmen den Standort zu verlagern oder Kapazitäten abzubauen, damit die Gemeinden den Steuerdruck reduzieren. Das heißt aber, daß die theoretischen Überkapazitäten und deren Kapazitätskosten in der Praxis den Unternehmensaktivitäten einer neuen Standortprojektierung entsprechen. Damit ist noch nicht einmal der Aufbau realer Kapazität für einen Steuerwettbewerb der Gemeinden notwendig. Es genügt, wenn eine Standortverlagerung in mittlerer Frist als realisierbar erscheint. Allerdings gilt auch für die Aufrechterhaltung einer glaubhaften Abwanderungsdro-

² Vgl. zur Thematik zeitkonsistenter Besteuerung Buchholz/Wiegard (1998).

hung, daß dem Unternehmen Kosten entstehen. Für die vorliegende theoretische Analyse wird hier vereinfachend die Variante eines Aufbaus von Überkapazitäten behandelt. Analog kann man sich eine eher praxisnahe Argumentation mit der Drohung einer Standortverlagerung vorstellen.

Der Wettbewerb der Fiski besteht demnach aus zwei Komponenten, einem vorangestellten Standortwettbewerb, dem ein nachgelagerter Steuerwettbewerb folgt. In der Literatur zum fiskalischen Wettbewerb wird häufig nicht zwischen diesen Komponenten unterschieden, da keine Unterscheidung zwischen der Produktionskapazität und ihrer Auslastung getroffen wird. Als Beispiele mögen hier die Beiträge von Hamada (1966) über Bond/Samuelson (1989), oder Mintz/Tulkens (1996) bis hin zu Janeba (1995) dienen. In jüngster Zeit kommt man vermehrt der eben angesprochenen Mehrstufigkeit des Wettbewerbs auf die Spur.³

Modelle mit einer sequentiellen Entscheidungsstruktur, die sowohl den Standort- und als auch den Steuerwettbewerb einschließen, lassen sich auf vielfältige Weise anwenden. Firmeninvestitionen in den Transformationsländern werden nicht nur bei Unsicherheit bzgl. der weiteren politischen und wirtschaftlichen Entwicklung getroffen, sie lösen insbesondere als Auslandsinvestition immer wieder Begehrlichkeiten bei der Besteuerung ihrer Gewinne aus.⁴ Eine andere Interpretation finden diese Modelle beim Wettbewerb mehrerer Staaten um Direktinvestitionen. Hier werden nach einer eingehenden Analyse des nicht-kooperativen Verhaltens uni-, bi- oder multilaterale Maßnahmen zur effizienteren Gestaltung der Besteuerung in Doppelbesteuerungsabkommen diskutiert.

Allerdings lassen sich auch die gleichen Motive und Wirkungsmechanismen feststellen, wenn auf kommunaler Ebene um die Ansiedlung neuer Unternehmen gekämpft wird. Da die Gewerbesteuer eine der wenigen kommunalen Steuern darstellt, bietet sie den Gemeinden die Möglichkeit, ihre Einnahmen in die eigenen Hände zu nehmen. Wenn schon auf internationaler Ebene die Mobilität der Unternehmen stark durch steuerliche Gesichtspunkte beeinflußt wird, so steht zu erwarten, daß diese zwischen Gemeinden eher noch intensiver ausfallen wird.⁵

³ Beispiele in der Literatur findet man bei Janeba (1998a) für den reinen Steuerwettbewerb oder bei Hoel (1997), Markusen/Morey/Olewiler (1993, 1995) oder Motta/Thisse (1994) im Falle des Standortwettbewerbs bei Ökosteuern.

⁴ Einige neuere Beiträge zu diesem Themenkomplex findet man bei Janeba (1998b), Konrad/Lummerud (1998) oder Thomas/Worrall (1994).

⁵ Vergleiche hierzu den höchst interessanten Artikel von Lucke (1994), der den Steuerwettbewerb bei vielen ortsgebundenen kleinen Unternehmen und einer großen mobilen Unternehmung analysiert.

Der gemeindliche Wettbewerb wird allerdings überlagert durch den Finanzausgleich, der die unterschiedliche Fähigkeit der Steuererzielung zum Anlaß nimmt, Ausgleichszahlungen zwischen den Gemeinden vorzunehmen. Hierdurch partizipiert jede Gemeinde zumindest partiell auch an den Steuereinnahmen der Konkurrenten im Wettbewerb um Unternehmensansiedlung. Intuitiv wird man vermuten, daß damit der kommunale Finanzausgleich in Richtung einer Internalisierung fiskalischer Externalitäten wirkt. Erwartet wird daher ein geringerer Wettbewerbsdruck zwischen den Gemeinden, es kommt zu höheren Steuersätzen. Damit würde der Finanzausgleich die Einnahmen der Kommunen in zweierlei Hinsicht beeinflussen; erstens durch die Angleichung der steuerlichen Ertragskraft und zweitens durch eine Reduktion des Wettbewerbs.

Denken wir ferner an den Standortwettbewerb, so wird vielfach eine Subventionierung der Investitionstätigkeit als wichtige Komponente angesehen. Solche Investitionserleichterungen werden zwar weitestgehend bundeseinheitlich bzw. einheitlich für „Neufünfland“ geregelt, im gemeindlichen Wettbewerb gibt es jedoch viele Möglichkeiten, Unternehmen indirekt in ihrer Investitionstätigkeit zu subventionieren (z.B. preisgünstige Überlassung von Grundstücken, besondere Infrastrukturmaßnahmen etc.). Eine Erleichterung des Kapazitätsaufbaus kann als Standortvorteil gewertet werden. Es wird sich jedoch zeigen, daß die Kommunen hieraus nicht notwendigerweise einen Vorteil ziehen können, da den Subventionen oft keine vergleichbaren Zuwächse an Steuereinnahmen entgegenstehen.

2. Der Wettbewerb der Kommunen

Die sequentielle Struktur des Standort- und Steuerwettbewerbs ist offensichtlich. Zunächst muß eine Unternehmung attrahiert werden, ihren Standort entweder verlagern oder aufbauen, um dann in einem zweiten Schritt als Steuerpflichtiger zu Einnahmen der Kommunen führen zu können. Beide kommunalen Wettbewerbe beeinflussen einander. Im Steuerwettbewerb wird die steuerliche Ertragskraft der Unternehmen für die Gemeinden fixiert. Damit steht der Wert einer Ansiedlung neuer Unternehmen, d.h. die ökonomische Rente, im Standortwettbewerb fest.

Um jeden einzelnen Investor bemühen sich dann die Gemeinden. Ihre Aufwendungen im Kampf um potentielle Investoren können dabei den Erfolg einer Einwerbung entweder positiv beeinflussen, z.B. durch

direkte Investitionshilfen, oder aber auch unverändert lassen. Im letzteren Fall handelt es sich also um Ausgaben mit sunk cost Charakter (z. B. Aufbau und Bereitstellung von Gewerbegebieten, Industrieparks oder Technologiezentren). Freistehende Flächen in Gewerbegebieten mögen hierfür ein Indiz sein. Die Höhe des Aufwands im Bemühen um neue Investoren ist allerdings positiv mit der Erfolgswahrscheinlichkeit korreliert. Je attraktiver die Steuerkraft der Unternehmung sich darstellt, desto intensiver wird der Standortwettbewerb der Gemeinden um ihre Ansiedlung sein. Wir werden später Aufwendungen mit positivem und neutralem Effekt auf den Erfolg einer Einwerbung berücksichtigen.

Wir wollen nun den Steuer- und Standortwettbewerb zwischen Gemeinden unter Berücksichtigung des Finanzausgleichs näher untersuchen. Zunächst konzentrieren wir uns auf die Entscheidung der Unternehmung, mit der sie ihr Investitionsvolumen und damit ihre Produktionskapazitäten festlegt. Im zweiten Schritt wählen die Gemeinden die Höhe ihrer Gewerbebeertragsteuer. Die Unternehmen können sodann durch Produktionsverlagerungen zwischen verschiedenen Standorten ihren Gewinn soweit als möglich an den Standort mit der geringeren Steuerbelastung verschieben. Diese Gewinnverlagerung setzt allerdings zwingend voraus, daß an mehreren Standorten (d. h. in mehreren Kommunen) produziert werden kann.⁶ Dies ist nur möglich, wenn vorab Überkapazitäten aufgebaut wurden. In diesem Fall verfügt das Unternehmen über eine höhere Produktionskapazität als zur Befriedigung der Nachfrage notwendig ist. Wir nehmen an, daß die Kapazitätskosten niedrig genug sind, um ein derartiges Investitionsverhalten profitabel zu machen.

Bleibt noch ein Wort zu den Zielvorstellungen der beteiligten Kontrahenten. Das repräsentative Unternehmen maximiert seinen Gewinn. Dieser schließt die Erwirtschaftung von Kostendeckungsbeiträgen ein, nachdem ein Kapazitätsaufbau vorab zu sunk cost geführt hat. Die Zielfunktion der Gemeinden sei die gewogene Summe von Steuereinnahmen und Beschäftigung. Beide Größen sind leicht meßbar und spielen politisch eine bedeutende Rolle. Insbesondere in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit sind Politiker darauf bedacht, Arbeitsplätze zu sichern oder neue zu schaffen. Damit wird implizit auch eine Beschränkung der Besteuerung der Unternehmensgewinne akzeptiert. Arbeitsplätze werden mit der Kapazitätsauslastung der Unternehmen geschaffen. Daher wird sich der

⁶ Im internationalen Wettbewerb wird häufig von einer Gewinnmanipulation durch eine geeignete Wahl interner Verrechnungspreise ausgegangen. Selbst dort sind durch die Anwendung des arms-length principle einer beliebigen Verschiebung des buchhalterischen Gewinns Grenzen gesetzt.

Steuerwettbewerb dahingehend verschärfen, daß die erwartete Steuerbelastung zurückgeht, je mehr bei politischen Entscheidungen die Arbeitsplatzsicherung ins Zentrum der Zielprojektion gerückt wird.

3. Der Steuerwettbewerb mit Finanzausgleich

Um die teilspielperfekte Lösung des oben beschriebenen Spiels zu ermitteln ist es notwendig, zunächst den nachgelagerten Steuerwettbewerb zu analysieren (backward induction). Dieser wiederum besteht seinerseits aus mehreren einzelnen Entscheidungen, die nacheinander getroffen werden. Hierbei wird vorausgesetzt, daß vorab eine Standortentscheidung gefällt worden ist.

Damit wir die Wirkungen des Steuerwettbewerbs in möglichst einfacher Weise darstellen können, wird die Nachfrageseite sehr simpel angenommen: Jedes Unternehmen kann maximal eine Einheit seines Produkts verkaufen. Hierbei darf der verlangte Preis den Reservationspreis P_r nicht übersteigen. Geht man ferner von konstanten Grenzkosten C aus, so kann jedes Unternehmen konstante, aber positive Kostendeckungsbeiträge erwirtschaften, vorausgesetzt es gilt $P_r > C$. Allerdings kann an jedem Produktionsstandort i nur bis zur Kapazitätsgrenze \bar{q}_i produziert werden. Die Unternehmung wird natürlich einen Preis von P_r wählen, so daß der Firmengewinn ohne Berücksichtigung von Kapazitätskosten $\sum_i (1 - t_i)(P_r - C)\bar{q}_i$ lautet.

Der Einfachheit halber gehen wir von zwei Standorten pro Firma aus. Solange die Gesamtkapazität nicht die maximale Absatzmenge übersteigt, kann das Unternehmen der Besteuerung durch die Gemeinden nicht entkommen. Die Arbeitsplätze wie auch die Steuerbasis Gewinn sind immobil, daher wird der Steuersatz prohibitiv hoch ausfallen; d.h. jeder variable Gewinn wird zu 100 % weggesteuert. Da jedoch für den Kapazitätsaufbau ebenfalls Kosten entstanden sind, führt dies zu Verlusten auf seiten des Investors. Damit wird jede Unternehmung auf Investitionen ohne Aufbau von Überkapazitäten verzichten. Erst sie sind es, die eine mobile Steuerbasis ermöglichen und damit einen ernsthaften Steuerwettbewerb der Gemeinden hervorrufen. Überkapazitäten sind daher für die Unternehmen der Schlüssel zum Erfolg, da sie hierdurch zumindest partiell der hohen Besteuerung entgehen können.

Wird an jedem Standort eine Kapazität in Höhe der gesamten Absatzmenge (hier also eine Einheit) gehalten, dann kann die Besteuerung des Gewinns durch den Steuerwettbewerb erfolgreich umgangen werden.

Will eine Gemeinde den Gewinn besteuern, so droht die Unternehmung mit dem sofortigen und vollständigen Wechsel der Produktion zum Alternativstandort. Dies führt zu einem extrem starken Steuerwettbewerb, da in einer Kommune nur dann produziert wird, wenn sie den niedrigeren Steuersatz offeriert. Allerdings ist diese Form der Steuervermeidung für die Unternehmen nicht kostenlos, da Investitionskosten zum Aufbau der beiden Standorte auftreten.

Im folgenden gehen wir davon aus, daß die Kosten des Kapazitätsaufbaus hoch genug sind, um einen echten Steuerwettbewerb zu ermöglichen. Wir betrachten daher im weiteren nur noch den Fall mit Überkapazitäten, die zu einem echten Steuerwettbewerb führen; d.h. $2 > \bar{q}_1 + \bar{q}_2 > 1$. Ferner normieren wir den Kostendeckungsbeitrag auf Eins. Die Unternehmen werden den Gewinn und mit ihm auch die Arbeitsplätze so weit als möglich in die Gemeinde mit dem niedrigeren Steuersatz verlagern. Zur Vereinfachung gehen wir davon aus, daß die Arbeitsplätze proportional zur Produktion und damit zur Kapazitätsauslastung sind. Der politische Wert eines Arbeitsplatzes wird mit λ angenommen. Daraus ergibt sich als Zielvorstellung der Kommunalpolitik in Gemeinde i die gewogene Summe aus Steueraufkommen und Arbeitsplatzsicherung

$$Z_i(t_i, t_j) = (t_i + \lambda) \begin{cases} \bar{q}_i & \text{für } t_i < t_j \\ 1 - \bar{q}_j & \text{für } t_i > t_j \end{cases}.$$

Die Produktion entspricht der Kapazität in Gemeinde i , wenn diese den geringeren Steuersatz hat. Falls dieses nicht der Fall ist, wird die verbleibende Nachfrage (d.h. nach Ausnutzung der Kapazität in Gemeinde j) durch Produktion in Gemeinde i befriedigt. Aus der obigen Formulierung der Zielfunktion ersieht man unmittelbar, daß jede Gemeinde entweder einen Steuersatz von 100 % wählt, oder die Nachbargemeinde nur geringfügig unterbieten möchte. Dies hat zur Konsequenz, daß es kein Nash-Gleichgewicht des Steuerwettbewerbs in reinen Strategien geben kann. Damit treten nur Gleichgewichte in gemischten Strategien auf. Bevor wir dieses Gleichgewicht näher charakterisieren, erweitern wir das Modell um den Finanzausgleich.

Der Finanzausgleich hat im wesentlichen die Aufgabe, die unterschiedliche Steuerkraft von Kommunen dahingehend anzugleichen, daß eine ähnliche Leistungsqualität der Gemeinden und damit eine ähnliche Lebensqualität in den Gemeinden finanzierbar wird. Hierzu muß jede Kommune auf einen Teil der eigenen Steuereinnahmen zugunsten einer

Umverteilung zwischen den Gebietskörperschaften verzichten. Im Gegenzug erhalten diese wiederum anteilig Ausgleichszahlungen aus dem Umverteilungstopf.

Der Finanzausgleich ändert nichts daran, daß es im Steuerwettbewerb nur Gleichgewichte in gemischten Strategien gibt. Jede Kommune i maximiert dann den Erwartungswert ihrer Zielvorstellungen, gegeben die gemischten Strategien ihrer Nachbarn. Sei $F_j(t)$ die Verteilungsfunktion der Gemeinde j , die angibt mit welcher Wahrscheinlichkeit Gemeinde j einen Steuersatz von t oder kleiner wählt. Die Dichtefunktion $f_i(t)$ entspricht dabei der Wahrscheinlichkeit, mit der die Gemeinde i den Steuersatz t wählt. Betrachten wir nur zwei Kommunen, so ist der erwartete Wert der Zielfunktion:

$$E[Z_i] = \int_0^1 [\lambda + (1 - \alpha)t] [(1 - \bar{q}_j)F_j(t) + \bar{q}_i F_j(t)] f_i(t) dt + \int_0^1 \alpha t [(1 - \bar{q}_i) F_i(t) + \bar{q}_j F_i(t)] f_j(t) dt.$$

Der Finanzausgleichsparameter α beschreibt dabei den Umfang, mit dem die Gemeinden gegen einen Steuerausfall bzw. gegen eine unterschiedliche Ertragskraft der attrahierten Unternehmen durch den kommunalen Finanzausgleich abgesichert sind. Im Falle zweier Gemeinden bedeutet dies, daß Kommune i aus dem eigenen Steueraufkommen β % in den gemeinsamen Umverteilungstopf einzahlt und bei gleichmäßiger Verteilung der Mittel zwischen den beteiligten Gemeinden $0,5 \cdot \beta$ % von den fremden und eigenen Steuern zurückverteilt erhält. Der Parameter α entspricht somit der Nettogröße, die Bruttogröße bei zwei Kommunen ist $\beta = 2\alpha$.⁷ Das erste Integral in dem obigen Erwartungswert entspricht also dem erwarteten Zielwert aus der Produktion in Gemeinde i nach Abführung des Einnahmenteiles α im Rahmen des Finanzausgleich. Das zweite Integral gibt den Anteil an Steuereinnahmen wieder, den Gemeinde i durch den Finanzausgleich von Gemeinde j bekommt.

Da die Unternehmen ihren Kapazitätsaufbau in beiden Kommunen aus Symmetriegründen⁸ gleich groß wählen, $\bar{q}_i = \bar{q}_j = \bar{q}$, erhalten wir im Gleichgewicht für beide Gemeinden die gleiche Verteilungsfunktion:⁹

⁷ Mit steigender Anzahl der Gemeinden konvergiert die Höhe der Brutto- gegen die der Nettoumverteilung.

⁸ Dies gilt natürlich nur, wenn die kommunalen Zielvorstellungen symmetrisch sind. Ansonsten kommt es zu einer Verschiebung der Kapazitäten in Richtung der

$$F(t) = \begin{cases} 0 & t \in [0, \underline{t}] \\ \frac{\bar{q}}{2\bar{q}-1} + \left[\frac{1-\bar{q}}{1-2\bar{q}} \right] \left[\frac{\lambda+1-2\alpha}{\lambda+t(1-2\alpha)} \right]^{\frac{1-\alpha}{1-2\alpha}} & \text{für } t \in [\underline{t}, 1]. \end{cases}$$

Voraussetzung für dieses Resultat ist eine Nettoumverteilungsquote $\alpha < 0.5$.¹⁰ Diese Dimension kann man als realistisch ansehen.

Analysieren wir nun den Steuerwettbewerb etwas näher, so lassen sich verschiedene Effekte isoliert oder in Kombination betrachten.

- Je stärker in der politischen Entscheidungsfindung das Argument der Arbeitsplatzsicherung zum Tragen kommt, desto geringer wird die erwartete Steuerbelastung, d.h. $F_\lambda(t) > 0$.

Nimmt man den Erwartungswert des Steuersatzes $E[t]$ als Maß für die Schärfe des Steuerwettbewerbs, so stellt in Abbildung 1 die schraffierte Fläche oberhalb der Verteilungsfunktion diesen Erwartungswert¹¹ dar. Steigt λ von einem niedrigen auf einen höheren Wert, dann sinkt die erwartete Steuerbelastung im Umfang der gepunkteten Fläche.

- Einen ähnlichen, jedoch gegenläufigen Effekt bringt eine Zunahme des Finanzausgleichs mit sich. Der Steuerwettbewerb der Gemeinden wird entschärft; d.h. $F_\alpha(t) < 0$.¹²

Gemeinde mit der höheren Bewertung der Arbeitsplatzsicherung, da diese eher eine geringere Besteuerung in Kauf nimmt.

⁹ Eine detaillierte Beschreibung der Herleitung befindet sich am Ende dieses Aufsatzes im Appendix. Der niedrigste Steuersatz, den die Gemeinden erheben, wird durch die Bedingung $F(t) = 0$ charakterisiert:

$$\underline{t} = \frac{\left(\frac{1-\bar{q}}{\bar{q}} \right)^{\frac{1-2\alpha}{1-\alpha}} [\lambda + 1 - 2\alpha] - \lambda}{1 - 2\alpha}.$$

¹⁰ Steigt die Nettoquote auf 50 %, so ist dies gleichbedeutend mit der Aufgabe der kommunalen Selbständigkeit, da die Bruttoquote dann 100 % umfaßt. Alle Gemeinden zahlen dann nur noch in einen gemeinsamen Steuertopf ein. In diesem Fall wird der Steuerwettbewerb so stark eingeschränkt, daß die beiden Fiski zu einer 100 %igen Steuer greifen. Die Ursache hierfür liegt darin, daß ein Überbieten im Steuersatz zwei positive Effekte auf das Steueraufkommen hat. Durch den Steuersatz erhöht sich das Aufkommen direkt, zum anderen nimmt es aber auch indirekt dadurch zu, daß die Unternehmen mit ihrer Produktion in die andere Gemeinde abwandern. Weil aber der Eigenbehalt kleiner als die Finanzausgleichskomponente ist, steigen die Einnahmen durch die Verlagerung der Bemessungsgrundlage ebenfalls an.

¹¹ Durch partielle Integration erhalten wir: $E[t] = \int t f(t) dt = 1 - \int F(t) dt$.

¹² Genau genommen kann man dieses Resultat nur bei geringen Werten für λ zeigen. D.h., je stärker der Arbeitsmarkt das politische Handeln prägt, desto geringer fallen die Wirkungen des Finanzausgleichs auf den Steuerwettbewerb aus.

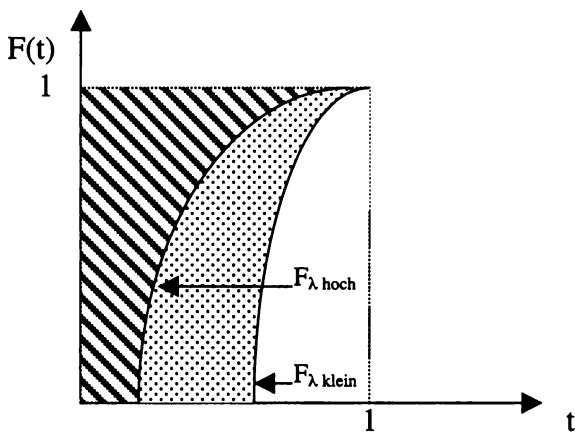


Abbildung 1

Der Erwartungswert der Steuerbelastung steigt somit an. Abbildung 2 zeigt dies anhand der Verteilungsfunktion $F(t)$ auf. Die durchgezogene Linie stellt das Gleichgewicht bei Abwesenheit eines Finanzausgleich dar. Die gepunktete Linie korrespondiert zum neuen Gleichgewicht mit Finanzausgleich.

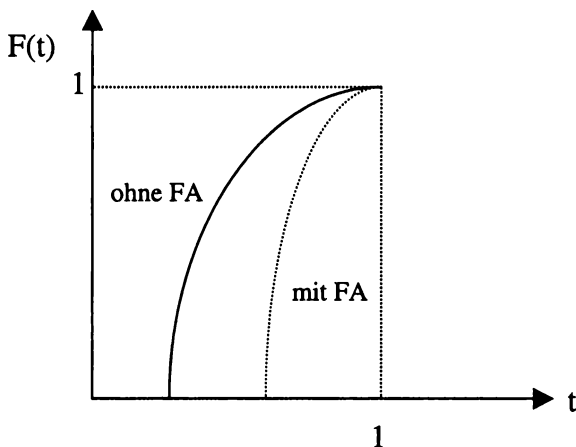


Abbildung 2

Dieses Ergebnis lässt sich intuitiv leicht erklären. Der Steuerwettbewerb ist für die Kommunen einnahmenschädlich, da es sich dem Charakter nach um einen Unterbietungswettbewerb handelt. Partizipieren beide Gemeinden dank des Finanzausgleichs auch am Steueraufkommen des

Konkurrenten, werden die Kosten einer Verlagerung der Bemessungsgrundlage durch die Unternehmen kleiner. Der Finanzausgleich internalisiert damit die fiskalischen Externalitäten des Steuerwettbewerbs. Dies gilt um so mehr, je höher der Anteil des Finanzausgleichs an den Steuereinnahmen ist; d. h. bei höherem α .

Damit stärkt der Finanzausgleich die Gemeinden in doppelter Hinsicht. Der Steuerwettbewerb wird zumindest partiell zum Steuerkartell. Zweitens wird das Risiko von Steuerausfällen bzw. einer niedrigeren Steuerertragskraft gemildert.

Bleibt als letztes noch die Frage, wie die Unternehmen das Ergebnis des Steuerwettbewerbs durch eine geeignete Wahl ihrer Kapazitäten beeinflussen können.

- Je höher die Überkapazitäten (d. h. die Investitionen) ausfallen, desto geringer wird die erwartete Steuerbelastung; d. h. $F_q(t) > 0$.

Die optimale Investitionsgröße bestimmen die Unternehmen demnach so, daß die marginale Steuerentlastung via eines verschärften Steuerwettbewerbs den Grenzkosten des Kapazitätsaufbaus gleicht. Hier wird klar ersichtlich, daß eine Investition nicht dazu gedacht ist, im Gesamtunternehmen eine Produktions- und damit Umsatzsteigerung zu ermöglichen. Sie stellt stattdessen ausschließlich eine Drohung zur Produktionsverlagerung dar, damit die Kommunen sich verstärkt gegenseitig Konkurrenz machen.

Fassen wir die Implikationen einer Erhöhung des Umfangs des Finanzausgleichs α zusammen:

- Aufgrund der Reduzierung der fiskalischen Externalitäten schwächt sich der Steuerwettbewerb ab; dies erhöht zugleich das Steueraufkommen.
- Die Abschwächung des Steuerwettbewerbs durch einen zunehmenden Finanzausgleich begegnen die Unternehmen durch die Wahl einer größeren Überkapazität, um den Steuerdruck durch eine intensivierte Androhung der Standortverlagerung zumindest partiell zu entgehen.
- Eine Erhöhung der Überkapazitäten bedeutet zugleich vermehrte Wohlfahrtsverluste. Mit zunehmendem Finanzausgleich wachsen daher die verzerrenden Wirkungen, d. h. die excess burden.
- Da der Finanzausgleich die Gemeinden im Steuerwettbewerb stärkt, reduziert er im Gegenzug die Nettogewinne der Unternehmen. Im Extremfall kann dies bis zu einer 100 %igen Besteuerung der Kosten-

deckungsbeiträge führen. Dies hat aber ein Defizit der Unternehmen zur Folge, da die Kapazitätskosten nicht mehr erwirtschaftet werden.

- Ein zu hoher Finanzausgleich kann damit einen weiteren Grund für den Marktaustritt der Unternehmen (bzw. Nicht-Markteintritt) darstellen.
- Es gibt daher eine kritische Obergrenze für den Finanzausgleich, da ansonsten ein Steuerkartell der Gemeinden möglich wird. Ein moderater Finanzausgleich kann somit als eine glaubhafte Selbstbeschränkung der Kommunen im Steuerwettbewerb angesehen werden.

4. Der Standortwettbewerb

Wie anfangs erläutert wurde, kann der Standortwettbewerb in zweierlei Form auftreten. Zum einen können Gemeinden direkte Investitionshilfen leisten, die die Steuerbasis erhöhen; dies hat einen positiven Effekt auf die Investitionshöhe, aber keinen Effekt auf die Attrahierung der Unternehmung. Zum anderen können Gemeinden in einen Wettbewerb treten, der allein die Wahrscheinlichkeit der Ansiedlung erhöht, ohne den Wert der Ansiedlung zu beeinflussen. Wir betrachten beide Formen in diesem Abschnitt.

4.1 Neutraler Effekt auf die Unternehmensansiedlung

Lassen wir Investitionshilfen der Kommunen zu, so erfolgt ihr Einsatz in der Hoffnung, die Steuerbasis bei erfolgreichem Steuerwettbewerb zu verbreitern und zugleich die Zahl der Arbeitsplätze zu erhöhen. Der Preis dafür liegt jedoch in einem stärkeren Steuerwettbewerb, der tendenziell zu niedrigeren Steuersätzen führt.

Aufgrund eines Einsatzes von Investitionshilfen werden die Überkapazitäten zunehmen. Sollte eine Gemeinde trotzdem einseitig Investitionen subventionieren? Da durch diese Maßnahme die Überkapazitäten gerade in dieser Gemeinde ausgebaut werden, wird sie zur Vermeidung einer Unterauslastung (i.e. Produktionsabwanderung) wesentlich eher als ihre Konkurrenz bereit sein, die Steuern zu senken. Die Gemeinde wird schwächer im Steuerwettbewerb.

Es steht daher zu erwarten, daß im kommunalen Wettbewerb Investitionshilfen nicht für Unternehmen eingesetzt werden, wenn diese ohnehin schon in Überkapazitäten investieren. Die Ursache hierfür ist offensichtlich. Eine Einführung oder Erhöhung der Subventionen führt bei den

beteiligten Gemeinden zu einer Zunahme der Überkapazität. Dies stärkt aber nur die Unternehmen im Steuerwettbewerb; d.h. die Gewerbesteuererinnahmen der Kommunen gehen zurück. Gleichzeitig steigen die Ausgaben für die Subventionszusagen. Damit kann keine der Gemeinden sich durch Investitionshilfen auf Kosten der Nachbargemeinde besserstellen. Dies schließt natürlich nicht aus, daß neue Unternehmen, die ohne Investitionshilfen aufgrund zu hoher Kosten überhaupt nicht investiert hätten, durch Investitionshilfen zum Markteintritt bewogen werden können.

Interessant wird die Analyse jedoch, wenn statt Subventionen eine Besteuerung des Kapazitätsaufbaus in Erwägung gezogen wird. Damit würde neben die Gewerbeertragsteuer die eben erst abgeschaffte Gewerbekapitalsteuer treten. Sie stärkt die Gemeindekassen zweifach: Erstens führt die kapitalsteuerliche Komponente direkt zu Steuereinnahmen. Zweitens wird der Aufbau von Überkapazitäten teurer und damit reduziert. Dies schwächt die Unternehmen in ihrem Bemühen, die Kommunen im Gewerbeertragsteuerwettbewerb gegeneinander auszuspielen.

Die obigen Ausführungen sollten jedoch nicht als Argument für eine Wiedereinführung der Gewerbekapitalsteuer angesehen werden, denn eine nahezu vollständige Abschöpfung der Unternehmensgewinne durch Steuern macht den Standort für die Unternehmensansiedlung uninteressant. Damit bleibt die generelle Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer eine für den Standortwettbewerb sinnvolle Entscheidung.

4.2 Positiver Effekt auf die Wahrscheinlichkeit der Unternehmensansiedlung

Der zweiten Form des Standortwettbewerbs liegt eine andere Betrachtungsweise zugrunde. Hier geht es nicht um eine Förderung der Investitionstätigkeit der Unternehmen durch die Kommunen, es werden vielmehr ausschließlich Maßnahmen zur Unternehmensansiedlung betrachtet, die nicht-investiven bzw. nicht-produktiven Charakter haben. Die Gemeinden sehen in der Unternehmensansiedlung eine Möglichkeit zur Realisierung einer ökonomischen Rente. Da aber die Zahl der Unternehmen, die überhaupt zu Investitionen bereit sind, beschränkt ist, bemühen sich die Gemeinden im Standortwettbewerb um die Aufteilung eines fix vorgegebenen Kuchens, der bei erfolgreicher Unternehmensansiedlung zu neuen Arbeitsplätzen bzw. höherem Steueraufkommen in den Kommunen führt. Die Gemeinden betrachten eine Attrahierung der Unternehmen als eine Chance für eine bessere Zielverwirklichung bei den kommunalen Aufgaben. Jede Unternehmung ist hierzu im gleichen Maße

geeignet. Ihr Wert für die Gemeinden wird dabei durch den nachgelagerten Steuerwettbewerb fixiert.

Damit befinden sich die Gemeinden im Standortwettbewerb in einem direkten Konflikt miteinander. Stehen mehrere potentielle Standorte zur Verfügung, dann gehen Kommunen möglicherweise leer aus. Eine einfache Variante diesen Konflikt theoretisch zu erfassen, besteht in der Anwendung der contest success function (CSF).¹³ Die Gemeinden geben im Wettbewerb um die Unternehmensansiedlung Werbungskosten aus, die darauf abzielen, die Wahrscheinlichkeit eines positiven Ausgangs der Standortwahl zu erhöhen. Da jedoch alle Kommunen solche Ausgaben tätigen ist der Ausgang des Wettbewerbs nicht sicher, es können nur die Erfolgswahrscheinlichkeiten (i. e. der contest success) angegeben werden. Beziffert man die Ausgaben der Kommune i bei der Umwerbung der Unternehmen mit b_i , die einer anderen Gemeinde mit b_j , dann läßt sich die contest success function CSF wie folgt angeben:

$$CS_i = \frac{b_i}{(b_i + b_j)} \quad \text{für Kommune } i \text{ bzw. } CS_j = 1 - CS_i \text{ für Kommune } j.$$

Die Größe CS gibt demnach die Erfolgswahrscheinlichkeit an, mit der sich eine Gemeinde im Standortwettbewerb durchsetzen kann. Dieser Erfolg steigt mit den eigenen Bemühungen und sinkt mit den Ausgaben der konkurrierenden Kommune. Alle Ausgaben, die in diesem Verteilungskonflikt getätigt werden, stellen zwar für jede einzelne Gemeinde eine sinnvolle Ausgabe dar, auf volkswirtschaftlicher Ebene können sie dagegen nur als reine Ressourcenverschwendung durch rent-seeking aufgefaßt werden.

Bleibt zunächst noch die Frage offen, wie hoch eine Gemeinde den Wert einer Unternehmensansiedlung W einschätzt, da hiervon der Einsatz im Standortwettbewerb und damit die Höhe der Werbungskosten bzw. der Ressourcenverschwendung abhängt. Da sich eine Unternehmung immer in zwei Gemeinden ansiedelt, setzt ein aktiver Standortwettbewerb mindestens drei Kommunen voraus (eine Gemeinde hat schon die Zusage der Ansiedlung, zwei weitere streiten sich noch um dieses Vorrecht). Zur Vereinfachung der gesamten Analyse betrachten wir nur die beiden letzteren; diese repräsentativen Kommunen bewerten die Unternehmensansiedlung indem sie ihren payoff mit wie ohne deren

¹³ Für einen Überblick zum Thema der Konfliktlösung mit Hilfe einer contest success function CSF sei hier der Aufsatz von Hirschleifer (1995) empfohlen.

Zuwanderung miteinander vergleichen. Diese Differenz stellt den Wert der Unternehmensansiedlung W dar und läßt sich wie folgt beziffern:

$$\underbrace{\{\lambda E[A_i] + (1 - \alpha) E[T_i] + \alpha E[T_j]\}}_{\text{mit Ansiedlung}} - \underbrace{\{\alpha E[T_k] + \alpha E[T_j]\}}_{\text{ohne Ansiedlung}} = \underbrace{\lambda E[A_i] + (1 - 2\alpha) E[T_i]}_{\text{Wert der Ansiedlung}}$$

Die erfolgreiche Ansiedlung des Unternehmens bewertet die Kommune anhand der Beschäftigung $\lambda E[A_i]$ sowie der Steuern, die in der Gemeinde verbleiben $(1 - \alpha)E[T_i]$ plus dem Finanzausgleich $\alpha E[T_j]$. Aber auch eine erfolglose Kommune hat Einnahmen. Diese bestehen allerdings nur aus ihrem Anteil am Finanzausgleich. Wichtig ist jedoch, daß das Steueraufkommen der verlorenen Unternehmung, die nunmehr in eine dritte Gemeinde k abwandert, zum Teil über den Finanzausgleich doch noch in Kommune i landet. Aufgrund von Symmetrie wird dabei vereinfachend angenommen, daß gilt: $\alpha E[T_k] = \alpha E[T_i]$. Die Unternehmen sind für alle Gemeinden gleich attraktiv und steuerlich gleich ergiebig. Die obige Differenz gibt die kommunale Bewertung der Unternehmensansiedlung W an. Diese bestimmt die Höhe des Streitwerts im Standortwettbewerb, um dessen Verteilung die Gemeinden kämpfen.

Im Standortwettbewerb maximiert die repräsentative Kommune i die erwartete ökonomische Rente $W \cdot CS_i - b_i$. Im Nashgleichgewicht führt dies für beide Gemeinden zu Ausgaben für die Unternehmensansiedlung von $b^* = 0.25W$. Zusammengenommen verschwenden die beiden Gemeinden die Hälfte der zu erwartenden Einnahmen für ihre rent-seeking Aktivitäten im Standortwettbewerb.¹⁴

Wir sehen schon an dieser Stelle, daß der Finanzausgleich eine dämpfende Wirkung auf den Standortwettbewerb ausüben wird, da der Wert der Ansiedlung mit zunehmendem α sinkt.¹⁵ Je weniger aber die Attrahierung der Unternehmung an Wert für die Entscheidungsträger der Kommunen darstellt, desto weniger werden sie bereit sein, für eine Unternehmensansiedlung auszugeben. Bei vollständiger Beseitigung des Steuerwettbewerbs, i. e. $\alpha = 0.5$, reduziert sich das Interesse der Kommunen ausschließlich auf die Attrahierung neuer Arbeitsplätze $\lambda E[A_i]$. Damit kann man als Resümee festhalten:

¹⁴ Für die näheren Details der Gleichgewichtsanalyse sei nochmals auf Hirshleifer (1995) verwiesen.

¹⁵ Genau genommen hat die Erhöhung des Finanzausgleichs zwei Effekte. Der direkte reduziert den Gewichtungsfaktor der Steuereinnahmen während ein indirekter Effekt den Erwartungswert der Steuern selbst beeinflusst. Wir nehmen an, daß typischerweise der direkte Effekt den indirekten dominiert.

- Der Finanzausgleich entschärft den Standort- und zugleich den Steuerwettbewerb.

Betreiben die Gemeinden den Standortwettbewerb als reines rent-seeking um die Ansiedlung des potentiellen Investors, dann sind alle Ausgaben hierfür unproduktiv und somit eine Ressourcenverschwendung. Es ist aber ein allseits bekanntes Resultat, daß die Werbungskosten der Konfliktparteien mit dem Wert des umkämpften Objekt zunehmen. Wir haben aber zu Beginn des Abschnitts gesehen, daß der Wert der Unternehmensansiedlung mit zunehmendem Finanzausgleich sinken wird.

Deshalb kann man zusammenfassen:

- Je stärker der Finanzausgleich die Gemeinden zu Steuerkartellen macht, desto weniger ist die Unternehmensattrahierung den Kommunen wert.
- Damit werden die Ressourcenverschwendungen der Gemeinden im Standortwettbewerb (rent-seeking) reduziert. Die Ineffizienz nimmt somit ab.
- Allerdings nahm der Aufbau von Überkapazitäten durch die Unternehmen mit dem Finanzausgleich zu. Diese Form der Ressourcenverschwendung steigt damit an.
- Da die beiden Ineffizienzen durch den Finanzausgleich in gegenläufiger Richtung beeinflußt werden, liegt hier ein trade-off vor. Unter dem alleinigen Aspekt der Ressourcenverschwendung gibt es daher einen optimalen Umfang α^* des Finanzausgleichs.

Das letzte Resultat sieht den Finanzausgleich ausschließlich unter dem Aspekt der Reduktion von Ineffizienzen, die mit dem Standort- und Steuerwettbewerb einhergehen. Damit wird natürlich nur auf einen Teil dessen fokussiert, was der Finanzausgleich alles bewirken kann und soll. Es stehen demnach noch etliche Facetten des Finanzausgleichs für weitere Forschungen offen. Die wesentlichen Implikationen auf den Steuer- und Standortwettbewerb konnten jedoch aufgezeigt werden.

5. Appendix

Zur Bestimmung des Nash-Gleichgewichts in gemischten Strategien muß das folgende Problem der dynamischen Optimierung mit Hilfe der Kontrolltheorie gelöst werden:

$$E[Z_i] = \int_0^1 [\lambda + (1 - \alpha)t] [(1 - \bar{q}_j)F_j(t) + \bar{q}_i F_j(t)] f_i(t) dt + \int_0^1 \alpha t [(1 - \bar{q}_i) F_i(t) + \bar{q}_j F_i(t)] f_j(t) dt \rightarrow \max$$

$$\begin{aligned} \text{u. d. NB. } \dot{F}_i(t) &= f_i(t) \geq 0 \\ F_i(0) &= 0 \text{ und } F_i(1) = 1 \end{aligned}$$

Für jede gegebene gemischte Strategie der Kommune j , d.h. (F_j, f_j) , wird die beste Antwort bestimmt. Die beiden notwendigen Bedingungen für ein Optimum lauten:

$$\begin{aligned} [\lambda + (1 - \alpha)t] [(1 - \bar{q}_j) F_j(t) + \bar{q}_i F_j(t)] + \mu_i &= 0 \\ \alpha t [1 - \bar{q}_i - q_j] f_i(t) &= -\dot{\mu}_i \end{aligned}$$

Bildet man von der ersten Bedingung das totale Differential, setzt dann die zweite Gleichung ein, so erhält man die folgende Differentialgleichung:

$$f_j(t) + \left[F_j(t) + \frac{\bar{q}_i}{1 - \bar{q}_i - \bar{q}_j} \right] \frac{1 - \alpha}{\lambda + t(1 - 2\alpha)} = 0.$$

Diese kann mit Standardmethoden gelöst werden.

Bedenkt man, daß die Kommunen symmetrische Zielvorstellungen haben, so wird die optimale Kapazitätswahl der Unternehmen auch zu gleich hohen Werten $\bar{q}_i = \bar{q}_j = \bar{q}$ führen. Zusammen mit den Randbedingungen für die kumulierte Verteilung F ergibt sich dann für beide Gemeinden die gleiche optimale gemischte Strategie:

$$F(t) = \begin{cases} 0 & t \in [0, \underline{t}] \\ \frac{\bar{q}}{2\bar{q} - 1} + \left[\frac{1 - \bar{q}}{1 - 2\bar{q}} \right] \left[\frac{\lambda + 1 - 2\alpha}{\lambda + t(1 - 2\alpha)} \right]^{\frac{1 - \alpha}{1 - 2\alpha}} & \text{für } t \in [\underline{t}, 1]. \end{cases}$$

Der niedrigste Steuersatz, den die Gemeinden erheben, wird durch die Bedingung $F(\underline{t}) = 0$ charakterisiert:

$$\underline{t} = \frac{\left(\frac{1 - \bar{q}}{\bar{q}} \right)^{\frac{1 - 2\alpha}{1 - \alpha}} [\lambda + 1 - 2\alpha] - \lambda}{1 - 2\alpha}.$$

References

- Bond, E. W./Samuelson, L. (1989): Strategic behavior and the rules for international taxation of capital, *Economic Journal* 99, 1099 - 1111.
- Buchholz, W./Wiegard, W. (1998): Zeitkonsistente Steuerpolitik, in: Oberhauser, A. (Hrsg.), *Probleme der Steuerpolitik*, Berlin, S. 9 - 56.
- Frenkel, J. A./Razin, A./Sadka, E. (1991): *International taxation in an integrated world*. MIT Press, Cambridge, MA.
- Hamada, K. (1966): Strategic aspects of taxation on foreign investment income, *Quarterly Journal of Economics*, 80, 361 - 375.
- Hirshleifer, J. (1995): Theorizing about conflict, in: Hartley, K. und T. Sandler (Hrsg.), *Handbook of Defense Economics*, Vol. 1, Amsterdam, S. 165 - 189.
- Hoel, M. (1997): Environmental policy with endogenous plant locations, *Scandinavian Journal of Economics*, 99, 241 - 259.
- Janeba, E. (1995): Corporate income tax competition, double taxation treaties, and foreign direct investment, *Journal of Public Economics*, 56, 311 - 325.
- Janeba, E. (1998a): Tax competition in imperfectly competitive markets, *Journal of International Economics*, 44, 135 - 153.
- Janeba, E. (1998b): Tax competition when government lack commitment. The 'great game' over the Caspian oil, discussion paper Indiana University, Bloomington.
- Konrad, K. A./Lummerud, K. E. (1998): Foreign direct investment, intra-firm trade and ownership structure, discussion paper FU Berlin.
- Kirchgässner, G. (1998): Globalisierung: Herausforderung für das 21. Jahrhundert, *Aussenwirtschaft*, 53, 29 - 50.
- Lucke, B. (1994): Zur Theorie der Nivellierungssteuerhebesätze, *Finanzarchiv NF*, 51, 212 - 233.
- Markusen, J. R./Morey, E. R./Olewiler, N. D. (1993): Environmental policy when market structure and plant locations are endogenous, *Journal of Environmental Economics and Management*, 24, 69 - 86.
- Markusen, J. R./Morey, E. R./Olewiler, N. D. (1995): Competition in regional environmental policies when plant locations are endogenous, *Journal of Public Economics*, 56, 55 - 77.
- Mintz, J. M./Tulkens, H. (1996): Optimality properties of alternative systems of taxation of foreign direct investment, *Journal of Public Economics*, 60, 373 - 400.
- Motta, M./Thisse, J. F. (1994): Does environmental dumping lead to delocation?, *European Economic Review*, 38, 563 - 576.
- Thomas, J./Worrall, T. (1994): Foreign direct investment and the risk of expropriation, *Review of Economic Studies*, 61, 81 - 108.

Abstract**Implications of Intergovernmental Revenue Sharing on Tax Competition**

By Eckhard Janeba and Wolfgang Peters

Local authorities compete for newly investing firms. The municipalities try to convince firms to reside in their region. Firms have the option to invest in several locations and may hold excess capacities, which allows them to shift production and hence profits between regions. This can be profitable when local governments compete in using taxes on profits after firms have committed to locations. Revenue sharing among the regions has an impact on tax competition: Since each region participates in its neighbor's tax revenues, this leads to a partial internalization of fiscal externalities. This counteracts the downward pressure on tax rates.

JEL classification: H 2, H 7

Keywords: Tax competition; locational choice, revenue sharing.

University of Colorado, USA, and Europa Universität Viadrina, Frankfurt/Oder, Germany

Sozialpolitischer Handlungsbedarf in Europa

Von Waltraud Schelkle¹

1. Einleitung

Der sozialpolitische Handlungsbedarf in Europa ergibt sich aus zwei Prozessen: einerseits aus der Intensivierung des fiskalischen Wettbewerbs, andererseits aus der Vereinheitlichung der Geldpolitik. Während letzteres die Notwendigkeit starker Sicherungssysteme unterstreicht, läßt die Zunahme des fiskalischen Wettbewerbes erwarten, daß ein Konvergenzdruck zum Abbau von Sozialleistungen einsetzt. Das wird im ersten Teil näher ausgeführt. Im zweiten Teil wird das sozialpolitische Dilemma Europas geschildert. Auf absehbare Zeit kann dem gesteigerten Handlungsbedarf zur Erhaltung unterschiedlich entwickelter Sozialsysteme auf EU-Ebene nur bedingt entsprochen werden. Deshalb wird schließlich der konkrete Vorschlag von Hans-Werner Sinn diskutiert, wonach die Mitgliedsländer vereinbaren sollten, die Finanzierung und Gewährung von Sozialleistungen auf das Herkunftslandprinzip umzustellen.

2. Woraus ergibt sich der sozialpolitische Handlungsbedarf in Europa?

Die Integration Europas erzeugt in wenigstens zwei Hinsichten einen erhöhten sozialpolitischen Handlungsbedarf. Der gesamteuropäische Integrationsprozeß führt zu intensiverem fiskalischen Wettbewerb mit der Gefahr eines kompetitiven Sozialabbaus. Und der monetäre Integrationsprozeß von elf EU-Ländern schafft zusätzliche Beanspruchungen für die in den nationalen Sozialsystemen eingebauten Stabilisatoren.

Zunächst zum fiskalischen Wettbewerb im gesamteuropäischen Raum. Angesichts erheblicher Unterschiede hinsichtlich der Einkommensniveaus und der sozialen Absicherung von Einkommensrisiken entsteht ein verstärkter Druck zum Abbau von Sozialleistungen. Dazu ist keine beobachtbare Erhöhung der allgemeinen Arbeitskräfte- und Steuerbürgermo-

¹ Freie Universität Berlin.

bilität erfordert. Forschungen zu sogenannten „Welfare Magnets“ in den USA zeigen, daß in der Regel bereits eine *antizipierte Zunahme von Armutswanderung* genügt, beispielsweise Presseberichte über sogenannten „Wohlfahrtstourismus“, um die Politik auf den Plan zu rufen. Sozialleistungen werden dann eingeschränkt, bevor sich eine tatsächliche Zunahme der Armutswanderung belegen läßt (Peterson/Rom 1990, Kap. 2 und S. 66 - 70).

Die Erwartung eines Wohlfahrtsmagnetismus wird bereits durch anekdotische Evidenz über die *selektive Steigerung der Mobilität* genährt. Mit selektiver Mobilität ist vor allem diejenige an den Extremen der Einkommensverteilung gemeint (Sinn 1995, S. 240 f.). So werden hochverdienende, ein überdurchschnittliches Bildungsniveau aufweisende Haushalte versuchen, zumindest ihren ersten Wohnsitz unter dem Gesichtspunkt der Steuerveranlagung zu wählen. Und Armutsflüchtlinge erfahren selbst bei unsicheren Beschäftigungsaussichten eine deutliche Besserung ihres Lebensstandards, wenn das Entgelt bei Beschäftigung oder informeller Tätigkeit im Zielland einen höheren Erwartungswert verspricht als die sichere Anstellung in der Heimatregion (Borjas 1998 für die USA). Die folgende Übersicht verdeutlicht dieses Potential.

Daraus ergibt sich für jede Jurisdiktion ein Anreiz, die Sozialtransfers zu senken, um das erwartete Einkommen von Armutsflüchtlingen zu senken und um generell Ausgaben einzuschränken. Denn auf der Einnahmenseite sieht sich jede Jurisdiktion dazu veranlaßt, Steuern zu senken, um hochverdienende Steuerflüchtlinge anzuziehen. Die betreffenden Autoritäten erreichten damit sogar das Ziel einer egalitären Einkommensverteilung und zwar auf hohem Niveau. Entsprechend sieht Sinn (1995, S. 246) den „Grund für die Ineffizienz einer Wettbewerbslösung“ in der Existenz positiver Migrationsexternalitäten der Umverteilung: „In dem Maße wie die Umverteilung Reiche vertreibt und Arme anlockt, verteilt sich ihr egalisierender Effekt auf andere Länder.“ Von den nationalen Regierungen werde diese passive Angleichung der Einkommensverteilung zwischen Wohlfahrtsstaaten mit egalitärer Verteilung und Minimalstaaten mit großer Einkommensungleichheit jedoch nicht berücksichtigt, da sie eine positive Externalität aktiver Umverteilungspolitik ist. Sie sind daher versucht, nur noch auf den passiven Umverteilungseffekt durch Zu- und Abwanderung zu setzen, was „eine Unterversorgung mit Sozialpolitik“ impliziere.

Umgekehrt für einen Wohlfahrtsstaat, der vergleichsweise hohe Standards aufrecht zu erhalten versucht: Er sieht sich in fiskalischer Hinsicht den Wirkungen adverser Selektion ausgesetzt. Zumindest wenn –

Übersicht 1
**Das Lohngefälle am unteren Ende der Einkommensskala
 zwischen ausgewählten europäischen Ländern**

	monatlicher Mindestlohn ^{a)} (in DM)	Durchschnittslohn (in DM), verarbeitendes Gewerbe
Deutschland ^{b)} alleinstehend, keine Kinder verheiratet, zwei Kinder	2.436/1.154 3.507/2.872	4.343 ^{c)}
Belgien	2.100	3.506
Frankreich	2.040	2.970
Großbritannien	1.825	k. A.
Griechenland	792	1.541
Spanien	785	1.934
Portugal	553	862
Polen	232	k. A.
Türkei	179	644
Ungarn	142	349
Tschechien	125	k. A.

a) außer Deutschland alle gesetzlich, eigene Berechnung des Monatslohns als gesetzlicher Stundenlohn bei 173,3 Arbeitsstunden im Monat (gerundet)

b) verfügbares Haushaltseinkommen eines Hilfsarbeiters im Produzierenden Gewerbe, früheres Bundesgebiet, Stand: 1.1.1998, bzw. *Hilfe zum Lebensunterhalt* (nach Pohl 1998, Tab.4)

c) Bruttodurchschnittslohn eines Arbeiters im Produzierenden Gewerbe (eigene Berechnung als 4,3 Bruttowochenlöhne nach Angaben des StatBA)

Quellen: OECD 1998, FAZ 23.6.1998, Pohl 1998, Statistisches Bundesamt (Website)

wie in der EU vereinbart – Sozialleistungen nach dem *Wohnsitzprinzip* gewährt und finanziert werden, wandern Haushalte mit höheren Einkommensrisiken verstärkt zu, diejenigen mit niedrigen verstärkt ab. Dadurch schrumpft die Steuerbasis. Im theoretischen Grenzfall endet der Wettbewerb zwischen den Sozialsystemen daher in einer Situation ohne Umverteilung.²

² Die beschriebene Ineffizienz des Wohnsitzlandprinzips und die Gefahr eines kompetitiven Sozialabbaus kann auf einfache Weise analytisch gefaßt werden (Kolmar 1998, S. 4).

Damit zweitens zu dem sozialpolitischen Handlungsbedarf, der sich aus der EWU ergibt. Bekanntlich kann die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank nicht regionalspezifisch reagieren, wenn ein asymmetrischer Schock auftritt oder keine vollkommen harmonisierten Konjunkturzyklen auftreten. Aber das gilt selbst für die Satellitenwährungsräume der EWU. Denn die Zinspolitik der Europäischen Zentralbank bedeutet eine ähnliche, wenn nicht gar bindendere Vorgabe als es die der Bundesbank bereits war. So mußten die EU-Länder der deutschen Hochzinspolitik nach der Vereinigung folgen, obwohl sie sich auf dem Weg in eine Rezession befanden.

In einem Währungsraum herrscht außerdem eine gemeinsame Preisdynamik, weil Inflation wie Deflation monetäre Phänomene sind. D.h. daß eine notwendige Bedingung für die Aufrechterhaltung von Prozessen anhaltender Preissteigerungen bzw. Preissenkungen ist, daß das Geld- und Kreditangebot ausgeweitet bzw. eingeschränkt wird. Um solche Prozesse zu stoppen, reagiert die Geldpolitik und trifft mit einer einheitlichen Zinsveränderung einzelne Regionen bzw. deren Produktion und Beschäftigung ganz unterschiedlich. So zeigen Carlino/DeFina (1997) für die USA, daß Regionen mit starker Konzentration des verarbeitenden Gewerbes deutlich empfindlicher auf Zinserhöhungen reagieren, weil die Produktion in diesem Sektor stärker von langfristigen Krediten abhängt.

Umso wichtiger ist die Funktionsweise fiskalischer Stabilisatoren. Verschiedene Untersuchungen zur (Sub-)Optimalität des europäischen Währungsraum belegen, daß ein Großteil der makroökonomischen Stabilisierung in reifen Industrienationen durch redistributive Steuern und Transfers geleistet wird. Steuereinnahmen steigen und Transferausgaben sinken automatisch, dämpfen somit die Gesamtnachfrage, wenn die privatwirtschaftliche Nachfrage boomt. Und vice versa in einer Rezession. Dabei sind solche automatisch einsetzenden Stabilisierungswirkungen zur Unterstützung der Geldpolitik besonders in Rezessionen erfordert. Denn die Geldpolitik ist aus systematischen Gründen weniger geeignet, eine aus sinkender Nachfrage und Beschäftigung drohende Deflation mittels Zinssenkung zu unterbinden als durch Zinserhöhung eine Inflation zu brechen (mit möglicherweise hohen Kosten in Form von Beschäftigungsverlusten).

In den USA mit seinem nicht sehr ausgeprägten fiskalischen Föderalismus kompensieren die im Steuer- und Transfersystem eingebauten Stabilisatoren je nach Untersuchung immerhin zwischen 15 und 30 Prozent der regionalen Einkommensschwankungen, in anderen OECD-Staaten

mit ausgebauten zentralstaatlichen Arbeitslosenversicherungen sogar bis zu 40 Prozent (Italianer/Pisani-Ferry 1994, S. 169f.). Die folgende Übersicht faßt die Ergebnisse einer repräsentativen, andere Untersuchungen einbeziehenden Studie für die USA und das frühere Westdeutschland zusammen.

Übersicht 2
Eingebaute Stabilisierung in den USA und in Westdeutschland
(70er bis Mitte der 80er Jahre)

	USA	BRD (West)
Anteil der Schwankungen des regionalen Einkommens, der kompensiert wird	15 - 30 %	30 - 40 %
wichtigste Stabilisatoren		
Einnahmeseite	Steuer auf Unternehmenseinkommen, persönliche Einkommenssteuer;	Steuer auf Unternehmenseinkommen, Mehrwertsteuer;
Ausgabenseite	staatliche Rentenzahlungen, Arbeitgeberbeiträge zu Pensionsfonds	Arbeitslosenversicherung; Länderfinanzausgleich

Quelle: Italianer/Pisani-Ferry 1994

Die beiden Argumente für einen erhöhten sozialpolitischen Handlungsbedarf in Europa hängen unmittelbar zusammen. Werden die Sicherungssysteme durch den fiskalischen Wettbewerb ausgehöhlt, so wird ein weiterer Anpassungsmechanismus geschwächt, der infolge der monetären Integration gerade eine erhöhte Anpassungslast zu tragen hätte.

3. Worin besteht das sozialpolitische Dilemma der Europäischen Union?

Das sozialpolitische Dilemma Europas besteht darin, daß auf dem erreichten Stand der wirtschaftlichen Entwicklung ein hohes Niveau wohlfahrtsstaatlicher Absicherung guten ökonomischen Sinn macht einerseits, die Sozialpolitik auf europäischer Ebene aber keine entscheidende Rolle spielen kann andererseits. Die auf absehbare Zeit bescheidene Rolle einer europaweiten Sozialpolitik ergibt sich aus den Unterschieden in der wirtschaftlichen Entwicklung und dem erreichten Stand

der politischen Vergemeinschaftung. Letzteres schließt aus, daß die zentrale Finanzierung von Sozialleistungen dem fiskalischen Wettbewerb Grenzen setzt. Dafür gibt es weder ein politisches Mandat noch lassen es die vorhandenen Entwicklungs- und Einkommensunterschiede angeraten erscheinen, sehr schnell auf eine Konvergenz der Systeme auf hohem Niveau zu drängen.

Warum macht ein unterschiedlich hohes Niveau wohlfahrtsstaatlicher Absicherung ökonomischen Sinn? Die Begründung ergibt sich aus einem Dreischritt, nämlich erstens einem stabilitätspolitischen Argument, einem effizienztheoretischen Argument und darauf aufbauend Überlegungen zur Evolution der Wertschöpfung im Entwicklungsprozeß.

1. Die stabilitätspolitische Begründung der Sozialversicherung knüpft daran an, daß die individuell rationale Verarbeitung des Einkommensrisikos aus Arbeitslosigkeit eine negative Externalität für die nominelle Stabilität aufweist. Die Versicherung besteht darin, Arbeitslosen ein Alternativeinkommen zu bieten, das die Anreize mindert, die Nominallöhne vergleichbar Beschäftigter zu unterbieten. Denn das Herunterkonkurrieren des Lohnniveaus birgt immer die Gefahr einer Deflation, weil makroökonomisch gesehen das Niveau der Nominallöhne die Untergrenze für die unternehmerische Preisbildung darstellt, Preise also mit den Löhnen sinken. Nominal definierte Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe sind somit Sperren gegen Deflationsprozesse, die von der Geldpolitik wie erwähnt nicht wirksam bekämpft werden können.³ Da aber die einzelnen Arbeitslosen diese Deflationsgefahren nicht ins Kalkül ziehen, wenn sie um Arbeitsplätze konkurrieren, sorgt der Marktprozeß für zuwenig Stabilität. Insofern dient es dem Systemerhalt, die einzelnen für den Fall des Arbeitsplatzverlustes zu versichern. Und es liegt im Interesse der Solidargemeinschaft, da sie zugleich Nutznießer nomineller Stabilität ist.

³ Der diesbezügliche ökonomische Konsens wird häufig in dem Spruch zusammengefaßt, die Geldpolitik sei wie ein Seil, an dem man zwar ziehen (übersetze: mit der man Inflation bekämpfen), aber mit dem man nicht stoßen oder drücken kann (Deflation bekämpfen kann). Wie diese asymmetrische Wirksamkeit der Geldpolitik freilich mit Hilfe der weit verbreiteten Quantitätstheorie der Preisniveaubildung erklärt werden kann, ist unklar. Die plausibelste Begründung scheint mir in der Keynes'sche Investitionstheorie zu liegen: Werden Investitionen von Profiterwartungen, der Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals, und nicht von laufenden Gewinne bestimmt, so können auch billige laufende Refinanzierungskosten nicht zur Investitionstätigkeit anhalten, wenn angesichts sinkender Güterpreise negative Profiterwartungen bestehen und die Verschuldung absehbar aufgewertet wird.

2. Sozialversicherungen sorgen für einen Risikoausgleich zwischen Individuen. Wenn sie dadurch individuell größere Risiken zu tragen erlauben, so erhöht das die Effizienz der Volkswirtschaft und damit das verfügbare Einkommen. Denn in einer Welt, die durch ökonomische Unsicherheit gekennzeichnet ist und in der wirtschaftlich Handelnde überwiegend risikoavers sind, muß ein höheres Risiko durch einen höheren Erwartungswert der Erträge kompensiert werden. Andernfalls kann sich ein Projekt am Markt nicht behaupten. Werden in einer Volkswirtschaft also riskantere Projekte durchführbar, so läßt dies entsprechend eine Steigerung der Wertschöpfung erwarten. Die Übernahme höherer Risiken, die durch die sozialstaatliche Absicherung erleichtert wird, kann in höherer Mobilität, in einer stärkeren beruflichen Spezialisierung mit entsprechend längeren Ausbildungszeiten oder in der Gründung eines eigenen Unternehmens bestehen. Effizienzsteigernd ist der Sozialstaat genau dann, wenn die Kosten, die er verursacht, um eine höhere individuelle Risikotragfähigkeit zu fördern, geringer sind als die geldwerten Vorteile, die sich daraus für die Steuerbürger im Aggregat ergeben.
3. Die Funktion der Sozialpolitik, dies zu ermöglichen, ist für reife Volkswirtschaften besonders wichtig, weil ihre Wertschöpfung zu einem erheblichen Anteil auf Märkten realisiert wird, die durch monopolistische Konkurrenz gekennzeichnet sind. Unternehmen bestehen hier nicht durch niedrige Arbeitskosten im Wettbewerb, sondern durch die Etablierung eines Markennamens und die Konkurrenz um Qualität.⁴ Auf der Inputseite werden für solche Nischenproduktionen immer spezialisiertere Dienstleistungen, betriebsspezifisches Wissen und der Wechsel zwischen qualifizierten Tätigkeiten verlangt. Aus Sicht der Arbeitskräfte stellen diese Anforderungen ein höheres Risiko dar, weil mit einer Entlassung solche spezifischen Aktiva weitgehend entwertet werden. Dieses individuelle Risiko kann jedoch sowohl durch betriebliche Absicherungen aufgefangen werden, z.B. Langzeitverträge oder Abfindungen bei betriebsbedingten Kündigungen, als auch durch soziale Absicherungen, z.B. eine an das letzte Einkommen gebundene Arbeitslosenunterstützung.

Es gibt somit mindestens zwei gute ökonomische Gründe, das in den europäischen Wohlfahrtsstaaten erreichte Niveau der sozialen Absicherung *grosso modo* zu erhalten. „*Grosso modo* zu erhalten“ bedeutet

⁴ Bekanntlich sind solche Märkte der zentrale Untersuchungsgegenstand der neuen Außenhandelstheorie geworden, die sich vor allem mit den Arbeiten von Paul Krugman und Elhanan Helpman verbindet.

nicht, den Reformbedarf der europäischen Wohlfahrtsstaaten zu leugnen – im Gegenteil, wie nachfolgend zu sehen ist. Aber bei den anstehenden Reformen steht nicht notwendig Sozialabbau an. Indem man beispielsweise die notorisch beschäftigungsfeindliche Ausgestaltung der Sozialhilfe ändert und Erwerbseinkommen weniger stark auf den Sozialhilfebezug anrechnet, würde man das Niveau der sozialen Absicherung erhöhen und nicht senken.⁵

In Bezug auf die stabilitätspolitische Begründung von Sozialversicherungen läßt sich außerdem argumentieren, daß das Prinzip der Subsidiarität verlangte, auf der Ebene der Europäischen Währungsunion eine angepaßte Form der Fiskal- und Sozialföderation zu implementieren. Das folgt aus dem Versicherungsprinzip: Wenn die Einkommensrisiken der Regionen oder Mitgliedsstaaten nicht vollständig korreliert sind, lassen sie sich für die einzelnen durch Poolen senken.⁶

Der Etablierung einer Sozialunion nach dem Vorbild der Nationalstaaten stehen freilich schwerwiegende Einwände entgegen.

- Der bisherige Ansatz der EU besteht in der Festlegung einheitlicher Mindeststandards. Er wurde erstmals in der Sozialcharta von 1989 etabliert, die elf der damals zwölf Mitgliedsstaaten unterzeichneten, während Großbritannien dies erst unter der Blair-Regierung tat. Doch selbst wenn solche Mindeststandards einen Kompromiß darstellten, würden sie die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen ganz unterschiedlich betreffen. Die Finanzierung von Sozialleistungen, soweit sie über Arbeitgeberbeiträge erfolgt, führt zu höheren Preisen, weil gewinnmaximierende Unternehmen diese Kosten langfristig überwälzen werden.⁷ Selbst wenn man sich innerhalb eines Währungsraumes auf eine Harmonisierung der Arbeitgeberanteile verständigte, kann es signifikante Unterschiede in der Überwälzbarkeit dieser Kosten geben, weil die jeweiligen Nachfragen nach den regional hergestellten Pro-

⁵ Auch das Kombilohn-Modell, das in erster Linie von den Arbeitgeberverbänden propagiert wird, beinhaltet einen weit höheren Subventionswert und damit eine höhere Versicherungsleistung als die vorhandene Sozialhilfe (Pohl 1998, S. 18f.).

⁶ Vgl. Goodhart/Smith (1993, S. 423f., hier: S. 440) für eine Aufzählung neuerer Beiträge, die aus diesen Gründen feststellen, „that fiscal stabilization measures are highly desirable in a unified economy and that these are best done at the central, federal level [...]“

⁷ In der EU waren Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungen die im Zeitablauf am stärksten steigende Komponente der Arbeitskosten, in Deutschland und Österreich stiegen sie in den letzten 35 Jahren sogar anhaltend stärker als die Bruttolohn- und -gehaltssumme je Arbeitsstunde (Rürup 1998, S. 5f.).

dukten unterschiedliche Preiselastizitäten und unterschiedlich hohe Anteile von Arbeitskosten an den gesamten Produktionskosten aufweisen. Für standardisierte, arbeitsintensiv hergestellte Massenprodukte z.B. gibt es größere Schwierigkeiten, die Arbeitgeberbeiträge weiterzugeben, weil die Nachfrage danach sehr preiselastisch ist. Regionen, in denen solche Fertigungen überwiegend angesiedelt sind, müßten also zurecht fürchten, Marktanteile an die Importkonkurrenz bzw. auf Exportmärkten zu verlieren.

- Angesichts der hohen Einkommensunterschiede gäbe es vermutlich selbst unter Arbeitnehmern keine Akzeptanz für eine weitgehende Harmonisierung der Sozialsysteme. Sozialversicherungsabgaben mindern das verfügbare reale Lohneinkommen eines Arbeitnehmerhaushalts. Die Beschneidung des verfügbaren Einkommens durch Sozialversicherungsabgaben ist akzeptabler bei einem durchschnittlich hohen Niveau der Löhne als bei niedrigem, zumindest wenn das Bedürfnis nach sozialer Absicherung durch eine positive Einkommenselastizität gekennzeichnet ist. Dafür spricht empirisch, daß in allen OECD-Ländern der Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt mit dessen Niveau säkular ansteigt. Das erscheint vorderhand paradox, bedeutet dies doch, daß mit steigender Kapazität zur Selbstversicherung die Nachfrage nach kollektiver Absicherung steigt. Die oben gegebene effizienztheoretische Begründung von Sozialversicherungen erlaubte freilich, dieser positiven Einkommenselastizität bzw. diesem Paradoxon Sinn zu verleihen (vgl. Punkt 3).
- Schließlich stehen die Wohlfahrtsstaaten in den OECD-Ländern insgesamt vor neuen Herausforderungen. Das bisher vorherrschende Modell der erwerbszentrierten Lebensstandardsicherung wird in allen OECD-Ländern zunehmend abgelöst oder ergänzt durch Elemente der bedarfsorientierten Mindestsicherung (Gough et al. 1997, S. 28). Es verbietet sich angesichts der unterschiedlichen institutionellen „Verhältnisse“, durchaus verschiedenartiger Reformzwänge und nicht zuletzt wegen der Unsicherheit über die langfristigen Wirkungen, hier schnell auf Harmonisierung zu drängen.⁸ Vielmehr muß die „gerichtete Evolution“, die Erprobung möglichst vieler Varianten zugelassen werden.

⁸ Das konzidiert auch die EU-Kommission mit ihrem „framework of minimum standards“. Das Ziel ist nicht Angleichung der Systeme, sondern „the convergence of goals and policies over a period of time by fixing common objectives [...], since it will permit the coexistence of different national systems.“ (Europäische Kommission 1994, S. 12).

Freilich muß die Erprobung möglichst vieler Varianten nicht nur zugelassen, sondern auch ermöglicht werden. Die Botschaft der Ausführungen zum fiskalischen Wettbewerb lautete schließlich, daß dieser Wettbewerb die Gefahr einer Einebnung auf niedrigem Niveau heraufbeschwört. Daher ist Thema des vierten und letzten Abschnittes, wie die Koexistenz und Fortentwicklung verschiedener Sozialsysteme gewährleistet werden kann.

4. Wie kann man dem sozialpolitischen Handlungsbedarf entsprechen?

Ein konkreter Vorschlag von Sinn (1990, 1995).

Europa, selbst die EWU, bleibt auf absehbare Zeit eine politische Föderation mit weitgehend dezentralen Entscheidungshoheiten. Eine an diese politischen Vorgaben angepaßte Sozialunion, besser: Sozialföderation, muß zwei konfliktäre Zielsetzungen vereinbaren (Sinn 1995, S. 247). Einerseits ist die Freizügigkeit der Personen zu erhalten, was sowohl dem Binnenmarktprogramm als auch der Norm entspricht, keine „Festung Europa“ zu errichten. Andererseits ist zu verhindern, daß die Wohlfahrtsstaaten der Mitgliedsländer und damit die vorhandenen automatischen Stabilisatoren ausgehöhlt werden, weil dies die politische Akzeptanz wie auch die ökonomische Funktionsfähigkeit der EU beeinträchtigte.

Um die Stoßrichtung des zu diskutierenden Vorschlages zu verdeutlichen, sei das Problem des fiskalischen Wettbewerbs noch einmal präzisiert: Versicherungstheoretisch gesprochen besteht es darin, daß Individuen durch Migration die Zugehörigkeit zu einem Steuer- und Transfersystem wählen können, nachdem der Rawls'sche ‚veil of ignorance‘ über die eigene Lebenslage weitgehend gelüftet worden ist. Möglich gemacht wird dies durch das Wohnsitzlandprinzip der Gewährung und Finanzierung von Sozialleistungen. Dadurch wird das Versicherungsprinzip aufgehoben und das Problem der adversen Selektion, wie oben dargestellt, manifest.

Aufgrund dieses Befundes hat Sinn (1990; 1995, S. 247) den Vorschlag gemacht, Sozialleistungen nur noch nach dem Herkunftslandprinzip zu gewähren und zu finanzieren.⁹ Dieser Reformvorschlag beinhaltete eine Zweiteilung des Steuersystems. Wie bisher würden öffentliche Güter wie

⁹ Auch der wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium gibt diese Reform zu bedenken, wenngleich mit einer gewissen, durchaus verständlichen Reserve (Bundesministerium für Wirtschaft 1994, S. 89f.). – Vgl. außerdem Blankart (1996), der den von Sinn befürchteten Systemwettbewerb bestreitet,

Schulen, Verkehrsinfrastruktur etc. nach dem Wohnsitz- oder Quellenlandprinzip finanziert. Dazu eigneten sich beispielsweise Konsumsteuern. Umverteilungsmaßnahmen würden jedoch mithilfe von Einkommenssteuern und Abgaben finanziert, die an die Nationalität der Steuerpflichtigen anknüpfen. Ausländische Arbeitnehmer müssten redistributive Steuern und Sozialabgaben nur in der Höhe entrichten, wie dies in ihrem Heimat- oder Herkunftsland erfordert ist. Im Gegenzug erhalten er oder sie aber auch nur in dieser Höhe Sozialtransfers zum Ausgleich von Einkommensverlusten bei Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Alter.

Diese Reform der Sozialpolitik müßte jedoch durch eine Reform der Einbürgerung ergänzt werden, um das Individuum nicht zum „Gefangenen seiner Nationalität“ zu machen. Die Einbürgerung in jungen Jahren wäre deutlich zu erleichtern, eine späte Einbürgerung zu erschweren (bzw. der bisherige Schwierigkeitsgrad beizubehalten). Das ergibt sich aus dem Versicherungs- oder Risikoausgleichprinzip: Je später ein Individuum den Zeitpunkt festlegt, an dem es seine Nationalität wählt, desto größer ist der Anteil aller Risiken, die strenggenommen nicht mehr versicherbar sind – sie können nur noch durch die Solidargemeinschaft kompensiert werden (Kolmar 1998, S. 4f.). Zugleich ließe sich damit die Beschränkung individueller Rechte partiell aufheben, die die Durchsetzung eines sozialpolitischen Herkunftslandprinzips zweifellos beinhaltet.¹⁰

Konkretere Ausgestaltungsvorschläge als diese beiden Elemente – die Zweiteilung des bisherigen Steuer- und Transfersystems sowie die Reform des Einbürgerungsrechtes – sind meines Wissens bisher nicht gemacht worden. Meines Erachtens ist dieser Vorschlag aber so ernst zu nehmen, daß es durchaus angebracht scheint, die Diskussion weiterer Details in Angriff zu nehmen.

Besonders gravierend scheint mir die mögliche Verdrängung inländischer Arbeitnehmer zu sein. Das wird deutlich, wenn Arbeitgeberbeiträge in die Sozialversicherungen zu leisten sind. Die Einstellung ausländischer Arbeitskräfte könnte für ein inländisches Unternehmen dann

sowie Siebert (1998), der die befürchteten Wirkungen dieses von ihm durchaus konzidierten Systemwettbewerbs bestreitet.

¹⁰ In den USA sind wegen der damit verbundenen Einschränkung der Wandlungsfreiheit verschiedene Klagen gegen das „home state principle“ im Obersten Gerichtshof anhängig. Im Gesetz zur Reform der Sozialhilfe von 1996 wurde den Bundesstaaten die Option eingeräumt, zuwandernden Sozialhilfebezieher ein Jahr lang lediglich die (niedrigeren) Unterstützungsleistungen des Herkunftsbundesstaates zu gewähren. Der Supreme Court hat im Mai 1999 entschieden, daß das Herkunftslandprinzip das Recht auf Freizügigkeit verletze und daher verfassungswidrig sei.

kostengünstiger werden als die Einstellung von Inländern, wenn der im Herkunftsland zu leistende Arbeitgeberbeitrag niedriger ist. Deshalb muß sichergestellt werden, daß der Produktlohn, den ein Unternehmen zu zahlen hat, unabhängig von der Nationalität des Lohnempfängers ist. Eine Möglichkeit wäre, den Arbeitgeberanteil ganz abzuschaffen. Das läge insofern nahe, als diese Kosten der Beschäftigung von den im Markt verbleibenden Unternehmen ohnehin in der Preissetzung kalkuliert und langfristig überwältigt werden. Im langfristigen Gleichgewicht muß es daher für die verfügbaren realen Lohneinkommen bedeutungslos sein, wie die Finanzierung der Sozialleistungen auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge verteilt ist.

Allerdings kann die Art der Finanzierung im Konjunkturverlauf einen Unterschied machen: Die Sozialversicherungsbeiträge der Unternehmen sind, wie oben angedeutet, automatische Stabilisatoren. Bei steigender Arbeitslosigkeit tritt eine entsprechend stärkere Kostenentlastung der Unternehmen zulasten einer steigenden Belastung der Sozialversicherungen ein, umgekehrt bei einem Anstieg der Beschäftigung. Will man also diesen automatischen Stabilisator nicht aufgeben, müßten in Weiterentwicklung des Vorschlages von Sinn (1990; 1995) die Arbeitgeberbeiträge aufgespalten werden. Ein Teil wird an das Herkunftsland überwiesen, und zwar in Höhe der dort üblichen Beiträge. Der Differenzbetrag zu den am Standort üblichen Beiträgen wird an den inländischen Fiskus entrichtet. Diese Einnahme, für die der Fiskus des Wohnsitzlandes keine sozialpolitischen Verbindlichkeiten eingeht, kann der Finanzierung öffentlicher Güter dienen. Das könnte die Regierungen von Einwanderungsländern durchaus zu einer liberaleren Immigrationspolitik geneigt machen.

Bei dieser Regelung wird der verfügbare Nettolohn, den eine ausländische Arbeitskraft für eine vergleichbare Tätigkeit erzielt, in der Regel höher sein als der einer inländischen. Denn Migration findet überwiegend in Länder mit hohen Löhnen und einem entsprechend hohen Sozialleistungsniveau statt, d.h. per saldo wandern mehr spanische Arbeitskräfte nach Deutschland als umgekehrt. Da sich die Arbeitnehmerbeiträge und die Lohnsteuer nach dem niedrigeren Niveau des Herkunftslandes bemessen, der Produktlohn für die Unternehmen dagegen unabhängig von der Nationalität des Lohnempfängers sein muß, entsteht aus Arbeitnehmersicht ein Lohndifferential. Das folgende Schaubild stellt die Zusammensetzung des Produktlohnes schematisch dar. Dabei werden niedrigere Abgaben im Herkunftsland der ausländischen Arbeitskraft unterstellt.

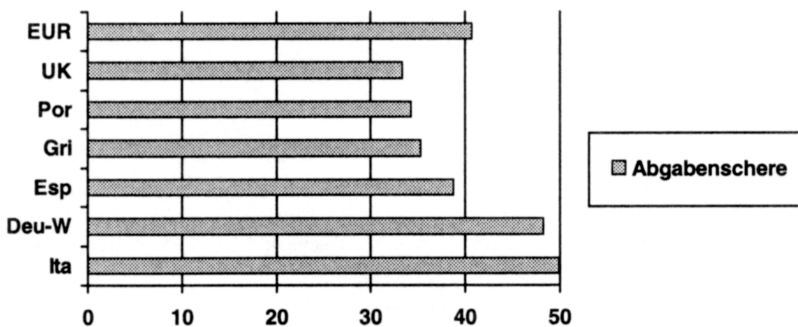
Schaubild 1
**Schema der Zusammensetzung des Lohnes bei Herkunftslandprinzip
der Finanzierung von Sozialleistungen**

	ausländische Arbeitskraft	inländische Arbeitskraft	
Arbeitgeberbeiträge			Produktlohn
Arbeitnehmerabgaben	verfügbarer Nettolohn	verfügbarer Nettolohn	Bruttoarbeitsentgelt

Die schattierte Fläche bei einer ausländischen Arbeitskraft bezeichnet eine negative Differenz zwischen den ausländischen und den inländischen Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung. Damit deren Höhe für inländische Firmen unabhängig von der Nationalität der beschäftigten Arbeitskraft ist, müßte die Differenz durch den inländischen Fiskus ausgeglichen werden: Bei einer negativen Differenz (wie hier dargestellt) in Form einer zusätzlichen Steuereinnahme, bei einer positiven Differenz (also wenn der ausländische Arbeitnehmerbeitrag *absolut* höher wäre) in Form einer Einkommensübertragung an den ausländischen Fiskus.

Die folgende Übersicht gibt Anhaltspunkte, wie groß die Unterschiede wären.

Übersicht 3
**Relative Differenz^{a)} Produktlohn-verfügbarer Nettolohn
bei einem durchschnittlich verdienenden Industriearbeiter, 1994**



Quelle: OECD, Employment Outlook 1996

a) Summe aus Einkommenssteuer, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung in Prozent des Produktlohns

EUR – einfaches arithmetisches Mittel

Die Unterschiede können gemäß der oben vorgetragenen Argumentation durchaus ökonomisch gerechtfertigt sein. Theoretisch effizient wäre die Differenz zwischen den verfügbaren Nettolohneinkommen der ausländischen und der inländischen Arbeitskraft, wenn die abgezinste Summe des monatlichen Lohndifferentials gerade dem Barwert der höheren Sozialansprüche der inländischen Arbeitskraft entspräche. Und dieser Barwert müßte zugleich höher sein als das, was eine ausländische Arbeitskraft an zusätzlichen Versicherungsleistungen mithilfe des Differentials ihres höheren Nettolohnes am Markt erwerben könnte. Das wäre der Ausweis dafür, daß die nur dem Inländer offenstehende (zusätzliche) Sozialversicherung mit Pflichtcharakter ökonomisch gerechtfertigt ist.

5. Schlußbemerkung

Es gibt keine einfache und wirklich befriedigende Auflösung des sozialpolitischen Dilemmas, in dem sich Europa allgemein, die EWU insbesondere befindet. Aber gerade wenn man diese Integrationsprozesse befürwortet, wird man darüber nachdenken müssen, wie eine sozialpolitische Flankierung auch ohne baldige Realisierung der politischen Union aussehen könnte. Der Vorschlag von Sinn scheint mir in die richtige Richtung zu deuten, indem er den Erhalt der europäischen Wohlfahrtsstaaten anstrebt und die aus guten Gründen bestehenden Unterschiede zwischen ihnen gelten läßt.

Literatur

- Blankart*, Charles B. (1996): Braucht Europa mehr zentralstaatliche Koordination? Einige Bemerkungen zu Hans-Werner Sinn, in: Wirtschaftsdienst Bd. 76, S. 87 - 91.
- Borjas*, George J. (1998): Immigration and Welfare Magnets, NBER Working Paper No. W6813, Cambridge MA.
- Bundesministerium für Wirtschaft (Hg.) (1994): Ordnungspolitische Orientierung für die Europäische Union, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, BMWi Dokumentation Nr.356.
- Carlino*, Gerald/*DeFina*, Robert (1997): The Differential Regional Effects of Monetary Policy: Evidence from the U. S. States, Working Paper No. 97 - 12, Philadelphia: Federal Reserve Bank of Philadelphia.
- Europäische Kommission (1994): Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, European Social Policy. A Way Forward for the Union. A White Paper, COM(94) 3333 vom 27. Juli 1994, Luxemburg.

- Goodhart, Charles A. E./Smith, Stephen* (1993): Stabilization, in: *European Economy* No.5, S. 417 - 455.
- Gough, Ian/Bradshaw, Jonathan/Ditch, John/Eardley, Tony/Whiteford, Peter* (1997): „Social assistance in OECD Countries“, in: *Journal of European Social Policy* Bd.7, S. 14 - 43.
- Italianer, Alexander/Pisani-Ferry, Jean* (1994): The regional-stabilisation properties of fiscal arrangements, in: *Mortensen, Jørgen (Hg.)* (1994), *Improving Economic and Social Cohesion in the European Community*, Basingstoke & London, S. 155 - 194.
- Kolmar, Martin* (1998): Vertikale Integration von Sozialversicherungssystemen in der Europäischen Union: Ein Transaktionskostenansatz, Vortrag auf der Tagung des Instituts für Wirtschaftsforschung „Europas Zukunft als Sozialstaat – Herausforderungen der Integration“, Halle 10./11.6.1998.
- Peterson, Paul E./Rom, Mark C.* (1990): *Welfare magnets. A New Case for a National Standard*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Pohl, Rüdiger* (1998): Der Konflikt zwischen tariflichen oder staatlichen Mindestlöhnen und dem Sozialhilfeniveau, Vortrag auf der Jahrestagung 1998 des Vereins für Socialpolitik „Zukunft des Sozialstaates“, Rostock 22. - 25.9.1998.
- Rürup, Bert* (1998): Die Auswirkungen des EURO auf die Sozialen Sicherungssysteme. Das Beispiel der gesetzlichen Rentenversicherung, Vortrag auf der Tagung des Instituts für Wirtschaftsforschung „Europas Zukunft als Sozialstaat – Herausforderungen der Integration“, Halle 10./11.6.1998.
- Siebert, Horst* (1998): Disziplinierung der nationalen Wirtschaftspolitik durch die internationale Kapitalmobilität, in: *Duwendag, Dieter (Hg.)* (1998), *Finanzmärkte im Spannungsfeld von Globalisierung, Regulierung und Geldpolitik*, Schriften des Vereins für Socialpolitik Bd.261, Berlin, S. 41 - 67.
- Sinn, Hans-Werner* (1990): „Tax Harmonization and Tax Competition in Europe“, in: *European Economic Review* Bd.34, S. 489 - 504.
- Sinn, Hans-Werner* (1995): „Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik“, in: *Wirtschaftsdienst* Bd.75, S. 240 - 249.

Abstract

How to Preserve Diversity of Social Welfare Systems in an Integrated Europe

By Waltraud Schelkle

Two processes of European integration call for action in social policy matters. One is that competition between welfare systems is likely to intensify. The other is unification of monetary policy brought about by EMU. However, this call for action is not likely to be met at the EU level soon. Thus, one has to look for more decentralized measures to preserve welfare systems in accordance with the stages

of development and the democratic mandate of the respective electorates. One such, namely to implement the home state or nationality principle for social entitlements, is discussed in more detail.

JEL Classification: F 22, H 73, H 77, J 38

Freie Universität Berlin