Beihefte der Konjunkturpolitik

Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung

Applied Economics Quarterly

Heft 49

Fiskalischer Föderalismus in Europa

62. Wissenschaftliche Tagung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute vom 29. und 30. April 1999

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Fiskalischer Föderalismus in Europa

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Beihefte der Konjunkturpolitik

Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung

Applied Economics Quarterly

Heft 49

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Fiskalischer Föderalismus in Europa

62. Wissenschaftliche Tagung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute vom 29. und 30. April 1999

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

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

Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist
bei der Deutschen Bibliothek erhältlich.

Schriftleiter: Herbert Wilkens

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0452-4780
ISBN 3-428-09989-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ♾

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Vorwort

In diesem Beiheft wird über den wissenschaftlichen Teil der 62. Jahrestagung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute berichtet, die am 29./30. April 1999 in Bonn stattfand und das Thema

„Fiskalischer Föderalismus in Europa"

zum Gegenstand hatte.

Für die wissenschaftliche Vorbereitung der Tagung ist Rolf-Dieter Postlep und Bernhard Seidel (Berlin) sowie Willi Leibfritz (München) zu danken. Für jede Sitzung war ein Referat und ein Korreferat vorgesehen. Die Autoren dieser Beiträge waren Thies Büttner (Mannheim), Georg M. Busch (Brüssel), Karl-Heinrich Hansmeyer (Köln), Gerold Krause-Junk (Hamburg), Konrad Lammers (Hamburg), Oliver Lorz (Kiel), Jörg Mallossek (Köln), Volker Meinhardt (Berlin), Alois Oberhauser (Freiburg), Martin Rosenfeld (Halle), Dieter Vesper (Berlin), Matthias Wrede (Bamberg/Aachen) und Horst Zimmermann (Marburg).

Die 63. Jahrestagung soll am 11. und 12. Mai 2000 in Bonn stattfinden. Sie wird vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung Essen und dem Institut für Weltwirtschaft Kiel zu dem Thema

„Bildungsreform aus ökonomischer Sicht"

vorbereitet.

Essen, im September 1999

Paul Klemmer
Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Inhalt

Karl-Heinrich Hansmeyer
Föderalismus in Europa – Problemfelder und Forschungsbedarf 9

Die nationale Ebene

Konrad Lammers
Europäische Integration und räumliche Entwicklungsprozesse: Wo bleibt die nationale Ebene? 21

Horst Zimmermann
Wo bleibt die nationale Ebene? Wirtschaftliche versus politische Einflüsse 45

Martin T. W. Rosenfeld
Wo stehen wir mit dem kooperativen Föderalismus in Deutschland? 55

Alois Oberhauser
Wo stehen wir mit dem kooperativen Föderalismus in Deutschland? (Korreferat) 103

Der Staat im Standortwettbewerb

Thiess Büttner
Nationaler und regionaler Steuerwettbewerb – Problematik und empirische Relevanz..... 111

Gerold Krause-Junk
Steuerwettbewerb: Auf der Suche nach dem Offensichtlichen (Korreferat) 143

Volker Meinhardt
Sozialstaat im Standortwettbewerb 161

Oliver Lorz
Der Sozialstaat im Standortwettbewerb (Korreferat) 181

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die europäische Ebene

Dieter Vesper
Die Budgetregeln des Vertrages von Maastricht und ihre Auswirkungen auf untergeordnete Gebietskörperschaften 187

Matthias Wrede
Die Budgetregeln des Europäischen Stabilitätspakts und ihre Auswirkungen auf untergeordnete Gebietskörperschaften (Korreferat) 213

Jörg Mallossek
Zur Finanzverfassung der EU – Lehren aus dem fiskalischen Föderalismus? 221

Georg M. Busch
Zur Finanzverfassung der EU. Lehren aus dem fiskalischen Föderalismus (Korreferat) 247

Teilnehmerverzeichnis 257

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Föderalismus in Europa – Problemfelder und Forschungsbedarf

Von Karl-Heinrich Hansmeyer, Köln

I. Die Ansichten über die Bedeutung föderalistischer Strukturen für den Staatsaufbau haben in den letzten Jahrzehnten dieses Jahrhunderts mehrfach gewechselt. So bezeichnete der Sozialist Harold Laski den Föderalismus als „heillos überholte Form staatlicher Ordnung". Einige Jahrzehnte später wies Ursula Hicks im Jahre 1961 darauf hin, daß immer häufiger föderalistische Strukturen auf den Trümmern zusammenbrechender Zentralstaaten entstünden[1] und im Jahre 1999 betonte Bundestagspräsident Thierse bei der Einweihung des Reichstagsgebäudes in Berlin, daß Deutschland (selbstverständlich) ein föderaler Staat bleibe.

Ist die föderale Staatsform mithin eine Selbstverständlichkeit? Der empirische Befund ist offenbar komplizierter. Nirgendwo finden sich ernstzunehmende Vertreter des Einheitsstaates; unbestritten sind die regelmäßigen Hinweise darauf, daß gerade Europa im Prozeß der Vereinigung seine föderalistische Struktur bewahren müsse.[2] Es ist kein Schmelztiegel wie die USA und auch nicht ein Anhängsel der Landmasse Asien.[3] Gleichzeitig aber häufen sich – insbesondere in Deutschland – die Klagen darüber, daß der Föderalismus an Kraft verliere, daß der Trend zum Zentralismus unübersehbar sei. Wenn daher die Vorzüge föderalistischer Strukturen nicht umstritten sind, so legt der widersprüchliche Befund die Schlußfolgerung nahe, es gehe um eine streitbare Auseinandersetzung mit den Trends gegen den Föderalismus. Es wird sich zeigen, daß dabei der Wissenschaft eine besondere Rolle zukommt.

---

1 Beides zitiert nach G. Kirsch, Föderalismus, Stuttgart, New York, 1977, S. 1.

2 Hierzu jüngst: W. Clement, Die Europäische Union wird föderal sein, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.3.1999, S. 15.

3 Hierzu ausführlich: W. Henrichsmeyer, K. Hildebrand u. B. May, Auf der Suche nach europäischer Identität, Bonner Schriften zur Integration Europas, Bd. 5, Bonn, 1995.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

II. Der Begriff „Föderalismus" wird weitgehend einheitlich verwendet.[4] Es handelt sich um ein politisches System, in dem

- öffentliche Aufgaben zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten aufgeteilt sind,
- staatliche Gewalten auf jeder Ebene vorhanden sind,
- die Existenz jeder Ebene verfassungsrechtlich gesichert ist, wobei das Grundgesetz auch die Gemeinden und Gemeindeverbände einbezieht.[5]

Dabei wird „Föderalismus" vielfach auch mit Dezentralisierung gleichgesetzt, so daß die Gemeindeebene als Bestandteil föderalistischer Strukturen ausdrücklich genannt wird.

Der Begriff „Aufgaben" ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht in der Regel zu eindimensional. Unterschieden werden muß vielmehr[6]

- die Gesetzgebungshoheit, d. h. das Recht zum Erlaß verbindlicher Regelwerke, wobei die Bezeichnungen wechseln können,
- die Verwaltungshoheit oder Durchführungskompetenz, die meist den nachgeordneten föderalen Ebenen zukommt. So besitzt der Bund nur in wenigen Bereichen der Wirtschaftsverwaltung und der öffentlichen Einnahmen eine eigene Verwaltungskompetenz. Auf der EG-Ebene fehlt sie völlig.
- Die Finanzierungskompetenz, die nach dem Grundsatz der sogenannten Konnexität mit den beiden anderen Kompetenzen sinnvoll verknüpft sein sollte.

III. Der Föderalismus ist in Europa nicht die einzige Staatsform; er ist auch nach Entstehung und Erscheinungsform nicht gleich. So rühmt sich die Schweiz zu Recht, die einzige „waschechte" föderalistische Struktur zu besitzen; Grundlage des politischen Lebens sind seit Jahrhunderten die Kantone. Der deutsche Föderalismus blickt demgegenüber auf eine wechselvolle Geschichte zurück: Mit dem Zerfall des mittelalterlichen Reiches bildeten sich viele kleine und mittlere Zentralstaaten heraus, die sich erst im Norddeutschen Bund (1867) und wenig später im Kaiserreich (1871) zu einem „Fürstenbund" zusammenfanden, nachdem sich vorher

---

[4] B. Reissert, Art. Föderalismus, in: Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, 1995, S. 310ff.

[5] Art. 20 GG (Bundesstaat), Art. 28 GG (Bundesgarantie für die Landesverfassungen, Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung).

[6] Hierzu ausführlich: K.-H. Hansmeyer, Die Entwicklung von Finanzverfassung und Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 1990 aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: J. Huhn/P. Chr. Witt (Hrsg.), Föderalismus in Deutschland, Baden-Baden, 1992, S. 165ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

im Deutschen Zollverein (vollendet 1834) ein gemeinsamer Markt gebildet hatte. Nach 1918 und erst recht nach 1933 wurden die zentralstaatlichen Tendenzen übermächtig und in den Entwürfen zum Bonner Grundgesetz fanden sich durchaus Relikte aus jener Phase des Einheitsstaates, die erst ein Machtspruch der westlichen Militärgouverneure eindämmte. In der DDR entstand ein Einheitsstaat, der erst nach der Wiedervereinigung zu föderalistischen Strukturen zurückgeführt werden konnte.

Nicht gering ist die Zahl der Zentralstaaten mit wenigen Ansätzen der Dezentralisierung: Großbritannien, Frankreich und Spanien sind hier zu nennen; Belgien ist sicherlich auf dem Weg zu föderalistischen Strukturen am weitesten fortgeschritten. Schließlich sind die traditionellen Zentralstaaten zu nennen: Die Niederlande, Italien, Portugal sowie die Nordischen Länder und die meisten Beitrittskandidaten.

IV. Seit den Arbeiten von Mancur Olson jr.[7] ist die Theorie des Fiskalischen Föderalismus das bevorzugte Werkzeug der ökonomischen Föderalismusforschung. Genau besehen handelt es sich nicht um eine einheitliche Theorie, sondern um Elemente aus der ökonomischen Theorie der Politik, der Theorie der Kollektive (Clubtheorie) und der Theorie der externen Effekte unter besonderer Berücksichtigung produktionstheoretischer Aspekte. Wenn mit jeder staatlichen Aktivität externe Kosten und externe Nutzen verbunden sind, dann sollten staatliche Strukturen so gestaltet werden, daß beide, Kosten und Nutzen, internalisiert werden; nur so erfaßt der öffentliche Entscheidungsprozeß beide gleichzeitig. Ziel der Theorie ist daher eine Lehre vom effizienten Aufbau öffentlicher gegliederter Strukturen bei Minimierung externer Effekte. Eine derartige Strukturierung gelingt um so besser, je eindeutiger die externen Effekte von Gütern beschreibbar sind. Dies ist bei reinen öffentlichen Gütern (Landesverteidigung) offensichtlich, so daß eine Zuordnung zum Zentralstaat zwingend erscheint. Die Abschätzungsschwierigkeiten nehmen jedoch zu, je mehr meritorische Güter ins Spiel kommen, und das ist nun einmal die Mehrzahl der öffentlichen Tätigkeiten. Daher ist es kein Zufall, daß die „eigentlichen" Aufgaben der mittleren Ebene schwerer zu umschreiben sind als die des Zentralstaates oder der Gemeinden.[8]

---

[7] M. Olson jr., The principle of „Fiscal Equivalence". The division of responsibilities among different levels of government. AER, 1969, S. 479ff.

[8] Siehe hierzu die ausführliche Behandlung föderalistischer Probleme bei H. Zimmermann und K. D. Henke, Finanzwissenschaft, 7. Aufl. 1994, S. 174ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Der Ökonom ist daher gut beraten, wenn er die Aussagefähigkeit seiner Instrumente nicht überschätzt und sich daran erinnert, daß die Wurzeln des Föderalismus in der Staatsphilosophie des 18. Jahrhunderts (Hamilton, Montesquieu) zu suchen sind, eine Denktradition, die sich mit so unterschiedlichen Denkern wie Proudhon, v. Gentz oder C. Frantz bis in die moderne politische Theorie fortsetzt. Diese Erweiterung des Blickfeldes läßt Fragen der Integration heterogener Gesellschaften deutlich werden: Die Vorteile größerer Staaten können durch föderalistische Strukturen genutzt werden, ohne die gesellschaftliche Vielfalt aufgeben zu müssen. Gleichzeitig sollen Partizipationsmöglichkeiten verbessert und gesichert werden. Das alte Problem der Machtkontrolle findet so neben der Gewaltenteilung auch im Föderalismus eine Lösung.

V. Unser Interesse gilt, wie bemerkt, den Schwachstellen des Föderalismus, um daraus Reformvorschläge ableiten zu können. Wir wenden uns zunächst dem deutschen Föderalismus zu. Dieser ist, wie vielfältig diagnostiziert,[9] in die Jahre gekommen, d. h. er hat Veränderungen erfahren, die seine Effizienz nicht gerade erhöht haben. Es ist hier nicht der Ort, diese Entwicklung in allen Einzelheiten nachzuzeichnen,[10] der Hinweis möge genügen, daß das im Grundgesetz ursprünglich angelegte Prinzip der Kompetenztrennung zwischen Bund und Ländern immer häufiger durchbrochen wurde. Es entstanden Mischformen bei den drei genannten Kompetenzen, die das föderalistische System immer undurchschaubarer machten. Die zur Erarbeitung von Reformvorschlägen eingesetzte Troeger-Kommission (1967) zog in ihrem Abschlußbericht daraus den Schluß einer gesetzlichen Regelung dieses Zustandes, den sie kooperativen Föderalismus nannte. Ordnung in den eingetretenen Kompetenzwirrwarr sollten die sogenannten Gemeinschaftsaufgaben bringen, wohlgemerkt Länderaufgaben, bei denen dem Bund eine Mitwirkung in Planung und Finanzierung zugedacht war. Es muß festgehalten werden, daß diese Vorschläge auf breite Zustimmung stießen, schienen sie sowohl der gewachsenen Bedeutung der Exekutive als auch der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit der Bundesländer zu entsprechen.

Im Rahmen der Großen Finanzreform von 1969 entstanden derart vorbereitet

---

9 Beispielhaft und ausführlich: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn, 1992, S. 16ff.

10 Hierzu beispielsweise K.-H. Hansmeyer, Die Entwicklung von Finanzverfassung und Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 1990 aus finanzwissenschaftlicher Sicht, a. a. O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

- die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und 91b GG,
- die Finanzhilfen nach Art. 104a, Abs. 4 GG,
- die Gemeinschaftsteuern nach Art. 106, Abs. 3 GG sowie eine Vielzahl von Bund-Länder-Gremien auch dort, wo keine gemeinsamen Finanzierungsprobleme zu lösen waren.

Auf diese Weise ging in retrospektiver Betrachtung eine klare Kompetenzabgrenzung bei Einnahmen und Ausgaben weitgehend verloren und damit auch die Verantwortungszuordnung für wesentliche Staatsaufgaben und ihre Finanzierung (Politikverflechtung[11]). Anders gewendet: Es gibt kaum noch Länderaufgaben, bei denen das einzelne Land Herr des Verfahrens ist.

In diesem Zusammenhang ist vielfach der Einwand zu hören, der Bundesrat als Bundesorgan, die Vertretung der Länder, habe an Einfluß erheblich zugenommen. Gleichwohl wiegt das den Bedeutungsverlust des einzelnen Landes nicht auf. Es ist daher verständlich, daß die Konstruktion des Bundesrates wieder kritisch betrachtet wird,[12] nachdem er schon im Parlamentarischen Rat nicht unumstritten war. In der Tat: Alle Bundesstaaten haben eine zweite Kammer, in der die föderalen Institutionen vertreten sind. In der Schweiz entsendet jeder Kanton zwei gewählte Abgeordnete in den Bundesrat, in den USA wird jeder Bundesstaat im Senat durch zwei gewählte Senatoren vertreten. Deutschland kennt im Bundesrat nur Exekutivteilnehmer, die mit unterschiedlicher Stimmenzahl nach Weisung abstimmen. Damit ist der deutsche Bundesrat immer noch eine Art Gesandtenkongress, wie er schon im Kaiserreich bestand. Die Regierungen der Gliedstaaten wollen im Zentralstaat mitregieren, selbst um den Preis, daß der Zentralstaat seinerseits in Länderangelegenheiten hineinregiert, beides nicht zuletzt zu Lasten der Parlamente; entstanden ist eine Art „Exekutivföderalismus".

VI. Die Liste der Kritikpunkte läßt sich fortsetzen:[13]

- Gemeinschaftsteuern und nivellierender Finanzausgleich führen dazu, daß das Interesse der einzelnen Ebenen an der Pflege der Steuerquellen erlahmt.

---

11 Der mittlerweile eingeführte Begriff wurde geprägt von F. W. Scharpf, B. Reissert, F. Schnabel, Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Kronberg/Ts., 1976.

12 Hierzu ausführlich G. Gillessen, Lähmende Verflechtung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14.4.1999, S. 16.

13 B. Reissert, Art. Föderalismus, a.a.O., S. 314f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

- Die Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 GG haben ihre ergänzende Funktion weitgehend verloren und sind zu einem mächtigen Nivellierungsinstrument geworden.
- Das gerade in Deutschland immer wieder beschworene Subsidiaritätsprinzip, das vornehmlich in föderalistischen Strukturen eine besondere Bedeutung besitzt, wird in der politischen Praxis immer wieder mißachtet. Insbesondere im Umgang mit Gemeinden und Gemeindeverbänden zeigt sich nahezu täglich ein antiföderalistischer Zug. Neueste Beispiele sind das Kindergartengesetz sowie die Vorbereitung der Unternehmensteuerreform; in der dazu eingesetzten Kommission sind die Gemeinden nicht vertreten. Daß dies nicht zu lauten Protesten geführt hat, zeigt freilich, wie fremd den Gemeinden der Gedanke eigener Steuern mit eigenem Hebesatzrecht mittlerweile geworden ist.[14] Wieviel bequemer sind doch allgemeine Beteiligungsschlüssel an Gemeinschaftsteuern.

VII. Fassen wir die hier in aller Kürze vorgetragene Kritik am deutschen Föderalismus zusammen, so lautet der Befund: Deutschland ist faktisch ein Einheitsstaat oder zumindest ein „Vereinheitlichungsstaat". Reform heißt dann: Wiederherstellen wesentlicher Elemente des Föderalismus oder auch Reföderalisierung.

Die bisherige „offizielle" Reformdiskussion folgt offensichtlich vorwiegend verteilungspolitischen Korrekturvorstellungen, weniger dem Ziel einer Verbesserung der Effizienz des föderalen Entscheidungsprozesses. Mit einer bloßen Korrektur des Finanzausgleichs-Regelwerks ist es aber nicht getan; auch die vielfach geforderte Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben genügt wohl nicht. Eine Reföderalisierung kann vielmehr nur in Richtung Dezentralisierung gehen.[15] Aus dem kooperativen Föderalismus soll ein kompetitiver Föderalismus entwickelt werden.

Das bedeutet beispielsweise im einzelnen:

- Rückkehr zu einem (partiellen) Trennsystem auf der Einnahmeseite.
- Veränderungen im Sinne von Einschränkungen bei der konkurrienden Gesetzgebungshoheit.
- Reform der Aufgaben des Bundesrates.
- Neuorientierung der Bundesergänzungszuweisungen.

---

[14] Hierzu K.-H. Hansmeyer, Der Streit um die Gewerbesteuer, eine unendliche Geschichte, in: Gelebte Demokratie. Festschrift für Manfred Rommel, Stuttgart, 1997, S. 174ff.

[15] H. Zimmermann, Wohlfahrtsstaat zwischen Wachstum und Verteilung, München, 1996, S. 147ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

- Das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet (Art. 72, Abs. 2 GG) oder noch umfassender einheitlicher Lebensverhältnisse (Art. 106, Abs. 3 GG) hat bei vielen der hier kritisierten Regelungen vielfach eine ideologisch geprägte Argumentationskraft entfaltet, wobei gar nicht mehr die Frage gestellt wird, inwieweit es sich hier um ein Staatsziel handelt und wie weit die finanzpolitischen Schlußfolgerungen gehen sollen, die aus diesem Postulat abzuleiten sind. Hier besteht großer Diskussionsbedarf.
- Das richtige Mischungsverhältnis von kooperativem und kompetitivem Föderalismus bedarf intensiver Diskussionen; dies gilt insbesondere, solange die Finanzkraft der neuen Bundesländer einen deutlichen Abstand zu den alten Ländern erkennen läßt. Was aber „gleichwertig" oder gar „einheitlich" bedeuten soll, bedarf auch für die alten Länder der Konkretisierung.
- Ob eine Neuordnung des Bundesgebietes zum Reformbedarf zählt, mag offenbleiben. Stadt-Umlandprobleme lassen sich auch anders lösen. Die Finanzen der neuen (alten) Hauptstadt bedürfen aber einer gesonderten Reform.

VIII. Schon bei flüchtiger Betrachtung bietet die EG ein vielfach anderes Bild.[16] Gewiß ließen sich gemäß der Theorie des ökonomischen Föderalismus Ausgaben denken, die auf der EG-Ebene anzusiedeln wären (Verteidigung, Außenpolitik als Beispiel). Tatsächlich dominiert bis heute der Block der agrarpolitischen Ausgaben; allenfalls die regionalpolitischen Ausgaben könnten als gemeinschaftlich notwendige Ausgaben angesehen werden.

Auch auf der Einnahmeseite ist das Bild ungewohnt. Der EG-Haushalt finanziert sich weitgehend (neben den Zolleinnahmen) aus Umlagen; der Begriff „Eigenmittel" ist insofern irreführend, als die EG kein Besteuerungsrecht besitzt.

Schließlich folgt auch die Haushaltsplanung nicht den nationalen Gepflogenheiten. Zwar sind die Budgetrechte des Europaparlaments gestärkt. Der gesamte Budgetkreislauf wird jedoch nach wie vor von der Exekutive (Ministerrat und Kommission) dominiert.[17]

Einzig die Geldpolitik entspricht mittlerweile den Vorstellungen, wie sie in der Bundesrepublik Deutschland entwickelt worden sind; die

---

16 Einen umfassenden Überblick bietet R. Peffekoven, Die Finanzen der Europäischen Union. Meyers Forum, Bd. 28.

17 Ausführlich dazu: H. Zimmermann, Die Europäische Union als neuer föderativer Strukturtyp?, in: Aktuelle Fragen zum Föderalismus, Marburg, 1996, S. 45 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Geldverfassung der Europäischen Zentralbank schreibt ausdrücklich eine unabhängige Notenbank fest.

Gleichwohl ist die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft voller Dynamik: Über Erweiterungen wird verhandelt und der Aufgabenkatalog des EG-Vertrages nennt in Artikel 3 mittlerweile zwanzig Tätigkeitsfelder. Damit ist sicherlich ein Trend zur Ausformung eines Gebildes mit zentralen Staatsfunktionen erkennbar. Welche Staatsform jedoch am Ende stehen wird, darüber gehen die Meinungen und Wunschvorstellungen nach wie vor weit auseinander. Zu beobachten ist ein politischer Prozeß, der von sektoralen Integrationen und von der Schaffung eines großen Marktes seinen Ausgang nahm und der sich nun fortentwickelt, wobei wahrscheinlich die Konflikte mit den Mitgliedsstaaten in dem Maße zunehmen werden, in dem traditionell nationale Tätigkeitsfelder tangiert werden.

IX. Dieser Prozeß sei am Beispiel der Agrarpolitik verdeutlicht. EG-Agrarpolitik war und ist vornehmlich Marktordnungspolitik, betrieben mit einem System von Interventionspreisen, abgeschirmt durch Importzölle und Exportsubventionen. Das Ergebnis ist bekannt: Ein Erzeugerpreisniveau weit über dem der Weltmarktpreise wirkte stimulierend auf die Produktion mit der Folge steigender Haushaltsbelastungen infolge von Stützungskäufen und Exportsubventionen. Nicht zuletzt unter dem Einfluß Dritter (WTO) sind mittlerweile die Interventionspreise deutlich gesenkt worden; die negativen Einkommenseffekte in der Landwirtschaft wurden und werden durch Transferzahlungen partiell kompensiert. Sofern derartige Transferzahlungen die Preiseffekte der Marktordnungen ersetzen, sind sie nach wie vor Bestandteil des Gemeinsamen Marktes und damit originäre EG-Aufgabe. Das Problem der Kompetenzverteilung beginnt allerdings dort, wo andere Zielsetzungen als die der Kompensation in den Vordergrund treten. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn umwelt- und regionalpolitische Ziele berücksichtigt werden sollen oder wenn die Sozialpolitik als Richtschnur gilt. Nun werden Präferenzen berührt, die bisher klar auf der nationalen Ebene artikuliert wurden.[18] Das wird nicht zuletzt daran deutlich, daß einzelne Mitgliedstaaten Ausgleichszahlungen ablehnen, andere hingegen „dauerhaft und verläßlich" verfahren wollen. Diese Probleme werden sich bei der Osterweiterung der EG wesentlich verschärfen, zumal Zahlungen nach dem bisherigen Muster nicht den sozialen Verhältnissen in den Beitrittsländern entspre-

[18] Ausführlich hierzu: Kompetenzverteilung für die Agrarpolitik in der EU. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn, 1998.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

chen und eine andere Mittelverteilung aus Effizienzgründen erforderlich wird.

X. Korrekturprozesse der beschriebenen Art sind im EG-Vertrag prinzipiell unter dem Stichwort „Subsidiarität" angelegt, ein ebenso wichtiger wie unklarer Begriff, wie aus der Vertragsformulierung deutlich genug hervorgeht. Art. 3b EG-Vertrag lautet: „Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig. In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können. Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrages erforderliche Maß hinaus." Zu diesen Unklarheiten tragen weitere Vertragsformulierungen in Art. 3 EG-Vertrag dadurch bei, daß einzelne Tätigkeitsfelder nur sehr allgemein umschrieben sind. Es überwiegen Formulierungen wie „ein Beitrag zu", „eine Politik auf dem Gebiet der", „die Förderung der" usw.

Daher ist jedes neue Tätigkeitsfeld der EG auch am Maß des Föderalismus zu messen. Da der europäischen Politikebene die Kontrolle durch die Öffentlichkeit weitgehend fehlt, fällt hier der Wissenschaft ein permanenter Prüfungsauftrag zu.

Abstract

Federalism in Europe – Problems and Questions for Research

By Karl-Heinrich Hansmeyer

Federalism has become a more and more accepted constitutional principle. Nevertheless, tendencies towards centralisation must be stated – especially in Germany. This paper gives a range of examples for these developments. It argues for a 're-federalisation' from the current german model of a 'cooperative federalism' towards – or back to – a more competitive type of federalism.

The European Community is not a traditional state. As far as 'federal Europe' is a politically accepted aim, the executive and legislative powers of the European level must be permanently (re-)defined according to the princples of fiscal federalism.

JEL classification: H77, H87

University of Cologne, Germany

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die nationale Ebene

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Europäische Integration und räumliche Entwicklungsprozesse: Wo bleibt die nationale Ebene?

Von Konrad Lammers, Hamburg

Im Zuge der europäischen Integration gerät die nationale Ebene, so scheint es, von zwei Seiten unter Druck. Auf der einen Seite müssen die Nationalstaaten Kompetenzen an die supranationale Ebene abgeben. Das jüngste, sehr gravierende Beispiel dafür ist die Abgabe der nationalen Kompetenzen in der Geldpolitik an die europäische Zentralbank. Es gibt Stimmen, die eine weitere Zentralisierung für wünschenswert halten. Weil, so wird argumentiert, die supranationale Ebene Kompetenzen in der Geldpolitik erhalten habe, sei es erforderlich, auch andere wirtschaftspolitische Bereiche wie z. B. die Beschäftigungspolitik oder auch die Steuer- und Sozialpolitik zu vereinheitlichen. Auf der anderen Seite verliert die nationale Ebene deshalb an Einfluß, weil nationale Grenzen ihre Bedeutung innerhalb des Integrationsraumes verlieren. Die ökonomische Integration innerhalb der Europäischen Union vollzieht sich dadurch, daß Güter, Dienstleistungen, Informationen und Kapital ungehindert von einem Land in andere Länder strömen und die Menschen frei ihren Wohn- und Arbeitsort wählen dürfen. In welchem Umfang und in welcher Qualität wo wirtschaftliche Aktivitäten stattfinden, wird immer weniger durch administrative nationale Unterschiede bestimmt, sondern mehr und mehr durch die ökonomischen Standortgegebenheiten in den einzelnen Regionen der Union. Die regionalen Bedingungen, befreit von verzerrenden Einflüssen der nationalen Standortpolitik, gewinnen an Bedeutung für Standortentscheidungen der Wirtschaftssubjekte. Hieraus wird vielfach gefordert, regionalen Gebietskörperschaften größere standortpolitische Kompetenzen zu verleihen. Es gelte, ein „Europa der Regionen" zu schaffen. Die nationale Ebene scheint also im Zuge des europäischen Integrationsprozesses an Bedeutung zu verlieren, sowohl durch Zentralisierungstendenzen hin zur europäischen als auch durch Dezentralisierungsbestrebungen hin zur regionalen Ebene („Sandwichthese"; Zimmermann 1990).[1]

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Im folgenden wird zunächst aufgezeigt, inwieweit die Entscheidungsspielräume der nationalen Ebene durch die Übertragung von Kompetenzen auf europäische Institutionen zurückgegangen sind. Dann wird dargelegt, daß die Bedeutung von regionalen Standortgegebenheiten und Wirkungszusammenhängen für Wachstumsprozesse und zur Bewältigung des Strukturwandels im Zuge der europäischen Integration und der Globalisierung gestiegen ist. Anschließend wird untersucht, ob dem ökonomischen Bedeutungszuwachs von Regionen durch eine Abgabe von nationalen Kompetenzen an die regionale Ebene auch politisch entsprochen worden ist. Abschließend wird diskutiert, wie sich das Gewicht der nationalen Ebene vermutlich in Zukunft entwickeln wird und welche Rolle die nationale Ebene im Verhältnis zur europäischen und regionalen Ebene im Zuge des weiteren europäischen Integrationsprozesses spielen sollte.

I. Nationen verlieren Kompetenzen an europäische Institutionen

Im Zuge der verschiedenen Schritte der Europäischen Integration hat die nationale Ebene zweifellos Kompetenzen an europäische Institutionen abgegeben.[2]

Im EWG-Vertrag von 1957 stand die Schaffung einer Zollunion und darüber hinaus eines gemeinsamen Marktes für Waren, Dienstleistungen, Personen und – in eingeschränkter Form – auch für Kapital im Vordergrund. Folgerichtig ging die Kompetenz in der Handelspolitik auf die EG-Ebene über. Um zu verhindern, daß der innergemeinschaftliche Handel durch nationalstaatliche Interventionen verzerrt und damit die Abschaffung der Zölle zwischen den Mitgliedsländern unterlaufen wurde, unterliegt die Kontrolle nationaler Beihilfen seitdem der europäischen Ebene. Die EU-Ebene erhielt generell die Kompetenz, Richtlinien zur Harmonisierung der nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, um den gemeinsamen Markt zu errichten. (Art. 100 EG-Vertrag). Die einzelnen Bereiche, in denen supranationalen Institutionen Befugnisse eingeräumt wurden, sind im EWG-Vertrag enumerativ aufgeführt. Darüber hinaus gab der EWG-Vertrag der Gemeinschaft aber auch ein Recht auf Tätigwerden in solchen Bereichen, für die zwar im Vertrag explizit keine Befugnisse vorgesehen sind, die aber zur Verwirklichung

---

[1] Dieser These ist Zimmermann (1990) schon einmal für die Bundesrepublik Deutschland nachgegangen. Er hat die Gültigkeit dieser These damals in bezug auf eine Gewichtsverschiebung zwischen Bund und Ländern zu Lasten des Bundes zurückgewiesen.

[2] Vgl. zum folgenden auch Kösters (1998) sowie Vedder (1992).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

des Gemeinsamen Marktes erforderlich erscheinen (sogenannte „Generalermächtigung" oder „Ermächtigung zur Kompetenzabrundung" nach Art. 235 EG-Vertrag). Neben Kompetenzen, um Zollunion und gemeinsamen Markt zu realisieren, sah der EWG-Vertrag aber auch schon Befugnisse für die supranationale Ebene in anderen Bereichen vor (Agrarpolitik und Verkehrspolitik). Insbesondere in der Agrarpolitik sind die Kompetenzen auf der supranationalen Ebene schnell und massiv wahrgenommen worden.

Die Einheitliche Europäische Akte, die 1987 in Kraft trat, erweiterte die Kompetenzen des Europäischen Parlamentes sowie das Feld der Mehrheitsbeschlüsse des Rates und etablierte das Gericht Erster Instanz. Das zentrale inhaltliche Anliegen der Einheitlichen Europäischen Akte war die Vollendung des Binnenmarktes. Dazu wurde das Integrationskonzept erweitert. Neben der Harmonisierungsstrategie nach Art. 100 EG-Vertrag, nach der bis dahin auf der Gemeinschaftsebene die Rechtsangleichung erfolgt war, wurde das Ursprungslandprinzip zugelassen (Art. 100 b EG-Vertrag). Das Ursprungslandprinzip gab der weiteren ökonomischen Integration neue Schubkraft, ohne daß die Regelungskompetenz der supranationalen Ebene im einzelnen ausgedehnt werden mußte. Allerdings erweiterte die Einheitliche Europäische Akte die Regelungsbefugnis europäischer Institutionen vornehmlich in solchen Bereichen, die nicht notwendigerweise mit dem Funktionieren des einheitlichen Binnenmarktes begründet werden können, so z. B. in den Bereichen Arbeitsumwelt, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, Forschung und Entwicklung sowie Umwelt, wenngleich dadurch zum Teil nur das kodifiziert wurde, was gestützt auf andere Rechtsgrundlagen des EWG-Vertrages, insbesondere die Generalermächtigung, bereits zuvor praktiziert worden war. Insbesondere im Bereich „wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt" wurden in der Folgezeit die Kompetenzen durch die Gemeinschaftsebene in großem Umfang wahrgenommen. Die Strukturfonds wurden erheblich aufgestockt und die Fördermaßnahmen und -programme deutlich ausgeweitet. Die Beihilfenkontrolle wurde zunehmend dazu genutzt, Ziele zu erreichen, die für das Funktionieren des Gemeinsamen Binnenmarktes nicht notwendig waren oder sogar im Widerspruch dazu standen. Sie wurde immer stärker in den Dienst der regionalen Kohäsion gestellt anstatt zu gewährleisten, daß Beihilfen die Handelsströme zwischen den Mitgliedsländern nicht verzerren.[3]

---

[3] Vgl. zur Bewertung der Rolle der Beihilfenkontrolle im Integrationsprozeß Soltwedel et al. (1988, S. 37 - 52), Lammers (1992) sowie Laaser, Soltwedel et al. (1993, S. 67 - 72).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

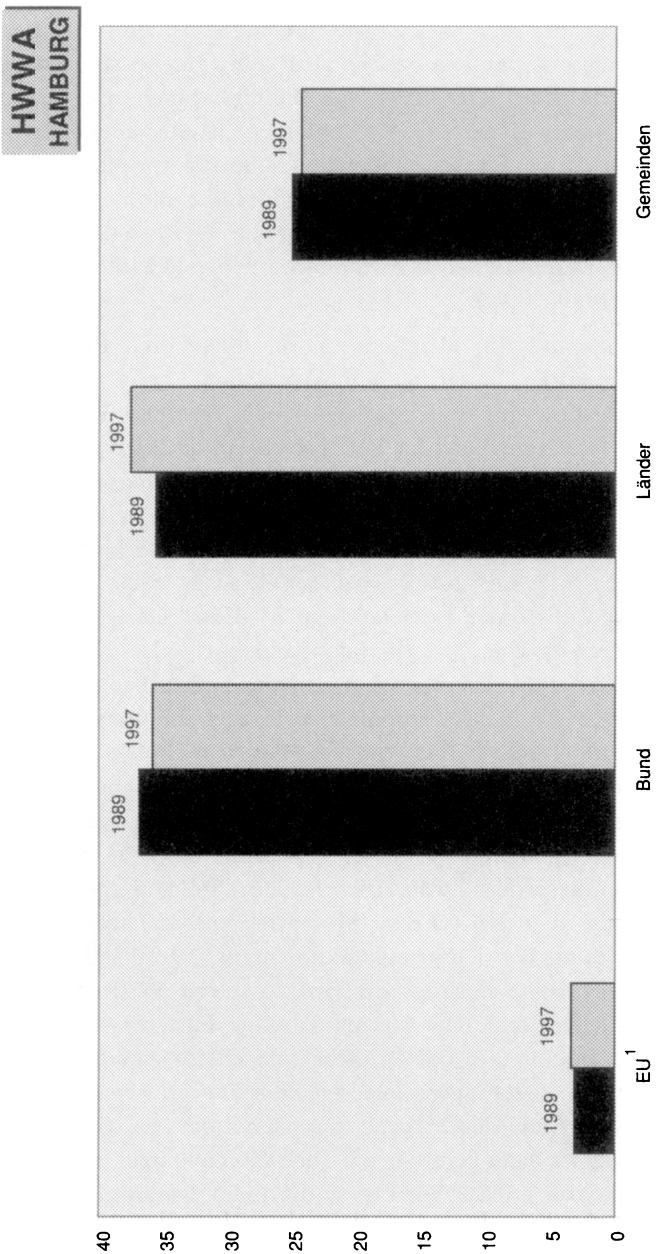
Der 1992 in Maastricht unterzeichnete „Vertrag über die Europäische Union" entzog durch die Schaffung einer Währungsunion den Nationalstaaten die Kompetenz in der Währungs- und Geldpolitik. Im Bereich der Sozialpolitik wurden die schon bestehenden Kompetenzen der EU erweitert, wenngleich hiervon das Vereinigte Königreich ausgenommen blieb. Aber auch darüber hinaus schuf der Maastrichter Vertrag eine Reihe neuer Kompetenzen für die europäische Ebene. Die EU erhielt Kompetenzen in der Visapolitik, der Industriepolitik, für transeuropäische Netze, Bildung und Kultur, Entwicklungszusammenarbeit, Verbraucherschutz, Energie, Katastrophenschutz, Reiseverkehr sowie im Gesundheitsschutz. Diese neuen Aufgaben sind dadurch gekennzeichnet, daß sie für das Funktionieren des Binnenmarktes in aller Regel nicht notwendig sind. Es sind vielmehr Kompetenzen für Regelungen und Interventionen allgemeinpolitischer Natur zur Verfolgung von Zielen außerhalb der ökonomischen Integration.

Durch den Vertrag von Amsterdam aus dem Jahre 1997 erhielt die europäische Ebene schließlich auch Kompetenzen in der Beschäftigungspolitik. Das in den EG-Vertrag aufgenommene Beschäftigungskapitel sieht vor, daß eine koordinierte Beschäftigungspolitik in der Union zu verfolgen sei. Dazu werden vom Ministerrat beschäftigungspolitische Leitlinien verabschiedet, die die Mitgliedsländer umsetzen müssen. Außerdem kann die EU beschließen, mit eigenen finanziellen Mitteln neben den Mitgliedsländern beschäftigungspolitisch aktiv zu werden.

Die Nationalstaaten haben also im Zuge der verschiedenen Stufen der europäischen Integration Kompetenzen in erheblichem Umfang an die supranationale Ebene abgegeben. Im Ergebnis hat die europäische Ebene heute die Primärkompetenz in der Zoll- und Handelspolitik, der Binnenmarktpolitik, der Verkehrspolitik, der Agrar- und Fischereipolitik, der Umweltpolitik, der Geld- und Währungspolitik, der Kohle- und Stahlpolitik sowie in Fragen der Atomenergie. Zwar liegt für die meisten Politikbereiche die Primärkompetenz immer noch bei den Mitgliedsstaaten, aber es gibt kaum noch einen Bereich, in dem nicht auch der EU-Ebene z.T. sehr weitreichende Kompetenzen zustehen wie in der Arbeits- und Sozialpolitik, der FuE-Politik, der Industriepolitik sowie der Struktur- und Regionalpolitik (Kösters 1998, S. 9).

Angesichts der Fülle der Kompetenzen, die die EU-Ebene inzwischen wahrnimmt, ist erstaunlich, daß erstens die finanzwirtschaftliche Bedeutung der EU-Ebene gering ist und daß zweitens diese im Zeitablauf auch nur sehr geringfügig zugenommen hat (vgl. Schaubild 1). Die Ausgaben des Bundes sind 11 bis 12mal so hoch wie diejenigen, die die Bundes-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH



[1] Leistungen der Bundesrepublik Deutschland an den Haushalt der Europäischen Union.
Quelle: Deutsche Bundesbank, Zahlungsbilanzstatistik, Februar 1999 und Monatsbericht, März 1999.

Schaubild 1: Finanzwirtschaftliche Bedeutung der vier Ebenen in der Bundesrepublik Deutschland
(Anteile am Ausgabenvolumen in vH)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

republik an den Haushalt der Europäischen Union leistet.[4] Auch könnte man argumentieren, daß dem Haushalt der europäischen Ebene nahezu alle Elemente fehlen, die man von einem Haushalt der zentralen Ebene in einem Bundesstaat erwarten würde. Es gibt keine eigene Steuerhoheit, vielmehr wird der Haushalt, abgesehen von Zolleinnahmen, durch Umlagen der Mitgliedsländer finanziert. Es fehlen auch Ausgabepositionen, die für einen Zentralstaat typisch sind wie solche für Verteidigung und interpersonelle Umverteilung. Statt dessen dominieren die Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik. Allein die Ausgaben für die Strukturfonds würde man nach herkömmlichen Maßstäben im zentralen Budget erwarten (Zimmermann 1996, S. 46).

Den EU-Haushalt und die Mitgliedsstaaten unter dem Blickwinkel einer föderal aufgebauten Union mit einer zentralen Ebene zu betrachten, entspricht allerdings nicht der tatsächlichen Verfaßtheit der Europäischen Union. Die Mitgliedsländer haben sich einige Institutionen auf der europäischen Ebene geschaffen, die bestimmte Aufgaben erfüllen sollen. Wichtige Entscheidungen werden im Ministerrat, der Vertretung der nationalen Regierungen getroffen. Die Staatlichkeit der Mitgliedsländer ist bislang nicht in Frage gestellt (Weidenfeld et al. 1995, S. 20), und die Zentralisierung politischer Entscheidungen in der EU ist noch weit geringer als in deren großen Mitgliedsstaaten selbst oder in den USA (Apolte 1996, S. 187 - 189). Dennoch hat die nationale Ebene zweifellos viele Kompetenzen im Zuge der europäischen Integration abgegeben, wie zuvor gezeigt wurde. Zum Teil ist dies die logische Folge des Zieles, einen gemeinsamen Markt zu realisieren. Aber es sind auch deutlich mehr Kompetenzen an die europäische Ebene abgetreten worden oder werden von ihr wahrgenommen, als es das Ziel, einen gemeinsamen Markt zu errichten, erfordert hätte. Dies ist zum Teil auf die verfolgte Integrationsstrategie zurückzuführen. So hätte eine konsequente und frühzeitige Anwendung des Ursprungslandprinzips den Erlaß von länderübergreifenden Harmonisierungsvorschriften durch EU-Institutionen vielfach überflüssig gemacht. Die Nationalstaaten hätten weiterhin die Regelungsbefugnis gehabt und hätten selbst entscheiden können, ob sie es bei den bisherigen Regelungen belassen oder die anderer Mitgliedsländer übernehmen. Außerdem wurde die Generalermächtigung nach Art. 235 EG-Vertrag oft dazu genutzt, um auch Kompetenzen supranational wahrzunehmen, die im EG-Vertrag selbst nicht genannt sind (Wei-

[4] Würde man auf die Leistungen der Union abstellen, die auf die Bundesrepublik entfallen, wäre der Anteil aufgrund der Nettozahlerposition Deutschlands noch geringer.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

denfeld et al. 1995, S. 21). Schließlich hat die europäische Ebene von Anfang an auch Kompetenzen erhalten, die nicht mit der Schaffung einer Zollunion oder einem gemeinsamen Markt begründet werden können wie z. B. in der Agrarpolitik. Mit dem Maastrichter Vertrag sind ebenfalls ganz explizit Kompetenzen auf die supranationale Ebene verlagert worden, die nicht der ökonomischen Integration dienen. Dies kann man als Einstieg in die Schaffung einer politischen Union werten.[5]

II. Regionen gewinnen an Bedeutung für Strukturwandel und Wachstumsprozesse

Die nationale Ebene hat Gestaltungskraft in der Standortpolitik verloren, weil sie Kompetenzen an europäische Institutionen abgegeben hat. Die Abgabe von nationalen Kompetenzen an die europäische Ebene bedeutet gleichzeitig, daß räumlichen Faktoren ein größeres Gewicht für wirtschaftliche Entwicklungsprozesse zukommt. Wenn der grenzüberschreitende Waren- und Dienstleistungshandel ohne Behinderungen möglich ist, Niederlassungsfreiheit herrscht und die Produktionsfaktoren zwischen den Mitgliedsländern frei strömen können, dann gewinnen regionale Standortgegebenheiten an Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung innerhalb des Binnenmarktes. Regionen gewinnen also durch den europäischen Integrationsprozeß an Bedeutung, weil Unternehmen und Arbeitskräfte, insbesondere hochqualifizierte, ihre Standortentscheidungen mehr und mehr nach regionalen Gegebenheiten treffen, die über nationale Grenzen hinweg unionsweit miteinander verglichen werden. Die Abgabe nationaler Kompetenzen impliziert ein Aufbrechen „politisch definierter Staatsräume" und das Entstehen „natürlicher Wirtschaftsräume".[6] Dies hat weitreichende wirtschaftspolitische Implikationen.

---

[5] Bei einer Bewertung der Abgabe von Kompetenzen an und deren Wahrnehmung durch europäische Institutionen ist zu berücksichtigen, daß die ökonomische Integration wohl immer auch als ein Vehikel für eine politische Integration angesehen wurde. Bei Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) sowie der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft Ende der fünfziger Jahre stand im Hintergrund, daß wohl eine politische Union letztlich anzustreben sei, daß aber nur das auf den Weg gebracht werden konnte, was damals durch politischen Kompromiß möglich war (vgl. hierzu Kösters 1998, S. 3 - 5). So ist auch zu erklären, daß im europäischen Integrationsprozeß neben der ökonomischen Integration auch immer Elemente der politischen Integration mit eine Rolle spielten. Dies brachte allerdings mit sich, daß der Boden für nationale Verteilungsinteressen sowie für europaweite Kartellisierung und Monopolisierung wirtschaftspolitischer Macht bereitet wurde.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Wenn Unternehmen und Arbeitskräfte bei ihren Standortentscheidungen regionalen Faktoren innerhalb der europäischen Union ein immer stärkeres Gewicht beimessen, so hat dies zur Folge, daß auch die Rolle der regionalen Ebene für Wachstumsprozesse in den einzelnen Mitgliedsländern und im europäischen Wirtschaftsraum anders als bislang zu bewerten ist (Porter 1998). Die Mitgliedsländer und die Union als Ganzes können ihre Wachstumschancen dann erhöhen, wenn es in ihnen möglichst viele Regionen und Standorte gibt, die sich im Standortwettbewerb positiv behaupten, eine gute Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung aufweisen und als räumliche Wachstumspole zum Motor der wirtschaftlichen Entwicklung auch für andere Gebiete werden. Gesamtwirtschaftliches Wachstum kann nicht länger als exogen gegeben betrachtet werden, das auf Regionen zu verteilen wäre. Die umgekehrte Blickrichtung gewinnt statt dessen an Relevanz: Das gesamtwirtschaftliche Wachstum hängt davon ab, wie viele Regionen und Standorte mit welcher wirtschaftlichen Dynamik in einem Wirtschaftsraum vorhanden sind und wie diese zueinander in Beziehung stehen.[7]

Diese Sichtweise gibt der Frage einen zentralen wirtschaftspolitischen Stellenwert, welche Standortbedingungen gegeben sein müssen, um Regionen wettbewerbsfähig zu machen. Sicherlich müssen günstige Bedingungen hinsichtlich der Faktor- und Infrastrukturausstattung sowie den Kosten für die Nutzung derselben gegeben sein. Aber angesichts der Tatsache, daß viele Regionen der Welt diese Bedingungen erfüllen und kleine Unterschiede in diesen Bedingungen aufgrund der gesunkenen Raumüberwindungskosten Standortverlagerungen für Unternehmen vorteilhaft machen, reicht dies nicht aus. Regionen haben dann eine Chance, Unternehmen trotz intensivem Standortwettbewerb an sich zu binden, wenn diesen einzigartigen Bedingungen geboten werden. In diesen Zusammenhang sind die regionalen Milieus oder die regionalen Netzwerke einzuordnen, die in der neueren regionalökonomischen Forschung eine große Rolle spielen.[8] Regionale Milieus oder Netzwerke bieten bestimmten Firmen Vorteile, die sie nur an diesem Standort und sonst nirgendwo realisieren können und begründen damit einen spezifischen Wettbewerbsvorteil. Die Firmen selbst sind Teil des regionalen Netzwerkes. Nicht mehr die „footloose industry", sondern die „embed-

---

6 Vgl. Straubhaar (1999) in Anlehnung an Predöhl (1949).

7 Auf diese unterschiedlichen Sichtweisen zum Zusammenhang zwischen regionalem und gesamtwirtschaftlichem Wachstum hat schon Richardson (1978, S. 145 - 147) hingewiesen.

8 Vgl. hierzu etwa Hansen (1992), Camagni (1995) oder Franz (1998).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

ded firm" (Grabher 1993) muß damit der Bezugspunkt standortpolitischer Überlegungen werden. Solche Netzwerke zu schaffen und ein entsprechendes Milieu zu pflegen ist eine regionale und keine nationale Aufgabe. Die regionale Standortpolitik muß sich darauf konzentrieren, solche Bedingungen in Regionen herzustellen. Die nationale Standortpolitik könnte ihrerseits nur versuchen, bestimmte regionale Konstellationen von Netzwerken auszuschöpfen, in dem sie bestimmte Förderpolitiken oder Infrastrukturausgaben auf diese Regionen konzentriert.[9]

Die europäische Integration wie im übrigen auch die Globalisierung führen also dazu, daß nationale Grenzen durchlässiger werden, sie führen aber nicht zu einem Verschwinden von Regionen als einem Wirkungszusammenhang für wirtschaftliche Prozesse, im Gegenteil. Anders als die populären Kritiker der Globalisierung behaupten, sind Regionen nicht nur passiv Objekt weltweiter Entwicklungen. Sie sind zwar einerseits „Resonanzkörper" dieser Entwicklungen, aber andererseits kommt ihnen eine tragende Rolle im Strukturwandel und Wachstumsprozeß zu (Läpple 1998). Die regionalen und lokalen Wirkungszusammenhänge sind entscheidend, um globale und europaweite Anpassungszwänge erfolgreich aufzufangen und zu bewältigen. Regionale Strukturen und Standortfaktoren erweisen sich in den führenden Industrieländern als Schlüsselquelle für komparative Vorteile, da hiervon abhängt, ob und in welchem Umfang es zu Innovationen kommt (Audretsch und Weigand 1999).[10]

---

9 Ansatzpunkte für eine solche Politikkonzeption sind in der Technologiepolitik der Bundesregierung in den letzten Jahren erkennbar. So hat das frühere Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie Wettbewerbe für Regionen um Fördermittel für bestimmte Technologien ausgeschrieben (z.B. Bio-Regio-Wettbewerb). Das jetzige Ministerium für Wirtschaft und Technologie will diese Praxis fortsetzen. Explizites Ziel ist es, solche Regionen zu fördern, die über die besten Voraussetzungen, u.a. über leistungsfähige Netzwerke von staatlichen und anderen Forschungseinrichtungen sowie Unternehmen mit entsprechenden Kompetenzen verfügen, um den geförderten Technologiefeldern die gewünschten Impulse zu geben (sogenannte Kompetenzzentren). Regionale Wirkungszusammenhänge sollen also gezielt genutzt werden, um der nationalen Standortpolitik (Technologiepolitik interpretiert als ein Teil der nationalen Standortpolitik) zum Erfolg zu helfen. Man könnte diese Politik als regionalisierte Technologiepolitik bezeichnen oder auch als Teil einer wachstumsorientierten Regionalpolitik ansehen. Unter traditionellen Ausgleichsgesichtspunkten ist diese Form der Regionalpolitik allerdings als konfliktträchtig einzustufen, denn sie wird in der Regel solche Regionen fördern, die in der regionalen Wachstumshierarchie ohnehin an der Spitze stehen.

10 „The enduring competitive advantages in a global economy lie increasingly in local things – knowledge, relationship, motivation – that distant rivals cannot match" (Porter 1998, S. 77).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Auch in der ökonomischen Theorie haben europäische Integration und Globalisierung dazu geführt, daß räumlichen Entwicklungsprozessen mittlerweile sehr viel Aufmerksamkeit geschenkt wird. Dies mag darauf beruhen, daß Globalisierung und europäische Integration im Prinzip nur analysierbar sind, wenn die räumliche Dimension ins Blickfeld gerückt wird, weil es sich dabei im Kern um raumwirtschaftliche Prozesse handelt. Die Regionalökonomie hat in den letzten Jahren dadurch zweifelsohne einen großen Aufschwung genommen. Vertreter der „neuen Außenwirtschaftstheorie" entdeckten, daß der traditionellen Außenwirtschaftstheorie wichtige Erklärungen für räumliche Differenzierungsprozesse fehlten, die die klassische Standorttheorie enthielt, obschon sie implizit verschiedene Wirtschaftsräume (Länder) in Beziehung zueinander setzt und die Arbeitsteilung zwischen diesen erklären will (Krugman 1991). Freilich hat es auch schon früher Autoren gegeben, die die enge Verbindung in der Fragestellung zwischen Außenwirtschaftstheorie und Standorttheorie gesehen haben. Ohlin (1933), Predöhl (1949), Giersch (1949, 1989) und auch andere hatten diesen Zusammenhang bereits zuvor deutlich herausgestellt.

Aber nicht nur die neuere Außenwirtschaftstheorie hat die regionale Dimension neu entdeckt, auch die Theorie des endogenen Wachstums hat hierzu einen bedeutsamen Beitrag geleistet. Diese Theorie hat wie die neuere Außenwirtschaftstheorie das lange Zeit dominierende, auf naiven neoklassischen Vorstellungen fußende Paradigma aufgeweicht, die ökonomischen Ausgleichsmechanismen würden eindeutig überwiegen und es würde quasi von allein zu regionalen Konvergenzprozessen kommen. Die Botschaft der neueren Theorieansätze ist, daß es sehr wohl divergente regionale Entwicklungsprozesse geben kann, gerade auch im Zuge von Integrationsprozessen. Damit werden in gewisser Weise die Aussagen von Myrdal (1959) und Kaldor (1970) bestätigt, zu denen diese – freilich weit weniger stringent und formal elegant abgeleitet – schon früher gelangt waren (Bröcker 1994). Allerdings gibt es auch Modellvarianten der Theorie des endogenen Wachstums, die regionale Ausgleichsprozesse zulassen. Und bei weitem nicht alle Modelle, die ihre Wurzeln in der neueren Außenhandelstheorie haben, führen zu dem Ergebnis, daß Divergenz immer überwiegt. Es kann auch sein, daß die Realisierung von Skaleneffekten im Zentrum eines Wirtschaftsraumes, welche räumliche Divergenz fördert, weniger wirksam ist als die Nutzung von Kostenvorteilen bei Produktionsfaktoren in der Peripherie, die Konvergenz begünstigt. Damit geben die neueren Theorieansätze letztlich keine eindeutige Antwort auf die Frage, ob es im Zuge von Integrationsprozessen zur regiona-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

len Konvergenz oder Divergenz kommt. Die Ergebnisse von empirischen Untersuchungen zur regionalen Entwicklung in Europa deuten allerdings darauf hin, daß es im Zuge der europäischen Integration zu regionalen Konvergenzprozessen gekommen ist. Diese haben allerdings nicht alle Regionen erfaßt, und die Konvergenzgeschwindigkeit ist sehr gering (Bröcker 1998).

Wenngleich die Aussagen der neueren Theorieansätze zu räumlichen Konvergenzprozessen nicht eindeutig sind und empirisch keineswegs Divergenzprozesse in Europa und auch in anderen hochintegrierten Wirtschaftsräumen nachzuweisen sind, so können sich – anders als durch das naive neoklassische Paradigma – die Verfechter von ausgleichender Regionalpolitik über deren Notwendigkeit durch die neueren Theorieansätze bestätigt fühlen.[11] Da Konvergenzprozesse nicht sicher sind und – sofern sie überhaupt stattfinden – sehr lange dauern, sei es erforderlich, einkommensschwache Regionen durch Transfers aus anderen Regionen zu unterstützen, um dort Entwicklungsprozesse in Gang zu setzen (Bröcker 1994). Dies hieße aber letztlich, daß die Verantwortung für regionale Entwicklungsprozesse auf übergeordnete Ebenen zu verlagern wäre. Regionen würden damit Objekte einer nationalen oder auch supranationalen Regionalpolitik. In Zeiten der europäischen Integration und der Globalisierung scheinen diese Schlußfolgerungen allerdings wenig erfolgversprechend und auch nicht folgerichtig. Die Theorie des endogenen Wachstums weist daraufhin, daß es letztlich die Bedingungen in den Regionen selbst sind, die den regionalen Wachstumspfad bestimmen und nicht die Verhältnisse in anderen Regionen. Darüber hinaus legt sie die Schlußfolgerung nahe, daß es möglich ist, durch eine gute Standortpolitik den Wachstumspfad einer Region positiv zu beeinflussen. Dies ist wohl insbesondere dann der Fall, wenn diese Politik neues Wissen generiert. Damit wird die aktive Rolle von Regionen herausgestellt, die sie im Integrationsprozeß spielen können. Oder mit anderen Worten: Nicht supranationale ausgleichende Regionalpolitik ist gefragt, sondern Standortpolitik vor Ort.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die europäische Integration die regionale Ebene in dem Sinne gestärkt hat, daß Unternehmen ihre Standortentscheidungen zunehmend nach regionalen Gegebenheiten ausrichten, die sie unionsweit miteinander vergleichen. Wirtschaftsräume gewinnen und Staatsräume verlieren an Bedeutung. Regionen können Unternehmen an sich binden, wenn sie ihnen einzigartige regionspezifi-

11 Vgl. zum folgenden Lammers (1998, S. 199f. sowie 1999, S. 26 - 29).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

sche Vorteile bieten. Regionale Standortgegebenheiten sind generell wichtig für Wachstumsprozesse, und sie sind durch Standortpolitik beeinflußbar. Alles dies legt eine Stärkung regionaler Kompetenzen in der Standortpolitik nahe. Die Frage ist nun, ob in der Kompetenzverteilung zwischen europäischen, nationalen und regionalen Institutionen diesen Entwicklungen Rechnung getragen wurde.

III. Diskrepanz zwischen ökonomischer und institutioneller Bedeutung von Regionen

Zunächst ist herauszustellen, daß im Zuge der europäischen Integration nicht nur die Nationalstaaten, sondern auch regionale Gebietskörperschaften an Kompetenzen verloren haben. Dies ist in dem Maße der Fall, wie die Mitgliedsländer Entscheidungskompetenzen und Regelungsbefugnisse an die europäische Ebene abgegeben haben und diese nicht zuvor auf der nationalen Ebene sondern auf darunter liegenden Ebenen angesiedelt waren. Was zunächst wie eine Abgabe nationaler Kompetenzen aussieht, stellt sich bei näherer Betrachtung als eine Beschneidung regionaler Kompetenzen dar. Dieser Aspekt war für die deutschen Bundesländer z. B. durchaus gravierend. Den Bundesländern gingen Kompetenzen in der Agrar- und Fischereipolitik sowie in Fragen der Gesundheits- und Kulturpolitik verloren. Besonders spürbar war der Verlust an Eigenverantwortlichkeit in der Wirtschaftsförderung. Über die Beihilfenkontrollrechte der europäischen Ebene wurden die bis dahin bestehenden Möglichkeiten der Bundesländer, mit Hilfe von Subventionen die Wirtschaft zu fördern, stark einschränkt.[12] Faktum ist, daß die regionale Ebene, soweit ihr bis dahin Kompetenzen zustanden, durch die europäische Integration in ihren Befugnissen beschnitten wurde. Der Entzug von Entscheidungskompetenzen war von Mitgliedsland zu Mitgliedsland unterschiedlich groß, je nachdem, wie stark regionale Ebenen vor der Integration mit Kompetenzen ausgestattet waren. In Deutschland dürfte aufgrund des föderalen Staatsaufbaus der Kompetenzverlust der regionalen Ebene im europäischen Vergleich bedeutsam gewesen sein. In Relation zur nationalen Ebene wiegt der Kompetenzverlust der regionalen Ebene deshalb schwer, weil der Abgabe nationaler Kompetenzen Mitwirkungsrechte in den europäischen Gremien, insbesondere im Ministerrat,

12 Zu der Frage, ob Wirtschaftsförderung über Subventionen sinnvoll ist und es in einem europäischen Binnenmarkt nicht einer Beihilfenkontrolle bedarf, die auf dieser Ebene angesiedelt ist, vgl. Soltwedel et al. (1988) und Lammers (1992, 1996).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

gegenüberstanden, was für die Regionen nicht der Fall war (Wiedmann 1996, S. 348 - 349).

In Deutschland konnte der Bund bis 1992 nach Art. 24, Abs. 1 Grundgesetz nicht nur seine eigenen Hoheitsrechte, sondern auch die der Länder auf die europäische Ebene übertragen, ohne daß dies der Zustimmung der Länder oder des Bundesrates bedurft hätte. Der neugefaßte Art. 23 Grundgesetz sieht nunmehr vor, daß die Länder über den Bundesrat mitwirken, wenn ihre Hoheitsrechte durch die Abgabe von Kompetenzen tangiert sind (Wiedmann 1996, S. 352). Hierin ist aber keine Stärkung regionaler Kompetenzen gegenüber der nationalen Ebene zu sehen, sondern eine Bestimmung, die einer weiteren Schwächung der regionalen Ebene zugunsten der europäischen durch nationale Entscheidungen einen Riegel vorschiebt.

Als eine Vorschrift, die die Hoheitsrechte der Regionen schützt, könnte auf den ersten Blick das in den Maastrichter Vertrag aufgenommene Subsidiaritätsprinzip gesehen werden. Aber abgesehen davon, daß dem Subsidiaritätsprinzip nur solche Regelungen unterliegen, die nicht der Verwirklichung des Binnenmarktes dienen sowie abgesehen von seiner generellen Unbestimmtheit, ist dieses Prinzip für die Regionen deshalb ohne materiellen Wert, weil für sie kein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof besteht. Falls sich Regionen in ihren Belangen durch EU-Regelungen tangiert sehen, sind sie auf den Beistand der nationalen Ebene angewiesen. Dies gilt selbst für Regionen mit eigener Gesetzgebungsbefugnis wie für die deutschen Bundesländer. Deshalb kann man in dem Subsidiaritätsprinzip des Maastrichter Vertrages schwerlich eine Stärkung regionaler gegenüber nationalen Kompetenzen sehen. Das Subsidiaritätsprinzip greift letztlich nur, soweit es überhaupt greift, im Verhältnis zwischen Mitgliedsländern und europäischer Ebene (Jochimsen 1998, S. 11).

Eine gewisse Stärkung der regionalen Ebene gegenüber der nationalen könnte zunächst auch in folgenden Sachverhalten gesehen werden, die sich seit Anfang der neunziger Jahre herausgebildet haben. Es scheint so, daß durch einige neue institutionelle Regelungen regionale Interessen direkt gegenüber der EU-Ebene vertreten werden können, indem die nationale Ebene teilweise umgangen wird:[13]

- Mit dem Vertrag von Maastricht wurde die Institution „Ausschuß der Regionen" (Art. 198a EG-Vertrag) begründet, in den die Mitgliedsländer Vertreter der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften ent-

13 Vgl. zum folgenden auch Benz (1994, S. 28 - 33).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

senden. Der Ausschuß der Regionen muß vom Rat und der Kommission in einer Vielzahl von Entscheidungen zuvor gehört werden, und er kann auch selbst Stellungnahmen abgeben. Er hat allerdings nur eine Beratungs- und keine Entscheidungsbefugnis.

- Der Vertrag von Maastricht sieht auch vor, daß Regionsvertreter die Verhandlungsführung der Regierungsdelegation im Ministerrat übernehmen können, soweit ihr Zuständigkeitsbereich dabei betroffen ist. Eigenständige Regionsinteressen können hierbei allerdings nicht eingebracht werden. Die Verhandlungsstrategie der Regionsvertreter müssen nämlich mit der nationalen Ebene zuvor abgestimmt werden.
- Beim Vollzug von EU-Förderpolitiken insbesondere im Zuge der Strukturfonds sind nicht die Nationalstaaten, sondern die regionalen Institutionen vielfach die direkten Partner der Europäischen Kommission. Sie können den Einsatz der Mittel mitbestimmen, und zudem sind regionale Akteure in die Programmentwicklung integriert (Grundsatz der Partnerschaft). Allerdings sind die Regionen zunehmend der Ansicht, daß trotz ihrer Beteiligung zu sehr in ihre eigenen Befugnisse hineinregiert wird und daß das Subsidiaritätsprinzip in seinem ursprünglichen Gehalt nur unzureichend beachtet wird.

Auch durch nationalstaatliche Maßnahmen in den Mitgliedsländern selbst ist die regionale Ebene nicht umfassend gestärkt worden. Eine Ausnahme stellt allerdings Belgien dar, wo im Prinzip in den letzten 25 Jahren eine Regionalisierung des Zentralstaates stattgefunden hat. Ansonsten gibt es zwar Tendenzen in einigen Mitgliedsländern, die Regionen zu stärken, wie z. B. in Spanien, aber zu einer echten Föderalisierung ist es abgesehen von Belgien in keinem Mitgliedsland gekommen. In Skandinavien und den Niederlanden sind so gut wie keine Regionalisierungstendenzen erkennbar. In den föderal verfaßten Mitgliedsländern Österreich und Deutschland ist die Eigenstaatlichkeit der Länder durch zunehmende Politikverflechtung eher eingeschränkt denn gestärkt worden. Regionale Kompetenzen sind – sofern überhaupt vorhanden – stark durch eine fehlende Steuerhoheit eingeschränkt (Frey 1997, S. 69 - 71).

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß es seit Anfang der neunziger Jahre zwar einige Entwicklungen gibt, die die Regionen auch administrativ aufgewertet haben. Diese Entwicklungen haben aber abgesehen von Belgien eher symbolischen Charakter, als daß sie als eine materielle Stärkung der regionalen gegenüber der europäischen oder nationalen Ebene zu charakterisieren wären. Regionen sind zwar stärker ins Bewußtsein von Nationalstaaten und EU-Gremien gerückt worden, mehr Kompetenzen und Entscheidungsbefugnisse haben sie aber in der Regel nicht er-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

halten. Damit existiert eine bemerkenswerte Diskrepanz zwischen dem Bedeutungszuwachs von Regionen für wirtschaftliche Entwicklungsprozesse auf der einen Seite und den Handlungsmöglichkeiten der Gebietskörperschaften, die die regionale Ebene repräsentieren, auf der anderen Seite. Um die Anpassungsfähigkeit und die Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaft zu verbessern, wäre eine institutionelle Stärkung der regionalen Ebene wünschenswert. Von einem Kompetenzverlust der nationalen Ebene zugunsten der Regionen, die der veränderten Bedeutung in ökonomischer Hinsicht entspräche, kann bislang nicht die Rede sein.

IV. Die Zukunft der nationalen Ebene – einige Einschätzungen und Bewertungen

Wie wird sich die Bedeutung der nationalen Ebene weiter entwickeln und wie ist dies zu bewerten? Wird es zu einer weiteren Abgabe von Kompetenzen an Brüssel kommen? Wird die nationale Ebene Kompetenzen an regionale Gebietskörperschaften abgeben, um deren veränderter Rolle im Standortwettbewerb Rechnung zu tragen? Zu diesen auf die Zukunft gerichteten Fragen sollen zum Schluß einige einschätzende und bewertende Thesen vorgestellt werden.

Wenn sich die Europäische Union zu einer politischen Union weiterentwickelt, bedeutet dies im Kern, daß die Mitgliedsländer weitere Kompetenzen an Brüssel abgeben werden. Inwieweit dies der Fall sein wird, ist schwierig zu beantworten, weil die Finalität der europäischen Integration nicht definiert ist. Zwar ließen sich etwa aus der Theorie des fiskalischen Föderalismus Anhaltspunkte dafür finden, welche Kompetenzen auf welcher Ebene wahrgenommen werden sollten, wenn man sich die Europäische Union als einen Bundesstaat vorstellt, aber solche „Reißbrettlösungen" haben mit den polit-ökonomischen Verhältnissen, unter denen sich die Integration vollzieht, nur wenig zu tun (Zimmerman 1996, S. 56 - 60). Dies zeigt die bisherige Geschichte der Integration, und dies wird auch so bleiben. Institutionenökonomische Erklärungsansätze können deshalb auch eher weiter helfen, um den bisherigen Integrationsprozeß zu erklären und die Richtung des zukünftigen Integrationsprozesses einzuschätzen. Die europäische Integration ist nach diesen Erklärungsansätzen als ein offener Prozeß zu interpretieren, der davon abhängt, wie es um die Interessenlage der einzelnen Mitgliedsstaaten bestellt ist. Diese Erklärungsansätze prognostizieren in der Tendenz weitere Zentralisierungstendenzen, d. h. eine weitere Abgabe von Kompetenzen bzw. eine Zunahme der Wahrnehmung von Aufgaben durch die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

supranationale Ebene (Vaubel 1992a, 1992b). Die nationale Ebene würde also danach weiter an Bedeutung verlieren. Dieselben Kräfte dürften allerdings tendenziell auch die nationale Ebene gegenüber der regionalen stärken.

Eine Beschränkung der Zentralisierungstendenzen könnte auf den ersten Blick vom Subsidiaritätsprinzip ausgehen, das durch den Maastrichter Vertrag in den EG-Vertrag aufgenommen worden ist. Nach diesem Prinzip ist die Ausübung bestehender Gemeinschaftskompetenzen daran gebunden, daß die Ziele bestimmter Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedsstaaten nicht ausreichend erreicht und die Regelungen besser auf Gemeinschaftsebene durchgeführt werden können. Dieses Prinzip ist allerdings auf solche Kompetenzen beschränkt, bei denen die Gemeinschaft nicht die ausschließliche Zuständigkeit besitzt. Maßnahmen, die die Unionsebene ergreift, um den Gemeinsamen Markt sicherzustellen, unterliegen also nicht dem Subsidiaritätsprinzip. Für Maßnahmen, die mit der Generalermächtigung nach Art. 235 EG-Vertrag begründet wurden, ist das Subsidiaritätsprinzip damit nicht anwendbar. Außerdem ist es fraglich, ob das Subsidiaritätsprinzip generell eine wirksame Barriere gegen eine weitere Kompetenzverlagerung auf die europäische Ebene darstellt. Das Subsidiaritätsprinzip ist aufgrund seiner Unbestimmtheit einer gerichtlichen Kontrolle schwer zugänglich (Kösters 1998, S. 7 - 8).

Nun sind aber auch politische und ökonomische Konstellationen denkbar, die die Interessenlage der Mitgliedsländer und der handelnden Akteure in der Weise verändern, daß Zentralisierungstendenzen wenn auch nicht umgekehrt so doch zumindest abgeschwächt werden. So wäre möglich, daß die wachsende ökonomische Bedeutung der regionalen Ebene in mittel- bis langfristiger Perspektive eine Aufwertung regionaler Gebietskörperschaften in institutioneller Hinsicht erzwingt. Auch die inzwischen erreichte Zahl der Mitgliedsländer dürfte bremsend auf weitere Zentralisierungstendenzen wirken. Anzeichen dafür sind darin zu sehen, daß sich schon an den Integrationsschritten der neunziger Jahre nicht alle Mitgliedsländer in gleichem Maße beteiligt haben. Das Vereinigte Königreich nimmt an der gemeinschaftlichen Sozialpolitik, die der Maastrichter Vertrag möglich gemacht hat und die durch den Amsterdamer Vertrag als Sozialkapitel Eingang in den EG-Vertrag gefunden hat, nicht teil. Ferner sind das Vereinigte Königreich, aber auch Schweden und Dänemark bislang nicht der Europäischen Währungsunion beigetreten, obwohl alle drei Länder die Stabilitätskriterien des Maastrichter Vertrages erfüllt haben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Wenn die Europäische Union mittel- und osteuropäische Länder aufnimmt, vergrößert sich das Spektrum der nationalen Vorstellungen und Interessenlagen gegenüber dem aktuellen Zustand in extremer Weise. Es scheint kaum vorstellbar, daß zwischen allen jetzigen Mitgliedsländern und den Ländern, die einen Antrag auf Aufnahme gestellt haben, der „acquis communautaire" anwendbar ist. Tendenziell sind also von der Erweiterung Bremseffekte auf eine Vertiefung der Integration und damit auch auf eine weitere Schwächung der nationalen Ebene gegenüber der europäischen zu erwarten. Im Umkehrschluß könnte sich der Konflikt zwischen weiterer Vertiefung und Erweiterung aber auch darin äußern, daß die Osterweiterung vertagt oder nur zögerlich durchgeführt wird. Der Zielkonflikt zwischen Erweiterung und Vertiefung findet sich in flexibleren Integrationskonzepten, die zwar diskutiert werden, aber bislang nicht offizielle Politik sind: „Europa à la carte", „variable Geometrie", „Europa unterschiedlicher Geschwindigkeiten". Bei allen Unterschieden zwischen den Konzepten im einzelnen ist ihnen gemeinsam, daß danach einzelne Länder an einer tieferen Integration teilnehmen und andere nicht. Daß solche flexibleren Integrationskonzepte offizielle Politik werden, ist bislang nicht absehbar. Eines erscheint jedoch sicher: Weil Deutschland ein Interesse daran hat, sowohl Vertiefung als auch Erweiterung voranzubringen, dürfte Deutschland bei weiteren Maßnahmen der Vertiefung immer mit an der Spitze des Integrationsprozesses stehen und damit dürfte die nationale Ebene in Deutschland im europäischen Vergleich von der Abgabe von Kompetenzen auch mit am stärksten betroffen sein.

Was das Verhältnis der nationalen zur regionalen Ebene anbelangt, so ist zur Zeit nicht erkennbar, daß sich schnell ein Europa der Regionen herausbildet und dadurch die nationale Ebene in ihren Kompetenzen nennenswert reduziert wird oder gar verschwindet. Zwar wird eine Dezentralisierung von Kompetenzen allgemein für wünschenswert gehalten, aber diese Forderung wird, wenn überhaupt, politisch nur zögerlich umgesetzt. Die Bestrebungen in den Mitgliedsländern, die regionale Ebene zu stärken, sind zudem sehr heterogen.[14] Abgesehen von Belgien, Österreich und Deutschland sind die Mitgliedsländer nicht föderal verfaßt, und es wird auch nicht erkennbar angestrebt, dieses zu ändern. Föderale Strukturen zumindest in den großen Mitgliedsländern wären aber Voraussetzung dafür, daß ein Europa der Regionen entstehen könnte.

---

14 Wiedmann (1996, S. 357) vertritt demgegenüber die Einschätzung, daß die Region als politisch autonome Gebietskörperschaft jetzt schon nahezu überall staatsrechtliche Konturen angenommen hat.

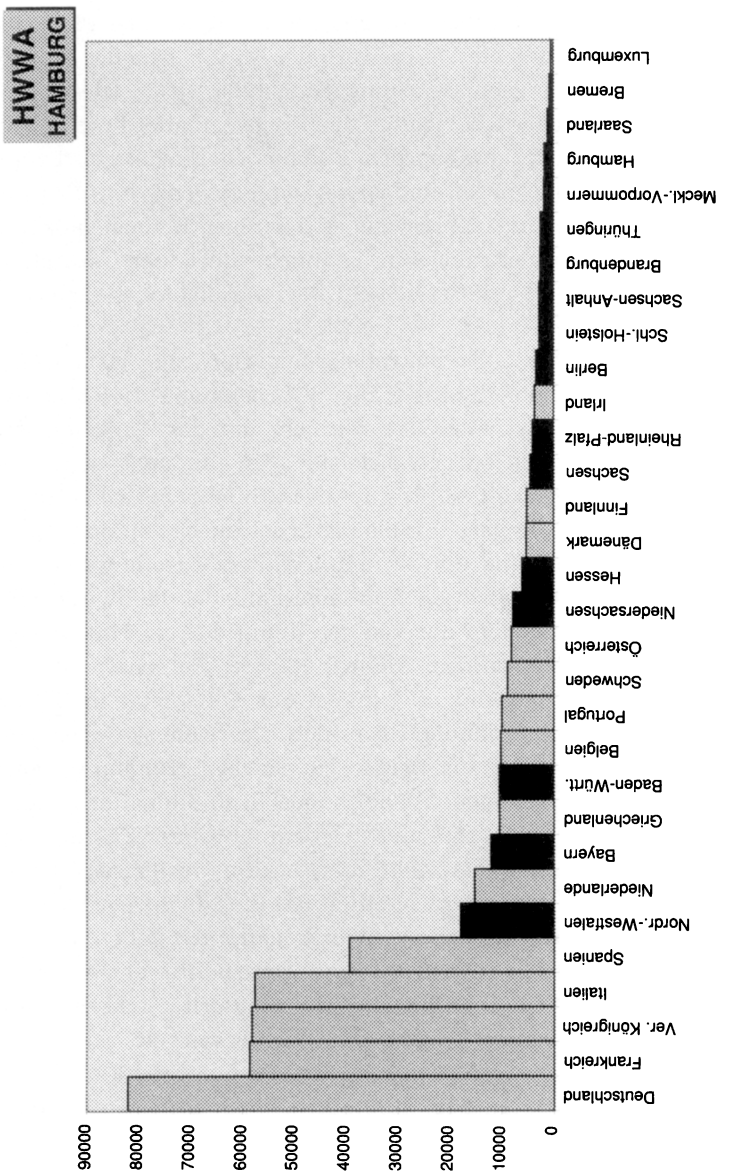
DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Wichtig erscheint in diesem Zusammenhang auch die augenblickliche Verfaßtheit der Europäischen Union, die keine Anreize oder wenig Spielraum für ein Verschwinden der Mitgliedsländer anstatt regionaler Gebietskörperschaften läßt. Ein Gedankenexperiment mag dies verdeutlichen. Angenommen, die Bundesländer würden in Zukunft allein die staatliche Ebene in Deutschland repräsentieren. Setzte man die deutschen Bundesländer in eine Rangfolge mit den übrigen Mitgliedsländern (angenommen sei, dort würde keine Regionalisierung stattfinden), so wäre Nordrhein-Westfalen gemessen an den Einwohnern das fünftgrößte Land in der EU hinter Spanien und vor den Niederlanden. Bayern läge an siebenter Stelle vor Griechenland. Niedersachsen läge vor Dänemark, Finnland und Irland und auch Rheinland-Pfalz läge immer noch vor Irland (vgl. Schaubild 2). Wie soll das politische Gewicht der deutschen Bundesländer innerhalb der Europäischen Union berücksichtigt werden? Würde man den bestehenden Schlüssel der Stimmenverteilung im Ministerrat zugrunde legen, so müßten die deutschen Länder über mindestens 42 Stimmen verfügen gegenüber 10 Stimmen heute, die Deutschland zustehen.[15] Es ist schwer vorstellbar, daß dies in irgendeiner Weise auf europäischer Ebene verhandelbar wäre. Aber in einem Europa der Regionen wäre es andererseits auch schlecht vorstellbar, daß z.B. das Gewicht Nordrhein-Westfalens geringer berücksichtigt wäre als das der Niederlande.

Zu akzeptieren, daß die europäische Integration ein Prozeß ist, der mit polit-ökonomischen Kategorien zu erklären ist, heißt nicht, davon Abstand nehmen zu müssen, normativ Stellung zu beziehen. Bezüglich des Verhältnisses zwischen nationaler Ebene und EU-Ebene ist festzuhalten, daß es im Hinblick auf das Ziel einer ökonomischen Integration (dem Ziel, die 4 Grundfreiheiten zu verwirklichen) zu viel Zentralisierung gibt. Statt die ökonomische Integration durch die Beseitigung von Behinderungen und damit die Intensivierung des Wettbewerbs innerhalb der Privatwirtschaft zu fördern, sind oft Maßnahmen ergriffen worden, die auf eine Abschaffung bzw. Einschränkung des Wettbewerbs zwischen den Regierungen der Mitgliedsländer hinauslaufen (Kösters 1998). Es ist zu oft der Harmonisierung der Vorzug gegeben worden und zu wenig das Ursprungslandprinzip angewendet worden. In diesem Sinne herrscht Überzentralisierung vor, und die nationale Ebene sollte darauf hinwirken, daß ihre Kompetenzen gemessen an diesem Referenzmaßstab nicht weiter beschnitten wird. Es gibt allerdings auch Stimmen, die mehr

[15] Die hypothetische Stimmenzahl wurde errechnet, indem jedem deutschen Bundesland die Zahl der Stimmen zugeordnet wurden, die dem nächst kleineren Mitgliedsland – gemessen an der Bevölkerung – zustehen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH



Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1998; OECD, Main Economic Indicators, March 1999.

Schaubild 2: Einwohner (in Tsd.) in den EU-Mitgliedsländern sowie in den deutschen Bundesländern 1997

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

europäische Zentralstaatlichkeit für erforderlich halten, um die 4 Grundfreiheiten zu gewährleisten. Der Systemwettbewerb funktioniere nicht, so die Aussage, bei Einkommensumverteilung, dem Angebot öffentlicher Güter sowie in bestimmten Bereichen des Qualitätswettbewerbs. Dort, wo ein Versagen des privaten Wettbewerbs den Staat auf den Plan rief, stehe nicht zu erwarten, daß ein Wettbewerb der Mitgliedsländer zu ökonomisch befriedigenden Ergebnissen führt (Sinn 1995, 1997). Dieser Einwand ist im Prinzip sicherlich richtig; die Frage ist allerdings, ob er empirisch Relevanz für sich beanspruchen kann. Die bisherigen Erfahrungen sprechen wohl eher dafür, daß zuviel denn zuwenig harmonisiert oder zentralisiert wurde. Und selbst wenn es in einigen Bereichen ökonomisch geboten wäre, zu zentralisieren, so bliebe doch der Tatbestand bestehen, daß in vielen anderen Bereichen Überzentralisierung herrscht.

Eklatante Beispiele für Überzentralisierung sind die gemeinsame Agrarpolitik und die Regionalpolitik. Die Wahrnehmung dieser beiden Aufgaben durch Brüssel ist nicht erforderlich, um das Funktionieren eines gemeinsamen Marktes zu gewährleisten. Es gibt auch ansonsten keine plausible Notwendigkeit dafür, diese Politikbereiche von Brüssel wahrnehmen zu lassen. Die gemeinsame Agrarpolitik hat unionsweit zu immensen Wohlfahrtsverlusten und zu unplausiblen Verteilungswirkungen zwischen den Mitgliedsländern und innerhalb des landwirtschaftlichen Sektors geführt, die wohl nur von den unmittelbaren Nutznießern dieser Politik gutgeheißen werden können. Für die Regionalpolitik ist nicht nachzuvollziehen, daß es aus Gründen der Solidarität in Europa notwendig sei, alle Mitgliedsländer, also auch die reichen, Gegenstand regionaler Fördermaßnahmen aus Brüssel zu machen (Homburg 1997). Die Verhandlungen um die Agenda 2000 haben noch einmal sehr deutlich gemacht, daß es bei der Agrar- und Regionalpolitik der EU nicht um die Wahrnehmung von Aufgaben geht, für die die europäische Ebene besonders gut geeignet ist, sondern letztlich um die Finanzausgleichsinteressen der einzelnen Mitgliedsländer. Würde man unterstellen, daß der Finanzausgleich, der durch die Regional- und Agrarpolitik bewirkt wird, einen Konsens der Bürger der Union über die Solidarität innerhalb der Gemeinschaft zur regionalen Umverteilung widerspiegelt, so könnte diesem viel einfacher durch einen einzigen Umverteilungsfond ohne Vorgaben für die Nationalstaaten über die mikroökonomische Verwendung entsprochen werden (Lammers 1993, Heinemann 1999). Des Umwegs über die europäische Agrar- und Regionalpolitik müßte man sich nicht bedienen. Im Hinblick auf das Verhältnis zwischen nationaler und europäischer Ebene gibt es also zuviel Zentralisierung. Die nationale Ebene

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

wäre deshalb gut beraten, bisherige und weitere Zentralisierungsschritte sorgfältig im Hinblick auf deren Notwendigkeit hinsichtlich zu erreichender Ziele zu überprüfen.

Im Verhältnis der nationalen zur regionalen Ebene ist insbesondere den großen Mitgliedsländern anzuraten, Reformen auf den Weg zu bringen, die dem gewachsenen ökonomischen Gewicht von Regionen Rechnung tragen. Die großen Volkswirtschaften der EU sind gegenüber den kleineren westeuropäischen im Nachteil, weil letztere eher die Möglichkeit haben, ihre jeweiligen Vorteile in der internationalen Arbeitsteilung durch eine auf die Verhältnisse ihres Wirtschaftsraumes angepaßte Standortpolitik zur Geltung zu bringen.[16] In der Bundesrepublik Deutschland wäre es z.B. dringlich erforderlich, eine Verfassungsreform auf den Weg zu bringen, die die Selbstverantwortung der Bundesländer hinsichtlich ihrer Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen stärkt. Gegenüber den anderen großen Mitgliedsländern der EU ist Deutschland im Prinzip im Vorteil, weil es bereits über ausgeprägte föderale Strukturen verfügt. Diesen standortpolitischen Vorteil gilt es zu nutzen. Zu einer Stärkung der regionalen Strukturen in Deutschland gehört auch, institutionelle Anreize dafür zu schaffen, daß durch Zusammenschluß oder neue Gliederungen Bundesländer entstehen können, deren Grenzen sich möglichst weitgehend mit ökonomischen Verflechtungsbereichen decken. Regionale Verantwortlichkeiten und föderale Strukturen zu stärken, ist eine nationale standortpolitische Aufgabe ersten Ranges. Es mag paradox erscheinen: Die nationale Ebene kommt ihrer standortpolitischen Verantwortung und Bedeutung im Zuge der europäischen aber auch der weltweiten Integrationsprozesse am ehesten dadurch nach, in dem sie institutionelle Reformen auf den Weg bringt, die ihr Regelungsbefugnisse nehmen und die regionale Gebietskörperschaften stärken.

[16] Scharpf (1994, S. 163 - 166) vertritt die These, daß die vergleichsweise günstige wirtschaftliche Entwicklung kleinerer westeuropäischer Länder wie Österreich, Dänemark und die Niederlande hierauf beruht. Er leitet hieraus die Forderung nach einer weitreichenden Kompetenzverlagerung insbesondere im Bereich der Legislative auf die Bundesländer und eine Abkehr von bundeseinheitlichen Regeln ab, damit Bundesländer ähnlich wie die kleineren westeuropäischen Nationalstaaten flexibler auf externe Anpassungserfordernisse reagieren können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Literaturverzeichnis

Audretsch, David B. / *Weigand,* Claudia (1999): Internalisierungsstrategien und Raumstruktur. Vortrag auf der 6. Konferenz des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg, 5. - 7. Mai.

Apolte, Thomas (1996): Fiskalföderalismus in den Vereinigten Staaten: Vorbild oder schlechtes Beispiel für Europa? List-Forum für Wirtschaft und Finanzpolitik, Band 22, S. 170 - 194.

Benz, Arthur (1994): Einflußmöglichkeiten der Regionen auf die Politik der Europäischen Union. In: Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (Hrsg.), Bundesländer in der europäischen Integration, NIW-Workshop 1993. Hannover, S. 19 - 36.

Bröcker, Johannes (1994): Die Lehren der neuen Wachstumstheorie für die Raumentwicklung und die Regionalpolitik. In: Uwe Blien, Hajo Herrmann, Martin Koller (Hrsg.), Regionalentwicklung und Regionale Arbeitsmarktpolitik. Nürnberg, S. 29 - 50.

Bröcker, Johannes (1998): Konvergenz in Europa und die europäische Währungsunion. In: Bernhard Fischer, Thomas Straubhaar (Hrsg.), Ökonomische Konvergenz in Theorie und Praxis, Veröffentlichungen des HWWA-Instituts für Wirtschaftsforschung-Hamburg, Band 41. Baden-Baden, S. 105 - 136.

Camagni, Roberto P. (1995): The Concept of Innovative Milieu and its Relevance for Public Policies in European Lagging Regions. Papers in Regional Science, Vol. 74, S. 317 - 340.

Franz, Peter (1998): Innovative Milieus: Extrempunkte der Interpenetration von Wirtschafts- und Wissenschaftssystem. IWH Diskussionspapiere Nr. 71. Halle.

Frey, Bruno S. (1997): Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ. Tübingen.

Giersch, Herbert (1949): Economic Union between Nations und the Location of Industries. Review of Economic Studies, Vol. 17, S. 87 - 97.

Giersch, Herbert (1989): Anmerkungen zum weltwirtschaftlichen Denkansatz. Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 125, S. 1 - 16.

Grabher, Gernot (1993): The embedded firm: on the socioeconomies of industrial networks. London.

Hansen, Niles (1992): Competition, Trust and Reciprocity in the Development of Innovative Regional Milieux. Papers in Regional Science, Vol. 71, S. 95 - 105.

Heinemann, Friedrich (1999): Der Kompensationsfonds: Eine neue Finanzverfassung für die EU der 21+. Wirtschaftsdienst, 79. Jg., S. 293 - 292.

Homburg, Stefan (1997): Ursachen und Wirkungen eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichs. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 253. Berlin, S. 61 - 95.

Jochimsen, Reimut (1998): Perspektiven für eine neue Rolle der Regionen in der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Jahrbuch für Regionalwissenschaft, 18. Jg., Heft 1, S. 3 - 19.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Kaldor, Niklas (1970): The case for regional policy. Scottish Journal of Political Economy, Vol. 17, S. 337 - 348.

Kösters, Wim (1998): Europäische Integration: Wirtschaftspolitischer Autonomieverlust durch Supranationalisierung politischer Entscheidungen. Institut für Europäische Wirtschaft, Diskussionsbeiträge Nr. 20. Bochum.

Krugman, Paul (1991): Geography and trade. London.

Laaser, Claus-Friedrich; Soltwedel, Rüdiger et al. (1993): Europäische Integration und nationale Wirtschaftspolitik. Kieler Studien Nr. 255. Tübingen.

Lammers, Konrad (1992): Mehr regionalpolitische Kompetenzen für die EG im europäischen Binnenmarkt? In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 187. Hannover, S. 70 - 82.

Lammers, Konrad (1993): Braucht die EG einen Finanzausgleich? Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 41. Berlin, S. 189 - 200.

Lammers, Konrad (1996): Die europäische Beihilfenaufsicht im Spannungsfeld zwischen Wettbewerbsziel und Kohäsionsanliegen. Wirtschaftsdienst, 76. Jg., S. 509 - 512.

Lammers, Konrad (1998): Wirtschaftliche Konvergenz in der wirtschaftspolitischen Diskussion. In: Bernhard Fischer, Thomas Straubhaar (Hrsg.), Ökonomische Konvergenz in Theorie und Praxis. Veröffentlichungen des HWWA-Instituts für Wirtschaftsforschung-Hamburg, Band 41. Baden-Baden, S. 195 - 206.

Lammers, Konrad (1999): Räumliche Wirkungen der Globalisierung in Deutschland. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1, S. 9 - 18.

Läpple, Dieter (1998): Globalisierung – Regionalisierung: Widerspruch oder Komplementarität. In: Hans Joachim Kujath et al. (Hrsg.), Strategien der regionalen Stabilisierung. Berlin, S. 61 - 82.

Myrdal, Gunnar (1959): Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen. Stuttgart.

Ohlin, Bertil (1933): Interregional and international trade. Cambridge.

Porter, Michael E. (1998): Clusters and the new economics of competition. Havard Business Review, S. 77 - 90.

Predöhl, Andreas (1949): Aussenwirtschaft – Weltwirtschaft, Handelspolitik und Währungspolitik. Göttingen.

Richardson, Harry W. (1978): Regional and Urban Economics. Bungay Suffolk.

Scharpf, Fritz W. (1994): Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa. Frankfurt am Main, New-York.

Sinn, Hans-Werner (1995): Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik. Wirtschaftsdienst, 75. Jg., S. 240 - 249.

Sinn, Hans-Werner (1997): Das Selektionsprinzip und der Systemwettbewerb. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 253. Berlin, S. 9 - 60.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Soltwedel, Rüdiger et al. (1988): Subventionssysteme und Wettbewerbsbedingungen in der EG. Kiel.

Straubhaar, Thomas (1999): Beyond Globalisation. Vortrag vor dem Ausschuß für Außenwirtschaftstheorie und -politik des Vereins für Socialpolitik in Kiel, 13. - 15. Mai.

Vedder, Christoph (1992): Das neue Europarecht, EG-Vertrag und Europäische Union. Wiesbaden und München.

Vaubel, Roland (1992a): Die politische Ökonomie der wirtschaftspolitischen Zentralisierung in der Europäischen Gemeinschaft. Jahrbuch für politische Ökonomie, Band 11, S. 30 - 65.

Vaubel, Roland (1992b): The Political Economy of Centralisation and the European Community. Journal des Economistes et des Etudes Humaines, Vol. III, No. 1, S. 11 - 48.

Weidenfeld, Werner et al. (1995): Europäische Strukturkommission: Europa 96 – Reformprogramm für die Europäische Union. In: Werner Weidenfeld et al. (Hrsg.), Reform der Europäischen Union. Gütersloh, S. 11 - 56.

Wiedmann, Thomas (1996): Idee und Gestalt der Region in Europa. Baden-Baden.

Zimmermann, Horst (1990): Gewichtsverlagerung im föderativen Staatsaufbau unter EG-Einfluss? Wirtschaftsdienst, 70. Jg., S. 451 - 456.

Zimmermann, Horst (1996): Die Europäische Union als neuer föderativer Strukturtyp? In: Rolf-Dieter Postlepp (Hrsg.), Aktuelle Fragen zum Föderalismus. Marburg, S. 45 - 71.

Abstract

European Integration and Regional Development – What Function has the National Level?

By Konrad Lammers

In the course of European integration national states have lost regulative competence to European authorities. Consequently, regional factors have gained in importance for economic development. The location of firms and persons depends more and more on regional factors rather than national differences. The increased importance of regional factors requires a corresponding increase in the legislative and administrative power of regional authorities. However, regional authorities in Europe have not been strengthened substantially in recent years. The power of national authorities is still great and there is still a long way to go to a "Europe of Regions".

JEL classification: F 02, H 70, R 12

Hamburg Institute for Economic Research (HWWA), Hamburg, Germany

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Wo bleibt die nationale Ebene? Wirtschaftliche versus politische Einflüsse

Korreferat von Horst Zimmermann, Marburg

I. Der analysierte Zusammenhang

Der vorangehende, hier zu diskutierende Beitrag[1] geht von drei Ebenen aus, die einander gegenübergestellt werden: die Europäische Union als oberste Ebene, die nationale Ebene, in Deutschland also der Bund, und schließlich als dritte Ebene die „Region". Diese „Region" umfaßt alles, was unterhalb der nationalen Ebene liegt, und stellt damit eine Restkategorie dar. Sie enthält in Deutschland zwei Gebietskörperschaftsebenen, nämlich die Bundesländer und die kommunale Ebene, mit Landkreisen, kreisfreien Städten, Gemeinden etc. Sie enthält aber darüber hinaus, wie im Beitrag explizit angesprochen, gesonderte „Regionen", wie beispielsweise grenzübergreifende Planungsregionen.

Mit diesem Regionsraster im Hintergrund richten sich die folgenden Anmerkungen auf zwei Aspekte. Zum ersten wird im Sinne des Themas gefragt, wo die nationale Ebene bleibt. Zum zweiten sollen Aspekte vertieft werden, die im Referat nur kurz angesprochen sind: Was folgt für den Bereich unterhalb der nationalen Ebene? Dabei wird einiges aufgegriffen, was Gegenstand des Beitrags von K.-H. Hansmeyer war.[2] Nicht behandelt wird die optimale Aufgabenverteilung zwischen EU und den anderen Ebenen, weil dies ein umfangreiches Thema für sich bilden würde.

II. Die Sandwich-These trifft nicht zu – leider!

Diese Zwischenüberschrift für den Teil dieses Beitrags, der sich mit der Frage beschäftigt, wo die nationale Ebene bleibt, bezieht sich auf

---

1 K. Lammers, Europäische Integration und räumliche Entwicklungsprozesse – Wo bleibt die nationale Ebene?

2 K.-H. Hansmeyer, Föderalismus in Europa: Problemfelder und Forschungsbedarf.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

eine These, die zu Beginn des Beitrags von K. Lammers referiert wird und besagt, daß der Bund eingeklemmt ist zwischen einer oben stärker werdenden Europäischen Union und den unten stark bleibenden Bundesländern, zumal sie Mitwirkungsrechte hinzugewonnen haben. Der Bund ist also im Sandwich die Wurst, die zwischen beiden Brotscheiben eingeklemmt ist.

Diese These trifft nicht zu, und es ist hinzuzufügen: leider.[3] Hierzu ist im Beitrag von K. Lammers überzeugend ausgeführt worden, daß der Bund Funktionen an die Europäische Union abgegeben hat. Das war bei der Gründung und Vertiefung der EU auch vorgesehen und hat dementsprechend stattgefunden. Blickt man in die Zukunft, so bedeutet die sich abzeichnende Erweiterung der EU nicht unbedingt eine Vertiefung, so daß mit der Erweiterung dieser Zentralisierungstrend möglicherweise gebremst wird. Unter einem anderen Gesichtspunkt, dem der EU-Budgetpolitik, geht dieser Trend aber vielleicht weiter. Der EU-Haushalt hat einen seltsamen Schwerpunkt, denn er besteht immer noch zu gut 50 % aus Agrarausgaben. Dies sind übrigens die letzten Ausgaben, deren Nennung man erwarten würde, wenn man einen intelligenten Studenten fragt: „Was stellen Sie sich als Schwerpunkt im Budget einer Ebene vor, die sich oberhalb von Staaten im Sinne eines zukünftigen Bundes entwickelt?". Dieser überdimensionierte Agrarhaushalt steht unter politischem Druck, teils weil man ihn in dieser Höhe immer schon als unsinnig angesehen hat, teils weil er durch die Osterweiterung zu explodieren droht. In dem Maße, wie es gelingt, ihn einzudämmen, wird sicherlich Raum für andere Ausgaben und damit ausgabenintensive Politikbereiche gesehen werden. Also besteht dann die Tendenz, auch unter Finanzaspekten zusätzliche Aufgaben auf die EU zu übertragen. Per saldo hat der Bund jedenfalls bisher Funktionen an die EU abgegeben. Ob tatsächlich eine weitere Zentralisierung der Aufgaben hin zur EU erfolgt, bleibt allerdings erst noch abzuwarten. Es wurde in der Diskussion darauf hingewiesen, daß England aus diesem Trend in mancher Hinsicht schon ausgeschert ist. Andere Mitgliedsländer werden in der nächsten Runde dem Beispiel möglicherweise folgen.

Des weiteren wird im Beitrag von K. Lammers ausgeführt, daß auch die Bundesländer etwas an Brüssel verloren haben. Allerdings wurden, wenn man sich die Liste ansieht, keine vollständigen Aufgaben nach oben verlagert, so wie der Bund sie abgegeben hat und wofür das spektakuläre letzte Beispiel die an die EU abgegebene Verfügung über die

[3] Zur These selbst und zu früheren Begründungen, warum sie nicht zutrifft, siehe Zimmermann (1990), S. 26 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

nationale Währung darstellte. Zusätzlich ist zu erwähnen, daß auch die Gemeinden, die nach deutschem Staatsrechtsverständnis Teil des Bundeslandes sind, bisher an Brüssel sehr wenig abgegeben haben. Die Einflußnahme ist in Ausschnitten zwar vorhanden, aber von verhältnismäßig geringem Gewicht (Stöß 1999). Für die Zukunft kann dieser Einfluß allerdings stärker werden, insbesondere wenn die EU Kompetenzen in der Raumordnungs- und Stadtpolitik erhält (ebenda).

Diese Verlagerungstendenzen sind in der rechtlich-politischen Dimension definiert, nicht unter ökonomischen Kriterien. In dieser gleichen rechtlich-politischen Dimension ist aber auch die These von der „eingequetschten" nationalen Ebene definiert. Dementsprechend sei hier mit Blick auf die Zukunft die Frage gestellt, wie in dieser gleichen Dimension die Bundesebene aussehen könnte. Wichtig ist hier vor allem, daß der Bund auf der EU-Ebene politisch der einzige Aktor ist. Er allein hat, rechtlich abgesichert, das Sagen, was die Rolle Deutschlands angeht. Hingegen sind nach den Ausführungen von K. Lammers die Mitwirkungsrechte der Bundesländer in Deutschland in Sachen EU verhältnismäßig schwach, mit der Konsequenz: „Der Kompetenzverlust ist u. U. in Deutschland besonders gravierend".

Der Bund ist also offenbar nicht, wie im Bild des Sandwich angedeutet, eingeklemmt. An diesem Befund wurde nun aber in der Zwischenüberschrift angefügt: leider! Wenn der Bund eingeklemmt wäre, würde das ja heißen, daß er nicht nur – durch die Aufgabenverlagerung zur EU – von oben unter Druck gekommen ist. Vielmehr müßte er auch von unten unter Druck gekommen sein in dem Sinne, daß eine Erstarkung der Ebene unterhalb der nationalen Ebene entweder bereits zu konstatieren oder für die Zukunft zu erwarten ist. Das ist aber nicht der Fall. Die deutschen Gebietskörperschaftsebenen unterhalb des Bundes haben, da sei auf den Beitrag von K.-H. Hansmeyer verwiesen, permanent an Gewicht verloren. Der Zentralisierungstrend in der Bundesrepublik Deutschland ist unbestritten. Diese Entwicklung sollte sich in der Zukunft nicht fortsetzen. Daher wird im folgenden gefragt, wie man die Ebenen unterhalb des Bundes stärken kann.

III. Wie kann man die Ebenen unterhalb des Bundes stärken?

1. Die Bedeutung neuerer wirtschaftlicher Entwicklungen

Angesichts der stattgefundenen Zentralisierung und mit Blick auf die ökonomischen Vorteile einer stark dezentralen Entscheidungsfindung im öffentlichen Sektor (Zimmermann 1999, 2. Kapitel) wäre es günstig,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

wenn die Sandwich-These stimmte. Dem zunehmenden Druck von oben, daß Aufgaben durch die EU abgezogen werden, würde ein zunehmender Druck von unten entsprechen, so daß in der Marginalbetrachtung der dezentrale Gehalt des Gesamtsystems gleichbleiben oder sogar steigen könnte. Also sind nach Möglichkeit die Ebenen unterhalb des Bundes zu stärken.

An dieser Stelle werden den rechtlich-politischen Einflüssen wirtschaftliche Einflußgrößen gegenübergestellt. Die wirtschaftlichen Entwicklungen, hier sei auf den Beitrag von K. Lammers verwiesen, tendieren dazu, daß regionale Befindlichkeiten oder allgemein regionale Situationen viel stärker als bisher darüber entscheiden, ob eine Region in Deutschland wachsen kann oder nicht. Logischerweise setzt sich das nationale Sozialprodukt aus der Summe der regionalen Sozialprodukte zusammen. Folglich muß ein Land Regionen aufweisen, in denen Wachstum gefördert wird, die Wirtschaftsmentalität positiv eingestellt ist usf. Also muß man mit Blick auf die Anforderungen aus der Globalisierung der Wirtschaft diese Ebene unterhalb des Nationalstaates stärken. Dabei ist, wie eingangs erwähnt, zwischen Gebietskörperschaften und damit dem Erfordernis einer neuen Finanzreform einerseits und sonstigen „Regionen" andererseits zu unterscheiden.

2. Wieweit helfen spezielle „Regionen"?

Unterhalb der Bundes- und meist auch der Landesebene gibt es zahlreiche speziell definierte „Regionen". Diese gesonderten Regionsgruppierungen entstehen z.T. von unten, wenn sich beispielsweise grenznahe Industrie- und Handelskammern oder Landkreise national oder grenzübergreifend zusammentun und Planungen durchführen. Sie entstehen manchmal von oben, etwa die „Bioregios" des für Forschung zuständigen Bundesministeriums, mit dem Ziel einer Förderung der Biotechnologie (BMBF, 1996).

Diese eigenartigen regionalen Sonderkonstellationen, die sehr häufig irgendwo ausgerufen werden, dürften in ihrer Bedeutung oft überschätzt werden. Sie sind beispielsweise für regionale Planungsprobleme hilfreich, um regionale Besorgnisse zu artikulieren oder um gelegentlich auch bei Unternehmensgründungen hilfreich zu sein. Aber abseits der Gebietskörperschaften gibt es keine staatliche Kompetenz, gibt es auch keine größeren Geldmittel, gibt es alles das nicht, was eben nur eine Gebietskörperschaft als Instrument einsetzen kann. Von daher sind diese sonstigen „Regionen" nützlich, haben aber nur begrenzten Einfluß. Eine

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

erhebliche Stärkung des Bereichs unterhalb der nationalen Ebene ist von diesen Sonderinstitutionen kaum zu erwarten. Es bleiben mithin die Gebietskörperschaften.

3. Das Erfordernis einer neuen Finanzreform

Bundesländer und kommunale Gebietskörperschaften sind die Hauptchance für eine Stärkung dessen, was unterhalb der nationalen Ebene besteht. Im Beitrag von K. Lammers heißt es zu Recht, daß Deutschland hier eine gute Ausgangslage aufweist, weil von Anfang an Bundesländer bestanden. Wie günstig diese Ausgangslage ist, kann man bei einem Blick auf Großbritannien sehen. Dieses Land gewinnt zwar durch die Teilautonomie von Schottland und Wales sowie durch die Sonderstellung Nordirlands föderative Elemente hinzu. Aber in England als dem zahlenmäßig weitaus dominierenden Teil ist Großbritannien zentralistischer als alle vergleichbaren europäischen Staaten (Heimrich 1999).[4] In England wird immer wieder einmal versucht, eine Zwischenebene zu etablieren. Den neuesten Ansatz bilden die Regional Development Agencies (Bennett, 1999). Wenn man als Finanzwissenschaftler zurückfragt, welche Ausgabenkompetenzen und Einnahmenkompetenzen dieser neuen regionalen Ebene zugeordnet sind, lautet die Antwort: Jeder Pence kommt aus Whitehall. Es handelt sich also nicht um eine eigenständige Ebene, sondern nur um den neuesten – vergeblichen – Versuch, etwas zu etablieren, was Deutschland seit 1949 mit den Bundesländern besitzt.[5]

Doch reichen die Bundesländer allein als Träger solcher Gegengewichte gegen die nationale Ebene aus, wenn es um die Frage geht, was Regionen brauchen, um den neuen Anforderungen der internationalen Anpassung zu genügen? Für diesen Zweck sind die Bundesländer zu groß geschnitten. Typischerweise ist ein deutsches Flächenland zu groß für unternehmenspezifische Entscheidungen. Seltene Ausnahmen und – dann noch umstritten – sind große Ansiedlungsfälle. Den Regelfall hingegen

---

4 Großbritannien weist damit, ähnlich wie etwa Spanien einen „asymmetrischen Föderalismus" auf (Sturm 1999), in dem einzelne ausgewählte Regionen eine deutliche Autonomie erhalten, der größere Teil des Staatsvolkes aber sehr zentralistisch regiert wird.

5 Damit wird nicht unterstellt, daß die Schaffung eines wirklich föderativen Systems in Großbritannien je die Absicht war. Die begrenzte Autonomie von Schottland und Wales rührte bereits an das britische Verständnis von „Parlamentssouveränität, also die unbestrittene letztinstanzliche Zuständigkeit Westminsters für die Gesetzgebung" (Sturm 1999) das mithin die Schaffung eines wirklich föderativen Systems innerhalb Englands selbst kaum akzeptieren dürfte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

bilden Erweiterungen vor Ort in der Region oder aber mittelständische Ansiedlungen. Hier gilt die in der Diskussion zitierte Aussage von Ministerpräsident Clement, daß ein grenznah operierendes mittelständisches Unternehmen eher auf die Entscheidungshilfe aus der Region jenseits der Grenze schaut, wenn es die nächste Investition plant, als auf die jeweilige Landeshauptstadt.

Wenn das aber zutrifft und wenn unterhalb der Bundeslandebene die erwähnten gesonderten „Regionen" typischerweise nicht genug Entscheidungsmöglichkeit haben, dann ist der Forderung im Beitrag von K.-H. Hansmeyer beizupflichten: Bei der laufenden breiten Diskussion über das Verhältnis von Bundesrat zum Bundestag und über den Föderalismus darf nicht nur das Verhältnis Bund zu Land betrachtet werden, sondern zugleich ist für eine deutliche Stärkung der kommunalen Ebene zu plädieren. Die Kommunalfinanzen kommen in den zahlreichen Vorschlägen, die allein 1998 zur Finanzreform vorgelegt worden sind, kaum oder nur am Rande vor. Stattdessen sind sie Gegenstand spezieller Diskussionen, wie in Hannover im April 1999 (Friedrich-Ebert-Stiftung, 1999), die weitgehend losgelöst von den hier erörterten Fragestellungen und stattdessen stärker aus der kommunalen Befindlichkeit heraus geführt werden.

Ein interessantes Ergebnis der Beiträge dieses Bandes liegt somit für mich darin, daß auch unter EU-Aspekten in Deutschland eine neue große Finanzreform erforderlich ist und nicht allein aus einer innerdeutschen Unzufriedenheit heraus. Allerdings ist dann umso mehr die Frage nach der Durchsetzung einer echten Finanzverfassungsreform zu stellen.

4. Wie kann eine Finanzreform durchgesetzt werden?

Wenn die überwiegende Zahl der Wissenschaftler und viele Politiker der Auffassung sind, daß eine neue Finanzreform dringend notwendig ist, dann stellt sich die Frage, wo in dieser Republik der – so möchte ich es ausdrücken – politische Ort ist, an dem man diese Klagen über den föderativen Aufbau vorbringen kann und wo möglicherweise Abhilfe zu erwarten ist (Zimmermann, 1997, Teil C). Dazu ist es hilfreich, aus dem Blickwinkel der Public Choice-Theorie und damit der Interessengebundenheit der Akteure die in Frage kommenden Institutionen durchzugehen.

(1) Um mit dem Bund zu beginnen: Die Bundesregierung ist Partei. Wenn J. Quantz vom Bundesfinanzministerium über Föderalismus aus Bundessicht

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

referiert, steht beispielsweise ein Hebesatzrecht der Länder auf ihren Einkommensteueranteil und allgemeiner „eine Ausweitung der Finanzautonomie der Länder nicht auf der Tagesordnung" (Quantz, 1995, S. 699).

(2) Bundespräsident Herzog hat gelegentlich mit Blick auf die Gemeinden kräftig gemahnt und das schöne Wort von der „Vorfahrt der kleinen Einheiten" geprägt (Herzog, 1995, S. 418). Aber ein Bundespräsident kann nicht mehr tun als mahnen.

(3) Das Bundesverfassungsgericht ist eine mächtige Institution. Aber hat es gerügt oder wenigstens Bedenken angemeldet, als 1969 drei Landesaufgaben in Gemeinschaftsaufgaben überführt wurden? Das Bundesverfassungsgericht ist kein Hort der dezentralen Gebietskörperschaften. Wenn ich diese Aussage in Anwesenheit von Verfassungsrechtlern vorgetragen habe, erhielt ich keinen Widerspruch.

(4) Der schwierigste Punkt sind die Länder und Gemeinden selbst, mit ihren eigenen Interessen. Der niedersächsische Finanzminister Heinrich Aller sprach auf der erwähnten Tagung (Friedrich-Ebert-Stiftung, 1999) klar aus, daß er gegen ein Hebesatzrecht auf den Landesanteil an der Einkommensteuer eingestellt sei, denn dieser verstoße gegen die Solidarität. Für Niedersachsen als eher finanzschwaches Bundesland ist diese Haltung verständlich, aber als grundsätzliche Aussage wäre sie in Frage zu stellen. Was die Gemeinden betrifft, so empfehle ich, einen Kämmerer nach dem dritten Bier zu fragen, wie er es wirklich mit einem kommunalen Hebesatzrecht bei der Einkommensteuer hält. Wenn er ehrlich ist, wird er anführen, daß er sich dann ja mit jedem größeren neuen Projekt auch insofern vor den Bürgern rechtfertigen müßte, als er ihnen mehr kommunale Einnahmen und damit höhere Steuersätze abverlangen müßte. Und auf Anfrage müßte er den Bürgern sogar mitteilen, daß er ihnen beim Verzicht auf manche Projekte sogar Mittel zurückgeben könnte, indem er den Steuersatz senkt. Ein Kämmerer oder (Ober)Bürgermeister lebt hervorragend mit dem Einkommensteueranteil als seiner größten Steuerquelle und den Zuweisungen als der zweitgrößten Einnahmequelle, weil beides Geld ist, von dem der Bürger nicht weiß, daß es sein Geld ist, wenn es in der Gemeinde verausgabt wird. – Wenn dies zutrifft, ist aber etwas grundsätzlich schief in der deutschen Finanzverfassung. Und was für die Gemeinden gilt, gilt a forteriori für die Bundesländer, die überhaupt kein Steuersatzrecht haben. Wenn man diesen letzteren Sachverhalt auf einem internationalen Föderalismusseminar als Bürger der Bundesrepublik Deutschland, die sich als eindeutig föderativ versteht, berichtet, erntet man allgemeines Kopfschütteln.

(5) Derzeit richtet sich die Hoffnung auf eine neue Enquete-Kommission. Die Vorbereitungskommission dazu besteht aber nur aus der Verwaltung (von Bund und Ländern). Beispielsweise sind die Parlamentspräsidenten der Landtage nicht einbezogen, die sich vor einigen Jahren in einem Memorandum beklagten, daß sich ihre Parlamentsagenda entleert habe (Beschluß, 1991). Die Gemeinden sind ohnehin nicht berücksichtigt; sie sollen allenfalls in Arbeitsgruppen zugelassen werden.

(6) Vielleicht ist es Selbstbespiegelung, wenn ich zum Schluß die Wissenschaft anführe. Aber vielleicht war diese Tagung und ist dieser Band zumindest einer

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

der sprichwörtlichen Tropfen, die den allzusehr verfestigten Stein des deutschen Föderalismus höhlen. Aber ich warne, der Stein ist hart.

Literatur

Bennett, R. J. (1999): Territorial Reform of Central-Regional-Local Government Relations: The Implications for Power Relations of Regional Development Agencies in England, in: Henke, K.-D., Hrsg., Öffentliche Finanzen im Konflikt zwischen Wachstum und Verteilung, Baden-Baden, im Druck.

Beschluß der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Länderparlamente am 24. September 1991 „Reform der Finanzverfassung", in: Niedersächsischer Landtag, Drucksache 12/2797, S. 22 - 39 (Anlage 4).

BMBF (Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie) (1996): BioRegio-Wettbewerb. Biotechnologie in Deutschland, Bonn.

Friedrich-Ebert-Stiftung (1999): Reform des Gemeindefinanzsystems?, Tagungsprogramm, Hannover, 24.4.1999.

Heimrich, B. (1999): Noch hält das Schottenmuster, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8.5.1999, S. 1.

Herzog, R. (1995): Die Stadt – Hort der Liberalität und der Demokratie, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 47, 8.6.1995, S. 417 - 420.

Quantz, J. (1995): Reform der Finanzverfassung, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 6. Jg., S. 695 - 699.

Stöß, A. (1999): Europäische Union und kommunale Selbstverwaltung. Die Handlungsspielräume deutscher Kommunen unter Einwirkung der Europäischen Union aus ökonomischer Perspektive, Dissertation, Marburg.

Sturm, R. (1999): Kein totes Gleis britischer Politik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6.5.1999, S. 15.

Zimmermann, H. (1990): Die regionale Dimension des Europäischen Binnenmarktes, in: Europäische Integration. Aufgaben für Raumforschung und Landesplanung, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 184, Hannover, S. 9 - 51.

Zimmermann, H. (1997): Kommunale Finanzautonomie – Reformbedarf und Zukunftsperspektiven, in: Deutscher Städtetag, Hrsg., Standort Stadt, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Stuttgart u.a., S. 46 - 61.

Zimmermann, H. (1999): Kommunalfinanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, Baden-Baden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Abstract

Whither the national level? – Economic versus political influences

By Horst Zimmermann

The federal level in Germany is said to suffer from being „sandwiched" between the newly established European Union and a state level which remains strong. This second effect is not visible, unfortunately so, because otherwise it would indicate a strengthened decentral element in an otherwise centralizing federal system. But the sub-national level must be strengthened, because in a globalizing world it is the active part in promoting growth. As the German „Länder" are mostly too large for this purpose, the pending fiscal reforms should widen the opportunities for local government decision-making.

JEL classification: H 77

Philipps University, Marburg, Germany

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Wo stehen wir mit dem kooperativen Föderalismus in Deutschland?

Von Martin T. W. Rosenfeld, Halle

I. Einleitung

Über die Probleme und über die Reformbedürftigkeit des deutschen „kooperativen Föderalismus" wird unter Ökonomen, aber auch unter Staatsrechtlern, Politikwissenschaftlern und Politikern, bereits seit Jahren, genaugenommen sogar bereits seit Jahrzehnten, fast permanent diskutiert. Ungeachtet dieser Diskussionen – die gerade in der jüngsten Zeit wieder einmal Auftrieb erhalten haben[1] – ist es seit 1949 nicht zu einer wirklich durchgreifenden Reform des Bundesstaates gekommen. Auch die Veränderungen der Föderalismus-Institutionen im Rahmen der Großen Finanzreform von 1969/70[2] sind aus heutiger Sicht nur als Schritte auf dem in Deutschland zuvor bereits seit langem eingeschlagenen Entwicklungspfad in Richtung auf immer mehr Kooperation und Verflechtungen zwischen den Gliedstaaten und dem Zentralstaat zu interpretieren. Die deutschen Föderalismus-Institutionen sind also offenbar besonders zählebig und nur sehr schwer zu reformieren.

Vor diesem Hintergrund stellen sich drei Fragen, die im vorliegenden Beitrag zu beantworten versucht werden: *Wie ist der bundesstaatliche Status quo aus ökonomischer Sicht zu beurteilen? Welche konkreten*

---

1 Die aktuelle Intensivierung der Föderalismus-Debatte ist zum einen darauf zurückzuführen, daß der sog. Solidarpakt für den wirtschaftlichen Aufbau in den Neuen Bundesländern – der wesentliche Regelungen des föderativen Status quo enthält – mit dem Ende des Jahres 2004 ausläuft. Dies hat verschiedene politische Akteure dazu veranlaßt, bereits jetzt für eine Verbreitung von geeigneten Argumenten zur Unterstützung ihrer jeweiligen Vorstellungen für die Zeit nach 2004 zu sorgen. Zum anderen hat die Diskussion dadurch Auftrieb erhalten, daß nach der bislang erfolgreichen Übertragung von geldpolitischen Kompetenzen auf die europäische Ebene verstärkt darüber nachgedacht wird, wie die Kompetenzverteilung zwischen den Nationalstaaten (sowie ihren Regionen) und der EU-Ebene im Bereich anderer staatlicher Aufgaben zukünftig geregelt werden sollte.

2 Zu den Absichten und Inhalten der Großen Finanzreform vgl. die Darstellung bei F. J. Strauß, Die Finanzverfassung, München und Wien 1969, S. 68 - 184.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Reformmaßnahmen können begründet werden? Und wie läßt es sich erklären, daß Reformen des deutschen Föderalismus so unsagbar schwer zu realisieren sind (und mithin auch eine Umsetzung der – wie noch gezeigt werden wird – gegenwärtig wünschenswerten wesentlichen Änderungen unserer bundesstaatlichen Ordnung zumindest auf mittlere Sicht eher unwahrscheinlich erscheint)?

Die mit der Beantwortung dieser Fragen angestrebte *ökonomische Standortbestimmung des deutschen Föderalismus* soll sich – um den Umfang des Beitrags nicht zu sprengen – auf die aus der Sicht des Verfassers wichtigsten deutschen Föderalismus-Institutionen und lediglich auf das Verhältnis des Bundes zu den Ländern[3] konzentrieren; im folgenden Abschnitt (II.) werden die betrachteten Institutionen zunächst kurz charakterisiert.

II. Der Untersuchungsgegenstand

Der Föderalismus in Deutschland ist eine spezielle Variante des sog. kooperativen Föderalismus, der sich dadurch auszeichnet, daß die nationale und die regionale staatliche Ebene bei der Gestaltung, Durchführung und Finanzierung von öffentlichen Leistungen miteinander kooperieren (anders formuliert: daß beide Ebenen miteinander politisch und administrativ verflochten sind) und daß der Wettbewerb zwischen den regionalen Jurisdiktionen (in Deutschland: den Ländern) stark beschränkt wird.

Für eine systematische Darstellung und Analyse der wichtigsten Elemente, die das deutsche System des kooperativen Föderalismus konstituieren, bietet es sich an, zwischen den Institutionen des „Passiven Finanzausgleichs" sowie jenen des „Aktiven Finanzausgleichs" zu unterscheiden: Gemäß dieser von Keller[4] geprägten Nomenklatur versteht man – in Analogie zu den Aktiva und Passiva in einer Unternehmensbilanz – unter dem Aktiven Finanzausgleich die Aufteilung der staatlichen Ressourcen auf die verschiedenen Ebenen im Bundesstaat; mit dem Passiven Finanzausgleich wird die Aufteilung der staatlichen Handlungspflichten

---

3 Zahlreiche Kritikpunkte sowie Reformvorschläge, die das Verhältnis des Bundes zu den Ländern betreffen, ließen sich ohne weiteres auch auf das Verhältnis der Länder zu den Kommunen sowie des Bundes zur EU übertragen; mit der Konzentration auf das Bund-Länder-Verhältnis soll die Notwendigkeit von durchgreifenden Reformen in diesen Bereichen nicht in Frage gestellt werden.

4 Vgl. T. Keller, Finanzausgleich I: Allgemeines, in: HdSW, Bd. 3, Stuttgart etc. 1961, S. 541 - 547, hier: S. 542.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

(Staatsaufgaben) auf bestimmte Träger bezeichnet[5]. Entsprechend der spätestens von Popitz (1927) postulierten Erkenntnis, daß die Aufgabenverteilung im Finanzausgleich immer „das Primäre" sein muß,[6] werden anschließend zunächst die wichtigsten Institutionen des Passiven und sodann jene des Aktiven Finanzausgleichs in Deutschland erläutert.

1. Institutionen des Passiven Finanzausgleichs

Der deutsche Föderalismus zeichnet sich im Bereich des Passiven Finanzausgleichs vor allem durch vier Besonderheiten aus, nämlich durch (1) die Dominanz des Bundes bei der Gesetzgebungshoheit für die Gestaltung öffentlicher Aufgaben, (2) die Beteiligung der Landesregierungen an der Ausübung dieser Gesetzgebungshoheit, (3) die Ausführung und Finanzierung der meisten Bundesaufgaben durch die Länder und (4) die Beteiligung des Bundes an der Erfüllung von wichtigen Länderaufgaben:

a) Konzentration der Gesetzgebungskompetenzen für die Gestaltung öffentlicher Aufgaben beim Bund

Zwar könnte bei oberflächlicher Betrachtung der im Grundgesetz geregelten Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern der Eindruck entstehen, daß den Ländern ein erheblicher Einfluß auf die Gestaltung der öffentlichen Aufgaben zukommt. Denn gemäß Artikel 30 des Grundgesetzes sind „die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben .. Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt". Aber der Verfassungsgesetzgeber hat bei der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen von der Möglichkeit einer „anderen Regelung" in weitem Umfang Gebrauch gemacht. Dies geschieht im Rahmen der sog. „ausschließlichen Bundeskompetenzen", mit Hilfe der sog. „konkurrierenden Bundeskompetenzen" sowie mit den sog. „Rahmenkompetenzen des Bundes":

---

[5] Bei der Begriffsbildung mag auch die früher teilweise übliche volkswirtschaftliche Lehrmeinung eine Rolle gespielt haben, wonach nur die Einnahmen des Staates einer aktiven Gestaltung zugänglich sind, wohingegen die Aufgaben als exogen vorgegebene Rahmendaten aufzufassen sind und prinzipiell nicht zum Erkenntnisobjekt der Volkswirtschaftslehre gehören könnten. Vgl. zusammenfassend zu dieser Auffassung die Darstellung bei B. Moll, Probleme der Finanzwissenschaft, Leipzig 1924, S. 24 - 35.

[6] Vgl. J. Popitz, Der Finanzausgleich, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 2., 1. Aufl., Tübingen 1927, S. 338ff., hier: S. 346.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

- Die ausschließlichen Bundeskompetenzen sind teilweise im Artikel 73 des Grundgesetzes aufgelistet. „Hinzu kommt eine Fülle von Einzelvorschriften im Grundgesetz, die für bestimmte Angelegenheiten Bundesgesetze vorsehen und damit ebenfalls ausschließliche Bundeskompetenzen begründen."[7]
- Die öffentlichen Aktivitäten, für welche dem Bund „konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen" übertragen worden sind, werden im Artikel 74 aufgeführt. „Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat."[8] Tatsächlich hat der Bund seine konkurrierenden Zuständigkeiten aber erschöpfend genutzt, so daß für die Länder bei der Gesetzgebung wenig Spielraum besteht.[9]
- Im Artikel 75 des Grundgesetzes wird dem Bund das Recht zur sog. Rahmengesetzgebung für bestimmte Aufgaben eingeräumt; die Länder müssen dann die erforderlichen Ausführungsgesetze erlassen, mit denen die Aufgabengestaltung im Detail festgelegt wird.

Insgesamt werden mit den skizzierten Regelungen dem Bund „... so zahlreiche Gesetzgebungsrechte (zugewiesen, d. Verf.), daß für die Länder nicht mehr allzuviel übrig bleibt. Ihre Regelungsbefugnisse beziehen sich neben dem eigenen Verfassungsrecht vor allem auf das Kommunalrecht, das Polizei- und Ordnungsrecht, das Kulturrecht sowie auf die Organisation und das Verfahren der Landesbehörden."[10]

b) Einbeziehung der Landesregierungen in die Gestaltung der meisten Bundesaufgaben

Während seit 1949 die Konzentration der Gesetzgebungshoheiten auf den Bund (und damit einhergehend: die Entmachtung der Landes*parla-*

---

7 U. Häde, Finanzausgleich, Tübingen 1996, S. 21f.

8 Artikel 72 Absatz I des Grundgesetzes.

9 H. Abromeit und F. W. Wurm, Der bundesdeutsche Föderalismus – Entwicklung und neue Herausforderungen, in: Föderalismus in Deutschland, hrsg. von U. Andersen, Schwalbach/Ts. 1996, S. 10 - 23, hier: S. 12. Als Voraussetzung für die Nutzung der konkurrierenden Gesetzgebung durch den Bund nennt Artikel 72 GG die Ziele der „... Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit ..."; derartige unbestimmte Rechtsbegriffe erleichtern dem Bund die Ausnutzung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz und machen Eingriffe des Verfassungsgerichts zur Verhinderung der zunehmenden Zentralisierung fast unmöglich.

10 Häde, a.a.O., S. 29.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

mente im Bereich der Gesetzgebung) immer weiter vorangeschritten ist, kam es spiegelbildlich hierzu zu einer immer stärkeren Einbeziehung der Landes*regierungen* in die Entscheidung über die Gestaltung der Bundesaufgaben.[11] Dies erfolgte durch eine Zunahme der sog. „zustimmungspflichtigen Bundesgesetze", die nur dann in Kraft treten können, wenn der Bundesrat seine Zustimmung erteilt. Mittlerweile sind ca. 2/3 aller Gesetze des Bundes sog. „zustimmungspflichtige Gesetze".[12]

c) Ausführung und Finanzierung der Bundesaufgaben überwiegend durch die Länder

Neben der soeben betrachteten Regelung besteht ein besonderes Spezifikum des deutschen Föderalismus darin, daß der Bund ganz überwiegend darauf verzichtet, auch die administrative Umsetzung sowie die Finanzierung seiner Aufgaben zu übernehmen; vielmehr bedient er sich hierzu zumeist der Länderverwaltungen sowie -ressourcen[13]. Dabei sind die Länder überwiegend nicht an Weisungen des Bundes gebunden. Aufgrund der Dominanz der Länder (nur) bei der Ausführung und Finanzierung öffentlicher Aufgaben ist der deutsche Föderalismus auch als „Exekutivföderalismus" bezeichnet worden[14].

Die betrachtete Regelung ist die wesentliche Ursache dafür, daß in Deutschland die Zentralitätsquote – der Anteil des Zentralstaates an den öffentlichen Gesamtausgaben – seit 1949 nahezu konstant geblieben ist; nachdem es vom Kaiserreich bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs zu einer erheblichen *ausgabenmäßigen Zentralisation* gekommen war, die sich in einer steigenden Zentralitätsquote widerspiegelte, kam es seit der

---

11 Die Landesregierungen stimmten einer Ausweitung der Bundeskompetenzen nur unter der Bedingung zu, daß sie via Bundesrat in die Gestaltung der jeweils betroffenen Aufgaben einbezogen wurden (vgl. F. W. Scharpf, Entwicklungslinien des bundesdeutschen Föderalismus, Bonn [Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V.] 1990, S. 11).

12 Vgl. F. W. Scharpf, Entwicklungslinien des bundesdeutschen Föderalismus, Bonn (Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V.) 1990, S. 11.

13 Allerdings soll die Belastung der Länder mit der Ausführung von Bundesgesetzen grundsätzlich bei der Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen beiden Ebenen berücksichtigt werden; vgl. Häde, a. a. O., S. 55.

14 Vgl. zu diesem Terminus z. B. P. Klemmer, Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur", in: Dezentralisierung des politischen Handelns (III), hrsg. von F. Schuster (Konrad-Adenauer-Stiftung), Melle 1987, S. 299 - 349, hier: S. 337; Häde, a. a. O., S. 44.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Gründung der Bundesrepublik in erster Linie nur zu einer *kompetenzmäßigen Zentralisation*[15].

d) Bundesbeteiligung an der Gestaltung und Finanzierung wichtiger Länderaufgaben

Für verschiedene Aufgaben der Länder wird dem Bund qua Verfassung eine Mitwirkung eingeräumt; diese Aufgaben werden zumeist als „Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben" bezeichnet. Zu ihnen gehören zunächst die explizit unter der Überschrift der „Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern" in den Artikeln 91a und b des Grundgesetzes aufgeführten Leistungsbereiche. Zwischen diesen „Gemeinschaftsaufgaben im *engeren* Sinne" und denjenigen öffentlichen Aufgaben, für welche der Bund nach Artikel 104a Absatz IV des Grundgesetzes Finanzhilfen an die Länder vergeben kann, besteht kein wesentlicher Unterschied: In beiden Fällen sind die Finanzierungspflichten[16] und die Gestaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern auf die Weise aufgeteilt, daß der Bund an die Länder zweckgebundene Zuweisungen vergibt und die Entscheidung über die Leistungsgestaltung beeinflussen kann; ganz überwiegend geht es um öffentliche Investitionen; zudem sind die Inhalte der betreffenden Aufgaben eng miteinander verwoben, so daß man aus ökonomischer Sicht die von den Bestimmungen des Artikels 104a Absatz IV betroffenen öffentlichen Aufgaben ebenfalls als „Gemeinschaftsaufgaben" bezeichnen kann.[17] Wenn man die zwischen diesen Gemeinschaftsaufgaben bestehenden inhaltlichen Überschneidungen[18] tilgt, so lassen sie sich im wesentlichen zu sechs materiellen Aufgabenbereichen zusammenfassen, die der weiteren Analyse zugrunde gelegt werden:[19]

---

15 Vgl. M. T. W. Rosenfeld, Hat die Dezentralisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung eine Chance?, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 28 (1989), S. 28 - 44, hier: S. 30f.

16 Der Aspekt der gemeinsamen Finanzierung öffentlicher Aufgaben durch mehrere Körperschaften wird vielfach auch unter dem Schlagwort der „Mischfinanzierung" diskutiert.

17 Zur Zusammenfassung der genannten Aufgabenbereiche unter den Sammelbegriff der „Gemeinschaftsaufgaben" vgl. etwa W.-D. Füchsel, Gemeinschaftsaufgaben, Spardorf 1985, S. 2f.

18 So zielt etwa die im Grundgesetz aufgeführte Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur" (Artikel 91a, Nr. 3) materiell ebenso wie die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (Artikel 91a, Nr. 2) auf den Ausbau der Infrastruktur sowie die Vergabe von Investitionszuschüssen; zu den Finanzhilfen des Bundes gehören u.a. jene nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, die ebenfalls den Ausbau der Infrastruktur zum Gegenstand haben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

- Regionalpolitisch motivierte Förderung privater Investitionen mit Hilfe von Subventionen an private Unternehmen,
- Förderung der regionalen Infrastruktur (einschließlich kommunaler Straßenbau und Investitionen im Bereich des ÖPNV),
- Investitionen zum Zweck der Stadtsanierung und -entwicklung (Stadt- und Dorferneuerung, städtebaulicher Denkmalschutz, Weiterentwicklung großer Neubaugebiete),
- Sozialer Wohnungsbau (einschließlich Wohnungsmodernisierung),
- Bildungs- und Forschungspolitik: Finanzierung von Hochschulen (Bauinvestitionen) und überregional bedeutsamen Forschungseinrichtungen (Investitionen und Folgekosten) sowie Bildungsplanung,
- Investitionen zum Zweck des Küstenschutzes.

Die Aufnahme der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben ins Grundgesetz im Rahmen der Großen Finanzreform hatte wesentlichen Anteil daran, daß der deutsche Föderalismus seit den 1970er Jahren als eine Variante des kooperativen Föderalismus bezeichnet wird. Allerdings sehen ja auch die zuvor erläuterten Institutionen des Passiven Finanzausgleichs (Einbeziehung der Landesregierungen in die Gestaltung der meisten Bundesaufgaben; Ausführung und Finanzierung der Bundesaufgaben überwiegend durch die Länder) eine Kooperation von Bund und Ländern vor. Diese Institutionen gibt es seit 1949, und sie basieren auf Vorläufer-Institutionen aus der Bismarckschen Reichsverfassung.[20] Demgemäß haben wir es in Deutschland eigentlich fast seit jeher mit einem kooperativen Föderalismus zu tun, wenngleich dieses „... Zauberwort ... (einer) künftigen Epoche“[21] erst den 1960er Jahren geprägt und damals die Notwendigkeit einer zwischen den einzelnen Ebenen des Staates abgestimmten öffentlichen Aufgabenerfüllung – speziell im Bereich der Wirtschaftspolitik – sowie einer starken interregionalen Solidarität in besonderem Maße betont wurde.

2. Institutionen des Aktiven Finanzausgleichs

Der Aktive Finanzausgleich in Deutschland ist heute vor allem durch vier Spezifika geprägt: (1) die Präponderanz des Bundes bei der Gesetz-

---

19 Von der Betrachtung der Finanzhilfen des Bundes im Rahmen des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost (IfG) wird abgesehen, weil diese von vornherein auf die Dauer von 10 Jahren befristet worden sind (und 2004 auslaufen).

20 Vgl. z.B. Abromeit/Wurm, a.a.O., S. 11.

21 H. Boldt, Föderalismus im Widerstreit der Interessen – Die Bundesrepublik vor und nach der Finanzreform von 1969, in: Föderalismus in Deutschland, hrsg. von J. Huhn und P.-C. Witt, Baden-Baden 1992, S. 145 - 164, hier: S. 148.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

gebung in Bezug auf öffentliche Abgaben und das weitgehende Fehlen entsprechender Kompetenzen der Länder, (2) die Zusammenfassung der Erträge der wichtigsten Steuern zu einem „Steuerverbund", an dem Bund und Länder partizipieren, (3) die starke Nivellierung der den einzelnen Ländern zustehenden Steuererträge durch den Länderfinanzausgleich (im weiteren Sinne) und (4) die Vergabe von Bundeszuweisungen an einzelne Länder zum Ausgleich von „Sonderlasten".

a) Fehlender Steuer-Gestaltungsspielraum der Länder

Bereits 1949 wurde dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für alle Steuern übertragen, deren Erträge ihm ganz oder partiell zufließen, sowie für jene Steuern, bei denen ein „Bedürfnis zur bundeseinheitlichen Regelung" (gemäß Artikel 72 des Grundgesetzes) besteht; diese Regelung ist bis heute erhalten worden (Artikel 105 Abs. II) und hatte zur Konsequenz, daß mittlerweile alle wichtigen Steuerarten qua Bundesgesetz geregelt werden.[22] Die Länder haben demgegenüber lediglich die Gesetzgebungskompetenz für die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern (Artikel 105 Abs. IIa des Grundgesetzes).

b) Integration der wichtigsten Steuern zu einem Ertragsverbund

Die aufkommensmäßig wichtigsten Steuern stehen dem Ertrage nach Bund und Ländern gemeinsam zu: Hierzu gehören die Lohnsteuer und die veranlagte Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer sowie die Umsatzsteuer[23]. Dieser Ertragsverbund macht Institutionen für die vertikale sowie die horizontale Aufteilung der Steuererträge erforderlich. Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang die folgenden Regelungen:

- Die Aufteilung der Steuererträge zwischen Bund und Ländern erfolgt gemäß Artikel 106 des Grundgesetzes. Das Aufkommen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer wird – nach Abzug des heute 15%igen Anteils der Kommunen – jeweils zu 50% dem Bund und zu 50% der Ländergesamtheit überwiesen. Bei der Umsatzsteuer ist die Aufteilung auf Bund und Länder variabel; neuerdings werden auch die

[22] Sofern das Aufkommen aus einer Steuer den Ländern oder den Kommunen ganz oder partiell zufließt, muß der Bund für die Verabschiedung der Steuergesetze die Zustimmung des Bundesrates einholen (Artikel 105 Abs. III GG).

[23] Materiell gesehen gehört auch die Gewerbesteuer zum Ertragsverbund: Die Erträge aus der Gewerbesteuer stehen grundsätzlich zwar den Kommunen zu; diese müssen jedoch Teile des Steueraufkommens als „Gewerbesteuerumlage" an Bund und Länder abführen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Kommunen beteiligt. Dabei gilt das sog. „Deckungsquotenverfahren", d.h. für Bund und Länder soll eine gleichmäßige Deckung ihrer jeweiligen Ausgaben durch Steuermittel sichergestellt werden (Artikel 106 Abs. III Satz 4 des Grundgesetzes); die Festlegung der Quoten erfolgt durch ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz (Artikel 106 Abs. III Satz 3 des Grundgesetzes).

- Gemäß Artikel 107, Absatz I des Grundgesetzes werden die der Länderebene zustehenden Steuererträge grundsätzlich nach dem „Prinzip des örtlichen Aufkommens" unter den Ländern aufgeteilt. Allerdings wird die Lohnsteuer nach dem Wohnsitzprinzip und die Körperschaftsteuer nach dem Betriebsstättenprinzip verteilt. Die Umsatzsteuer wird im wesentlichen (zu mindestens 75%)[24] nach der Einwohnerzahl der Länder aufgeteilt (Artikel 107, Absatz I, Satz 4 des Grundgesetzes).

c) Nivellierung der Ländereinnahmen durch den Länderfinanzausgleich (im weiteren Sinne)

Der Länderfinanzausgleich (im weiteren Sinne) hat die Funktion eines sog. Ergänzenden Aktiven Finanzausgleichs: Nach der Vereinnahmung der Erträge aus den Gemeinschaftssteuern bzw. aus den jeweils ausschließlich einer Ebene zustehenden Steuern durch Bund und Länder (sog. Originärer Aktiver Finanzausgleich) wird es bei allen oder einzelnen Ländern noch immer Lücken zwischen dem Finanzbedarf und der Finanzkraft geben, die durch die unterschiedliche Streuung der Steuerquellen im Raum und die unterschiedliche Aufkommenselastizität der Bundes- bzw. Ländersteuern verursacht werden. Den Ausgleich dieser Lücken soll der Länderfinanzausgleich (im weiteren Sinne) übernehmen, der heute aus drei Elementen besteht:[25] (1) dem Umsatzsteuer-Vorwegausgleich, (2) dem Länderfinanzausgleich im engeren Sinne (horizontaler Finanzausgleich zwischen den Ländern) und (3) den Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen (vertikaler Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, in der Form von Finanzzuweisungen des Bundes an die Länder zur Ergänzung des horizontalen Finanzausgleichs zwischen den

---

24 Zur Verteilung der restlichen Umsatzsteuermittel vgl. Unterabschnitt II.2.c)

25 Das derzeit gültige (Länder-) Finanzausgleichsgesetz („FAG 1995") ist mit Wirkung vom 1. Januar 1995 in Kraft getreten (vgl. Artikel 33 des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms vom 23. Juni 1993, BGBl. I, S. 934ff. [977]); es wurde in den sog. Solidarpaktverhandlungen vom März 1993 beschlossen und bislang nur geringfügig verändert. Zu den diversen Plänen im Vorfeld der Reform vgl. R. Peffekoven, Reform des Finanzausgleichs – eine vertane Chance, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 51 (1994), S. 281 - 311, hier: S. 282 - 290.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Ländern). Alle diese Regelungen führen zu Finanztransfers, die sich nach der originären Finanzkraft der Länder richten. Die sog. Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (vertikaler Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, in der Form von Finanzzuweisungen des Bundes an die Länder zur Berücksichtigung spezieller Bedarfe einzelner Länder), die mit dem Länderfinanzausgleich (im weiteren Sinne) zum *Länderfinanzausgleich im weitesten Sinne* zusammengefaßt werden können, sind demgegenüber nicht an die Finanzkraft der Empfängerländer gebunden und sollen deshalb gesondert betrachtet werden [unter II.2.d)].

Der *Umsatzsteuer-Vorwegausgleich* bezieht sich auf maximal 25 % des den Ländern zustehenden Umsatzsteueraufkommens; dieser Anteil wird zur Finanzierung von Zuweisungen an jene Länder verwendet, deren Steuereinnahmen je Einwohner unter 92 % des Länderdurchschnitts liegen. Nach Durchführung dieser Transfers wird zur Festlegung der Zuweisungen der reichen an die armen Länder im Rahmen des *Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne* folgendermaßen vorgegangen: Die Finanzkraft der Länder wird ihrem jeweiligen Finanzbedarf gegenübergestellt, wobei in die Finanzkraft sämtliche Steuereinnahmen der einzelnen Länder sowie ca. 50 % der ihren Kommunen jeweils zustehenden Steuereinnahmen einbezogen werden. Beim Finanzbedarf wird zunächst unterstellt, daß alle Länder mit Ausnahme der Stadtstaaten je Einwohner einen Finanzbedarf in gleicher Höhe aufweisen; für die Stadtstaaten wird ein höherer Bedarf je Einwohner angenommen. Hinzu kommt dann noch eine sog. „Veredelung" der Einwohner aller Länder nach dem Gesichtspunkt der Einwohner-Ballung auf der kommunalen Ebene: Es wird unterstellt, daß der Finanzbedarf einer Kommune mit zunehmender Ballung wächst; deshalb werden die Einwohner jeder Kommune mit einem Faktor gewichtet, der mit zunehmender Bevölkerungsdichte größer wird. Schließlich gehen in den Finanzbedarf die Lasten für die Unterhaltung von Seehäfen ein. Die Differenz zwischen Finanzkraft und -bedarf wird sodann auf die Weise ausgeglichen, daß die finanzschwachen Länder mindestens 95 % ihres Finanzbedarfs erhalten; die finanzstarken Länder müssen diesen Ausgleich durch einen Verzicht auf eigene Mittel finanzieren. Die *Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen* stellen eine Fortsetzung des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne dar. Sie bewirken, daß die finanzschwachen Länder auf mindestens 99,5 % der durchschnittlichen Finanzkraft aller Länder angehoben werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

d) Bundeszuweisungen an einzelne Länder zum Ausgleich von „Sonderlasten"

Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen werden im Gegensatz zu den anderen Elementen des Länderfinanzausgleichs im weitesten Sinne unabhängig von der Finanzkraft der Länder vergeben; im einzelnen sind heute folgende Arten der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zu unterscheiden: Bundesergänzungszuweisungen für die Berücksichtigung der „Kosten der politischen Führung" erhalten neun kleinere Bundesländer[26]; Bundesergänzungszuweisungen zum Zweck der Haushaltssanierung werden an Bremen und das Saarland gezahlt; Bundesergänzungszuweisungen zur Förderung des wirtschaftlichen Aufbaus werden an alle Neuen Bundesländer gezahlt.

III. Negative Effekte der heutigen Föderalismus-Institutionen

In diesem Abschnitt werden zunächst die negativen Auswirkungen oder „Kosten" unseres kooperativen Föderalismus erläutert, die von seinen Kritikern vermutet werden; im Abschnitt IV. wird sodann den positiven Effekten („Nutzen") der heutigen Föderalismus-Institutionen nachgegangen. Die Analyse basiert auf den Begründungszusammenhängen der diversen ökonomischen Ansätze zur Erklärung und Gestaltung von föderativen Institutionen, die seit den 1950er Jahren vorwiegend in den USA entstanden sind und heute vielfach unter dem Schlagwort der „Ökonomischen Theorie des Föderalismus" subsumiert werden[27].

In der Übersicht 1 sind die vermuteten negativen Effekte des institutionellen Status quo zusammenfassend dargestellt; in den folgenden Unterabschnitten wird skizziert, wie diese Effekte durch die verschiedenen Regelungen des Passiven und des Aktiven Finanzausgleichs zustande kommen können. Für die meisten der dabei vorgestellten Wirkungszu-

---

26 Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen.

27 Genaugenommen handelt es sich bei der Ökonomischen Theorie des Föderalismus oder „ÖTF" nicht um ein geschlossenes Theoriegebäude. Vielmehr werden unter diesem Schlagwort höchst unterschiedliche ökonomische Ansätze zur Erklärung spezifischer volkswirtschaftlicher Institutionen, nämlich jener des intra- und interstaatlichen Aktiven und Passiven Finanzausgleichs (der „intergovernmental fiscal relations"), subsumiert. Demgemäß läßt sich die ÖTF auch als eine spezielle Variante der Neuen Institutionen-Ökonomik auffassen, deren Erkenntnisinteresse die ökonomische Erklärung von Institutionen aller Art ist. Für einen Überblick über die bekanntesten Ansätze der ÖTF sei verwiesen auf den Sammelband „Föderalismus", hrsg. von G. Kirsch, Stuttgart und New York 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

sammenhänge läßt sich sagen, daß sie bei einer ausschließlich theoretischen Betrachtung als weitgehend plausibel gelten können. Es ist jedoch bis heute so gut wie nicht gelungen, die dargestellten negativen Effekte des kooperativen Föderalismus empirisch nachzuweisen und auch nur annäherungsweise zu quantifizieren. Zudem basieren die Vermutungen über die negativen Effekte des deutschen Föderalismus überwiegend auf der vielfach als zu einseitig kritisierten Verhaltenshypothese, wonach sich alle politischen und administrativen Akteure stets am eigenen Nutzen oder am Nutzen für die eigene Organisation orientieren würden. *Demgemäß ist es derzeit noch völlig offen, welche tatsächliche Relevanz wir den „Kosten" des föderativen Status quo zubilligen können.*

Übersicht 1: Negative Effekte des kooperativen Föderalismus in der BRD

(1) Verhinderung einer Entdeckung von neuen institutionellen Arrangements der öffentlichen Aufgabenerfüllung
(2) unzureichende Bedarfsgerechtigkeit öffentlicher Leistungen
(3) unzureichende Förderung der Wirtschaftsleistung
(4) Überversorgung mit öffentlichen Leistungen
(5) zu hohe Kosten der öffentlichen Leistungen
(6) zu hohe Verschuldung der Länder
(7) zu hohe Steuerlasten

1. Passiver Finanzausgleich

a) Konzentration der Gesetzgebungskompetenzen für die Gestaltung öffentlicher Aufgaben beim Bund

Infolge des geringen Spielraums der Länder bei der Gesetzgebung können die Länder nur in wenigen Aufgabenbereichen unterschiedliche Institutionen zur Regelung von gleichartigen Sachverhalten zur Anwendung bringen, d.h. der interregionale Wettbewerb als ein mögliches „Entdeckungsverfahren" für effiziente Institutionen wird erheblich eingeschränkt, die Länder müssen sich weniger um die Effizienz der Aufgabenerfüllung bemühen, als dies bei einer höheren Wettbewerbsintensität der Fall wäre. In der Folge – so die Kritiker des Status quo – wären die Kosten der öffentlichen Aufgabenerfüllung in Deutschland überhöht, und die tendenziell ineffizienten staatlichen Institutionen würden sich negativ auf die Wirtschaftsleistung auswirken.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Es kann zwischen den Ländern Unterschiede (aufgrund unterschiedlicher Präferenzen der Bevölkerung, ihres Einkommensniveaus, naturräumlicher Faktoren oder aufgrund der Lage im Raum) geben, die eigentlich dazu Anlaß geben müßten, daß in bestimmten Regionen einzelne Aufgaben gar nicht oder mit einer anderen Qualität als in anderen Regionen erfüllt werden; durch die überwiegende Einheitlichkeit der Gesetze wird derartigen Unterschieden zu wenig Rechnung getragen. Deshalb kann man vermuten, daß es zu Mittelverschwendungen und/oder zu einer unzureichenden Bedarfs-Berücksichtigung (zu sog. „Internalitäten" [Olson][28]) kommt.

b) Einbeziehung der Landesregierungen in die Gestaltung der meisten Bundesaufgaben

Die Landesregierungen können im Bundesrat erheblichen Einfluß auf die Gesetzgebung des Bundes nehmen, ohne hierfür ihren Parlamenten unmittelbar Rechenschaft ablegen zu müssen. Dies fördert auf der Länderebene das Gewicht der Exekutive gegenüber der Legislative; das hierdurch bedingte hohe Maß an Freiraum macht der Exekutive teilweise eine Aufgabenerfüllung ohne Rücksicht auf die Parlamente möglich, was zu einer unzureichenden Bedarfsgerechtigkeit sowie zu überhöhten Kosten der öffentlichen Aufgabenerfüllung beitragen könnte.

Einer unzureichenden Bedarfsgerechtigkeit der öffentlichen Aufgabenerfüllung kann auch dadurch Vorschub geleistet werden, daß sich die Landesregierungen infolge der betrachteten Regelung eigentlich stärker für Entscheidungsträger auf der Bundesebene denn für regionale Instanzen halten und infolgedessen dazu tendieren können, die regionalen Aufgaben zu vernachlässigen. Dies könnte den Landesregierungen bei ihrem Streben nach Wiederwahl eher nützen als schaden, weil auch die Wähler die Landesregierungen heute in starkem Umfang nach ihren jeweiligen bundespolitischen – nicht nach ihren regionalen – Entscheidungen beurteilen.

Aber auch auf der Bundesebene könnte es infolge der betrachteten Regelung zu einer fehlenden Bedarfsgerechtigkeit der Aufgabenerfüllung sowie tendenziell zu überhöhten Kosten der Aufgabenerfüllung kommen:

---

28 Vgl. M. Olson, The Principle of „Fiscal Equivalence". The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government, in: American Economic Review – Papers and Proceedings, Bd. 59 (1969), S. 479 - 487.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Weil Bundes- und Landesebene für die Bundesgesetze zuständig sind, kann jede Ebene die Verantwortung für eine fehlende Bedarfsdeckung sowie zu hohe Kosten auf die jeweils andere Ebene abwälzen; aufgrund dieser Möglichkeit könnten beide Ebenen dazu tendieren, die Effektivität und die Effizienz der staatlichen Leistungen zu vernachlässigen.

Schließlich bietet die betrachtete Regelung den Landesregierungen zahlreiche Möglichkeiten, sich ihre Zustimmung zu Gesetzesänderungen vom Bund „abkaufen" zu lassen; dies kann sowohl zu einer „Blockade" von bundespolitischen Entscheidungen als auch zu einer ökonomisch nicht begründbaren Umverteilung zugunsten einzelner Länder führen, und damit zu einer unzureichenden Bedarfsdeckung durch den Bund und/oder zu steigenden öffentlichen Ausgaben.

c) Ausführung und Finanzierung der Bundesaufgaben überwiegend durch die Länder

Aus ökonomischer Sicht stellt diese Regelung eine Durchbrechung des sog. Konnexitätsprinzips dar, nach welchem der Träger der „Veranlassungskompetenz" auch die Finanzierungspflicht für eine öffentliche Aufgabe erhalten sollte, um eine zu großzügige Gestaltung des Outputs der öffentlichen Aufgabenerfüllung durch den Träger der „Veranlassungskompetenz" zu verhindern.[29] Die Bundespolitiker könnten bei der heutigen Regelung dazu tendieren, besonders freigiebig bei der Vergabe von „Wohltaten" zu sein, weil sie nicht für die Finanzierung der Leistungen zu sorgen haben; in dieser Regelung ließe sich auch eine der institutionellen Ursachen für den dem „Wagnerschen Gesetz (der wachsenden Ausdehnung der öffentlichen und speciell der Staatsthätigkeiten)"[30] entsprechenden säkularen Anstieg der Staatsquote vermuten.

Für die Länder kann das hohe Gewicht der vom Bund veranlaßten Ausgaben im Vergleich zu den von ihren eigenen Aufgaben verursachten Ausgaben dazu führen, daß die Länder ihre eigenen Aufgaben vernachlässigen oder ihre Verschuldung erhöhen müssen.

---

29 Aus juristischer Sicht wird unter „Konnexität" demgegenüber zumeist die Deckung zwischen Ausführungs- und Finanzierungspflicht verstanden (vgl. etwa H. Großekettler, Die deutsche Finanzverfassung nach der Finanzausgleichsreform, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Jg. 39 [1994], S. 83 - 113, hier: S. 104).

30 Vgl. A. Wagner, Grundlegung der politischen Ökonomie, 3. Auflage, Erster Theil, 2. Halbband, Leipzig 1893, S. 892 - 915.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

In den vergangenen Jahren ist die fehlende Konnexität von seiten der Länder in besonderem Maße für den Bereich der Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) problematisiert (und mit der Forderung nach Übernahme der immer weiter ansteigenden Sozialhilfelasten durch den Bund verknüpft) worden.[31] Die derzeit hohe Arbeitslosigkeit hat gerade bei der Sozialhilfe noch ein zusätzliches Problem sichtbar werden lassen: Der Bund und die ihm nachgeordnete Bundesanstalt für Arbeit haben heute die primäre Verantwortung für den Bereich der Arbeitsmarktpolitik, d.h. für Maßnahmen zur Senkung der Arbeitslosigkeit sowie für die Kompensation der Arbeitslosen (durch die Zahlung von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe). Durch ihre Verpflichtung zur Zahlung und Finanzierung von Sozialhilfe-Transfers ist aber auch den Ländern (bzw. ihren Kommunen) ein Teil der Lasten der Arbeitsmarktpolitik übertragen worden, nämlich die Sicherung des Lebensunterhalts für jene Arbeitslosen, die über keine oder nur über unzureichende Ansprüche auf Arbeitslosengeld oder -hilfe verfügen. Der Bund ist mithin für einen Teil der Arbeitsmarktpolitik finanziell nicht verantwortlich; damit wird ihm ein Anreiz gesetzt, seine Maßnahmen zur Senkung sowie Kompensation von Arbeitslosigkeit einzuschränken und auf diese Weise Lasten auf die Träger der Sozialhilfe abzuwälzen.

Es erscheint naheliegend, daß die Länder (bzw. die Kommunen) aufgrund der von ihnen empfundenen Überlastung durch den Bund nach Möglichkeiten Ausschau halten, ihre Ausgabenverpflichtungen zu senken, auch wenn die Qualität der Aufgabenerfüllung dadurch leiden muß; besonders „erfolgreich" waren entsprechende Bemühungen der Länder (bzw. ihrer Kommunen) wiederum im Bereich der Sozialhilfe: Durch eine Beschäftigung von Hilfeempfängern auf dem Zweiten Arbeitsmarkt wird diesen Gelegenheit geboten, neue Ansprüche gegenüber der Bundesanstalt für Arbeit zu erwerben; sobald derartige Ansprüche bestehen, werden die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen beendet, und die Kommunen können ihre Verantwortung gegenüber den bisherigen Hilfeempfängern an die Bundesanstalt für Arbeit abgeben (bis sie nach Ablauf der Zahlung des Arbeitslosengeldes ggf. wieder auf die Sozialhilfe zurückgreifen müssen und der ineffiziente „Abwälzungs-Kreislauf" zwischen Bund und Ländern [bzw. Kommunen] von neuem beginnt).

Für die Wähler führt die Kompetenzaufspaltung zwischen Bund und Ländern – ebenso wie die zuvor betrachtete Finanzausgleichs-Regelung –

---

31 Vgl. zur Diskussion über diese Forderung etwa die Beiträge im Sammelband „Sozialhilfe und Finanzausgleich", hrsg. von W. Kitterer, Heidelberg 1990.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

dazu, daß die Verantwortlichkeit für die öffentliche Aufgabenerfüllung verwischt wird. Demgemäß könnten die Wähler dazu tendieren, überhöhte Forderungen an den Bund zu richten, weil sie die Lasten der Finanzierung (durch die Länder) nicht als Folgen ihrer Forderungen identifizieren können. Die Länderpolitiker können die Schuld bzw. Verantwortlichkeit für eine schlechte Aufgabenerfüllung auf den Bund abwälzen, et vice versa. Denn den Wählern fällt es schwer, festzustellen, ob eine schlechte Ausführung oder eine schlechte Qualität der Gesetze die Ursache für eine fehlende Befriedigung ihrer Bedürfnisse ist, so daß Bundes- wie Länderpolitiker sich mit Hilfe der heutigen „kooperativen Aufgabenerfüllung" vor Kritik schützen können.[32] In der Folge können sie dazu tendieren, die Bedürfnisse der Wähler nur unzureichend zu befriedigen.

d) Bundesbeteiligung an der Gestaltung und Finanzierung wichtiger Länderaufgaben

Ähnlich wie bei der soeben betrachteten Regelung hat die besonders starke Vermischung der Verantwortlichkeiten von Bund und Ländern bei den Gemeinschaftsaufgaben zur Folge, daß die staatlichen Entscheidungsträger dazu neigen könnten, den Wünschen der Wähler vielfach nicht zu entsprechen, weil die Entscheidungsträger jeder Ebene nicht sich selbst, sondern die jeweils andere Ebene in der Verantwortung sehen und sich bei unpopulären Maßnahmen auf tatsächliche oder behauptete Vorentscheidungen dieser Ebene berufen können. In die gleiche Richtung wirken die fehlende Transparenz der gemeinschaftlichen Entscheidungsfindung, die deren Kontrolle durch die Wähler erschwert, sowie das hohe Gewicht der Exekutive (die für die Abstimmung mit der jeweils anderen Ebene zuständig ist) gegenüber der Legislative.

Des weiteren kommt es durch den Einfluß des Bundes auf die Gemeinschaftsaufgaben in wichtigen Bereichen der öffentlichen Leistungserstellung zu einer vergleichbaren Ausschaltung des Wettbewerbs zwischen den Regionen (durch welchen die Effektivität und Effizienz der öffentlichen Aufgabenerfüllung erhöht werden könnte) wie bei der Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen auf den Bund [vgl. oben, III.1.a)]. Zu Effizienzmängeln kann es auch deshalb kommen, weil für die Gemeinschaftsaufgaben auf jeder Ebene spezialisierte Fachkräfte zur Vorberei-

---

32 Umgekehrt können beide Ebenen natürlich die etwaige Zufriedenheit der Wähler mit der öffentlichen Aufgabenerfüllung jeweils als „ihren" alleinigen Erfolg reklamieren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

tung der Entscheidungsfindung vorgehalten werden müssen („Mehrfach-Bürokratie").[33]

Über eine andere Wirkungskette kann es durch die Gemeinschaftsaufgaben nicht nur zu einer unzureichenden Bedarfsgerechtigkeit der öffentlichen Aufgabenerfüllung, sondern auch zu einer Steigerung der Staatsverschuldung kommen: Weil der Bund den Ländern Mittel für die Gemeinschaftsaufgaben zur Verfügung stellt, besteht bei den Ländern ein hoher Anreiz zur Ausschöpfung dieser Mittel. Dies hat aber zur Voraussetzung, daß die Länder sich zur Ko-Finanzierung mit eigenen Mitteln bereit finden. In der Folge kann bei den Ländern eine Tendenz zum Verzicht auf Ausgaben entstehen, die aus ihrer Sicht eigentlich dringend notwendig wären, und / oder zu einer Erhöhung ihrer Verschuldung. Und sofern der Bund für eine Gemeinschaftsaufgabe nur wenig Mittel bereitstellt, könnten auch die Länder zu einem (zu) geringen Mitteleinsatz tendieren (weshalb sollten sie heute 100 % einer Leistung selbst finanzieren, wenn sie morgen damit rechnen können, daß der Bund ihnen einen Teil der Lasten abnimmt?); in der Folge käme es unter der genannten Voraussetzung zu einer Unterversorgung mit öffentlichen Leistungen.

2. Aktiver Finanzausgleich

a) Fehlender Steuer-Gestaltungsspielraum der Länder

Weil die Länder heute praktisch keinen eigenen Abgabengestaltungsspielraum haben, ist ihnen eine flexible Anpassung an veränderte Ausgabenbedarfe kaum möglich – es sei denn auf dem Weg der Verschuldung. Tendenziell leistet die Präponderanz des Bundes bei der Abgabengestaltung deshalb einer Erhöhung der staatlichen Verschuldung Vorschub.

Weiterhin hat der fehlende Steuer-Gestaltungsspielraum der Länder zur Folge, daß die Wähler die Leistungen des Bundes und der Länder nicht mit jeweils einzelnen Steuerarten und ihren daraus resultierenden Lasten in Verbindung bringen können. Demgemäß können sie bei der Forderung nach mehr und besseren Leistungen die Grenznutzen der veränderten Leistungen nicht mit den Grenzkosten der Besteuerung vergleichen und könnten folglich dazu neigen, überhöhte Forderungen zu stellen, d. h. sie unterliegen „Finanzierungsillusionen". Damit könnte auch

---

33 Vgl. hierzu etwa J. Olbrich, Gemeindeverkehrsfinanzierung, in: Dezentralisierung des politischen Handelns (III), hrsg. von F. Schuster (Konrad-Adenauer-Stiftung), Melle 1987, S. 394 - 413, hier: S. 410.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

die hier betrachtete Regelung zur Erhöhung der Staatsausgaben beitragen.

Die Landespolitiker haben aufgrund der betrachteten Regelung einen sehr hohen Anreiz, die ihnen zugeteilten Steuererträge auch tatsächlich vollständig auszugeben, weil sie etwaige Überschüsse der Einnahmen über die Ausgaben nicht in der Form von Steuersenkungen an die Wähler zurückgeben können; eine Steuersenkung würde von den Wählern kaum als Verdienst einer einzelnen oder aller Landesregierung(en) angesehen werden, zudem würde der Bund im skizzierten Fall möglicherweise versuchen, die Steuerverteilung zu seinen Gunsten zu revidieren. Weil die Landesregierungen bei ihren Ausgaben-Entscheidungen keine Rücksicht auf die Belastung der Zensiten (und die möglicherweise niedrigeren Steuern in anderen Ländern) nehmen müssen, können sie die Ausgaben weiter ausweiten, als dies effizient wäre.[34] Demgemäß kann die Zentralisierung der Steuergesetzgebungshoheiten tendenziell zu überhöhten staatlichen Ausgaben sowie Abgabenlasten führen.

Wenn der Bund – etwa durch eine sparsame Haushaltsführung oder einen konsequenten Rückbau des Staates – Einnahmenüberschüsse erzielt, könnte er zwar die Steuergesetze revidieren, und die Senkung der Steuern würde in diesem Fall von den Wählern durchaus den Bundespolitikern als Erfolg zugeschrieben werden. Aber auch der Bund muß befürchten, daß die Länder die Einsparungen auf der Bundesebene zum Anlaß nehmen könnten, eine Erhöhung ihrer Anteile an den Steuererträgen durchzusetzen. Demgemäß könnte auch der Bund von den bestehenden Regelungen tendenziell an der Senkung seiner Ausgaben und an einer umfassenden Haushaltskonsolidierung gehindert werden, wenngleich dies weniger stark als bei den Ländern gegeben sein dürfte.

b) Integration der wichtigsten Steuern zu einem Ertragsverbund

Der Ertragsverbund hat zwar zur Folge, daß die Länder wie der Bund grundsätzlich an einer Pflege der in den Verbund eingehenden Steuerquellen interessiert sind; der damit angesprochene Aspekt des „Interessenausgleichs" zwischen dem Staat und den unterschiedlichen Interessen von Wirtschaft und Bevölkerung funktioniert in umgekehrter Richtung aber nicht: Unternehmen und private Haushalte spüren die Last der ein-

[34] Vgl. hierzu etwa O. D. Perschau, Die Schwächen der deutschen Finanzverfasssung, Berlin (Diskussionspapier 1998/11 des Fachbereichs 14 der Technischen Universität Berlin) 1998, S. 22.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

zelnen Steuern, bringen sie aber nicht mit einer bestimmten Gebietskörperschaft in Verbindung. Dies könnte speziell auf der Länderebene ein nur geringes Interesse der Privaten an der Mitentscheidung über die ihnen abverlangten Mittel und an einem politischen Engagement zur Folge haben; die Länderpolitiker könnten den ihnen damit eingeräumten Freiraum gegenüber den Wählern dahingehend ausnutzen, die Qualität der Bedarfsdeckung zu verschlechtern.

Wie bei einem Kartell kommt es beim Ertragsverbund zu Streitigkeiten zwischen den Beteiligten über die Aufteilung der Erträge. Weil die Akteure von Bund und Ländern durch geschicktes Taktieren bei den „Kartellverhandlungen" und durch gelungene Auftritte mit überzeugenden Argumenten vor dem Verfassungsgericht erhebliche Gewinne realisieren können, vernachlässigen sie möglicherweise die „normalen" Strategien zur Steigerung ihrer Steuerträge i.S. einer guten Politik zugunsten der Anwendung von Rent-Seeking-Strategien.

Die Verteilung der Einkommensteuer nach dem Wohnsitzprinzip hat speziell für die Stadtstaaten zur Folge, daß sie keine Kompensation für die Lasten erhalten, die ihnen aus den Einpendlern aus dem Umland entstehen.[35] In der Folge könnten die Stadtstaaten dazu neigen, das Versorgungsniveau bei bestimmten zentralörtlichen Leistungen stark abzusenken. Allerdings entspricht die heutige Art der Einkommensteuerverteilung dem Anliegen dieser Steuer, die Leistungsfähigkeit der privaten Haushalte zur Besteuerung heranzuziehen; mit der heutigen Regelung wird zudem ein gewisser Druck auf die Stadtstaaten ausgeübt, sich für eine Neugliederung der Bundesländer zu engagieren, die grundsätzlich für eine Stärkung des Föderalismus wünschenswert erscheint[36]. Für den Zweck einer Internalisierung von räumlichen Nutzen-Externalitäten wären grundsätzlich stets direkte Verhandlungen (hier: zwischen den Stadtstaaten und ihrem Umland) vorzuziehen.[37]

c) Nivellierung der Ländereinnahmen durch den Länderfinanzausgleich (im weiteren Sinne)

Die heutigen Regelungen des Länderfinanzausgleichs (im weiteren Sinne) sind diejenigen Föderalismus-Institutionen, die in der öffentli-

35 Vgl. hierzu exemplarisch: Häde, a.a.O., S. 210.

36 Vgl. hierzu die ausführlichen Erörterungen in der Schrift von A. Ottnad und E. Linnartz, Föderaler Wettbewerb statt Verteilungsstreit, Frankfurt (Main) und New York 1997.

37 Vgl. hierzu auch unten, IV.1.d).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

chen und wissenschaftlichen Diskussion am stärksten umstritten sind. Vielfach konzentriert sich die Kritik am deutschen Föderalismus sogar ausschließlich auf den Länderfinanzausgleich, nicht zuletzt wohl deshalb, weil sich in ihm in besonderem Maße das Prinzip der interregionalen Solidarität widerspiegelt:

Vor allem wird kritisiert, daß es durch die Nivellierung der Ländereinnahmen bei den Ländern zu Fehlanreizen käme. Huber und Lichtblau haben die Grenzbelastung der Länder durch den Länderfinanzausgleich untersucht und sind zum Ergebnis gelangt, daß mehr als 75% der Zuwächse eines Landes bei seiner originären Steuerkraft durch den Länderfinanzausgleich „weggesteuert" werden; dabei ist die Grenzbelastung durch diese Quasi-Besteuerung bei den finanzschwachen Ländern besonders hoch.[38] Die Autoren vergleichen dieses Ergebnis mit dem Problem der sog. „Armutsfalle" oder „Sozialhilfefalle" („welfare trap").[39] Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, daß die Länder geringe Anreize haben in bezug auf

- die Durchsetzung der Steuern gegenüber den Zensiten,[40]
- die Ansiedlungsförderung qua Bereitstellung von Infrastruktur sowie
- die wachstumspolitisch erwünschte Bevorzugung von investiven gegenüber von konsumtiven Ausgaben[41].

Zusätzlich hat auch der Länderfinanzausgleich zur Folge, daß die Länder nur geringe Anreize haben, sich für eine territoriale Neugliederung des Bundesgebietes zu engagieren, d.h. auch der Länderfinanzausgleich kann zur Verhinderung der von einer Neugliederung erwarteten Effizienzgewinne beitragen.

In bezug auf die Detailregelungen des Länderfinanzausgleichs läßt sich vor allem kritisieren, daß die heutige Prämiierung der Einwohnerdichte dazu führt, daß die Länder den Anreiz haben, zu einer weiteren Ballung der Einwohner in bestimmten Zentren beizutragen – etwa durch „Ein-

---

38 Vgl. B. Huber und K. Lichtblau, Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 78 (1998), S. 142 - 147, hier: S. 144.

39 Vgl. Huber und Lichtblau, a.a.O., S. 144f. Zur „Sozialhilfefalle" sei verwiesen auf die Darstellung bei M. T. W. Rosenfeld, Arbeit statt/und Sozialhilfe?, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, Bd. 48 (1997), S. 241 - 268, hier: S. 248.

40 Vgl. Huber und Lichtblau, a.a.O., S. 144f.

41 Vgl. Huber und Lichtblau, a.a.O., S. 145. Zwar haben die Länderpolitiker Anreize zur Wachstumsföderung nicht zuletzt auch deshalb, weil ihre Wiederwahl von einer Senkung der Arbeitslosigkeit abhängig ist; nach Ansicht von Huber und Lichtblau werden die über diesen Hebel bewirkten Anreize aber von den disincentives des Länderfinanzausgleichs überkompensiert. Vgl. Huber und Lichtblau, a.a.O., S. 145.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

wohnerveredelungen" im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs –, auch wenn dies gesamtwirtschaftlich eher ineffizient ist und die Ballungsoptima bereits überschritten sind.[42] Die der heutigen sog. „Einwohnerveredelung" zugrundeliegende Hypothese der „progressiven Parallelität zwischen Ausgaben und Bevölkerungsmassierung" (sog. „Brechtsches Gesetz")[43] konnte bis heute nicht empirisch bestätigt werden. Und die höhere Gewichtung der Einwohner der Stadtstaaten im Vergleich zu jenen der Flächenländer führt dazu, daß die Anreize der Stadtstaaten zur Länderneugliederung sinken, d.h. die Stadtstaaten könnten infolge dieser Regelung darin bestärkt werden, an ihrer Selbständigkeit festzuhalten, wodurch wiederum die von einer Neugliederung des Bundesgebietes erwarteten Effizienzgewinne verhindert werden.

d) Bundeszuweisungen an einzelne Länder zum Ausgleich von „Sonderlasten"

Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen können zu verschiedenen negativen Effekten beitragen. So führen auch die Bundesergänzungszuweisungen für die „Kosten der politischen Führung" dazu, daß speziell den kleineren Ländern Anreize zur Erhaltung ihrer Eigenstaatlichkeit (anstelle von Anreizen zur Länderneugliederung, die eigentlich aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zweckmäßig erscheint) gesetzt werden.[44] Durch die heutige Ausgestaltung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Haushaltssanierung an Bremen und das Saarland wird den Ländern nach Auffassung von Homburg tendenziell der Anreiz gesetzt, erneut Haushaltskrisen zu provozieren.[45]

Schließlich werden die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zugunsten der Neuen Länder teilweise deshalb kritisiert, weil durch sie die Gefahr bestünde, daß die Länderpolitiker sie für konsumtive Ausgaben, speziell zur Sicherung ihres Personalüberhangs, einsetzten, nicht jedoch für Investitionen in die Infrastruktur; verschiedene Autoren plädieren deshalb für einen Ersatz dieser Zuweisungsart durch zweckgebundene Zuweisungen[46]. Allerdings erscheint es grundsätzlich vorteil-

---

42 Vgl. S. Homburg, Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 51 (1994), S. 312 - 330, hier: S. 319.

43 Vgl. A. Brecht, Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Vorträge des Carnegie-Lehrstuhls für Außenpolitik und Geschichte an der Deutschen Hochschule für Politik, Heft 2, Leipzig und Berlin 1932.

44 Vgl. etwa Homburg, a.a.O., S. 316f.

45 Vgl. Homburg, a.a.O., S. 322f.

46 Vgl. etwa Homburg, a.a.O., S. 325.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

hafter, die Wachstumsanreize der Länderpolitiker zu erhöhen, als den Umfang der zweckgebundenen Zuweisungen noch weiter auszubauen; Zweckzuweisungen sind immer mit Ineffizienzen verbunden.

IV. Positive Effekte der heutigen Föderalismus-Institutionen

Unabhängig davon, ob sich die soeben dargestellten Erwartungen über die „Kosten" des deutschen Föderalismus empirisch nachweisen lassen, müssen vor einer Reform der heutigen Föderalismus-Institutionen natürlich zunächst auch deren positive Wirkungen bedacht werden, die in der Übersicht 2 zusammengestellt sind; das Zustandekommen dieser „Nutzen" des Status quo durch die einzelnen Föderalismus-Institutionen wird im folgenden erläutert. Ein Vergleich mit der Übersicht 1 macht deutlich, daß sich die Vorteile des Status quo teilweise mit den negativen Effekten des deutschen Föderalismus zu decken scheinen; allerdings unterscheiden sich die den Effekten jeweils zugrundeliegenden Kausalzusammenhänge ganz erheblich:

Übersicht 2: Positive Effekte des kooperativen Föderalismus in der BRD

(1) Förderung der personellen Verteilungsgerechtigkeit
(2) Förderung der räumlichen Verteilungsgerechtigkeit (und damit der interregionalen Solidarität)
(3) Sicherung der Bedarfsgerechtigkeit öffentlicher Leistungen
(4) Sicherung gleicher Wettbewerbschancen für die Länder
(5) Förderung des Wachstums der Wirtschaftsleistung
(6) Minimierung der Kosten der öffentlichen Leistungserstellung
(7) Förderung der Stabilisierung der Volkswirtschaft
(8) Minimierung der vertikalen Konflikte um die Finanzmittelverteilung

1. Passiver Finanzausgleich

a) Konzentration der Gesetzgebungskompetenzen für die Gestaltung öffentlicher Aufgaben beim Bund

Die Übertragung von gesetzgeberischen Zuständigkeiten auf den Zentralstaat läßt sich grundsätzlich vor allem damit begründen, daß hierdurch den Zielen (1) der räumlichen Verteilungsgerechtigkeit im Sinne eines allgemeinen Ausgleichs zwischen wohlhabenden und ökonomisch benachteiligten Regionen sowie (2) der Bedarfsgerechtigkeit des öffent-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

lichen Leistungsangebotes besser als mit einer dezentralen Zuständigkeit Rechnung getragen werden könnte:

Die erstgenannte Rechtfertigung einer Zentralisierung von Zuständigkeiten wird vielfach mit dem angeblichen „Bedürfnis" der Bevölkerung nach „räumlicher Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" begründet; es wird unterstellt, daß die Bevölkerung es nicht akzeptieren würde, wenn zentrale öffentliche Leistungen an verschiedenen Orten in unterschiedlicher Qualität und Quantität angeboten werden würden. Bei kritischer Betrachtung erscheint es fraglich, ob ein solches „Bedürfnis" tatsächlich existiert. Empirische Detailanalysen liegen hierzu zwar kaum vor;[47] es müßte mit dem angesprochenen „Bedürfnis" aber doch wohl zu vereinbaren sein, wenn sich der Bund zukünftig auf die Vorgabe von Rahmenregelungen oder -richtlinien beschränken und den Ländern im Vergleich zu heute mehr Einfluß auf die Aufgabengestaltung überlassen würde[48]. Zudem: Die Zentralisierung von Zuständigkeiten stellt auf keinen Fall eine hinreichende Bedingung für räumliche Gerechtigkeit dar; denn die übergeordnete Ebene kann ihre Zuständigkeit durchaus auch für eine Verstärkung von räumlichen Wohlstandsdifferenzen einsetzen.[49]

Sicherlich ist ein gewisses Maß an Solidarität zwischen den reichen und armen Regionen in Deutschland unerläßlich, um die Kohäsion der gesamten Volkswirtschaft zu sichern oder zu fördern (und Konflikte zwischen den Regionen bis hin zur Abspaltung einzelner Regionen zu verhindern). Ein Wohlstandsausgleich zwischen reichen und armen Regio-

---

47 Nach Scharpf steht die behauptete Präferenz der Wähler für „räumlich einheitliche Lebensverhältnisse" in einem deutlichen Kontrast zur „... offenbar robusten Toleranz der Bundesbürger für alle anderen Ungleichheiten in der Verteilung von Einkommen, Vermögen und Lebenschancen" (F. W. Scharpf, Entwicklungslinien des bundesdeutschen Föderalismus, Bonn [Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V.] 1990, S. 5). Zudem wurde das Ziel der „räumlichen Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" in den 1960er und 1970er Jahren wesentlich stärker als heute betont; vgl. K.-H. Hansmeyer, Die Entwicklung von Finanzverfassung und Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 1990 aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: Föderalismus in Deutschland, hrsg. von J. Huhn und P.-C. Witt, Baden-Baden 1992, S. 165 - 183, hier: S. 173.

48 Hierbei stellt sich dann allerdings das Problem, daß es sich bei „Rahmenkompetenzen" oder „Richtlinienkompetenzen" um unbestimmte Rechtsbegriffe handelt; es ist schwierig, die jeweils zulässige Mitwirkung des Bundes an der Aufgabenerfüllung exakt festzulegen und eine Überschreitung des festgelegten Rahmens zu verhindern.

49 Vgl. K.-H. Hansmeyer, Das Popitzsche Gesetz von der Anziehungskraft des zentralen Etats, in: Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben, hrsg. von H. Timm und H. Haller, Berlin 1967, S. 197 - 229, hier: S. 209 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

nen läßt sich auch damit begründen, daß durch Hilfen für ökonomisch benachteiligte Regionen in diesen erst die Voraussetzungen für ihre interregionale Wettbewerbsfähigkeit geschaffen werden.[50] Die Verfolgung der genannten Ziele muß jedoch nicht notwendigerweise zu einer aufgabenmäßigen Zentralisierung führen, sondern kann stets auch z.B. mit Hilfe von Finanzzuweisungen an die armen Regionen erfolgen, d.h. ohne daß es zu den möglichen Nachteilen der Kompetenzzentralisierung kommt. Zur Festlegung des konkreten Umfangs, in welchem ein solcher Wohlstandsausgleich zwischen den Regionen angestrebt werden sollte, gibt die Ökonomische Theorie des Föderalismus bislang allerdings kaum Hinweise; hierzu wären weitere Untersuchungen dringend erforderlich.

Als zweiter positiver Effekt der betrachteten Regelung wurde oben die Erwartung einer durch die Zentralisierung bewirkten höheren Bedarfsgerechtigkeit des öffentlichen Leistungsangebots angeführt. Diese Erwartung basiert vor allem auf dem Olsonschen „Prinzip der Fiskalischen Äquivalenz", demzufolge es für eine effiziente Allokation erforderlich ist, daß für jede öffentliche Leistung zwischen den drei Kollektiven der Nutzer, der Entscheider sowie der Finanzierer Deckungsgleichheit besteht.[51] Gemäß diesem Grundsatz ist in all jenen Fällen eine Übertragung der Gestaltungskompetenzen auf den Bund gerechtfertigt, in denen *nationale* Nutzerkollektive gegeben sind. Es ist zwar zu bezweifeln, daß tatsächlich für alle heutigen Bundesaufgaben – speziell für die dem Bund eingeräumten Detailkompetenzen – solche nationalen Nutzerkollektive existieren; es liegen allerdings bislang kaum Untersuchungen hierzu vor. Solche Untersuchungen wären zukünftig dringend geboten. Sie könnten aufbauen auf den Vorschlägen für eine Kompetenzrückübertragung auf die Länder, die von seiten der Rechtswissenschaft sowie von Politikern gemacht wurden; diese Vorschläge betreffen u.a. die folgenden Aufgabenbereiche[52]:

- Recht der Wirtschaft,
- Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung[53],

---

50 Vgl. etwa Großekettler, a.a.O., S. 97.

51 Olson, a.a.O.

52 Vgl. R. Scholz, Der Föderalismus im unitarischen Bundesstaat der Bundesrepublik Deutschland, in: Föderalismus in Deutschland und Europa, hrsg. von J.-D. Gauger und K. Weigelt, Köln 1993, S. 20 - 30, hier: S. 27.

53 Für diesen Bereich wurde die Forderung nach Regionalisierung vor kurzem etwa auch vom sächsischen Landwirtschaftsminister erhoben. Vgl. „Regionale Agrarpolitik gefordert", in: Sächsische Zeitung (Ausgabe Dresden) vom 8. April 1999, S. 6.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

- Wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser,
- Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung.

Zusätzlich wird von der Kompetenz-Zentralisation z.T. auch deshalb die Gewährleistung eines bedarfsgerechten öffentlichen Leistungsangebots erwartet, weil die Zentralinstanz grundsätzlich besser als die Länder darüber informiert wäre, welche Entscheidungen über öffentliche Aufgaben für die Zukunftsentwicklung unserer Volkswirtschaft oder einzelner Regionen „richtig" sind. Deshalb würden die Entscheidungsträger auf der Landesebene vielfach zu Fehlentscheidungen tendieren. Anders als in den 1960er Jahren dürften solche „Informationsvorsprünge" zentralstaatlicher Instanzen aus heutiger Sicht aber eher skeptisch zu beurteilen sein.[54]

Schließlich ließe sich von der heutigen Kompetenz-Zentralisierung auch der Vorteil erwarten, daß sich hierdurch die Kosten der öffentlichen Aufgabenerfüllung senken ließen. Dieses Argument könnte etwa für die Kosten des Gesetzgebungsverfahrens plausibel sein; allerdings sind ja auch heute die Länder bereits sehr intensiv in die Gesetzgebung des Bundes einbezogen, so daß es zweifelhaft erscheint, ob ein Ausbau der eigenen Gesetzgebung der Länder tatsächlich zu wesentlichen Kostensteigerungen führen würde.

b) Einbeziehung der Landesregierungen in die Gestaltung der meisten Bundesaufgaben

Diese Regelung ist solange vorteilhaft, wie die derzeitige Konzentration der Gesetzgebungshoheiten beim Bund sowie jene der Ausführung und Finanzierung von Bundesaufgaben bei den Ländern im wesentlichen erhalten bleiben. Denn durch die betrachtete Regelung wird sichergestellt, daß der Sachverstand derjenigen Ebene, die für die Ausführung der Bundesaufgaben zuständig ist, in deren Gestaltung einbezogen wird.[55] Hierdurch können die Kosten der Aufgabenerfüllung tendenziell gesenkt und die Anpassung der öffentlichen Leistungen an den Bedarf verbessert werden. Zudem wird durch die Entscheidungshoheiten des

---

54 Vgl. P. Klemmer, Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur", in: Dezentralisierung des politischen Handelns (III), hrsg. von F. Schuster (Konrad-Adenauer-Stiftung), Melle 1987, S. 299 - 349, hier: S. 334 f.

55 Vgl. hierzu etwa G.-B. Oschatz, Die Stellung der Länder im Gesetzgebungsverfahren, in: Föderalismus in Deutschland und Europa, hrsg. von J.-D. Gauger und K. Weigelt, Köln 1993, S. 40 - 48, hier: S. 44.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Bundesrates zumindest der Idee nach sichergestellt, daß die Länder sich vor einer übermäßigen Belastung durch den Bund ohne eine Bereitstellung von ausreichenden Finanzmitteln schützen können, wenngleich die Entscheidung über die Bundesgesetzgebung im Bundesrat, d. h. durch die Landesregierungen fällt, nicht aber durch die Landtage.

Sofern es zu einem drastischen Rückbau der Gesetzgebungshoheiten des Bundes kommen sollte, wäre allerdings zu überlegen, ob andere Regelungen für eine zweite Kammer der Bundesgesetzgebung, z. B. die sog. „Senats-Lösung" (wie in den USA), vorteilhafter sein könnten.[56]

c) Ausführung und Finanzierung der Bundesaufgaben überwiegend durch die Länder

Für diese Regelung lassen sich als positive Effekte die Gesichtspunkte der Effizienzsteigerung und der Bedarfsgerechtigkeit des öffentlichen Leistungsangebots anführen:

Durch den Einsatz eigener Ressourcen bei der Ausführung fremder Aufgaben sind die Länder daran interessiert, für einen effizienten Mitteleinsatz zu sorgen. Regionale Verwaltungsinstanzen des Bundes könnten weniger Interesse an einer Senkung der Kosten der Aufgabenerfüllung haben, d. h. dem Bund könnten erhebliche Kontroll- sowie Durchsetzungskosten entstehen, wenn er Mittelverschwendungen verhindern will. Allerdings ist es bislang keineswegs bewiesen, daß regionale oder lokale Agenturen des Bundes tatsächlich stärker als die Länder zur Mittelverschwendung tendieren würden. Für diese Frage sind auf jeden Fall noch weitere Forschungen notwendig. Noch viel fraglicher ist, ob für die Sicherung des Interesses an einem effizienten Mitteleinsatz tatsächlich eine *100%ige* Finanzierung durch die Länder notwendig ist. Die Länder werden auch dann darum bemüht bleiben, die Kosten der Aufgabenerfüllung zu senken, wenn der Bund eine moderate Beteiligung an den von ihm veranlaßten Ausgaben von deutlich weniger als 50 % übernehmen würde, und wenn sich die Beteiligung nur auf die Zweckausgaben, nicht jedoch auf die Verwaltungsausgaben, sowie nur auf solche Aufgabenbereiche beziehen würde, in denen eine Trennung zwischen Zweck- und Verwaltungsausgaben ohne Schwierigkeiten möglich ist und die Ermes-

---

[56] Zur Diskussion in der Zeit vor der Gründung der BRD über die Vorteilhaftigkeit verschiedener Regelungen für eine „Zweite Kammer" auf der Bundesebene vgl. etwa F. W. Scharpf, Entwicklungslinien des bundesdeutschen Föderalismus, Bonn (Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V.) 1990, S. 4.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

sensspielräume der Länder bzw. der Kommunen stark eingeschränkt sind (als Beispiel für einen solchen Bereich wäre etwa die Sozialhilfe anzuführen). Unter den genannten Voraussetzungen wäre es auch nicht plausibel, wenn der Bund aufgrund seiner finanziellen Beteiligung an den Länderaufgaben dazu tendieren würde, die Details der Aufgabenerfüllung noch weiter als heute zu normieren und den gestalterischen Spielraum der Länder (bzw. der Kommunen) weiter einzuengen. Im übrigen könnte die Vorschrift einer finanziellen Beteiligung an den Länderausgaben für den Bund den Anreiz erhöhen, gesetzgeberische Zuständigkeiten an die Länder abzugeben oder sich zu überlegen, ob nicht doch besser eigene regionale oder lokale Agenturen des Bundes etabliert und mit der Leistungserstellung beauftragt werden sollten.

Speziell für die soeben angesprochene Aufgabe der Sozialhilfe, für welche die heutigen Finanzierungsregeln seit langem besonders strittig sind,[57] ist festzustellen, daß die heutige Finanzierung der Lasten durch die Länder (bzw. die Kommunen) auch zu einer höheren Bedarfsgerechtigkeit der Aufgabenerfüllung (und zwar im Bereich der Arbeitsmarktpolitik) beiträgt: Die Bundesanstalt für Arbeit ist an einem sparsamen Einsatz ihrer Eigenmittel (aus dem Beitragsaufkommen) interessiert; demgemäß konzentrieren sich ihre arbeitsmarktpolitischen Bemühungen auf die kurzzeitarbeitslosen Empfänger des (beitragsfinanzierten) Arbeitslosengeldes, während die Langzeitarbeitslosen tendenziell vernachlässigt werden. Der Bund hat nur unzureichende Möglichkeiten, die Bundesanstalt zu einer Verstärkung ihrer Bemühungen für die Langzeitarbeitslosen zu bewegen. Demgemäß stellt die von den Ländern (bzw. ihren Kommunen) im Rahmen des BSHG finanzierte „Hilfe zur Arbeit" für die Gruppe der Langzeitarbeitslosen einen eminent wichtigen Ausweg aus der Arbeitslosigkeit dar; die Länder (Kommunen) sind an einer effektiven Arbeitsmarktpolitik zugunsten der langzeitarbeitslosen Sozialhilfeempfänger aufgrund der heutigen Finanzierungsregelungen in starkem Maße interessiert, auch wenn sie ihre arbeitsmarktpolitischen Bemühungen heute teilweise nur zur Lastenverschiebung einsetzen[58]. Eine relativ

---

57 Vgl. oben, Unterabschnitt III.1.c).

58 Vgl. oben, Unterabschnitt III.1.c). Um die Überwälzung von kommunalen Lasten der Arbeitslosigkeit auf die Bundesanstalt für Arbeit zu verhindern, könnte z.B. eine Beteiligung der Kommunen an der Finanzierung des Arbeitslosengeldes für solche Personen vorgesehen werden, die vor dem Eintritt in die Arbeitslosigkeit Sozialhilfeempfänger waren und von den Kommunen auf dem Zweiten Arbeitsmarkt beschäftigt wurden, wie dies vom Sachverständigenrat vorgeschlagen wurde. Damit würde für eine weitere Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik gesorgt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

geringe Beteiligung des Bundes an den Zweckausgaben der Sozialhilfe würde an diesen positiven Effekten des Status quo aber wenig ändern.

Weiterhin wird durch die heutige Ausführung und Finanzierung der Bundesaufgaben durch die Länder den Länderparlamenten die Möglichkeit gegeben, im Rahmen der bei den Bundesgesetzen gegebenen Ermessensspielräume für eine Ausführung von Bundesaufgaben zu sorgen, die dem regionalen Bedarf relativ nahe kommt. Regionalen oder lokalen Verwaltungsinstanzen des Bundes sind keine Vertretungskörperschaften zugeordnet, durch die der Bedarf des privaten Sektors bei der Ausführung Berücksichtigung finden könnte, was für den Status quo spricht. Aber der tatsächliche Umfang des betrachteten Vorteils des Status quo müßte noch untersucht werden; möglicherweise ist dieser Vorteil in einzelnen Aufgabenbereichen größer als in anderen.

Schließlich können – entsprechend dem Postulat der „Einheit der Verwaltung" – durch die Integration der Bundesaufgaben in die Länderverwaltung Synergieeffekte zwischen den Bundes- und den eigenen Aufgaben der Länder entstehen; die Koordinierung verschiedener öffentlicher Leistungsbereiche kann erleichtert werden; die privaten Haushalte und Unternehmen sehen sich auf regionaler und örtlicher Ebene nur einem staatlichen Hoheitsträger gegenüber. Auch diese positiven Effekte sind bislang allerdings nicht empirisch konkretisiert worden, so daß ihre tatsächliche Relevanz unklar ist.

d) Bundesbeteiligung an der Gestaltung und Finanzierung wichtiger Länderaufgaben

Zur Frage der zentralstaatlichen Beteiligung an der regionalen Aufgabenerfüllung liegen verschiedene Analysen vor[59]. Die positiven Effekte, die man von einer solchen Bundesbeteiligung erwarten kann, gleichen jenen, die oben bereits im Zusammenhang mit der Konzentration der Gesetzgebungshoheiten auf den Bund angeführt wurden:

Auch mit der Bundesbeteiligung an Länderaufgaben soll die räumliche Verteilungsgerechtigkeit gefördert werden; die finanzschwachen Länder sollen die Möglichkeit erhalten, das Niveau ihrer Aufgabenerfüllung zu erhöhen und an jenes in den reichen Ländern anzunähern. Wie bereits unter IV.1.a) erläutert wurde, könnte sich der Bund aber auch im Bereich

---

59 Zu näheren Einzelheiten vgl. insbesondere die Darstellung bei M. T. W. Rosenfeld, Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern?, in: Wirtschaft im Wandel, Jg. 5 (1999), Heft 4, S. 3 - 9.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

der heutigen Gemeinschaftsaufgaben für den Zweck der Sicherung einer Mindestversorgung darauf beschränken, Mindeststandards der Aufgabenerfüllung bundeseinheitlich vorzuschreiben. Und zur Förderung der nationalen Kohäsion sowie zum Ausgleich von eklatanten Wettbewerbsnachteilen sollten besser allgemeine Finanzzuweisungen oder andere Institutionen eingesetzt werden, die nicht mit den Nachteilen der Gemeinschaftsaufgaben verbunden sind.

Weiterhin wird die Bundesbeteiligung an den heutigen Gemeinschaftsaufgaben vielfach für notwendig gehalten, um eine Unterversorgung mit öffentlichen Leistungen zu verhindern, weil die betreffenden Leistungsbereiche mit räumlichen Nutzen-Externalitäten über das Gebiet einzelner Länder hinaus verbunden wären. Eine genauere Betrachtung der einzelnen Gemeinschaftsaufgaben zeigt allerdings, daß die Nutzen-Externalitäten in der Regel auf die unmittelbaren Nachbarländer eines Bundeslandes begrenzt bleiben. Bei solchen Externalitäten sollte aus ökonomischer Sicht – in Anlehnung an die Untersuchungen von Coase – eine Internalisierung eigentlich immer mit Hilfe von Verhandlungen unter den betroffenen Ländern versucht werden. Sofern solche Verhandlungen derzeit nicht zustande kommen können, wäre für die Etablierung von geeigneten Institutionen zu sorgen, damit die räumlich begrenzten Externalitäten auch tatsächlich auf dem Verhandlungsweg internalisiert werden können.

Vielfach findet sich die Ansicht, daß einige der heutigen Gemeinschaftsaufgaben mit bundesweit streuenden Nutzen im Sinne einer Förderung des nationalen Wirtschaftswachstums, der personellen Verteilungsgerechtigkeit sowie der Konjunkturstabilisierung verbunden wären. Ohne die heutige Bundesbeteiligung, so wird argumentiert, würden die Länder dazu tendieren, zuviel konsumtive und zu wenig investive Ausgaben zu tätigen, weil sie im Vergleich zum Bund niedrigere Anreize zur Förderung des regionalen (und damit zumeist auch des nationalen) Wachstums hätten. Allerdings: Wenn dieses Argument richtig ist, wäre doch zuerst zu prüfen, ob sich die Wachstumsanreize der Länder erhöhen lassen; erst wenn dies überhaupt nicht möglich erscheint, wäre eine Beteiligung des Bundes an der Aufgabenerfüllung in Erwägung zu ziehen. Weiterhin wird angeführt, daß speziell eine regionalpolitisch motivierte Förderung von privaten Investitionen allein durch die Länder dazu führen könnte, daß die Länder bereits etablierte Unternehmen aus anderen Bundesländern abwerben würden. Um solche Tendenzen einer „ruinösen Standortkonkurrenz" unter den Ländern mit negativen Konsequenzen für das nationale Wirtschaftswachstum zu verhindern, würde es

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

aber wohl ausreichen, wenn der Bund eine restriktive Beihilfen-Kontrolle durchführen würde, wie sie heute bereits von der EU-Kommission wahrgenommen wird; eine finanzielle und gestalterische Beteiligung des Bundes an der Aufgabenerfüllung erscheint für diesen Zweck nicht erforderlich. Speziell für die Begründung der Bundesbeteiligung am Sozialen Wohnungsbau werden auch die Nutzen für die personelle Verteilungsgerechtigkeit hervorgehoben: Ohne Beteiligung des Bundes an der Aufgabenerfüllung käme es zu personellen Verteilungswirkungen, die aus Sicht der Gesamtbevölkerung negativ zu beurteilen sind. Hierzu ist anzumerken, daß der Bund auch andere Regelungen zur Erreichung von verteilungspolitischen Zielen einsetzen könnte, nicht zuletzt Transfers an private Haushalte (z.B. Wohngeldzahlungen). Die Einrichtung einer Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe ist hierfür jedenfalls nicht zwingend notwendig. Schließlich ließe sich mit dem Argument, wonach die Bund-Länder-Aufgabenverflechtungen für die konjunkturpolitische Stabilisierung notwendig wären, die Übertragung von Zuständigkeiten für fast jeden Aufgabenbereich auf den (für die Konjunkturpolitik grundsätzlich zuständigen) Bund legitimieren; dadurch verliert dieses Argument seine Schärfe, zudem wird der Konjunkturpolitik mit Hilfe von öffentlichen Ausgabenprogrammen nach „keynesianischem" Muster heute deutlich weniger Gewicht zugebilligt als in den späten 1960er Jahren, als die heutigen Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben ins Grundgesetz aufgenommen wurden. Sollten die Entscheidungsträger auf der Bundesebene im Fall einer Rezession u. U. doch eine Ausweitung der gesamten öffentlichen Ausgaben, speziell der Investitionsausgaben, für richtig halten, so könnten sie die Investitionen der Länder auch ohne die heutigen Gemeinschaftsaufgaben antizyklisch ausweiten, indem sie den Ländern pauschale Investitions-„Block-Grants" anbieten würden (Finanzzuweisungen, die nur an den Einsatz für Investitionen, nicht aber an bestimmte Aufgabenbereiche, gebunden wären).[60]

Allenfalls für die Bereiche des Küstenschutzes, der Stadtsanierung und -entwicklung sowie der Bildungs- und Forschungspolitik kann man sich vorstellen, daß aus der regionalen Aufgabenerfüllung Nutzen-Externalitäten für das gesamte Bundesgebiet entstehen, wobei die tatsächliche Relevanz dieser Externalitäten allerdings auch noch empirisch überprüft werden müßte: Weil sich im Fall einer Flutkatastrophe auch die Menschen im Binnenland teilweise selbst betroffen fühlen und den Wunsch nach Hilfe für die unmittelbar Betroffenen haben, ist der Küstenschutz auch für sie mit Nutzen verbunden. Soweit es bei der Stadtsanierung

60 Vgl. hierzu etwa Füchsel, a.a.O., S. 221.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

und -entwicklung um die Sicherung von Baudenkmälern geht, die von „nationalem Rang" sind, dürften die Nutzen der Aufgabenerfüllung ebenfalls über das gesamte Bundesgebiet streuen. Bei der Bildungs- und Forschungspolitik ist zu erwarten, daß sich die mit diesem Aufgabenbereich verbundenen positiven Wirkungen auf die Wirtschaftsleistung kaum regional begrenzen lassen. Für die drei genannten Aufgabenbereiche könnte eine Bewahrung der heutigen Bundesbeteiligung an den Länderaufgaben also durchaus plausibel sein.[61]

2. *Aktiver Finanzausgleich*

a) Fehlender Steuer-Gestaltungsspielraum der Länder

Auch die Konzentration der Gesetzgebungshoheiten für die Besteuerung beim Bund kann mit der Förderung der räumlichen Verteilungsgerechtigkeit und dem Vorhandensein von räumlichen Nutzen-Externalitäten begründet werden; hinzu kommt die Erwartung einer Senkung von Verwaltungskosten:

In bezug auf die räumliche Verteilungsgerechtigkeit darf bezweifelt werden, daß *gewisse* regionale Unterschiede in der Besteuerung mit diesem Ziel unvereinbar wären. Auch heute gibt es ja beispielsweise im Bereich der kommunalen Gebührenhaushalte erhebliche Unterschiede zwischen den Kommunen, ohne daß dies bislang zu Bestrebungen nach Vereinheitlichung geführt hätte.

Räumliche Nutzen-Externalitäten, die über das gesamte Bundesgebiet streuen, treten auch im Zusammenhang mit der Besteuerung vor allem in bezug auf die Förderung des nationalen Wirtschaftswachstums, die personelle Einkommensverteilung sowie die Konjunkturstabilisierung auf. So könnte erwartet werden, daß mehr Freiräume der Länder bei der Besteuerung dazu führen würden, daß Länder mit hoher Arbeitslosigkeit und hohen sozialen Spannungen dazu tendieren könnten, zur Senkung der offenen Arbeitslosigkeit ihre konsumtiven Ausgaben mit Hilfe höherer Steuern zu erhöhen; dies kann zu einem weiteren Anstieg der regionalen Arbeitslosigkeit und einem Rückgang des regionalen wie nationalen Wirtschaftswachstums führen. Dieses Argument basiert auf

---

[61] Allerdings ist für die Alten Länder eine Sicherung von Baudenkmälern mit „nationalem Rang" bereits in den 1970er und 1980er Jahren erfolgt; deshalb erscheint eine Bewahrung der Gemeinschaftsaufgabe „Stadtsanierung und -entwicklung" eigentlich nur für die Neuen Länder erforderlich, wobei auch dies nur mittelfristig gelten dürfte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

der Annahme, daß die Länder zu geringe Anreize zur Wachstumsförderung haben; sofern dies der Fall ist, sollte aber eigentlich immer zunächst für eine Erhöhung dieser Anreize gesorgt werden, nicht jedoch eine Kompetenz-Zentralisierung erfolgen. Geradezu entgegengesetzt zur soeben behandelten Begründung läuft eine andere Argumentationskette für die Unterstützung der wachstumspolitischen Notwendigkeit einer Steuergesetzgebungs-Zentralisierung: Es wird wie im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben erwartet, daß es bei einer dezentralen Steuergesetzgebung zu einer tendenziell „ruinösen Konkurrenz" unter den Ländern kommen könnte, mit Standortverlagerungen von Unternehmen, die nur durch die Höhe der Steuersätze begründet sind und sich auf das nationale Wirtschaftswachstum negativ auswirken können. Analog zur obigen Diskussion der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben läßt sich allerdings auch hier festhalten, daß es eigentlich ausreichend sein müßte, wenn der Bund den Ländern bestimmte Mindestregelungen der Besteuerung vorschreiben würde.

Speziell für die Lohn-, veranlagte Einkommen- und Körperschaftsteuer ist davon auszugehen, daß ihre regionale Ausgestaltung Auswirkungen auf die personelle Einkommensverteilung sowie die Konjunkturstabilisierung mit bundesweiter Relevanz hat[62]. Allerdings lassen sich im Bereich der Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer die Besteuerungsrechte der Länder auf Zuschlags- oder Hebesatzrechte begrenzen, wodurch die negativen bundesweiten Auswirkungen einer erweiterten Steuerhoheit der Länder minimiert werden können. Zudem könnte man den Ländern auch Gestaltungsrechte für neuartige Steuerarten mit begrenzten Auswirkungen auf Verteilung und Stabilisierung übertragen; hier ist insbesondere auf die bereits seit längerem diskutierten Vorschläge einer Wertschöpfungsteuer oder einer Einzelhandelsumsatzsteuer hinzuweisen[63]. Zwar stößt die Einführung neuer Steuern zumeist auf erheblichen Widerstand. Es ist aber zu bedenken, daß in Anbetracht der oben skizzierten Kritik am Status quo des deutschen Föderalismus vieles dafür spricht, die Steuerhoheit der Länder auszuweiten; bei der Frage nach neuen Steuern und Steuerreformen müßte zukünftig grundsätzlich

---

62 Die wichtigsten anderen Steuerarten, an deren Erträgen die Länder heute beteiligt sind (Umsatzsteuer und Kraftfahrzeugsteuer) kommen für eine regionale Differenzierung derzeit nicht in Frage. Vgl. Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, vorgelegt vom Wissenschaftlichen Beirat beim BMF, Bonn 1992, S. 96f.

63 Zu diesen Vorschlägen vgl. z.B.: Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland, vorgelegt vom Wissenschaftlichen Beirat beim BMF, Bonn 1982.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

wesentlich stärker, als dies bislang üblich ist, berücksichtigt werden, daß bestimmte Reform-Maßnahmen auch allein deswegen in Erwägung zu ziehen sein können, um den Föderalismus zu stärken.

Schließlich ist sicherlich zu bedenken, daß länderspezifische Differenzierungen der heutigen Steuern ceteris paribus zu erhöhten Kosten der Steuerverwaltung führen werden. Es ist aber zu erwarten, daß sich diese Kostensteigerungen in Anbetracht der heutigen Möglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung in Grenzen halten werden.

b) Integration der wichtigsten Steuern zu einem Ertragsverbund

Als wesentlicher Vorteil des Status quo wird zumeist angeführt, daß es durch den Steuerverbund möglich würde, die vertikale Aufteilung der Steuererträge zwischen Bund und Ländern längerfristig konstant zu halten und die mit dem Streit über die Verteilung der Steuererträge zwischen Bund und Ländern verbundenen Transaktionskosten zu minimieren[64]. Wenn jeder bundesstaatlichen Ebene jeweils exklusiv die Erträge aus jeweils bestimmten Steuerarten zustehen würden (bei der Realisierung eines sog. „Trennsystems der Besteuerung"), so hätte dies aufgrund der unterschiedlichen Aufkommenselastizitäten der einzelnen Steuern zur Folge, daß die Steuererträge der einen Ebene rascher bzw. proportional oder sogar überproportional zur Entwicklung der Wirtschaftsleistung zunehmen würden, wohingegen es bei der anderen Ebene zu einer relativen Stagnation oder sogar zum Rückgang der Steuererträge kommen könnte.[65] Allerdings ließe sich dieses Problem z. B. mit dem folgenden Vorschlag entschärfen: Die Einkommensteuer könnte unverändert eine Gemeinschaftssteuer bleiben, wohingegen die Mehrwertsteuer allein dem Bund übertragen werden könnte; zusätzlich könnte eine neue wachstumsproportionale Steuer – wie etwa die Einzelhandelsumsatzsteuer – eingeführt werden, deren Erträge exklusiv den Ländern übertragen sein könnten.[66]

Durch die gegenwärtige Form der vertikalen Aufteilung speziell des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländern, die stets nur für

---

[64] Dies war eines der wesentlichen Anliegen, das dazu führte, daß im Rahmen der Großen Finanzreform die Umsatzsteuer in den Steuerverbund aufgenommen wurde. Vgl. Strauß, a. a. O., S. 81 f.

[65] Vgl. hierzu etwa K.-H. Hansmeyer, Die Entwicklung von Finanzverfassung und Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 1990 aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: Föderalismus in Deutschland, hrsg. von J. Huhn und P.-C. Witt, Baden-Baden 1992, S. 165 - 183, hier: S. 175.

[66] Die langfristig geplante Erhöhung der Mehrwertsteuer könnte dann durch die Einführung der Einzelhandelsumsatzsteuer substituiert werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

einen begrenzten Zeitraum gültig ist, ist es möglich, Veränderungen in der finanziellen Belastung von Bund und Ländern flexibel Rechnung zu tragen, ohne daß die Steuersätze variiert werden müßten. Allerdings wäre es eigentlich besser, wenn die Zensiten eine höhere oder geringere Belastung der Länder oder des Bundes auf die Weise spüren würden, daß ihre Steuerlasten sich gleichgerichtet verändern. Das gegenwärtig übliche Feilschen um den „richtigen" Anteil an der Umsatzsteuer ist kein geeigneter Ersatz für eigene Steuerrechte der Länder.

Durch die horizontale Verteilung des Umsatzsteueraufkommens nach der Einwohnerzahl der Länder kommt es zu einer erheblichen Nivellierung der Finanzkraft der Länder, ohne daß ihnen wie beim Länderfinanzausgleich negative Anreize in bezug auf die Pflege der Steuerquellen gesetzt werden – jedenfalls, sofern die Länder keine Berechnungen dahingehend anstellen, wie sie finanziell ohne die heutige Umsatzsteuerverteilung dastehen würden. Grundsätzlich wäre es aber eigentlich vorzuziehen, wenn alle Transfers an die ärmeren Länder sichtbar wären. Zudem ist eine anreizkompatible Nivellierung der regionalen Finanzkraft auch mit Hilfe anderer Institutionen zu erreichen[67]; der Einführung einer neuen Ländersteuer wie der Einzelhandelsumsatzsteuer sollte der hier betrachtete Vorteil des Status quo deshalb nicht entgegenstehen.

c) Nivellierung der Ländereinnahmen durch den Länderfinanzausgleich (im weiteren Sinne)

Von den Befürwortern des heutigen Länderfinanzausgleichs (im weiteren Sinne) wird in erster Linie das Ziel der räumlichen Verteilungsgerechtigkeit angeführt. Zur Förderung der nationalen Kohäsion sind Transferzahlungen der reichen an die armen Länder – wie sie der heutige Länderfinanzausgleich im engeren Sinne zum Inhalt hat – grundsätzlich ein geeignetes Mittel. Es ist aber zu bezweifeln, daß für diesen Zweck das heutige erhebliche Ausmaß an Ausgleich tatsächlich erforderlich ist. Grundsätzlich reicht es für die Förderung der nationalen Kohäsion aus, wenn sowohl die Geber- als auch die Empfängerregionen *spürbar* belastet bzw. unterstützt werden; zudem müßte die Anreizkompatibilität der interregionalen Transfers gewährleistet werden. Die Absenkung der Ausgleichsintensität wird leichter durchzusetzen sein, wenn sich der Bund

67 Vgl. hierzu unten, Abschnitt V.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

gemäß den Ausführungen im Unterabschnitt IV.1.c) zukünftig an der Finanzierung der Sozialhilfelasten beteiligen würde.

Hinzu kommt, daß es für die Förderung der nationalen Kohäsion eigentlich besser wäre, bei den Ursachen für niedrige regionale Steuereinnahmen und Einkommensniveaus anzusetzen. Der Länderfinanzausgleich hat bislang nur sehr wenig dazu beigetragen, die regionalen Wohlstandsunterschiede einzuebnen[68] oder gar die diesen zugrundeliegenden Ursachen zu beseitigen. Vielmehr kuriert man mit den heutigen Finanztransfers an die armen Länder nur an den Symptomen der regionalen Differenzierung; der Länderfinanzausgleich stellt – ebenso wie Teile unseres heutigen Sozialen Sicherungssystems – eher eine Alimentation von Armut denn einen Ansatz zu ihrer Überwindung dar. Demgemäß sollte die Kohäsions-Förderung zumindest teilweise eher mit Hilfe von anderen Institutionen als dem Länderfinanzausgleich zu erreichen versucht werden, wobei diese Institutionen gezielt an jenen Faktoren ansetzen sollten, die den Entwicklungsunterschieden zugrunde liegen.[69]

Die räumliche Verteilungsgerechtigkeit wird – wie oben erläutert wurde – auch angestrebt, um für alle Länder gleiche Startchancen und damit die Voraussetzungen für einen funktionsfähigen interregionalen Wettbewerb zu schaffen.[70] Allerdings gehen die Meinungen darüber auseinander, in welchen konkreten Fällen eine Ungleichheit der Startchancen gegeben ist. So sieht z. B. Homburg eine solche Ungleichheit nur für die Neuen Länder gegeben, weil diese mit ihren laufenden Steuereinnahmen nicht dazu in der Lage wären, ihren Bestand an Infrastrukturgütern auf ein vergleichbares Niveau wie im Westen anzuheben, und weil der Rückstand der Neuen Länder bei der Infrastrukturausstattung als Folgeproblem der Zentralverwaltungswirtschaft anzusehen ist.[71] Zu dieser Frage sowie zur konkreten Höhe der Transfers zum Ausgleich von unterschiedlichen regionalen Wettbewerbschancen sind auf jeden Fall noch nähere Untersuchungen – etwa im Sinne der Aufstellung von „Infrastrukturbilanzen" für die Neuen wie für die Alten Länder – erforderlich. Zudem wäre zu überlegen, ob für den betrachteten Zweck nicht besser Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen eingesetzt werden sollten.

---

68 H. D. von Loeffelholz, Finanzreform 1969: Anspruch und Wirklichkeit. Eine kritische Analyse, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 41, 1993, S. 29 - 52, hier: S. 40 - 48.

69 Zu entsprechenden Vorschlägen vgl. unten, Abschnitt V.

70 Vgl. oben, IV.1.a).

71 Homburg, a. a. O., S. 324.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Transfers zwischen den Regionen können auch das gesamtwirtschaftliche Wachstum positiv beeinflussen, wenn die transferierten Ressourcen in der Empfänger-Region eine höhere Grenzproduktivität als in der Geber-Region entfalten. Allerdings ist es kaum möglich, die entsprechenden Grenzproduktivitäten exakt zu ermitteln, so daß eine Begründung des Länderfinanzausgleichs mit Vorteilen im Sinne der Wachstumsförderung auf schwachen Füßen steht.

Schließlich werden auch einzelne der oben skizzierten Detailregelungen des heutigen Länderfinanzausgleichs teilweise positiv bewertet. Dies gilt vor allem für die höhere Gewichtung der Einwohner der Stadtstaaten in Relation zu den Flächenstaaten. Hierfür wird immer wieder die Notwendigkeit angeführt, zur Sicherung der Bedarfsgerechtigkeit des öffentlichen Leistungsangebots für eine Abgeltung der räumlichen Nutzen-Externalitäten zu sorgen, die im Umland der Stadtstaaten entstehen. Aber auch in diesem Fall gilt: Es wäre effizienter, wenn direkte Verhandlungen zwischen den Stadtstaaten und ihrem Umland stattfinden würden; wenn derartige Verhandlungen heute nicht zustande kommen können, so wären neuartige Institutionen zur Sicherung der Verhandlungslösung zu schaffen.

d) Bundeszuweisungen an einzelne Länder zum Ausgleich von „Sonderlasten"

Die *Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für den Aufbau in den Neuen Ländern* sind insoweit positiv zu bewerten, als sie dazu beitragen können, den Infrastruktur-Rückstand in den Neuen Ländern zu beseitigen und damit für eine Verbesserung des interregionalen Wettbewerbs zu sorgen. Wie bereits im vorangegangenen Unterabschnitt erläutert wurde, muß die konkrete Höhe (und die zeitliche Befristung) der Hilfen für die Neuen Länder noch ermittelt werden, und es muß entschieden werden, ob Zuweisungen zur Verbesserung des interregionalen Wettbewerbs nur vom Bund, oder aber auch von den reichen Ländern (im Rahmen des Länderfinanzausgleichs im weiteren Sinne) gezahlt werden sollen. Der Charakter der Transfers als allgemeine Zuweisungen ist grundsätzlich von Vorteil, weil sich damit die bekannten Nachteile von Zweckzuweisungen verhindern lassen.

Für die *übrigen Kategorien von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen* lassen sich demgegenüber keine relevanten positiven Wirkungen feststellen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

V. Grundlinien einer Reform des deutschen Föderalismus

Bei zusammenfassender Betrachtung der unter III. dargestellten negativen Effekte des Status quo zeigt sich, daß die heutigen deutschen Föderalismus-Institutionen zum Wachstum der Staatsausgaben und zu einer steigenden Abgabenbelastung (und damit: zur Herausbildung eines „Leviathan-Staates"), zur Vernachlässigung des Postulats der sparsamen Haushaltsführung und zu einer unzureichenden Orientierung der Politiker am Bedarf der privaten Haushalte und Unternehmen beitragen können. Im Ergebnis wäre ein Rückgang oder zumindest ein unbefriedigendes Wachstum der nationalen Wirtschaftsleistung zu erwarten; sofern hiervon auch zukünftig – wie in der Vergangenheit – einzelne Sektoren und Regionen stärker als andere betroffen werden, könnte von den besonders betroffenen Ländern z.B. ein weiterer Ausbau der auf die räumliche Verteilungsgerechtigkeit abzielenden Institutionen, speziell des Länderfinanzausgleichs sowie der Gemeinschaftsaufgaben, gefordert werden – und ein Erfolg dieser Forderungen hätte dann eine weitere Zunahme der skizzierten möglichen Föderalismus-Nachteile zur Folge ...

Zur Verhinderung einer weiteren Kumulation dieser Nachteile des Status quo erscheinen Reformmaßnahmen erforderlich, die notwendigerweise eine gewisse Abkehr vom bisherigen Entwicklungspfad des deutschen kooperativen Föderalismus und eine Stärkung der kompetitiven Elemente unserer Finanzverfassung beinhalten müssen.[72]

Allerdings wurde ja bereits oben (im Abschnitt III.) darauf hingewiesen, daß die diversen Föderalismus-Nachteile zwar bei theoretischer Betrachtung plausibel erscheinen, über ihre empirische Evidenz aber noch weitgehend Unklarheit besteht. Außerdem sind natürlich auch die Vorteile des Status quo zu bedenken, die – wie unter IV. gezeigt wurde – insbesondere in der Förderung der nationalen Kohäsion, in der Schaffung von interregional gleichen Wettbewerbschancen sowie einer Verhinderung von räumlichen Nutzen-Externalitäten (und damit: von Unterversorgung) zum Ausdruck kommen; alle anderen oben aufgeführten

[72] Die „Kosten" der heutigen Föderalismus-Institutionen könnten auch zum Anlaß dafür genommen werden, das föderative System durch eine unitarische Finanzverfassung zu ersetzen. Diese Reform-Variante wird im folgenden nicht näher betrachtet. Vielmehr wird von der Vermutung der Ökonomischen Theorie des Föderalismus ausgegangen, wonach föderative Staatswesen grundsätzlich besser als Einheitsstaaten für den internationalen Wettbewerb gerüstet sind – sofern für ein in Deutschland heute vermutlich nicht gegebenes Mindestmaß an Autonomie der untergeordneten Jurisdiktionen gesorgt wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Vorstellungen über die Vorzüge des föderativen Status quo erwiesen sich bei näherer Betrachtung (im Abschnitt IV.) als wenig überzeugend.

Vor diesem Hintergrund lassen sich auf der Basis der Ausführungen in den Abschnitten III. und IV. für die Durchführung von konkreten Reformmaßnahmen die folgenden Schlußfolgerungen ziehen:

Für die Fragen, welche Gesetzgebungshoheiten des Bundes den Ländern übertragen werden könnten, ob der Bundesrat auch in Zukunft ein Organ der Exekutive bleiben sollte und in welchem Umfang der Bund die Durchführung seiner Aufgaben zukünftig auf eigene regionale und lokale Agenturen – und nicht mehr auf Länder und Kommunen – übertragen sollte, sind auf jeden Fall noch weitere Untersuchungen erforderlich. Im Rahmen dieser Untersuchungen sollte die Frage mit untersucht werden, welche Kompetenzen für welche öffentlichen Aufgaben zukünftig der EU-Ebene übertragen werden sollten. Konkrete Reformmaßnahmen lassen sich beim derzeitigen Stand der Forschung nicht empfehlen; bis zum Abschluß entsprechender Untersuchungen sollten die genannten Institutionen zunächst bewahrt werden.

Im Bereich des Passiven Finanzausgleichs erscheint es auf jeden Fall zweckmäßig, daß sich der Bund zukünftig an der Finanzierung der von ihm veranlaßten Ausgaben durch Erstattungszahlungen beteiligen, aber nicht den gesamten Umfang der Lasten übernehmen sollte. Für die genaue Abgrenzung der Aufgabenbereiche, die für solche Erstattungszahlungen in Frage kommen, sind zwar noch Detailanalysen erforderlich; die Sozialhilfe dürfte jedoch sicherlich zur Gruppe dieser Aufgabenbereiche zu zählen sein. Bei den Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern sollten die gemeinsamen Zuständigkeiten für den Küstenschutz, die Forschung und Lehre sowie – zumindest für die Neuen Länder – für die Stadtsanierung und -entwicklung mittelfristig erhalten bleiben. Alle anderen Beteiligungen des Bundes an Länderaufgaben – also im Bereich der regionalpolitisch motivierten Förderung privater Investitionen, der Förderung der regionalen Infrastruktur sowie des Sozialen Wohnungsbaus – sollten abgeschafft werden.[73] Für den bundes-

[73] Vor der Abschaffung der genannten Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben wäre noch die Frage zu klären, ob und wie die heute vom Bund für diesen Bereich eingesetzten Mittel auf die Länder verteilt werden sollten. Wenn zur Kompensation der Länder für die ihnen heute zufließenden Mittel des Bundes der Anteil der Länder an den Verbundsteuern erhöht wird, so ist dies für die finanzschwachen Länder von Nachteil. Wenn die heute für die Gemeinschaftsaufgaben eingesetzten Bundesmittel hingegen in den Länderfinanzausgleich einbezogen werden, würde sich ceteris paribus das Ausgleichsvolumen erhöhen, wodurch auch die negativen Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs weiter zunehmen würden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

staatlichen Steuerungsbedarf in diesen Bereichen sollten neue Institutionen etabliert oder bestehende Institutionen ausgebaut werden, vor allem:

- eine Behilfenkontrolle des Bundes in bezug auf Subventionen der Länder an private Unternehmen,
- ein Ausbau der monetären Transfers des Bundes an private Haushalte zur Sicherung seiner verteilungspolitischen Ziele ohne den Umweg über die Gemeinschaftsaufgaben,
- Institutionen für die Erleichterung des Zustandekommens von Verhandlungen zwischen benachbarten Ländern über den Ausgleich von Externalitäten.

Die Reformen im Bereich des Aktiven Finanzausgleichs sollten eine Ausweitung der Besteuerungsrechte der Länder, einen Abbau des Ertragsverbundes sowie eine grundsätzliche Änderung des Länderfinanzausgleichs umfassen:

Der Steuer-Gestaltungsspielraum der Länder sollte mindestens mit Hilfe von Zuschlags- oder Hebesatzrechten erweitert werden. Vorteilhaft erscheint darüber hinaus die Einführung einer neuen Steuer, die exklusiv den Ländern übertragen werden könnte, z. B. einer Einzelhandelsumsatzsteuer (entsprechend der „Sales Tax" in den USA) oder Wertschöpfungsteuer.[74]

Bei der Verteilung der Steuererträge würde es durch die soeben skizzierten Maßnahmen automatisch zu Veränderungen kommen. Der Steuerverbund könnte sich auf die Einkommensteuer beschränken, der Bund würde exklusiv die Erträge aus der Mehrwertsteuer, die Länder jene aus der Einzelhandelsumsatzsteuer oder Wertschöpfungsteuer erhalten. Damit würde sich dann auch die Frage nach der Mehrwertsteuerverteilung unter den Ländern nicht mehr stellen.

Um zur Förderung der nationalen Kohäsion stärker als bisher an den Ursachen für das relative Zurückbleiben einzelner Regionen anzusetzen, müssen neben dem heutigen Länderfinanzausgleich neue Institutionen etabliert werden. Eine Möglichkeit zur gezielten Erhöhung der Wirtschaftsleistung in einzelnen Regionen besteht etwa darin, einzelne Abgaben des Bundes für einzelne Regionen zu senken. Zu denken ist etwa an

---

[74] Vor einer Realisierung dieser Reformvorschläge sollte allerdings auch für die Frage der Besteuerungsrechte geklärt werden, ob und in welchem Umfang und für welche Steuerarten zukünftig (ab wann?) der europäischen Ebene abgabenpolitische Kompetenzen übertragen werden sollten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

die Mineralölsteuer (soweit sie vom Unternehmenssektor gezahlt werden muß) oder an die Sozialversicherungsbeiträge. Der heutige Länderfinanzausgleich sollte vom Volumen her reduziert werden und vorrangig den Zweck erfüllen, daß die reichen Länder ihre Solidarität mit den ärmeren zum Ausdruck bringen können; zudem sind geeignete Maßnahmen durchzuführen, um für diesen Rest-Länderfinanzausgleich negative Anreizwirkungen zu verhindern, z. B. durch die Festlegung von pauschalierten Zuweisungen (für eine bestimmte Periode wird festgelegt, welche Beträge an welche armen Länder fließen sollen; der Gesamtbetrag wird sodann auf die reichen Länder umgelegt).[75] Detail-Regelungen des Länderfinanzausleichs wie die Einwohner-Gewichtungen sollten ersatzlos[76] abgeschafft werden. Weiterhin erscheint es angebracht, die Regelungen des Umsatzsteuer-Vorwegausgleichs und der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen zukünftig zu streichen.

Bei der Bewertung dieser Maßnahmen sollte beachtet werden, daß die finanzschwachen Länder durch die oben vorgeschlagene finanzielle Beteiligung des Bundes an der Sozialhilfe deutlich entlastet werden.

Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Finanzierung des Nachholbedarfs in den Neuen Ländern sollten erhalten bleiben (und u. U. sogar noch aufgestockt werden, sofern Transfers zur Sicherung gleicher regionaler Wettbewerbschancen nur noch vom Bund, nicht mehr von den reichen Ländern [im Rahmen des Länderfinanzausgleichs i. w. S.] gezahlt werden sollen). Für die Festlegung der genauen Höhe und der zeitlichen Begrenzung dieser Transfers müssen noch Detailuntersuchungen durchgeführt werden. Die anderen Kategorien von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sollten abgeschafft werden.

---

[75] Vgl. hierzu und zu anderen Möglichkeiten einer Senkung der Grenzbelastungen im Länderfinanzausgleich: Huber und Lichtblau, a. a. O., S. 146 f.; W. Ebert und S. Meyer, Die Anreizwirkungen des Finanzausgleichs, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 79 (1999), S. 106 - 114, hier: S. 109 - 111 und 113 f.

[76] Im Kontext mit der Reform der Gemeinschaftsaufgaben wurde skizziert, daß es für die Erleichterung von Verhandlungen zwischen benachbarten Ländern zur Internalisierung von Nutzen-Externalitäten notwendig sein könnte, neue Institutionen zu schaffen; derartige Institutionen können es auch den Stadtstaaten erleichtern, von ihrem Umland Entgelte für die Nutzung zentralörtlicher Einrichtungen einzufordern, wenn die besondere Gewichtung ihrer Einwohner im Länderfinanzausgleich abgeschafft wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

VI. Weshalb ist es so schwer, den Föderalismus in Deutschland zu erneuern?

Die soeben skizzierten Reformmaßnahmen könnten dazu geeignet sein, zu einer nachhaltigen Stärkung der Gliedstaaten gegenüber dem Bund, damit zu einer allgemeinen Dezentralisierung des öffentlichen Sektors in der Bundesrepublik und möglicherweise zur Erhöhung des Wohlstands beizutragen.

Mit einer solchen Dezentralisierung des öffentlichen Sektors würde in Deutschland erstmalig ernsthaft versucht werden, dem säkularen Trend einer Zentralisierung der Staatstätigkeit – gemäß dem von Popitz postulierten „Gesetz von der Anziehungskraft des übergeordneten Etats" – entgegen zu wirken.[77] Das „Popitzsche Gesetz" ist ganz gewiß kein Naturgesetz, das mit menschlicher Kraft nicht überwunden werden könnte. Allerdings: Ein Blick auf die Ansätze der modernen „Ökonomischen Theorie des Institutionellen Wandels" läßt die Erwartung naheliegend erscheinen, daß ein in einer Volkswirtschaft einmal eingeschlagener institutioneller Entwicklungspfad grundsätzlich die Tendenz aufweist, sich selbst zu konservieren („Path-Dependence-Hypothese")[78]:

Volkswirtschaftliche Organisationen aller Art werden eingerichtet, um mit Hilfe und im Rahmen der vorhandenen staatlichen Basis-Institutionen Erträge für sich bzw. für ihre Mitglieder zu erzielen. Für diesen Zweck gehen volkswirtschaftliche Organisationen eine „symbiotische Beziehung" (North) mit den staatlichen Basis-Institutionen ein. Dies hat zur Folge, daß das Betreben dieser Organisationen generell nicht auf maßgebliche Veränderungen der gegebenen staatlichen Basis-Institutionen, sondern eher auf eine Weiterentwicklung des vorhandenen Institutionen-Musters (zur Erhöhung der organisationsspezifischen Erträge) ausgerichtet ist.[79]

Als potentielle Anbieter von Institutionenänderungen im Bereich des Föderalismus kämen in erster Linie die Exekutive sowie die Legislative

---

77 Zu der von Popitz gelieferten Begründung für sein „Gesetz" sowie zur finanzwissenschaftlichen Diskussion über das „Popitzsche Gesetz" vgl. die Darstellung bei M. T. W. Rosenfeld, Ausgabeneffekte kommunaler Funktionalreformen: Zum Problem der Operationalisierung und empirischen Überprüfung des Popitzschen Gesetzes von der Anziehungskraft des übergeordneten Etats, Baden-Baden 1985, S. 37 - 51.

78 Vgl. D. C. North, Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge etc. 1990, speziell S. 7f. und S. 99f.

79 Vgl. M. T. W. Rosenfeld, Evolution öffentlicher Aufgaben und Ökonomische Theorie des Institutionellen Wandels, Berlin 1996, insbesondere S. 56f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

von Bund und Ländern in Frage. Eine Betrachtung der Inzidenz der Nutzen und Kosten der heutigen deutschen Föderalismus-Institutionen macht deutlich, daß das Interesse unserer heutigen „Änderungs-Anbieter" an Maßnahmen in Richtung auf eine Abkehr vom bisherigen Entwicklungspfad des kooperativen Föderalismus nur sehr gering sein dürfte:[80]

Übersicht 3: Die Inzidenz der Nutzen und Kosten des deutschen kooperativen Föderalismus

	Nutzenträger	Kostenträger
A. Passiver Finanzausgleich	Arme Länder Bundestag Bundesregierung Landesregierungen Fachressorts	reiche Länder Landtage
B. Aktiver Finanzausgleich	Arme Länder Bundestag Bundesregierung Landesregierungen (z. T.)	reiche Länder Landtage

Diese Nutzen und Kosten erklären sich im einzelnen folgendermaßen:

- die armen Länder sind an der heutigen Umverteilung von Ressourcen zu ihren Gunsten interessiert und brauchen infolge des Übergewichts der Bundesgesetzgebung nur wenig Ressourcen für eine eigene Gesetzgebung aufzuwenden,
- der Bundestag, die Bundesregierung und alle Landesregierungen haben Vorteile aus dem großen Umfang der ihnen zustehenden Entscheidungsrechte, die der heutige Zustand gewährleistet,
- alle Landesregierungen haben Vorteile daraus, daß sie Kontrollrechte gegenüber der Bundesregierung ausüben und hierdurch ein besseres Image in der Öffentlichkeit erhalten, als wenn sie sich nur um Länderangelegenheiten kümmern würden,[81]
- alle Landesregierungen haben Vorteile aus dem heutigen Schutz vor Wettbewerb sowie aus der heute gegebenen Möglichkeit, die Einnah-

[80] Die im folgenden betrachteten Nutzen und Kosten decken sich nicht mit jenen, die in den Abschnitten III. und IV. skizziert wurden; dort ging es stets um gesamtwirtschaftliche, hier indes um organisationsspezifische Nutzen und Kosten.

[81] Vgl. F. W. Scharpf, Entwicklungslinien des bundesdeutschen Föderalismus, Bonn (Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V.) 1990, S. 1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

men der Länder durch die Bundesgesetzgebung zu erhöhen, ohne selbst gegenüber den Wählern die Verantwortung für höhere Steuerlasten übernehmen zu müssen,

- die Exekutive insgesamt profitiert von einer geringen Transparenz der staatlichen Entscheidungsfindung, die zur Folge hat, daß sich die Regierungen der Kontrolle durch die Wähler teilweise entziehen können, sowie von der Möglichkeit, die Verantwortung für Fehlentscheidungen auf die jeweils andere Ebene abzuwälzen,[82]
- die Fachressorts haben Vorteile aus der sog. „vertikalen Ressortkumpanei", die ihnen die Durchsetzung von fachspezifischen Interessen erleichtert: die einzelnen Fachbürokratien auf Bundes- und Länderebene können sich gegenseitig bei der Durchsetzung fachspezifischer Forderungen unterstützen,
- die reichen Länder könnten ohne die heutigen Regelungen für ihren Zuständigkeitsbereich Steuersenkungen oder gezielte Verbesserungen bei der öffentlichen Aufgabenerfüllung realisieren, die sich auf die regionale Wirtschaftsleistung weiter positiv auswirken können,
- die Landtage würden bei einem stärker kompetitiven Föderalismus mehr Bedeutung als heute erlangen können.

Bei zusammenfassender Betrachtung liegt es also im Interesse aller Regierungen, nicht nur jener des Bundes, sondern auch jener der Länder, am institutionellen Status quo festzuhalten und eher noch für weitere Zentralisierungen zu sorgen, als die Dezentralisierung ernsthaft in Angriff zu nehmen. Zwar könnten von den reichen Ländern die Nachteile des Status quo höher als seine Vorteile gewichtet werden. Da aber die armen Länder heute im Bundesrat die Mehrheit haben, können sie gemeinsam mit der Bundesregierung jede tiefgreifende Föderalismus-Reform verhindern; ob dies von den *Regierungen* der reichen Länder tatsächlich negativ gesehen wird, sei dahingestellt.

Folglich sitzen die Vertreter der Exekutive in einer Art „Falle", die man in Anlehnung an Scharpf als *„Föderalismus-Falle"* bezeichnen kann:[83] Wenn die heutigen Föderalismus-Institutionen in Richtung auf

---

[82] Vgl. zu diesen sowie weiteren „Verflechtungsvorteilen" der Politiker und Bürokraten aufgrund der heutigen Institutionen des kooperativen Föderalismus auch die zusammenfassende Darstellung bei M. T. W. Rosenfeld, Hat die Dezentralisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung eine Chance? Ein Versuch der Integration und Erweiterung vorliegender Hypothesen zum „Popitzschen Gesetz", in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 1989, S. 28 - 44, hier: S. 38f.

[83] F. W. Scharpf benutzte den Terminus der „Politikverflechtungs-Falle" (Vgl. F. W. Scharpf, Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deut-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

mehr Transparenz und Wettbewerb zwischen den Ländern reformiert werden würden, könnte der gesamtwirtschaftliche Wohlstand möglicherweise gesteigert werden; aber infolge der Vorteile des heutigen kooperativen Föderalismus besteht für die politischen Akteure (zumindest für jene, die Regierungsverantwortung tragen) kein Anreiz, eine nachhaltige Reform des Föderalismus in die Wege zu leiten ...

VII. Fazit

Da die Institutionen unseres kooperativen Föderalismus möglicherweise zu den gegenwärtigen wirtschaftlichen Problemen in Deutschland beitragen, aber nur einige der heutigen Institutionen mit wesentlichen Vorteilen verbunden sind, ist eine wesentliche Reform der bundesstaatlichen Ordnung zu befürworten. Ein erster Set von konkreten Reformmaßnahmen kann bereits jetzt empfohlen werden; für verschiedene Bereiche des föderativen Systems gibt es aber noch zahlreiche offene Fragen, die durch zukünftige Untersuchungen geklärt werden müssen, bevor auch für diese Bereiche Reformvorschläge postuliert werden können. Dabei ist zu betonen, daß eine marginale Reform etwa nur des Länderfinanzausgleichs auf jeden Fall nur wenig an den strukturellen Problemen des deutschen kooperativen Föderalismus ändern würde.

Es ist allerdings völlig unklar, wie in absehbarer Zeit ein Ausweg aus der skizzierten „Föderalismus-Falle" und damit eine Realisierung von wesentlichen Reformen gefunden werden kann. Wie gezeigt wurde, haben die Institutionen des deutschen Föderalismus die Tendenz, sich selbst bzw. den eingeschlagenen Entwicklungspfad der bundesstaatlichen Ordnung zu konservieren. Möglicherweise könnte die fortschreitende EU-Integration dazu führen, daß europaweit überlegt werden muß, welche Aufgaben und Einnahmen zukünftig der EU-Ebene bzw. den nationalen und regionalen Instanzen übertragen werden sollen; die EU-Integration könnte sich dann als Motor für das Aufbrechen von innerstaatlichen Verkrustungen erweisen – sofern auf europäischer Ebene nicht die gleichen Fehler wiederholt werden, die mit dem kooperativen Föderalismus in Deutschland gemacht wurden. Weiterhin wäre es denkbar, daß langfristig die „natürlichen" Änderungen in der Struktur der öffentlichen Aufgabenerfüllung zu einer faktischen Stärkung der regionalen Ebene führen könnten. Erste Tendenzen in diese Richtung lassen

---

scher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 26 (1985), S. 323 - 356).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

sich für die Bereiche der Wirtschaftsförderung und Arbeitsmarktpolitik bereits erkennen[84]; à la longue könnten sich derartige Tendenzen als wirksamer erweisen als die heutige „Föderalismus-Falle".

Literaturverzeichnis

Abromeit, H./F. W. *Wurm* (1996): Der bundesdeutsche Föderalismus – Entwicklung und neue Herausforderungen, in: Föderalismus in Deutschland, hrsg. von U. Andersen, Schwalbach/Ts., S. 10 - 23.

Boldt, H. (1992): Föderalismus im Widerstreit der Interessen – Die Bundesrepublik vor und nach der Finanzreform von 1969, in: Föderalismus in Deutschland, hrsg. von J. Huhn und P.-C. Witt, Baden-Baden, S. 145 - 164.

Brecht, A. (1932): Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Vorträge des Carnegie-Lehrstuhls für Außenpolitik und Geschichte an der Deutschen Hochschule für Politik, Heft 2, Leipzig und Berlin.

Ebert, W./S. *Meyer* (1999): Die Anreizwirkungen des Finanzausgleichs, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 79, S. 106 - 114.

Föderalismus (1977): hrsg. von G. Kirsch, Stuttgart und New York.

Füchsel, W.-D. (1985): Gemeinschaftsaufgaben, Spardorf.

Großekettler, H. (1994): Die deutsche Finanzverfassung nach der Finanzausgleichsreform, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Jg. 39, S. 83 - 113.

Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland (1982): vorgelegt vom Wissenschaftlichen Beirat beim BMF, Bonn.

Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland (1992): vorgelegt vom Wissenschaftlichen Beirat beim BMF, Bonn.

Häde, U. (1996): Finanzausgleich, Tübingen.

Hansmeyer, K.-H. (1967): Das Popitzsche Gesetz von der Anziehungskraft des zentralen Etats, in: Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben, hrsg. von H. Timm und H. Haller, Berlin, S. 197 - 229.

---

84 Beide genannten Aufgabenbereiche der Länder und Kommunen haben in den letzten Jahren an Bedeutung zugenommen: Bei zunehmender Harmonisierung wesentlicher wirtschaftspolitischer Rahmendaten auf der Ebene der EU ist der wirtschaftliche Wettbewerb zwischen den Nationalstaaten zunehmend zu einem Wettbewerb der Regionen auf dem Feld der Infrastrukturausstattung mutiert (vgl. hierzu auch F. W. Scharpf, Entwicklungslinien des bundesdeutschen Föderalismus, Bonn [Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V.] 1990, S. 22 f.); weil der Bund und die Bundesanstalt für Arbeit sich für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zugunsten der langzeitarbeitslosen Sozialhilfeempfänger nicht zuständig sehen und tendenziell die Lasten der (Langzeit-) Arbeitslosigkeit auf die Länder (bzw. die Kommunen) abwälzen, sahen sich die regionalpolitischen Akteure zunehmend veranlaßt, regionale bzw. kommunale Institutionen der Arbeitsmarktpolitik zu kreieren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Hansmeyer, K.-H. (1992): Die Entwicklung von Finanzverfassung und Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 1990 aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: Föderalismus in Deutschland, hrsg. von J. Huhn und P.-C. Witt, Baden-Baden, S. 165 - 183.

Homburg, S. (1994): Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 51, S. 324.

Huber, B./K. *Lichtblau* (1998): Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 78, S. 142 - 147.

Keller, T. (1961): Finanzausgleich I: Allgemeines, in: HdSW, Bd. 3, Stuttgart etc., S. 541 - 547.

Klemmer, P. (1987): Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur", in: Dezentralisierung des politischen Handelns (III), hrsg. von F. Schuster (Konrad-Adenauer-Stiftung), Melle, S. 299 - 349.

Loeffelholz, H. D. *von* (1993): Finanzreform 1969: Anspruch und Wirklichkeit. Eine kritische Analyse, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 41, S. 29 - 52.

Moll, B. (1924): Probleme der Finanzwissenschaft, Leipzig.

North, D. C. (1990): Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge etc.

Olbrich, J. (1987): Gemeindeverkehrsfinanzierung, in: Dezentralisierung des politischen Handelns (III), hrsg. von F. Schuster (Konrad-Adenauer-Stiftung), Melle, S. 394 - 413.

Olson, M. (1969): The Principle of „Fiscal Equivalence". The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government, in: American Economic Review – Papers and Proceedings, Bd. 59, S. 479 - 487.

Oschatz, G.-B. (1993): Die Stellung der Länder im Gesetzgebungsverfahren, in: Föderalismus in Deutschland und Europa, hrsg. von J.-D. Gauger und K. Weigelt, Köln, S. 40 - 48.

Ottnad, A./E. *Linnartz* (1997): Föderaler Wettbewerb statt Verteilungsstreit, Frankfurt (Main) und New York.

Peffekoven, R. (1994): Reform des Finanzausgleichs – eine vertane Chance, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 51, S. 281 - 311.

Perschau, O. D. (1998): Die Schwächen der deutschen Finanzverfassung, Berlin (Diskussionspapier 1998/11 des Fachbereichs 14 der Technischen Universität Berlin).

Popitz, J. (1927): Der Finanzausgleich, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 2., 1. Aufl., Tübingen, S. 338ff.

Rosenfeld, M. T. W. (1985): Ausgabeneffekte kommunaler Funktionalreformen: Zum Problem der Operationalisierung und empirischen Überprüfung des Popitzschen Gesetzes von der Anziehungskraft des übergeordneten Etats, Baden-Baden.

Rosenfeld, M. T. W. (1989): Hat die Dezentralisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung eine Chance? Ein Versuch der Integration und Erweiterung vorliegender

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Hypothesen zum „Popitzschen Gesetz", in: Archiv für Kommunalwissenschaften, S. 28 - 44.

Rosenfeld, M. T. W. (1996): Evolution öffentlicher Aufgaben und Ökonomische Theorie des Institutionellen Wandels, Berlin.

Rosenfeld, M. T. W. (1997): Arbeit statt/und Sozialhilfe?, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, Bd. 48, S. 241 - 268.

Rosenfeld, M. T. W. (1999): Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern?, in: Wirtschaft im Wandel, Jg. 5, Heft 4, S. 3 - 9.

Scharpf, F. W. (1985): Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 26, S. 323 - 356.

Scharpf, F. W. (1990): Entwicklungslinien des bundesdeutschen Föderalismus, Bonn [Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V.].

Scholz, R. (1993): Der Föderalismus im unitarischen Bundesstaat der Bundesrepublik Deutschland, in: Föderalismus in Deutschland und Europa, hrsg. von J.-D. Gauger und K. Weigelt, Köln, S. 20 - 30.

Sozialhilfe und Finanzausgleich (1990): hrsg. von W. Kitterer, Heidelberg.

Strauß, F. J. (1969): Die Finanzverfassung, München und Wien, S. 68 - 184.

Wagner, A. (1893): Grundlegung der politischen Ökonomie, 3. Auflage, Erster Theil, 2. Halbband, Leipzig, S. 892 - 915.

Abstract

The Present Problems and the Future of Cooperative Federalism in Germany

By Martin T. W. Rosenfeld

The German institutions of Cooperative Federalism *may* support the increase of public expenditures and tax burdens and *may* contribute to an insufficient economic performance at the national and regional level. We have only few empirical evidence for these costs of the institutional status quo. But as only some of the present institutions have to be preserved for the future (because their benefits may not be produced by other institutions), the article advocates for a major reform – although the so-called „Trap of Cooperative Federalism" will probably prevent such a reform for the next years or even decades.

JEL classification: H 1, H 7, R 5

Institute for Economic Research, Halle, Germany

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Wo stehen wir mit dem kooperativen Föderalismus in Deutschland?

Korreferat von Alois Oberhauser

Wissenschaft ist nicht frei von modischen Erscheinungen. Sie sind vor allem dadurch gekennzeichnet, daß Einzelaspekte übersteigert werden. Eine solche Einseitigkeit kennzeichnet auch die ökonomische Theorie des Föderalismus, die in den letzten Jahren als Gegenkonzept zum kooperativen Föderalismus herausgearbeitet wurde. Der Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften wird zum entscheidenden Kriterium erhoben. Er steigere maßgeblich die Effizienz. Eine Reihe von Vorschlägen zur Gestaltung des Finanzausgleichs ist daran ausgerichtet.

Die Ausführungen des Referenten und seine Urteile basieren in starkem Maße auf dieser Föderalismustheorie, wenn auch andere Gedanken mit einfließen. Die folgenden Überlegungen beziehen sich nur auf die zentrale Frage des Themas, ob vom kooperativen Föderalismus in Deutschland abgegangen werden soll. Dabei ist von vornherein zu berücksichtigen, daß der Finanzausgleich in einem föderativen Staat sehr unterschiedlich gestaltet werden kann. Das eigentliche Problem ist nicht die Entscheidung zwischen den beiden konträren Positionen, sondern in welcher Weise kooperative und Wettbewerbselemente miteinander verknüpft werden sollten.

Der Referent hat sein Thema sehr weit gespannt. Ihm geht es nicht nur um den Finanzausgleich innerhalb des föderalen Systems in der BRD, sondern auch um dessen sinnvollen Aufbau.

Die Gestaltung der föderalen Struktur eines Staates bedarf eines Abwägens der verschiedenen Vor- und Nachteile – gemessen an den relevanten Zielen. Die Einseitigkeit der ökonomischen Theorie des Föderalismus besteht darin, daß die konstitutiven Elemente einer privaten Wettbewerbswirtschaft auf den Staat übertragen werden. Die sich daraus ergebende vermeintliche Wachstumssteigerung über Anreizwirkungen wird zum überragenden Ziel.

Es ist daher auch nicht überraschend, daß die konstitutiven Elemente und Folgerungen der Staatstheorie und Gesellschaftslehre keine Rolle

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

spielen. Gemeinwohl, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip werden nicht einmal erwähnt. Verteilungsaspekte, die den Ausgleich im Rahmen des Finanzausgleichs bestimmen, werden heruntergespielt. Der horizontale Finanzausgleich soll (weitgehend) abgeschafft werden.

Es mag dahingestellt bleiben, inwieweit das ausschließlich am Eigeninteresse orientierte Verhalten der privaten Wirtschaftssubjekte eine geeignete Voraussetzung für die Wettbewerbstheorie sein kann. Wenn die ökonomische Theorie des Föderalismus diese Voraussetzung auf den föderativen Staat überträgt und ein Verhalten der politisch Verantwortlichen unterstellt, das lediglich auf das regionale Interesse der jeweiligen Gebietskörperschaften bezogen ist, kann dies nur als fragliches Vorgehen angesehen werden. Denkt ein bayerischer Ministerialbeamter nur an die fiskalischen Interessen Bayerns? Ist es realistisch anzunehmen, daß die politisch Verantwortlichen und die Beamten Tag für Tag gegen ihren Amtseid verstoßen, der sie auf das Wohl des deutschen Volkes verpflichtet? Warum wird nicht ähnlich einseitig unterstellt, daß Politiker nur ihre persönlichen Gewinninteressen verfolgen? Aufgrund der Ausgangsannahmen ist es nicht überraschend, daß in den Schlußfolgerungen des Referenten der kooperative Föderalismus mit negativen Schlußfolgerungen versehen wird.

Das heißt keineswegs, daß die konkrete Gestaltung dieser Form des Föderalismus in Deutschland nicht erhebliche Schwächen hätte. Diese sollten soweit wie möglich abgebaut werden. Problematisch ist jedoch die Einseitigkeit in der Argumentation des Referenten, die an einigen Beispielen aufgezeigt werden soll, die sich aber auch in vielen übersteigerten Formulierungen zeigt.

Es beginnt damit, daß der kooperative Föderalismus zu einer „Blokkadehaltung" und einem „Reformstau" führe. Sind das Trennsystem bei den öffentlichen Aufgaben und die Anwendung des Konnexitätsprinzips bei der Finanzierung wirklich ideale Lösungen? Spricht nicht auch vieles dafür, in einem kooperativen Zusammenwirken von Bund und Ländern die Aufgabenbewältigung zu suchen, wobei dem Bundesrat neben der Mitwirkung auch eine Kontrollfunktion zukommt? Es ist schon sehr einseitig, wenn darin eine Ausschaltung der Länderparlamente gesehen wird. Der „regionale Wettbewerb als Entdeckungsverfahren für effiziente Institutionen" werde, so wird argumentiert, erheblich eingeschränkt. Die Länder müßten sich „weniger um die Effizienz der Aufgabenerfüllung bemühen", „die Kosten der öffentlichen Aufgabenerfüllung in Deutschland" seien daher überhöht.

Besonders deutlich wird die Einseitigkeit der Argumentation, wenn es um die räumliche Verteilungsgerechtigkeit geht. So wird das verteilungs-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

politische Ziel des Finanzausgleichs in Form der im Grundgesetz verankerten „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" einfach in Frage gestellt. Es wird sogar bestritten, daß ein Bedürfnis nach „räumlicher Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" existiere. Faktisch heißt dies: Wer in einem armen Bundesland wohnt, muß mit geringeren staatlichen Leistungen wie zum Beispiel einer schlechteren Ausbildung seiner Kinder oder einer geringeren inneren Sicherheit zufrieden sein. Es ist schon makaber, wenn die ökonomische Theorie des Föderalismus den Staatsbürgern eine Abstimmung mit den Füßen nahelegt.

Innerhalb eines Zentralstaates würde eine Differenzierung der staatlichen Leistungen nach dem regionalen Steueraufkommen ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz sein. Nicht so nach der ökonomischen Theorie des Föderalismus. Da der Wettbewerb nahezu um jeden Preis gefördert werden soll, bleiben die steuerstarken Regionen begünstigt. Es ist eine gewagte Annahme, daß die regionalen Unterschiede im BIP und damit im Steueraufkommen primär auf Leistungen der jeweiligen Bundesländer beruhen. Niveau und Entwicklung der Pro-Kopf-Einkommen werden durch viele Faktoren und nur zum Teil, meist sogar nur in geringem Maße auch durch das finanzwirtschaftliche Handeln der Länder bestimmt. Es kann durchaus angebracht sein, ihnen in begrenztem Umfang Zuschlagsrechte zu den zentralen Steuern einzuräumen, doch lassen sich dadurch die wirtschaftlichen Unterschiede kaum abbauen. Die Gemeinden haben durch das Hebesatzrecht bei der Gewerbesteuer und der Grundsteuer bereits ein starkes Instrument für die Infrastruktur- und die Gewerbepolitik, ohne daß dies ausgleichend gewirkt hätte.

Aber nicht nur verteilungspolitische Argumente, sondern auch wachstumspolitische sprechen für einen intensiven Finanzausgleich. In der ökonomischen Theorie des Föderalismus bleibt meist unberücksichtigt, daß die staatlichen Leistungen nicht nur von der Höhe der laufenden Pro-Kopf-Ausgaben, sondern auch von der jeweils gegebenen Infrastrukturausstattung abhängig sind. Ein Vergleich mit den neuen Bundesländern macht dies besonders deutlich. Wenn man unterstellt, wofür einiges spricht, daß nicht nur bei den privaten Investitionen, sondern auch bei der staatlichen Infrastruktur von abnehmenden Grenzerträgen auszugehen ist, folgt bei einer Gemeinwohlorientierung staatlichen Handelns, daß die Infrastrukturausgaben auf die Bundesländer mit schlechter Ausstattung zu konzentrieren sind, also eine stärkere Nivellierung im Finanzausgleich vorzunehmen ist. Nur wenn man die Anreizeffekte maßlos überschätzt, kann es zu einer Verstärkung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums bei geringerer Nivellierung im Finanzausgleich kommen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Man gelangt daher zu der Schlußfolgerung, daß sowohl aus verteilungspolitischen als auch aus wachstumspolitischen Gründen eine Übernivellierung staatlicher Ausgaben angebracht erscheint. Bezogen auf die neuen Bundesländer ist eine solche Übernivellierung in den vergangenen Jahren auch bewußt erfolgt. Nur so ist es möglich, regionale Fehlbestände in der Infrastruktur und bei den daraus fließenden staatlichen Leistungen abzubauen. Wie eine derartige Finanzausgleichspolitik gestaltet werden sollte, ob sie zum Beispiel primär im Rahmen der vertikalen Finanzausgleichs erfolgen sollte, kann hier nicht diskutiert werden.

Noch ein drittes Argument spricht gegen das Vorherrschen eines Wettbewerbsföderalismus. Selbst bei einer Kooperation ist es schwer, zu einer abgestimmten Finanzpolitik zu gelangen, die auf eine wirtschaftliche Stabilisierung gerichtet ist. So wurde in den letzten Jahren auf allen staatlichen Ebenen eine Brüningsche Parallelpolitik betrieben, weil die einzelnen Gebietskörperschaften ihre Haushaltspolitik isoliert betrachten und die Rückwirkungen auf die Gesamtwirtschaft meist nicht berücksichtigen. Noch stärker ist eine solche Politik zu befürchten, wenn das föderative System überwiegend nach Wettbewerbsgesichtspunkten gestaltet wird.

Die ökonomische Theorie des Föderalismus hat lediglich dann einiges für sich, wenn im Ausgangszeitpunkt das Pro-Kopf-Einkommen und damit das Steueraufkommen in den einzelnen Regionen und zusätzlich die Ausstattung mit Infrastrukturkapital einigermaßen gleichmäßig sind. Beide Voraussetzungen sind in der Realität bei weitem nicht gegeben. Hier wie auch sonst bei der Anwendung mikroökonomischer Gleichgewichtstheorien wird in der ökonomischen Theorie des Föderalismus von Voraussetzungen ausgegangen, die mit der Realität nichts zu tun haben.

Das schließt nicht aus, daß in der Finanzwissenschaft und in der Politik zunehmend Ideen eines Wettbewerbsföderalismus vertreten werden. Im Gegensatz zu den Hauptrepräsentanten dieser Theorie beschränken sich jedoch die meisten Vorschläge auf begrenzte Umgestaltungen. Auch die Verfassungsklage Bayerns und Baden-Württembergs zielt lediglich auf eine geringere Nivellierung des Finanzausgleichs als derzeit. Allerdings wird in der Begründung verkannt, daß bereits bei einer Begrenzung der Ausgleichseffekte nach dem Halbteilungsgrundsatz, das heißt auf beispielsweise 50% der Abweichungen vom Durchschnitt, im Endeffekt die ärmeren Bundesländer außerstande sind, die Unterschiede im Entwicklungsstand und der Infrastruktur im Zeitablauf abzubauen. Nach den Forderungen Bayerns sollen auch die Sozialabgaben regional

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

differenziert werden, wodurch die Ausgleichseffekte abgeschwächt werden, die indirekt mit dem sozialen Leistungssystem verbunden sind. In beiden Reformvorschlägen kommt die abnehmende Bereitschaft zu verteilungspolitischen Maßnahmen zum Ausdruck, die generell die Diskussionen um die Steuer- und Finanzpolitik bestimmt. Der Finanzausgleich ist daher keine Ausnahme.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Der Staat im Standortwettbewerb

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Nationaler und regionaler Steuerwettbewerb – Problematik und empirische Relevanz

Von Thiess Büttner, Mannheim[1]

I. Einleitung

Der große Umfang der Literatur zum Steuerwettbewerb spiegelt nicht nur die Bedeutung in der wirtschaftspolitischen Diskussion wider, sondern ist auch darauf zurückzuführen, daß sich hier zwei Kernfragen der Ökonomie treffen: Einmal geht es um die grundsätzliche Frage, ob Wettbewerb zur Effizienz führt. Zum anderen geht es um die nicht minder bedeutsame Frage nach der ökonomischen Rolle des Staates. Ziel dieses Beitrags ist es, die Problematik des Steuerwettbewerbs in theoretischer Hinsicht zu verdeutlichen und empirische Evidenz zur Relevanz zu liefern. In einem kurzen Abriß der Literatur werden zunächst die Grundlinien der kontroversen Diskussion in der Ökonomie aufgezeigt. Ziel ist es, den Grund für die kontroverse Sicht herauszuarbeiten, nicht aber, einen umfassendenden Literaturüberblick zu geben.[2] Vor diesem Hintergrund werden dann zwei empirische Studien zum Steuerwettbewerb vorgestellt, die eine Einschätzung der tatsächlichen Bedeutung des regionalen wie auch des nationalen Steuerwettbewerbs erlauben.

In der wirtschaftspolitischen Diskussion ist „Steuerwettbewerb" heute ein gängiger Begriff. Allerdings wird der Begriff nicht einheitlich verwendet. Der Steuerwettbewerb ist eine besondere Wettbewerbssituation zwischen Gebietskörperschaften in einem integrierten Wirtschaftsraum. Insofern ist er ein Teil der umfassenderen Problematik der dezentralen Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben, die vielleicht eher als Fiskalwettbewerb charakterisiert werden könnte. Die Besonderheit des eigentlichen Steuerwettbewerbs liegt aber darin, daß sich der Wettbewerb auf das Instrument der Steuern konzentriert. Dennoch ist es für das Verständnis der Probleme und Grenzen des Steuerwettbewerbs wichtig,

[1] Ich danke Friedrich Heinemann und Peter Winker für hilfreiche Kommentare und Jonathan Beck für die Hilfe bei der Datenaufbereitung.

[2] Für einen aktuellen Überblick, s. Schulze/Ursprung, 1999.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

zumindest in der theoretischen Diskussion die Angebotsseite des öffentlichen Sektors in die Betrachtung des Steuerwettbewerbs einzubeziehen.

II. Der Steuerwettbewerb aus theoretischer Sicht

Kern des Steuerwettbewerbs ist die Existenz fiskalischer Externalitäten zwischen Gebietskörperschaften einer Ebene, indem steuerliche Regelungen in einer Gebietskörperschaft auf die fiskalischen Bedingungen in einer anderen Gebietskörperschaft wirken. Diese und andere fiskalische Externalitäten sind seit langem Gegenstand der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit den Konsequenzen ökonomischer Integration für die öffentliche Finanzwirtschaft. Im Falle der Konsumbesteuerung werden solche Externalitäten im Zusammenhang mit grenzüberschreitendem Handel diskutiert. Ebenso gelten Unterschiede in der Steuerlast zwischen Gebietskörperschaften als zentrale Determinanten der Migration von Haushalten und der Direktinvestitionen.

Während in der Frage der Existenz solcher Externalitäten weitgehend Einigkeit besteht, gehen die Auffassungen über deren Konsequenzen auseinander. Einerseits sind Thesen vom „Wettlauf nach unten" und dem „ruinösen Steuerwettbewerb" weit verbreitet, nach denen sich die Gebietskörperschaften in der Besteuerung gegenseitig unterbieten, um mobile Faktoren oder auch Nachfrage zu attrahieren. Andererseits wird die Wettbewerbssituation zwischen Gebietskörperschaften als Anreiz zu größerer Effizienz begrüßt. Die große Bandbreite solcher Auffassungen ist inhaltlich vor allem auf Unterschiede in der Berücksichtigung der Ausgabenseite der öffentlichen Hand zurückzuführen. Es liegt zwar nahe, daß die Mobilität von Haushalten und Faktoren der Besteuerung durch einzelne Gebietskörperschaften Grenzen auferlegt. Wenn man aber berücksichtigt, daß die steuerlichen Mittel zur Bereitstellung öffentlicher Leistungen verwendet werden, ist nicht ohne weiteres zu erkennen, wieso sich Haushalte jedweder Besteuerung entziehen sollten. Entsprechend läßt sich auch bei der Faktorbesteuerung argumentieren, daß Niedrigsteuerländer möglicherweise über eine schlechte Infrastruktur verfügen und so nicht zwangsläufig Faktoren anziehen.

Um die Bedeutung der Ausgabenseite für die Auseinandersetzung um den Steuerwettbewerb zu klären, beschränkt sich der folgende Abschnitt auf die allokative Funktion der öffentlichen Finanzwirtschaft. Der darauf folgende Abschnitt setzt sich dann mit dem eigentlichen Steuerwettbewerb auseinander.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

1. Mobilität und Allokationseffizienz

Während Mobilität zwischen Gebietskörperschaften in der Debatte um den Steuerwettbewerb problematisiert wird, kommt ihr durchaus auch eine effizienzfördernde Rolle zu. So vermutete Tiebout (1956) daß gerade durch Mobilität das Grundproblem der Präferenzbestimmung bei öffentlichen Gütern gelöst werden kann, indem die Haushalte ihren Wohnort unter den Gebietskörperschaften und damit das gewünschte Angebot an öffentlichen Gütern frei wählen können. Nachdem Tiebout selbst keine formale Argumentation gab, hat die finanzwissenschaftliche Literatur die Anwendungsbedingungen spezifiziert.[3]

Die vermutlich einflußreichste Entwicklung ist mit dem Schlagwort „Tiebout without Politics" belegt worden.[4] Ausgangspunkt dieser theoretischen Fundierung der Tiebout'schen Vermutung ist die Annahme vollständiger Mobilität, so daß ein Haushalt in allen Gebietskörperschaften den gleichen Nutzen erzielen wird. Unterschiede im Angebot öffentlicher Güter werden sich dann in der Rente des immobilen Faktors, also der Bodenrente, niederschlagen („kapitalisieren"). Unter diesen Annahmen signalisieren die Haushalte mit der Standortwahl ihre marginale Zahlungsbereitschaft. Eine lokale Politik, die darauf abzielt, die Bodenrente zu maximieren, wird sich quasi automatisch an den Präferenzen der Haushalte orientieren und stellt so eine effiziente Menge an öffentlichen Gütern lokal bereit.

Während diese allokative Aufgabe des Staates in gewissem Sinne von privaten Unternehmern erfüllt werden kann, welche die lokale Bodenrente nach Abzug der Kosten für die Bereitstellung öffentlicher Güter maximieren, ist eine willkürliche Aufteilung des Bodens auf die Gebietskörperschaften noch nicht optimal. Erst wenn der Boden so verteilt ist, daß in jeder Gebietskörperschaft die Bodenrente gerade die Finanzierung der öffentlichen Güter deckt, ist die dezentrale Wahrnehmung der Allokationsaufgabe effizient im globalen Sinne.[5]

Für eine solche Politik muß die Gebietskörperschaft allerdings ein ausreichendes steuerliches Instrumentarium zur Verfügung haben. Die Gebietskörperschaft muß vor allem in der Lage sein, die standortbezogene Rente abschöpfen zu können. Im Falle standortspezifischer Produktion kann gezeigt werden, daß eine lokale Bodensteuer in Verbindung

---

3 s. Postlep (1993) und Rubinfeld (1987).

4 vgl. Henderson (1985), s. auch Wildasin (1986), S. 81 ff.

5 Die optimale Größe der Gebietskörperschaften ist durch das Henry George Theorem bestimmt, s. Wildasin (1986), Wellisch (1999).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

mit einer lokalen Kopfsteuer ein ausreichendes Instrumentarium darstellt.[6] Während mit der lokalen Kopfsteuer die Externalitäten der Wanderungen internalisiert werden, stellt die Orientierung an der Bodensteuer die Effizienz und die ausreichende fiskalische Ausstattung der Gebietskörperschaft sicher, da das Aufkommen aus Kopfsteuern im allgemeinen nicht ausreicht, die Kosten der Bereitstellung öffentlicher Güter zu decken.[7]

Läßt man die Problematik der Existenz eines effizienten dezentralen Gleichgewichts einmal außer acht,[8] sind folgende Bedingungen zentral:

- Perfekte Mobilität
- Begrenzte, d.h. lokale Wirksamkeit der Ausgaben
- Vollständigkeit des steuerlichen Instrumentariums
- Politikorientierung am Einkommen des immobilen Faktors

Die Annahme der perfekten Haushaltsmobilität wird für größere regionale Einheiten sicherlich besonders unrealistisch erscheinen. Schon innerhalb von Staaten zeigen Migrationsstudien einen starken Distanzgradienten, also die starke Abnahme der Migrationsneigung mit der Entfernung. So findet beispielsweise in der Bundesrepublik der ganz überwiegende Teil der Migration innerhalb der Bundesländer statt.[9] Der Distanzgradient ist vor allem deswegen von Bedeutung, da er im Rahmen der Suchtheorie durch Informationsprobleme erklärt wird. Wenn aber solche Informationsschwierigkeiten über größere Entfernungen bestehen, kann Migration kaum die Präferenzen über die öffentlichen Leistungen offenlegen. Auch in der Literatur wird deswegen der Migration eine Rolle bei der Präferenzaufdeckung allenfalls innerhalb von Agglomerationsräumen zugeschrieben.[10]

Unterschiede in der Wirksamkeit öffentlicher Ausgaben werden seit langem in der Literatur zum fiskalischen Föderalismus problematisiert. Olson (1969) und Oates (1972) fordern, daß die Verteilung der Kompetenzen auf die verschiedenen Ebenen in der föderalen Struktur so vorgenommen werden sollte, daß öffentliche Güter, deren Wirksamkeit über lokale Gebietskörperschaften hinausgeht, dann auch von einer übergeordneten Ebene bereitgestellt werden. Wenn nämlich das Angebot öffentlicher Güter in einer Gebietskörperschaft einen Nutzen auch außerhalb erzeugt, würde dieses Gut von der betrachteten Gebietskörperschaft auf

6 s. Wildasin (1986).
7 vgl. Wellisch (1995, 1999).
8 s. hierzu Pines (1991).
9 s. Büttner (1999a, Kapitel 4).
10 vgl. Wildasin (1986), S. 72.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

einem ineffizient niedrigen Niveau angeboten. Allerdings bestehen Probleme bei der Existenz mehrerer regionaler Ebenen von Gebietskörperschaften. Da sich die verschiedenen Ebenen die gleiche immobile Steuerbasis teilen müssen, verhindern Anreizprobleme eine effiziente dezentrale Aufgabenerfüllung.[11]

Das Vorhandensein der notwendigen steuerlichen Instrumente ist zentral für die Effizienz dezentraler Kompetenzen. So zeigen Zodrow/Miezskowski (1986) in ihrem vielzitierten Aufsatz, daß die dezentrale Wahrnehmung der Allokationsfunktion im Fall der Finanzierung durch eine lokale Quellensteuer auf das Einkommen des mobilen Faktors zu einer Unterversorgung mit öffentlichen Gütern führt.[12]

Die Annahme, daß lokale Politik mehr oder weniger mittelbar darauf abzielt, den Wert des Grundvermögens und das Einkommen der anderen immobilen Faktoren zu erhöhen, erscheint diskussionswürdig. Da Politik gerade für die immobilen Faktoren von relativ großem Interesse ist, ist zumindest eine starke Motivation für die Einflussnahme auf die lokale Politik gegeben. Allerdings bleibt bei dieser Sicht der Politik die Bedeutung der Institutionen völlig unberücksichtigt.

Während die Vollständigkeit der Haushaltsmobilität fragwürdig erscheint, wird sie im Falle der Kapitalmobilität mitunter ohne weiteres akzeptiert. So setzen viele Beiträge zum Steuerwettbewerb gerade nicht am Ausgleich des Nutzens durch Mobilität der Haushalte, sondern an der analogen Bedingung für den Ausgleich der Nachsteuerrendite auf Investitionen an den verschieden Standorten an. Auch hier ist wiederum die Rolle der Ausgabenseite des öffentlichen Budgets zentral. Gibt es keine positiven Standorteffekte aus der Besteuerung, führt der Versuch der Quellenbesteuerung des mobilen Kapitals zu Ineffizienzen, wie beispielsweise bei Razin/Sadka (1991). Unter Berücksichtigung der Ausgabenseite aber läßt sich eine effiziente Bereitstellung öffentlicher Inputs bei dezentraler Wahrnehmung der Allokationsfunktion analog zur oben skizzierten Version des Tiebout-Modells bei Maximierung der Rente des lokalen Faktors ableiten.[13] Jedoch muß auch hier der lokale Faktor besteuert werden, um die Kosten für die Bereitstellung der Inputs zu decken.[14]

Im Falle öffentlicher Inputs müssen einschränkende Bedingungen an die Produktivität gestellt werden. Wie im Fall der Agglomerationseffekte

---

11 vgl. Hochman, Pines und Thisse (1995), s. a. Wellisch (1999).

12 s. hierzu auch die Übersicht von Wildasin/Wilson (1991).

13 s. Richter (1992, 1994) u. Wellisch (1995, 1999).

14 s. Sinn (1997 a).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

sind solche Beschränkungen der Produktivität zugleich auch Bedingungen für die Stabilität der räumlichen Verteilung der Produktion.[15] Hier zeigt sich eine interessante Parallele zur Wirkung von lokalen Skalenerträgen, die in der neueren regionalökonomischen Literatur intensiv diskutiert werden.[16] Wenn durch private Investitionen auch das Angebot an öffentlicher Infrastruktur ausgeweitet werden kann, wird der Standort gegebenenfalls für weitere private Investitionen attraktiver. Damit besteht die Möglichkeit, daß beispielsweise öffentliche Infrastrukturinvestitionen kumulative Entwicklungen anstoßen.[17] Generell würden solche Effekte aber die Effizienz der dezentralen Bereitstellung von unternehmensbezogenen lokalen öffentlichen Gütern in Frage stellen.

2. Mobilität und Steuerwettbewerb

Vereinfachend läßt sich aus der voranstehenden Diskussion schließen, daß die Verbindung von lokaler Steuerzahllast und den Standortvorteilen aus den Aktivitäten der Gebietskörperschaften für eine Effizienz dezentraler, unkoordinierter Steuerentscheidungen von zentraler Bedeutung ist. Hält eine solche Verbindung schon bei der Allokationsfunktion des Staates nur bedingt, so läßt sie sich insbesondere für die Distributionsfunktion bezweifeln. Zwar kann die individuelle Unsicherheit über zukünftiges Vermögen und zukünftige Einkommensentwicklung neben reinem Altruismus positiven Nutzen auch für die Zahlenden in der Umverteilung begründen.[18] Wenn unterstellt wird, daß die Nutzenfunktionen innerhalb der Region stärkere Interdependenzen aufweisen, würde die interpersonale Umverteilung innerhalb von Regionen noch am wenigsten als Belastung angesehen. Hier zeichnet sich eine Begründung für die Dezentralisierung der interpersonellen Umverteilung ab.[19] Allerdings setzt die Zustimmung zur Umverteilung aus Gründen der Unsicherheit voraus, daß die Individuen stets in einer Risikosituation stehen und nicht im Rahmen einer ex-post Betrachtung den Verteilungsklub verlassen oder hinzutreten.[20]

Sieht man von negativen Externalitäten der Verteilungsauseinandersetzungen selbst ab, fallen also zumindest ex-post Steuerzahllast und

---

15 s. Richter (1992, 1994).
16 z.B. Krugman (1991). s. Büttner (1999a, Kapitel 2) für eine Übersicht.
17 s. Richter (1992, 1994) u. Martin/Rogers (1995).
18 vgl. Hochman/Rodgers (1969).
19 vgl. Pauly (1973).
20 vgl. Sinn (1994).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

standortspezifischer Vorteil auseinander. Bei gegebenem Einkommen reduziert sich die Standortentscheidung für die Nettozahler im Umverteilungssystem auf die Wahl des Standorts mit den geringsten Steuerabzügen. Solange das Wohnsitzprinzip bei der Besteuerung durchgehalten werden kann, beschränkt sich der Einfluß einer standortspezifischen interpersonellen Umverteilung auf die Standortwahl von Haushalten. Allerdings steht die höhere Faktormobilität verbunden mit dem Problem der Steuerehrlichkeit einer rigorosen Umsetzung des Wohnsitzprinzips entgegen, indem die Erfassung der externen Einkünfte dem Fiskus Schwierigkeiten bereitet. Sinn (1990, 1997b) und Owens (1993) verweisen in diesem Zusammenhang auf die Erfahrungen mit der Einführung der Quellensteuer auf Zinserträge in Deutschland. Kann der Fiskus aber die Erträge mobiler Faktoren im Rahmen der persönlichen, wohnsitzbezogenen Einkommensbesteuerung nicht erfassen, wird er sich u. U. auf die Quellenbesteuerung am Standort verlegen. Eine solche Besteuerung der mobilen Faktoren am Standort aus fiskalischen Gründen führt allerdings zu Verzerrungen der Standortwahl. Die Faktorallokation ist unter diesen Voraussetzungen nur effizient bei harmonisierten Steuersätzen.

In der Literatur wird die Ineffzienz der unkoordinierten, fiskalisch motivierten Steuersatzwahl vor allem für die Kapitaleinkommensbesteuerung diskutiert.[21] Für diesen Fall kann der Steuerwettbewerb in der bekannten Art und Weise formalisiert werden. Die gleichgewichtige Allokation des mobilen Faktors Kapital auf zwei Standorte ist unter Annahme einer neoklassischen Produktionsfunktion wie folgt charakterisiert:

$$(1) \qquad \begin{aligned} (1-t_1)f'(k_1) &= (1-t_2)f'(k_2), \\ k &= k_1 l_1 + k_2 l_2, \qquad l_1 + l_2 = 1, \end{aligned}$$

wobei $f'(k_i)$ den Grenzertrag des in Gebietskörperschaft i investierten Kapitals in Abhängigkeit von der Intensität des Kapitals k_i in Einheiten des immobilen Faktors l_i angibt. t_i repräsentiert den lokalen Quellensteuersatz auf Kapitalerträge, und k das gegebene Faktorverhältnis im Wirtschaftsraum. Geht Gebietskörperschaft 1 davon aus, daß die andere Gebietskörperschaft ihre Steuersatzentscheidung beibehält, folgt eine inverse Beziehung zwischen dem am Standort eingesetzten Kapital und dem Steuersatz:

$$\frac{dk_1}{dt_1} < 0.$$

21 s. z. B. Razin/Sadka (1991).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Der Grund ist der, daß ein höherer Steuersatz zunächst die Nettorendite verringert. Sie kann aber nur dann das gleichgewichtige Niveau wieder erreichen, wenn sich durch Kapitalabwanderung die Grenzproduktivität erhöht.

Das Verhalten der Gebietskörperschaft läßt sich nun aus einem Optimierungsansatz herleiten. Hierbei ist beispielsweise zu unterstellen, daß die Gebietskörperschaft daran interessiert ist, einerseits das Steueraufkommen zu maximieren, und andererseits die Produktivität des immobilen Faktors zu steigern, entsprechend der folgenden Nutzenfunktion:

$$U_1 = U_1\big(\, t_1 f'(k_1) k_1,\; f(k_1)\,\big). \tag{2}$$

Unter der Nebenbedingung von Gleichung (1) läßt sich dann ein optimaler Steuersatz finden:[22]

$$t_1^* = t_1\big(\overbrace{t_2}^{+},\; \overbrace{(l_1/l_2)}^{+}\,\big). \tag{3}$$

Der optimale Steuersatz bestimmt die Reaktionsfunktion der einen Gebietskörperschaft auf die Steuerentscheidung der anderen. Betrachten wir den Wettbewerb zweier Gebietskörperschaften, können wir annehmen daß eine entsprechende Gleichung auch für die Steuersatzwahl der anderen Gebietskörperschaft gilt, und ähnlich dem Dyopol der Preistheorie ist das Nash-Gleichgewicht durch den Schnittpunkt der beiden Reaktionsfunktionen charakterisiert. Und entsprechend dem Dyopol der Preistheorie können beide Gebietskörperschaften von einer Abstimmung der Steuersätze profitieren.

Neben dem Steuersatz der anderen Gebietskörperschaft enthält Gleichung (3) auch die Aufteilung des immobilen Faktors auf die beiden Gebietskörperschaften. Der mit der Größe ansteigende Steuersatz ergibt sich aus einem Marktanteilseffekt beim immobilen Faktor.[23] Je größer nämlich der Anteil des immobilen Faktors in Region 1 ist, desto schwächer ist die adverse Wirkung eines höheren Steuersatzes $\left(\dfrac{d^2 k_1}{dt_1 dl_1} < 0\right)$. Im Extremfall, wo das ganze Angebot des immobilen Faktor in einer Region konzentriert ist, bzw. diese Region im Verhältnis sehr groß ist, hat eine Steuersatzänderung gar keine Wirkung für diese Region – das Kapitalangebot ist unelastisch. Anders als beispielsweise in der Theorie

[22] s. Büttner (1999b) für die formale Ableitung unter Berücksichtigung der Produktivitätseffekte öffentlicher Güter.

[23] vgl. Bucovetsky (1991) und Wilson (1991).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

der optimalen Zölle ist der größere Marktanteil am immobilen Faktor aber keine Quelle für Wohlfahrtsgewinne. Da sich mit einem höheren Steuersatz in der größeren Region das Faktorangebot für die kleinere Gebietskörperschaft erhöht, wird hier nämlich eine positive Externalität ausgeübt. So läßt sich zeigen, daß die kleinere Region vom Steuerwettbewerb profitiert.[24] Hat aber die betrachtete Gebietskörperschaft einen kleinen Anteil am Angebot des immobilen Faktors und eine starke Präferenz für die Wirtschaftsförderung, das heißt für die Produktivität des immobilen Faktors, wird sie einen vergleichsweise niedrigen Steuersatz setzen. Insofern die meisten Länder in globaler Sicht klein sind, bestätigt dies die Sicht einer weitgehenden Reduktion der Kapitaleinkommensbesteuerung bei globaler Kapitalmarktintegration. Es wird dabei allerdings vorausgesetzt, daß die öffentlichen Ausgaben keinen Effekt auf die Rendite haben.

Im Fall der Kapitalmarktintegration einer kleineren Gruppe von Gebietskörperschaften werden sich die Steuersätze nicht nur aufgrund von Größenunterschieden sondern auch dann unterscheiden, wenn die Präferenzen der Gebietskörperschaften bezüglich Steueraufkommen und Produktivität zwischen den Gebietkörperschaften variieren. Bei Steuersatzunterschieden ist das skizzierte Gleichgewicht ineffizient. Erst wenn beide Gebietskörperschaften den gleichen Steuersatz setzen, ist das Standortgleichgewicht (s. Gleichung (1)) nämlich identisch mit der Bedingung für eine effiziente Kapitalallokation. Ob sich aus einer Steuerharmonisierung und dem Effizienzgewinn in der Produktion bzw. dem Aufkommenszuwachs aber letztlich Wohlfahrtseffekte ergeben, hängt wiederum entscheidend von der Beurteilung der Verwendung der Mittel ab. Da das Modell des Steuerwettbewerbs gerade dort ansetzt, wo die dezentrale Effizienz und damit die Marktanalogie des fiskalischen Wettbewerbs nicht gilt, rückt wieder das grundsätzliche Problem des effizienten Angebots öffentlicher Güter und damit der öffentlichen Willensbildung in den Mittelpunkt. Deswegen muß der allokativen Mehrbelastung und dem Aufkommensverlust durch den Steuerwettbewerb die Vergeudung der Steuergelder durch eine ineffiziente Verwendung gegenübergestellt werden. Überwiegt die Ineffizienz in der Verwendung, muß die Kooperation zwischen Gebietskörperschaften fragwürdig erscheinen; hier kann der Wettbewerb u. U. trotz seiner Verzerrungen wohlfahrtssteigernd wirken.[25] Auf diese disziplinierende Wirkung des Wettbewerbs haben besonders deutlich Brennan/Buchanan (1980, p. 184) hingewiesen.

---

[24] vgl. ebendort.

[25] vgl. Hange/Wellisch (1998).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Ähnlich fordern auch Frey/Eichenberger (1996) eine Stimulierung des Wettbewerbs zwischen den Gebietskörperschaften durch gezielte Überlappungen in der Versorgung mit öffentlichen Gütern obwohl damit doch in der idealen Ökonomie auch eine Ineffizienz durch Überversorgung verbunden wäre.

III. Der Steuerwettbewerb aus empirischer Sicht

Die im vorangegangenen skizzierten Überlegungen zum Steuerwettbewerb sind nur sehr bedingt auf reale Gegebenheiten anzuwenden. Dies ist weniger auf den Abstraktionsgrad zurückzuführen als vielmehr auf die Abhängigkeit zentraler Aussagen von mehr oder weniger willkürlich getroffenen Annahmen. So wäre unter anderem zu klären, welchen Stellenwert fiskalisch induzierte Mobilität wirklich hat, inwieweit hierbei auch von der Ausgabenseite des Budgets Anreize zu Faktorbewegungen ausgehen, und wie sehr die Finanzpolitik durch den Steuerwettbewerb bestimmt ist.

Die Frage nach der fiskalisch induzierten Mobilität kann zunächst für Haushalte gestellt werden. Beispielsweise sind die starken regionalen Unterschiede im US Wohlfahrtssystem, nach verschiedenen empirischen Studien zu urteilen, durchaus relevant für die Migration.[26] Auch innerhalb Europas bestehen erhebliche fiskalische Anreize für Migration, die eine Relevanz auch für Europa andeuten.[27] Der negative Effekt der Besteuerung und der positive Effekt öffentlicher Dienste ist gegenüber der wohlfahrtsinduzierten Migration schlechter belegt.[28] Allerdings finden Kirchgässner/Pommerehne (1996) in einer Studie der Determinanten der Einkommensverteilung in Schweizer Kantonen Belege für das Motiv der Steuervermeidung durch Standortwahl bei höherem Einkommen. Auch Nechyba/Strauss (1997) belegen explizit die Wirkung von Steuern und Bildungsaufgaben auf die lokale Standortwahl von Haushalten.

In der Diskussion um die empirische Wirkung der Kapital- und Unternehmensbesteuerung überwiegt die Betrachtung der Steuerwirkungen. Zahlreiche empirische Studien messen die Unterschiede in den effektiven durchschnittlichen und marginalen Steuersätzen,[29] wobei die Konsequenzen auf die Standortentscheidungen im Rahmen von Investionsfunk-

---

26 s. Moffitt (1992).

27 s. Wildasin (1994).

28 s. Charney (1993) für eine Übersicht.

29 s. z.B. OECD (1991), Europäische Kommission (1992) und Chennels/Griffith (1998).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

tionen zu ermitteln wären. Ein weiterer Schwerpunkt in der Literatur liegt auf der Wirkung der Besteuerung auf internationale Direktinvestitionen. Trotz der methodischen Schwierigkeiten und den Mängeln der Statistik der internationalen Kapitalbewegungen[30] existiert inzwischen deutliche Evidenz für den Einfluß der Steuerunterschiede.[31] Neben der Wirkung der Besteuerung versuchen verschiedene Studien auch Produktivitätseffekte der öffentlichen Leistungen zu ermitteln. Angeregt von den stark positiven Effekten, wie sie Aschauer (1989) auf Makroebene belegte, wurden zahlreiche Studien angestellt, die allerdings recht unterschiedliche Ergebnisse fanden.[32]

Im weiteren möchte ich mich aber auf die dritte aufgeworfene Frage konzentrieren, nämlich ob und in welchem Ausmaß sich die konkrete Finanzpolitik in einem Wettbewerb bei der Besteuerung der mobilen Faktoren engagiert. Hierbei wird vermieden, Aussagen auf Basis einzelner Fallbeispiele zu treffen, mit denen sich letzlich immer alles belegen lässt. Vielmehr wird im Rahmen der engen Grenzen des empirischen Materials die Bedeutung des Steuerwettbewerbs für die Finanzpolitik im Allgemeinen bestimmt. In einem ersten Abschnitt wird auf den regionalen Steuerwettbewerb in einem integrierten Wirtschaftsraum eingegangen. Als Untersuchungsgegenstand bietet sich hier die deutsche Gewerbesteuer an, deren Hebesatz von einer sehr großen Zahl von Kommunen autonom gesetzt wird. Neben der großen Anzahl von Einheiten spricht für diese Wahl auch die lange Erfahrung mit der lokalen Autonomie in der Hebesatzbestimmung. Ein zweiter Abschnitt wird sich dann mit der Frage nach der Finanzpolitik im Steuerwettbewerb anhand der Erfahrungen mit dem europäischen Integrationsprozeß auseinandersetzen.

1. Steuerwettbewerb bei der Gewerbesteuer?

Die Gewerbesteuer ist für die Kommunen von großer Bedeutung, finanziert sie doch etwa 13,8 Prozent der Budgets der Kommunen in den alten Ländern.[33] Im Jahre 1995 liegt der Spitzensatz der Gewerbesteuer bei einem Hebesatz von über 500 % (Frankfurt), wogegen beispielsweise in Rheinland–Pfalz manche Gemeinden einen Hebesatz von gerade über

30 s. Sachverständigenrat (1996).

31 s. z.B. Hines (1996), Devereux/Griffith (1998) und die Übersicht von Hines (1997).

32 s. Gramlich (1994), Seitz (1995a,1995b,1995c), Richter et al. (1996) und Holtz-Eakin/Schwartz (1995).

33 Durchschnitt 1995-1997, Finanzbericht 1999.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

250 % ansetzen. Hier deutet sich schon innerhalb der alten Länder ein substantieller Spielraum für einen Wettbewerb um Kapital an. Weitere Instrumente eines solchen Wettbewerbs bieten sich den Gebietskörperschaften in ihrer Kontrolle der Flächen und Bebauung und über Ausgabenentscheidungen. Während es naturgemäß eine empirisch schwierig zu beantwortende Frage ist, ob Kommunen über solche weiteren Instrumente miteinander im Wettbewerb stehen,[34] sind die Chancen für eine Beurteilung der kommunalen Steuerpolitik nicht schlecht. Die Regeln der Gewerbesteuer sind einheitlich – abgesehen von der Befreiung von der Gewerbekapitalsteuer der neuen Länder vor ihrer Abschaffung. Autonomie besteht letztlich nur in der Wahl des Hebesatzes.

Bei Vorliegen einer Wettbewerbssituation ist zu vermuten, daß die Kommunen ihre Hebesatzentscheidungen nicht unabhängig voneinander treffen, sei es, daß sie einen aktiven Steuerwettbewerb betreiben, oder daß sie durch Verabredungen ihre Hebesatzentscheidungen koordinieren. Eine zentrale Schwierigkeit, die Interdependenz der Steuersatzentscheidungen empirisch zu überpüfen, liegt darin, festzulegen, welche Kommunen in einer potentiellen Wettbewerbssituation stehen. Im folgenden will ich mich auf eine naheliegende Hypothese konzentrieren, die von räumlichen Transaktionskosten ausgeht, sei es durch Transportkosten oder Informationsschwierigkeiten. Bei solchen „Raumüberwindungskosten" stehen Kommunen am ehesten mit ihren geographischen Nachbarn im Wettbewerb.[35] Eine Reihe von Studien für die USA belegen einen lokalen Wettbewerb bei der Besteuerung[36] und bei den Ausgaben.[37]

Für die Zwecke der Modellspezifikation wäre von daher zu unterstellen, daß jede Kommune i einen aus ihrer Sicht und unter Berücksichtigung der Umstände zum Zeitpunkt t optimalen Hebesatz $T^*_{i,t}$ bestimmt, der seinerseits vom Hebesatz in der Nachbarschaft $T^N_{i,t}$ abhängt. Soll aus einem Zusammenhang bei den Steuersätzen auf Steuerwettbewerb geschlossen werden, ist darüberhinaus sicherzustellen, daß nicht dritte, unberücksichtigte, Variablen $X_{i,t}$ die gemeinsame Bewegung treiben. Solche Bewegungen können sich aus gleichgerichteten Veränderungen auf der Ausgabenseite, wie beispielsweise bei den Umlagen, ergeben. Insbesondere sind auch für die Kommune hinzunehmende Einnahmeent-

---

34 zur Infrastruktur s. Seitz (1995 a, 1995 b, 1995 c), zur Flächenpolitik s. Lehmann-Grube/Pfähler (1998).

35 Seitz (1995 a, 1995 b) findet empirische Belege für einen Wettbewerb zwischen kreisfreien Städten mit ähnlicher Beschäftigungsstruktur.

36 s. Inman (1989) und Ladd (1992).

37 s. Case et al. (1993) und McHone (1987).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

wicklungen als erklärende Variablen zu berücksichtigen. Neben exogenen Änderungen in den Zuweisungen sind hier auch prädeterminierte Größen einzubeziehen, beispielsweise die Zinsausgaben.

Schon wegen der Verzögerung durch den Entscheidungsprozeß auf kommunaler Ebene ist kaum zu erwarten, daß der tatsächliche Hebesatz immer mit dem optimalen Hebesatz übereinstimmt. Auch die geringe Dynamik der Hebesätze, verglichen mit den Bewegungen der verschiedenen Einnahmen, spricht vielmehr für die Beschreibung der Hebesatzentscheidung durch einen partialen Anpassungsprozeß.[38] Aus diesen Überlegungen heraus wäre folgende Modellspezifikation zu wählen:

$$T_{i,t} - T_{i,t-1} = -a_0\left(T_{i,t-1} - T^*_{i,t}\right) + \epsilon_{i,t}, \qquad 0 < a_0 \leq 1, \tag{4}$$

wobei

$$T^*_{i,t} = b_1 T^N_{i,t-1} + a_{1,i} + a_{2,t} + a_3 X_{i,t-1}, \tag{5}$$

Gleichung (4) beschreibt die Hebesatzänderungen in der betrachteten Periode gegenüber der Vorperiode als Anpassung an die Differenz zwischen tatsächlichem und optimalen Hebesatz in der Vorperiode, wobei a_0 die Anpassungsgeschwindigkeit angibt. Ist a_0 gleich eins, ist die Anpassung so schnell, daß optimaler und tatsächlicher Hebesatz immer übereinstimmen. Für Werte kleiner als eins braucht die Anpassung Zeit, im Extremfall ($a_0 = 0$) kommt eine Anpassung nie zustande. Gleichung (5) beschreibt den optimalen Hebesatz, wobei b_1 den Effekt des Hebesatzes der Nachbarschaft mißt. Ist b_1 nahe eins, wird die betrachtete Kommune ihren Hebesatz langfristig proportional zur Nachbarschaft verändern. Ist b_1 nahe bei Null gibt es keinen Einfluß des Hebesatzes in der Nachbarschaft auf die eigene Hebesatzentscheidung. $a_{1,i}$ ist eine kommunenspezifische Konstante, die den Effekt lokaler unveränderlicher Charakteristika von Relevanz für die Hebesatzentscheidung auffängt, beispielsweise des zeitinvarianten Bestandes an Infrastruktur. Ähnlich ist $a_{2,t}$ eine zeitspezifische Konstante, die gleichmäßig auf alle Kommunen im Zeitpunkt t einwirkende relevanten Einflußfaktoren auffängt. Allerdings unterstellt diese Spezifikation, daß alle Einflußfaktoren über den gleichen Anpassungsprozeß berücksichtigt werden.

Stimmt die Kommune ihre Hebesatzänderungen mit den Nachbarn ab oder reagiert unmittelbar auf Entscheidungen der Nachbarn, ist zusätzlich die gleichzeitige Hebesatzänderung der Nachbarn aufzunehmen. Dann ergibt sich folgende Erweiterung für Gleichung (4):

---

38 vgl. Seitz (1995 b, 1995 c).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

$$(6) \qquad T_{i,t} - T_{i,t-1} = b_2\left(T^N_{i,t} - T^N_{i,t-1}\right) - a_0\left(T_{i,t-1} - T^*_{i,t}\right) + \epsilon_{i,t}\,.$$

Hier mißt b_2 nun den kurzfristigen Zusammenhang zwischen den Hebesatzänderungen der Kommune und der Nachbarschaft, wogegen b_1 in Gleichung (5) den langfristigen räumlichen Zusammenhang zwischen den Niveaus abbildet. Geht man davon aus, daß abgestimmte Hebesatzänderungen eher gleichzeitig vollzogen werden, aber verzögerte Reaktionen die Konkurrenzsituation reflektieren, identifiziert b_1 in Gleichung (5) die Reaktionsfunktion im Steuerdiagramm.

Datenbasis einer entsprechenden empirischen Analyse sind die Kommunen in Baden-Württemberg. Einer kleinen Zahl von kreisfreien Städten steht hier eine Vielzahl von kreisangehörigen Gemeinden mit Größenunterschieden bis zu 100 000 Einwohnern gegenüber (siehe Tabelle 1). Wegen Unterschieden in der Stellung im Finanzausgleich und im System der Gebietskörperschaften empfiehlt sich eine Trennung der kreisfreien Städte von den kreisangehörigen Gemeinden. Auf Grund der geringen Fallzahl von kreisfreien Städten beschränkt sich die Analyse aber auf die kreisangehörigen Kommunen.

Tabelle 1: Kommunen in Baden-Württemberg

Bevölkerung	Gruppe	Kreisangehörige Gemeinden	Kreisfreie Städte
über 100 000	I	1	8
50 000 - 100 000		11	1
20 000 - 50 000		63	.
10 000 - 20 000	II	127	
5 000 - 10 000		238	.
2 000 - 5 000	III	420	.
1 000 - 2 000	IV	148	
500 - 1 000		45	
unter 500		49	.
Summe		1102	9

Bei den kreisangehörigen Kommunen ist die rein geographische Nachbarschaft von der Zugehörigkeit zum gleichen Kreis zu trennen. Aufgrund der Zusammenarbeit in den Kreistagen ist gerade bei Zugehörigkeit zum gleichen Kreis eher ein Zusammenhang in der Besteuerung durch abgestimmtes Verhalten zu erwarten. Insofern werden zwei Nach-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

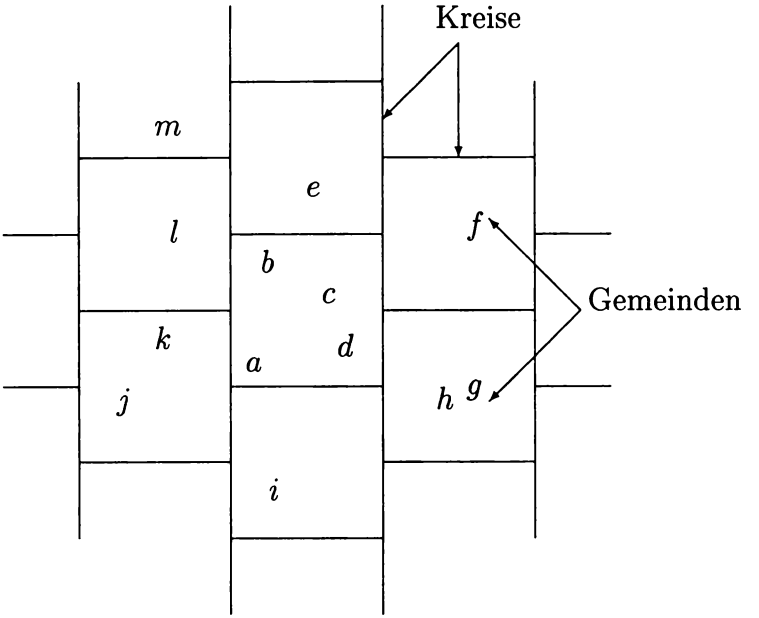


Abbildung 1: Schema der Nachbarschaft

barschaftskonzepte verwendet, wie Abbildung 1 verdeutlicht. Während die Quadrate einzelne Kreise andeuten, repräsentieren die Buchstaben Kommunen. Betrachten wir Kommune a im Mittelpunkt des Schemas. Kommunen $b - d$ sind benachbart, im Sinne gleicher Kreiszugehörigkeit. Zusätzlich hat Kommune a auch geographische Nachbarn, hier definiert als Menge der Gemeinden, die einem Kreis mit gemeinsamer Grenze zum Heimatkreis angehören. In der Abbildung sind das die Kommunen $e - l$. Zur Kommune m besteht keine unmittelbare Nachbarschaft. Aber Kommune m ihrerseits ist benachbart mit e und l.

Für die empirische Analyse ist der Hebesatz in der Nachbarschaft jeweils als das mit der inversen Distanz der Gemeinden gewichtete Mittel berechnet. Diese Spezifikation hat sich im Rahmen einer detaillierten, räumlich–statistischen Analyse generell durch die beste Anpassung an die Daten ausgezeichnet.[39] Unterstellt man, daß die Kommune

[39] Die Spezifikation der räumlichen Gewichtungsmatrix ist ein zentrales Problem in der räumlichen Statistik. In der Literatur werden vor allem bevölkerungs- und distanzbasierte Gewichte vorgeschlagen, die Auswahl erfolgt nach der Anpassungsgüte (vgl. Haining, 1990). Für den gegebenen Datensatz zeigt Büttner (1999b), daß die Verwendung inverser Distanzen bessere Ergebnisse als triviale und bevölkerungsbasierte Gewichte erzielt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

bei ihrer Hebesatzentscheidung die Vorteile aus dem zusätzlichen Steueraufkommen den adversen Konsequenzen für lokale Produktion und Beschäftigung gegenüberstellt, ist vor allem die fiskalische Situation entscheidend für die Hebesatzwahl. Von daher erscheint es sinnvoll, als weitere erklärende Variablen neben dem Hebesatz in der Nachbarschaft Indikatoren der fiskalischen Leistungsfähigkeit zu verwenden,[40] die als exogen oder zumindest prädeterminiert bezüglich kommunaler Entscheidungen aufgefaßt werden können. Insofern unmittelbare Entscheidungsgrößen der Kommune nicht als erklärende Variable aufgenommen werden, sind Gleichungen (5) und (6) also als reduzierte Form aufzufassen. Folgende Größen aus der Finanzstatistik werden als erklärende Variable verwendet:

ZUWEIS Schlüsselzuweisungen pro Kopf im Vorjahr
ZINS Zinsausgaben pro Kopf im Vorjahr
EINKST Gemeindeanteil aus der Einkommensteuer pro Kopf im Vorjahr
ERTRAG Grundbetrag der Gewerbesteuer pro Kopf im Vorjahr
GRVERM Grundbetrag der Grundsteuer, Typ B, pro Kopf im Vorjahr

Neben den Schlüsselzuweisungen (ZUWEIS) werden keine anderen Zuweisungen berücksichtigt, da ihr Erhalt Entscheidungen der Kommune voraussetzt bzw. weil sie für eine allgemeine Verwendung nicht zur Verfügung stehen. Die Zinsausgaben (ZINS) sind durch die vorherige Verschuldung bestimmt. Ihre Höhe legt fest, inwieweit Verschuldung als Alternative zur Besteuerung gangbar ist. Die drei folgenden Variablen bestimmen die Einnahmesituation der Kommune. Da bei Grundsteuer und Gewerbesteuer ein Hebesatzrecht besteht, wird hier der vom Hebesatz unabhängige Grundbetrag verwendet.

Die Resultate der Kleinstquadrate–Schätzung (OLS) für alle 1102 kreisabhängigen Gemeinden sind in Spalte (1) der Tabelle 2 wiedergegeben.[41]

---

40 vgl. die Analyse der Gebührenpolitik bei Hernold/Rappen (1998).

41 Die Verwendung des OLS Schätzers bei Präsenz räumlich verzögerter Variablen wird in der räumlichen Statistik problematisiert. Wird die räumliche Beziehung als eine bedingte Abhängigkeit verstanden, ist eine konsistente Schätzung durch OLS unter gewissen Bedingungen möglich (s. Cressie, 1990, S. 402 ff.). Bei simultaner Abhängigkeit wird die explizite Berücksichtigung der räumlichen Effekte im Schätzverfahren beispielsweise durch Maximum–Likelihood Verfahren (s. Anselin, 1988) notwendig. Während bezüglich der Abhängigkeit von Vorjahreswerten in der Nachbarschaft eine bedingte Abhängigkeit unterstellt werden kann, ist bei den gleichzeitigen Hebesatzänderungen von einer Simultanität auszugehen. Alternative Schätzungen mittels explizit räumlicher Modelle (s. Büttner, 1999b) zeigen qualitativ ähnliche Resultate, lediglich die Größenordnung des Parameters der Wirkung gleichzeitiger Hebesatzänderungen in der Nachbarschaft wird in diesen Schätzungen etwas geringer ausgewiesen. Unabhängig von der Verzerrung der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Anhand der erklärenden finanzstatistischen Variablen bestätigt sich die Vermutung, daß der finanzpolitische Spielraum für die Hebesatzpolitik von Bedeutung ist. Nach dem signifikant negativen Effekt der Zuweisungen zu urteilen, geben die Kommunen höhere Zuweisungen in Form von niedrigeren Hebesätzen teilweise weiter. Dies bestätigt theoretische Vermutungen über die Anreizwirkung von Zuweisungen, s. Kuhn (1991). Auch höhere Bemessungsgrundlagen der Gewerbesteuer und der Grundsteuer, Typ B, veranlassen die Kommunen offenbar, dem Gewerbe geringere Hebesätze aufzuerlegen. Einer fiskalisch orientierten Sicht der kommunalen Steuerpolitik entspricht schließlich auch der signifikant positive Einfluß der Zinsausgaben, indem Kommunen mit steigenden Zinsausgaben auch den Hebesatz der Gewerbesteuer erhöhen. Dies erhärtet die von Seitz (1995 b, 1995 c) für die kreisfreien Städte nachgewiesene hebesatzsteigernde Wirkung des Schuldenstandes. Daß der Einfluß des finanzpolitischen Spielraums signifikant ist, ist im übrigen ein Beleg dafür, daß die Kommunen nicht stets das Steueraufkommen maximieren.

Die Spezifikation als Anpassungsprozeß wird bestätigt, ist doch der Hebesatz der Vorperiode hochsignifikant. Bezüglich der Nachbarschaftseffekte findet sich eine Bestätigung eines Zusammenhangs zwischen eigenen Hebesatzänderungen und denen der Nachbarschaft. Dies gilt sowohl für eine Nachbarschaft im Sinne der Zugehörigkeit zum selben Kreis (durch das hochgestellte SK angezeigt) als auch für Gemeinden in den Nachbarkreisen (durch das hochgestellte NK angezeigt). Während dies ein Ergebnis koordinierter Hebesatzänderungen sein kann, zeigt sich aber, daß auch das angestrebte Hebesatzniveau von den Hebesätzen der Nachbarschaft beeinflußt wird. Diese Reaktion im Sinne des Steuerwettbewerbs ist aber offenbar nur auf die unmittelbare Umgebung der Kommune innerhalb der Kreisgrenzen beschränkt.

Die Schätzung in Spalte (1) berücksichtigt die Unterschiede in den Kommunen lediglich durch die Regressoren inklusive der fixen Regionaleffekte. Gerade bezüglich des Wettbewerbsverhaltens werden sich aber Größenunterschiede bemerkbar machen. In der theoretischen Diskussion wurde bereits ausgeführt, daß große Kommunen eher höhere Hebesätze wählen werden, da die wahrgenommene Reaktion des Kapitalangebots bei ihnen geringer ist. Hier deuten sich auch Unterschiede im Einfluß der Nachbarschaft an, indem größere Kommunen tendenziell schwächer auf Hebesatzänderungen ihrer Nachbarschaft reagieren als kleine.[42] Um

---

Schätzung ist dies auch auf den Unterschied zwischen konditionaler und simultaner Spezifikation zurückzuführen.

[42] s. Büttner (1999b) für eine formale Ableitung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

zu untersuchen, ob sich die verschiedenen Effekte mit der Größe der Kommune unterscheiden, wurden die Kommunen in Größenklassen unterteilt.

Tabelle 2: Determinanten der Hebesätze, 1981 - 1996

Kommunen	1102	74	365	420	242
		Kommunen mit Bevölkerung			
		ab 20 000	von 5 000 bis 20 000	von 2 000 bis 5 000	bis 2 000
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
GA.-EINKST.	–.000	.011	.002	–.003	–.002
	(.003)	(.015)	(.005)	(.004)	(.005)
SCHLZUW.	–.005***	–.019***	–.008**	–.006**	.000
	(.002)	(.006)	(.003)	(.002)	(.003)
ZINSAUSG.	.029***	.074***	.033***	.026***	.018**
	(.004)	(.022)	(.008)	(.006)	(.008)
GB-GEWST.	–.013***	–.037***	–.015***	–.008***	–.012***
	(.002)	(.007)	(.003)	(.003)	(.003)
GB-GRDST.	–.038**	.175	–.049	–.035	–.076**
	(.018)	(.187)	(.034)	(.026)	(.032)
$\log T_{t-1}$	–.236***	–.256***	–.245***	–.242***	–.245***
	(.009)	(.026)	(.013)	(.015)	(.022)
$\triangle \log T_t^{SK}$	.576***	.383***	.384***	.454***	.922***
	(.037)	(.140)	(.057)	(.060)	(.072)
$\triangle \log T_t^{NK}$	.203***	.042	.168*	.375***	.012
	(.062)	(.219)	(.095)	(.101)	(.125)
$\log T_{t-1}^{SK}$	.197***	.325***	.098***	.142***	.327***
	(.019)	(.088)	(.030)	(.030)	(.043)
$\log T_{t-1}^{NK}$	–.009	–.261**	.082*	.043	–.125**
	(.028)	(.116)	(.045)	(.045)	(.056)

Variablenbezeichnung wie im Text, der regionale Index ist weggelassen. Alle Schätzungen berücksichtigen regionale Effekte und landesweite Zeiteffekte. Heteroskedastierobuste Standardfehler nach White (1980) in Klammern. Resultate mit einem, zwei oder drei Sternen sind signifikant auf dem 10 %, 5 % oder dem 1 % Niveau.

Hierzu wurde die Gesamtheit der Kommunen in vier Gruppen unterteilt (siehe Tabelle 1) und separate Schätzungen durchgeführt. Die Ergebnisse sind in den Spalten (2) bis (5) angegeben. Es zeigen sich verschiedene systematische Unterschiede. Bezüglich der erklärenden finanzstatistischen Variablen ist zunächst festzustellen, daß Zuweisungen, Zinsausgaben und die Höhe der Bemessungsgrundlage generell die schon

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

genannten Effekte auch in den separaten Schätzungen aufweisen. Allerdings sind die Effekte besonders stark bei den größeren Kommunen. Sie scheinen den Hebesatz demnach stärker als fiskalischen Aktionsparameter zu verwenden.

Die Korrelation mit den Änderungen der Hebesätze im gleichen Kreis fällt mit steigender Größe. Auch zeigen sich Korrelationen mit den Hebesatzänderungen benachbarter Kreise nur bei Kommunen unter 20000 Einwohnern. Je kleiner Kommunen sind, desto bedeutender sind demnach Hebesatzänderungen in Übereinstimmung mit dem regionalen Umfeld. Bezüglich des Effekts der Hebesätze der Nachbarschaft auf das optimale Hebesatzniveau zeigt sich allerdings nicht dieses Muster. Hier findet sich zwar eine Zunahme der Nachbarschaftseffekte mit abnehmender Größe der Kommunen. Zugleich aber zeigt sich auch ein relativ starker Effekt bei den großen Kommunen (Spalte (2)). Letzteres könnte darauf hinweisen, daß bevölkerungsreiche Kommunen sich in einem besonderen Stadt-Umland Wettbewerb befinden. Hierfür spricht auch der in diesem Fall negative Koeffizient des Hebesatzes der Gemeinden in

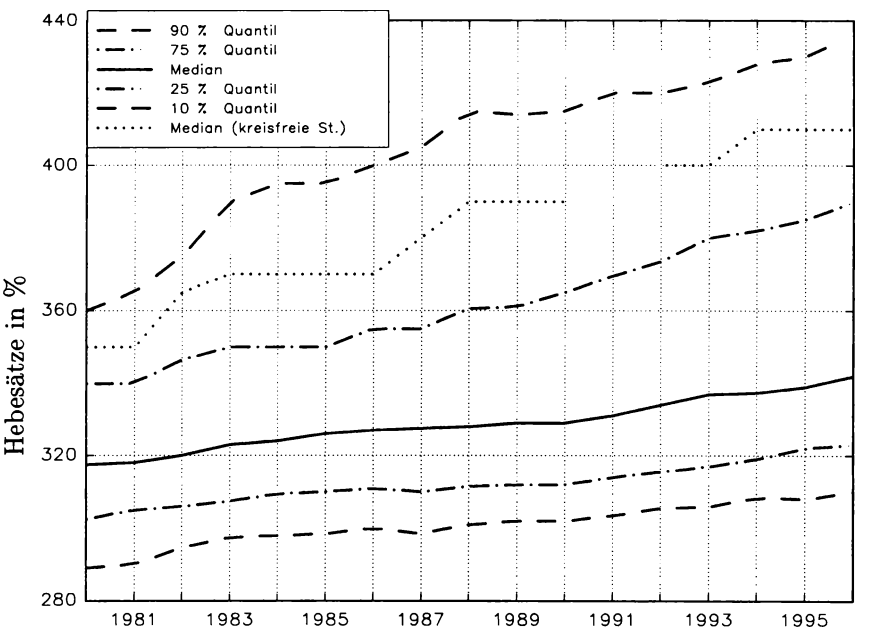


Abbildung 2: Hebesätze in den Kreisen u. kreisfreien Städten

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der gewogenen Durchschnittshebesätze der Gewerbesteuer in den 327 Kreisen u. kreisfreien Städten in Westdeutschland.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

den Nachbarkreisen. Zusammengenommen ist es im Fall der bevölkerungsreichen Kommunen nämlich eher die relative Höhe des Hebesatzes der umliegenden Gemeinden im Verhältnis zum Hebesatz der Nachbarkreise, die eine Wirkung zeigt.

Die aus Platzgründen in Tabelle 2 nicht angegebenen Zeitdummies weisen einen positiven Trend auf, was einen Anstieg der Hebesätze trotz der Evidenz für einen Steuerwettbewerb belegt. Wie Abbildung 1 zeigt, weist auch die Hebesatzverteilung im Bundesgebiet seit Beginn der 80'er Jahre eine verhältnismäßig konstante Verteilung auf. Der Trend ist deutlich positiv. Im Zeitraum von 1980 bis 1996 stieg der gewogene Durchschnitt der Hebesätze im Median in kleinen Schritten von 317.5 auf 342 %. Zwar mögen institutionelle Schranken einen Steuersenkungswettbewerb bei den Hebesätzen schon von vornherein ausschließen, wie Krause-Junk (s. den Beitrag in diesem Band) argumentiert. Der signifikante Anstieg der Hebesatzanspannung und mehr noch, die Signifikanz der zeitlich verzögerten Indikatoren der fiskalischen Leistungsfähigkeit in den obigen Schätzgleichungen, ist aber als ein Beleg dafür zu werten, daß die Mobilität innerhalb eines hochintegrierten Wirtschaftsraums keineswegs allen Spielraum in der dezentralen Quellenbesteuerung des Kapitals unterbindet.

2. Erosion der Unternehmensbesteuerung in Europa?

Während im voranstehenden Abschnitt auf die Frage des regionalen Steuerwettbewerbs in einer integrierten Wirtschaft eingegangen wurde, steht im folgenden der Integrationsprozeß selbst im Vordergrund.

Durch eine große Zahl von politischen Maßnahmen haben sich die Bedingungen für grenzüberschreitende Kapitalbewegungen im Zuge des europäischen Integrationsprozesses wesentlich verbessert. Man denke nur an die Schaffung des Europäischen Währungssystems, die Schaffung des gemeinsamen Binnenmarktes und schließlich die Schaffung der gemeinsamen Währung. Nicht nur sind im Zuge der gewachsenen Kapitalmobilität zusätzliche Anpassungserfordernisse an einzelne Steuerarten entstanden, wie beispielsweise bei der Zinsbesteuerung. Zudem sind die gravierenden Unterschiede in den nationalen Steuerbelastungen, insbesondere bei den Unternehmenssteuern,[43] zunehmend in den Blickpunkt der Wirtschaft und der Politik geraten.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob eine einzelstaatliche Kapitaleinkommensbesteuerung im Sinne einer Quellenbesteuerung in

[43] s. z.B. Harhoff et al. (1998), und Jacobs und Spengel (1996).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

der zunehmend integrierten Wirtschaft überhaupt noch Bestand haben kann, oder zwangsläufig in einem Steuersenkungswettbewerb verschwindet.[44] Es wurde in der theoretischen Diskussion schon deutlich, daß diese Frage im wesentlichen von der Wirkung der Staates auf die standortbezogene Produktivität abhängt. Die Messung solcher Produktivitätseffekte ist aber bislang nur wenig entwickelt (s. o.). Deswegen ist es auch von Interesse, die bestehenden Erfahrungen mit der Entwicklung der Besteuerung im Zuge der Europäischen Integration auszuwerten. Zwar kann angesichts der wesentlich komplexeren Problematik des internationalen Vergleichs der Steuersysteme und der wesentlich geringeren Zahl von Beobachtungen keine direkte Untersuchung des Steuerwettbewerbs erfolgen, wie sie im vorangegangenen Abschnitt für die Gewerbesteuer erfolgt ist. Allerdings kann untersucht werden, inwieweit sich das Aufkommen aus der Besteuerung international mobiler Faktoren, insbesondere von Kapital, im Zuge der Integration verändert hat.

Entsprechende empirische Analysen für die Länder in Europa oder in der OECD sind in der letzten Zeit verschiedentlich angestellt worden, wobei sich mitunter zwar Belege für eine Beschränkung der Kapitaleinkommensbesteuerung durch die Integration aber kaum Anhaltspunkte für ihre Erosion ergeben.[45] Allerdings ist der internationale Vergleich der Besteuerung mit außerordentlichen Meßproblemen verbunden. So werden, neben nominalen, marginale effektive und durchschnittliche effektive Steuersätze verglichen. Alle diese Steuersätze haben ihre ökonomische Bedeutung. Für eine Untersuchung der Entwicklung der Kapitaleinkommensbesteuerung in fiskalischer Hinsicht ist aber eher die durchschnittliche Steuerbelastung relevant. Sie zeigt an, in welchem Umfang der Staat am Kapitaleinkommen partizipiert. Wegen der Komplexität der Steuersysteme kommen vor allem einfache makroökonomische Maße der effektiven Steuersätze in Betracht, bei denen die Steuereinnahmen auf das Faktoreinkommen bezogen werden.[46] Diese Werte sind allerdings mit Vorsicht zu interpretieren, sie sind für eine Beurteilung der steuerlichen Anreize nicht geeignet.

Darüber hinaus ist die Datenlage problematisch. Nicht nur in Deutschland werden in der Finanzstatistik die Steueraufkommen nach Steuer-

---

44 Von dieser Frage zu trennen ist allerdings die Problematik, inwieweit die aus historisch bedingten spezifischen Steuersysteme den Anforderungen der gestiegenden Mobilität gewachsen sind. Einer simplen ökonomischen Logik folgend möchte ich von einer effizienten Nutzung der Steuerbasen ausgehen.

45 s. z. B. Tanzi (1998), Chennells und Griffith (1997), Heinemann (1999), von Löffelholz (1996).

46 s. z. B. Mendoza et al. (1994).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

arten verbucht und eine Aufgliederung nach funktionalen Einkommensarten ist oft nicht möglich. So bleiben für einen internationalen Vergleich letzlich nur Kompromisse. Im folgenden soll anhand einer makroökonomischen Steuerquote die Entwicklung der Unternehmensbesteuerung in den EU Mitgliedsländern untersucht werden. Hierzu werden Aufkommensdaten aus der Unternehmensbesteuerung auf das Kapitaleinkommen insgesamt bezogen. Wünschenswert wäre zwar der Bezug auf das Einkommen der Unternehmen, eine Aufgliederung des Kapitaleinkommens ist aber nicht möglich. Zudem bildet die Statistik nur die Steuern von Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit ab. Zu Vergleichszwecken werden sowohl die Unternehmenssteuern insgesamt, als auch die ertragsabhängigen Körperschaftssteuern verwendet.

Abbildung 3 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Unternehmensteueraufkommen bezogen auf das Kapitaleinkommen in den Jahren 1970 bis 1996. Die abgebildeten Lageparameter der Verteilung deuten eine gewisse Konvergenz in der Verteilung Ende der 70'er und Anfang der 80'er Jahre sowie seit dem Ende der 80'er Jahre an. In beiden Zeit-

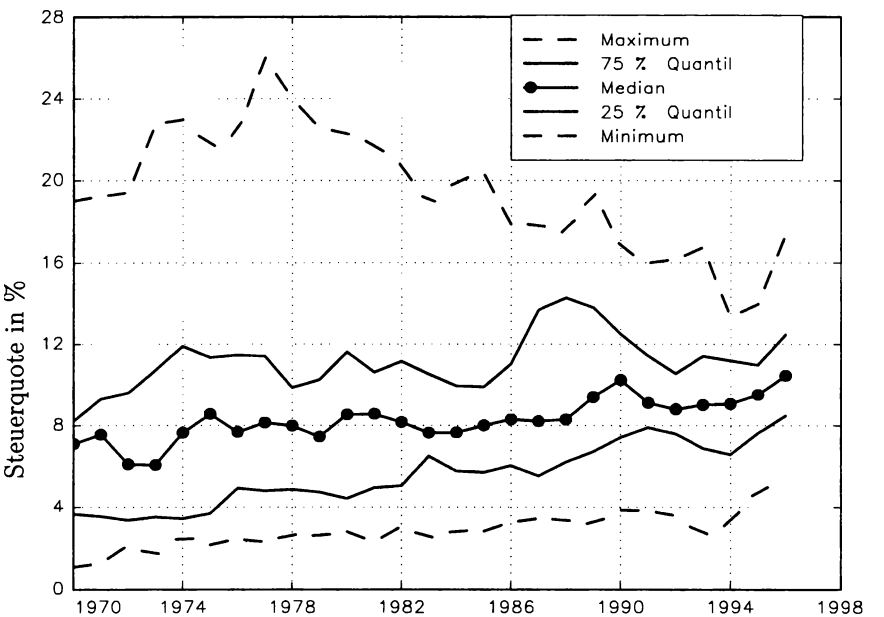


Abbildung 3: Unternehmenssteueraufkommen in Europa

Steuerquote: Unternehmenssteueraufkommen bezogen auf das Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen. Quelle: Eigene Berechnung auf Basis von Daten der EU 15 ohne Luxemburg. Irland ist ab 1977, Dänemark ab 1988 berücksichtigt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

räumen zeigt sich vor allem eine Reduktion im oberen Viertel der Verteilung. Dies könnte auf eine Beschränkung der Steuerbelastung durch die zunehmende Integration hindeuten. Allerdings erlauben die „Steuerquoten" aufgrund der unzureichenden Übereinstimmung von Zähler und Nenner keine zuverlässigen Aussagen über das *Niveau* der Steuerbelastung im Ländervergleich. Es ist deswegen sinnvoller sich auf die *Entwicklung* der Steuerquoten in der Zeit beschränken. Da die Steuerquoten der einzelnen Länder aus konjunkturellen Gründen gerade kurzfristig schwanken, ist die langfristige Entwicklung der Unternehmenssteuern durch Anpassung eines Modells zu ermitteln. So könnte man beispielsweise annehmen, daß die Steuerquote eines Landes folgendem autoregressiven Prozeß folgt:

$$(7) \qquad \log T_{i,t} = \rho_{1,i} \log T_{i,t-1} + \rho_{2,i} \log T_{i,t-2} + a_i + b_i t + u_{i,t}, \quad i = 1, \ldots N,$$

wobei T_i die Steuerquote des Landes i zum Zeitpunkt t und $u_{i,t}$ das Residuum anzeigt. Die Landesindizes an den Parametern erlauben die Berücksichtigung länderspezifischer Niveaus a_i, Trends b_i und Dynamiken $\rho_{1,i}, \rho_{2,i}$. Unterstellt man einheitliche Niveaus $a_i = a$, eine Autokorrelation nur erster Ordnung $\rho_{2,i} = 0$ und vernachlässigt alle Trends $b_i = 0$, könnte man $\rho_{1,i} = \rho_1$ als Parameter auffassen, der die Geschwindigkeit der Anpassung an das einheitliche Niveau im Zeitraum einer Periode bestimmt. Entsprechend dem aus der Literatur zur makroökonomischen Konvergenz bekannten Vorgehen,[47] könnte die Anpassung dann über einen längeren Zeitraum allein im Querschnitt untersucht werden. Hierbei würde man allerdings absolute Konvergenz der Steuerquoten unterstellen, was auch in einem vollständig integrierten Europa nicht zwingend wäre. Vielmehr ist a priori von unterschiedlichen Niveaus auszugehen ($a_i \neq a$) zumal ja auch die verwendeten Daten durch Unterschiede in der Bedeutung des Unternehmenssektors und der Unternehmenssteuern in der Steuerstruktur beeinflußt werden. Zudem würden Ergebnisse aufgrund der kurzfristigen Schwankungen von der Wahl des Basisjahrs abhängen, es empfiehlt sich also, kurzfristige und langfristige Dynamik zu unterscheiden. In der vorgeschlagenen Spezifikation wird die langfristige Entwicklung deskriptiv durch den Trendkoeffizienten abgebildet. Für Länder, die ihre Unternehmensbesteuerung eher ausdehnen, wird ein positiver Trend erwartet, für Länder mit einem Rückgang der Steuerbelastung ein negativer Trend.

In Tabelle 3 sind die entsprechenden Schätzwerte für die Trendkoeffizienten der EU-Länder ohne Luxemburg und Dänemark aufgelistet. Es

[47] s. Barro/Sala i Martin (1998).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

sind jeweils zwei Schätzergebnisse auf Basis eines autoregressiven Prozesses zweiter und dritter Ordnung aufgeführt. Während in Spalten (1) und (2) Resultate separater OLS-Schätzungen aufgelistet sind, wurden die Schätzwerte in Spalten (3) und (4) unter Berücksichtigung der Zusammenhänge in den Störtermen zwischen den Ländern nach dem SUR-Verfahren (seemingly unrelated regressions) ermittelt. In diesen Fällen wurde auch ein gemeinsamer Test auf Gleichheit der Trend-Koeffizienten über die Länder hinweg durchgeführt, der die Unterschiede zwischen den Ländern bestätigt. Ungeachtet kleiner Unterschiede sind die Ergebnisse über die verschiedenen Spezifikationen hinweg recht ähnlich. Die meisten Länder weisen dabei einen positiven Trend in ihren Steuerquoten auf. Von den Größenordnungen her zeigt sich über 10 Jahre hinweg ein Anstieg um bis zu 3.2 Prozentpunkte (im Falle Schwedens). Nur für Deutschland zeigt sich durchweg ein signifikanter Rückgang in der Unternehmensbesteuerung.

Tabelle 3: Trends der Unternehmenssteuern

Spezifikation Methode	AR 2 OLS	AR 2 SUR	AR 3 OLS	AR 3 SUR
	(1)	(2)	(3)	(4)
b_{AT}	.113***	.107***	.092**	.091***
b_{BE}	–.036	–.030	–.063*	–.053*
b_{DE}	–.252***	–.302***	–.358***	–.389***
b_{FI}	.120**	.121***	.117*	.129**
b_{FR}	–.019	–.017	–.028	–.017
b_{GB}	–.029	–.031	–.038	–.039
b_{GR}	.078**	.066***	.096**	.102***
b_{IR}	.050		.053	
b_{IT}	.153**	.207***	.195**	.232***
b_{NL}	.059	.069*	.057	.058
b_{PT}	.078**	.056**	.086**	.062**
b_{SP}	.029	.031	.052*	.057**
b_{SW}	.281**	.317***	.282**	.320***
$b_i = b$ (Wald)		98.6***		85.2***
1. Lag (Wald)		206.0***		167.2***
2. Lag (Wald)		133.1***		69.9***
3. Lag (Wald)				31.8***

Quelle: Eigene Berechnungen. Signifikante Koeffizienten sind mit einem, zwei oder drei Sternen gekennzeichnet je nachdem, ob das Signifikanzniveau bei 10%, 5% oder 1% liegt. Im Fall Deutschlands ist zusätzlich eine Dummyvariable für die Zeit nach der Vereinigung berücksichtigt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Tabelle 4: Trends der ertragsabhängigen Körperschaftsteuern

Spezifikation Methode	AR 2 OLS	AR 2 SUR	AR 3 OLS	AR 3 SUR
	(1)	(2)	(3)	(4)
b_{AT}	.082***	.087***	.060**	.074**
b_{BE}	–.036	–.034	–.052	–.057**
b_{DE}	–.037	–.038	–.106**	–.077**
b_{FI}	.227***	.264***	.219***	.227***
b_{FR}	–.054	–.054*	–.071*	–.070**
b_{GB}	.025	.030	–.026	–.038
b_{GR}	.077*	.127***	.067	.120***
b_{IR}	.038	.041	.016	.018
b_{IT}	.202**	.247***	.259**	.371***
b_{NL}	.034	.030	.025	.022
b_{SP}	.041	.035	.071**	.076***
b_{SW}	.160*	.148**	.202**	.184**
$b_i = b$ (Wald)		89.0***		79.4***
1. Lag (Wald)		210.1***		294.6***
2. Lag (Wald)		113.9***		163.3***
3. Lag (Wald)				73.3***

Quelle: Eigene Berechnungen. Signifikante Koeffizienten sind mit einem, zwei oder drei Sternen gekennzeichnet je nachdem, ob das Signifikanzniveau bei 10%, 5% oder 1% liegt. Im Fall Deutschlands ist zusätzlich eine Dummyvariable für die Zeit nach der Vereinigung berücksichtigt.

Während die Unternehmenssteuerquoten aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ganz verschiedene Arten von Steuern erfassen, wäre es aufgrund des Gewichts der ertragsabhängigen Körperschaftssteuern denkbar, daß sich eine Erosion der Unternehmensbesteuerung vor allem bei dieser Kategorie zeigt. Deswegen wurde zu Vergleichszwecken auch die Entwicklung des Körperschaftsteueraufkommens bezogen auf das Kapitaleinkommen insgesamt untersucht. Die Ergebnisse sind in Tabelle 4 dargestellt. Je nach Spezifikation wurden für bis zu 6 Länder positive Trends in der Unternehmensbesteuerung ermittelt. Erneut findet sich aber für Deutschland ein signifikanter Rückgang des Aufkommens relativ zum Kapitaleinkommen. Auffällig ist, daß auch für Frankreich ein solcher Rückgang belegt wird, nehmen doch Deutschland und Frankreich regelmäßig eine Spitzenstellung in internationalen Vergleichen der Unternehmenssteuerbelastung ein (s. z.B. Harhoff et al., 1998). Dies ist ein Indiz dafür, daß gerade in Ländern mit einer hohen Steuerbelastung die zunehmende Integration mit einer Reduktion der Steuerbelastung einhergeht. Dies spricht zwar durchaus für eine Beschränkung der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Besteuerung durch die Integration. Hieraus läßt sich aber keine grundsätzlichen Unhaltbarkeit einer dezentralen Steuerkompetenz ableiten. Immerhin gibt es eine Reihe von Ländern, die ihre Unternehmensbesteuerung ausgeweitet haben. Da nicht nur bei den Verlierern sondern auch bei den Gewinnern relativ große Länder (Spanien, Italien) zu finden sind, zeichnet sich hier auch kein Einbruch des Unternehmenssteueraufkommens insgesamt ab.

IV. Fazit

Für die Bewertung des Steuerwettbewerbs aus theoretischer Sicht ist die Rolle der Ausgabenseite des Budgets von ganz zentraler Bedeutung. Stehen den Unterschieden in der Steuerbelastung mobiler Haushalte entsprechende Nutzenäquivalente gegenüber, gibt es zumindest einen Katalog an Bedingungen, unter denen der Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften effizient ist. Auch für die lokale Kapitaleinkommensbesteuerung gibt es ein entsprechendes Effizienzresultat, wobei den Unterschieden in der Steuerbelastung das lokale Angebot öffentlicher Vorleistungen gegenübersteht. Nicht anders als das Leitbild der vollkommenen Konkurrenz in einer Welt ohne räumliche Dimension, sind die für das Effizienzresultat zu stellenden Anforderungen wenig realistisch. Es wäre allerdings falsch, aus dem Scheitern der Annahmen direkt die Notwendigkeit der Harmonisierung abzuleiten. Denn wenn die Effizienzvermutung Tiebout's als wenig realistisch zurückgewiesen wird, bleibt ja das Problem der effizienten Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben ungelöst. Insofern ist den Fehlentwicklungen des Wettbewerbs die Ineffizienz anderer Abstimmungsverfahren im öffentlichen Sektor gegenüberzustellen.

Gravierender als im allokativen Bereich sind aus theoretischer Sicht die Verzerrungen durch den Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften für eine auf Umverteilung gerichtete Finanzpolitik. Hier steht Unterschieden in der Steuerbelastung nur sehr bedingt auch ein Nutzenäquivalent oder ein Standortfaktor gegenüber. Insofern Umverteilung im wesentlichen durch die zentrale Ebene des Staates betrieben wird folgt, daß der regionale Steuerwettbewerb generell positiver zu beurteilen ist als der nationale Steuerwettbewerb.

Die vorgestellten empirischen Untersuchungen liefern Evidenz für die Existenz des Steuerwettbewerbs. Die Untersuchung der Hebesätze der Gewerbesteuer hat gezeigt, daß Steuersätze im kleinräumlichen Bereich in der Tat als Wettbewerbsinstrument verwendet werden. Am Beispiel

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

der Kommunen Baden-Württembergs wurde nachgewiesen, daß benachbarte Gemeinden innerhalb der Kreise sich gegenseitig mit ihren Hebesatzentscheidungen auf eine Art und Weise beeinflussen, die mit theoretischen Überlegungen zum Steuerwettbewerb übereinstimmt. Dennoch besitzen die Kommunen durchaus Spielräume für eine eigenständige Steuerpolitik, indem sie Engpässe im Budget durch eine Erhöhung der Hebesatzanspannung ausgleichen. Vor dem Hintergrund der oben formulierten Bedingungen für eine effiziente dezentrale Finanzpolitik ist der sich abzeichnende lokal begrenzte Steuerwettbewerb eher als positiv zu beurteilen, geht doch die Mobilität im lokalen Umfeld gerade mit geringen Raumüberwindungskosten einher. Allerdings bestehen Unterschiede zwischen bevölkerungsarmen und -reichen Kommunen, wobei letztere den Hebesatz offenbar stärker für die laufende Finanzpolitik nutzen.

Trotz der weitgehenden Kapitalmarktintegration finden sich auf europäischer Ebene kaum Anzeichen für eine Erosion der Unternehmensbesteuerung. Lediglich in zwei Ländern ist ein signifikant negativer Trend im Unternehmenssteueraufkommen relativ zur Entwicklung der Kapitaleinkommen insgesamt festzustellen. Auch bei den ertragsabhängigen Körperschaftssteuern zeigt sich kein allgemeiner Trend zur Reduktion. Insoweit negative Trends gerade bei Ländern mit vergleichsweise hoher Steuerlast beobachtet werden, deutet die Entwicklung der Unternehmensbesteuerung eher auf die Beschränkung hoher Steuerbelastung im Zuge der Integration. Dies spräche zwar durchaus für eine Einschränkung der Möglichkeiten einzelstaatlicher Umverteilung, für eine faktische Unhaltbarkeit der Unternehmensbesteuerung liefert die empirische Analyse aber keine Anhaltspunkte. Weitergehende Aussagen setzen nicht nur eine wesentlich bessere Datenbasis über die Steuerbelastung in den einzelnen Ländern sondern vor allem auch eine Kenntnis der Bedeutung des öffentlichen Sektors für die Standortqualität voraus. Eine Ausweitung der empirischen Forschung auf diesem wichtigen Gebiet ist gerade im Hinblick auf die fortschreitende Integration in Europa unbedingt erforderlich.

Literatur

Anselin, L. (1988): *Spatial Econometrics: Methods and Models*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht et al.

Aschauer, D. (1989): Is public expenditure productive? Journal of Monetary Economics, Vol. 23: 177 - 200.

Barro, R. J./*Sala i Martin,* X. (1998): Wirtschaftswachstum, München.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Brennan, G./*Buchanan,* J. (1980): The power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution, Cambridge et al.

Bucovetsky, S. (1991): Asymmetric tax competition. Regional Science and Urban Economics, Vol. 30, 2: 167 - 181.

Büttner, T. (1999a): Agglomeration, growth, and adjustment. A theoretical and empirical study of regional labor markets in Germany, Berlin et al.

Büttner, T. (1999b): Wettbewerb im Föderalstaat: Analyse der kommunalen Steuerpolitik. Erscheint demnächst in: *Büttner,* T. (Hrsg.), Finanzverfassung und Föderalismus in Deutschland und Europa, Baden-Baden.

Case, A. C./*Rosen,* H. S./*Hines,* J. R. (1993): Budget spillovers and fiscal policy interdependence. Journal of Public Economics, Vol. 52: 285 - 307.

Charney, A. H. (1993): Migration and the public sector: a survey. Regional Studies, Vol. 27: 313 - 326.

Chennells, L./*Griffith,* R. (1997): Taxing profits in a changing world, Institute for Fiscal Studies, London.

Cressie, Noel A. C. (1991): Statistics for Spatial Data, New York et al.

Devereux, M. P./*Griffith,* R. (1998): Taxes and the location of production: evidence from a panel of US multinationals. Journal of Public Economics, Vol. 68: 335 - 367.

Europäische Kommission (1992): Report of the Commitee of Independent Exports on Company Taxation, Luxemburg.

Frey, B. S./*Eichenberger,* R. (1996): To harmonize or to compete? That's not the question. Journal of Public Economics, Vol. 60: 335 - 349.

Gramlich, E. M. (1994): Infrastructure investment: a review essay. Journal of Economic Literature, Vol. 32: 1176 - 1196.

Greene, W. H. (1993): Econometric analysis, Second Edition, New York et al.

Haining, R. (1990): Spatial data analysis in the social and environmental sciences, Cambridge.

Hange, U./*Wellisch,* D. (1998): The benefit of fiscal decentralization. Unveröffentlichtes Manuskript.

Harhoff, D./*Jacobs,* O. H./*Ramb,* F./*Schmidt,* F./*Spengel,* C. (1998): Unternehmenssteuerreform, Innovationsförderung und Zukunftsinvestitionen, Baden-Baden.

Heinemann, F. (1999): Does globalization restrict budgetary autonomy? A new empirical approach. Unveröffentlichtes Manuskript.

Hernold, P./*Rappen,* H. (1998): Gebührenfiskalismus? – Zu den Bestimmungsgründen kommunaler Gebührenpolitik. Unveröffentlichtes Manuskript.

Henderson, J. V. (1985): The Tiebout model: bring back the entrepreneurs. Journal of Political Economy, Vol. 93: 248 - 264.

Hines, J. R. (1996): Altered states: taxes and the location of foreign direct investment in America. American Economic Review, Vol. 86, 5: 1076 - 1094.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Hines, J. R. (1997): Tax policy and the activities of multinational coporations. In: Auerbach, A. J., Fiscal Policy – Lessons from Economic Research, Cambridge Mass., 401 - 445.

Hochman, H. M./*Rodgers,* J. D. (1969): Pareto optimal redistribution. American Economic Review, Vol. 59: 542 - 557.

Hochman, O./*Pines,* D./*Thisse,* J.-F. (1995): On the optimal structure of local governments. American Economic Review, Vol. 85, 5: 1224 - 1240.

Holtz-Eakin, D./*Schwartz,* A. E. (1995): Infrastructure in a structural model of economic growth. Regional Science and Urban Economics, Vol. 25: 131 - 151.

Inman, R. P. (1989): The local decision to tax – evidence from large U.S. cities. Regional Science and Urban Economics, Vol. 19: 455 - 491.

Jacobs, O. H./*Spengel,* C. (1996): Unternehmensbesteuerung im internationalen Vergleich – Eine Bestandsaufnahme. In: *Siebert,* H. (Hrsg.), Steuerpolitik und Standortwettbewerb. Expertisen zum Standort Deutschland, Tübingen: 49 - 99.

Kirchgässner, G./*Pommerehne,* W. W. (1996): Tax harmonization and tax competition in the European Union: lessons from Switzerland. Journal of Public Economics, Vol. 60: 351 - 371.

Krugman, P. (1991): Increasing returns and economic geography. Journal of Political Economy, Vol. 99, 3: 483 - 499.

Kuhn, T. (1991): Zuweisungen und Allokation im kommunalen Finanzausgleich. Finanzarchiv, Vol. 49: 216 - 236.

Ladd, H. F. (1992): Mimicking of local tax burdens among neighboring countries. Public Finance Quarterly, Vol. 20, 4: 450 - 467.

Lehmann-Grube, U./*Pfähler,* W. (1998): Gewerbeflächenpolitik im Standortwettbewerb. Theorie und praktische Evidenz. Wirtschaftsdienst, Vol. 1: 55 - 64.

Martin, P./*Rogers,* C. A. (1995): Industrial location and public infrastructure. Journal of International Economics, Vol. 39: 335 - 351.

McHone, W. W. (1987): Factors in the adoption of industrial development incentives by states. Applied Economics, Vol. 19: 17 - 29.

Mendoza, E. G./*Razin,* A./*Tesar,* L. L. (1994): Effective tax rates in macroeconomics. Cross-country estimates of tax rates on factor incomes and consumption. Journal of Monetary Economics, Vol. 34: 297 - 323.

Moffitt, R. (1992): Incentive effects of the U.S. welfare system: a review. Journal of Economic Literature, Vol. 30: 1 - 61.

Nechyba, T. J./*Strauss,* R. P. (1997): Community choice and local public services: a discrete choice approach. NBER Working Paper, Vol. 5966.

Oates, W. E. (1972): Fiscal federalism, New York.

OECD (1991): Taxing profits in a global economy, Paris.

Olson, M. (1969): The principle of fiscal equivalence: the division of fiscal responsibilities among different levels of government. American Economic Review, Vol. 59: 479 - 487.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Owens, J. (1993): Globalisation: the implications for tax policies. Fiscal Studies, Vol. 14, 3: 21 - 44.

Pauly, M. V. (1973): Income distribution as a local public good. Journal of Public Economics, Vol. 2: 35 - 58.

Pines, D. (1991): Tiebout without politics. Regional Science and Urban Economics, Vol. 21: 469 - 489.

Postlep, R.-D. (1993): Gesamtwirtschaftliche Analyse kommunaler Finanzpolitik, Baden-Baden.

Razin, A./*Sadka,* E. (1991): International tax competition and gains from tax harmonization. Economics Letters, Vol. 37: 69 - 76.

Richter, W. F. (1992): Kommunale Unternehmensbesteuerung. Grundsätzliche Anmerkungen zur Verwirklichung eines effizienten Systems. Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Vol. 112: 567 - 586.

Richter, W. F. (1994): The efficient allocation of local public factors in Tiebout's tradition. Regional Science and Urban Economics, Vol. 24: 323 - 240.

Richter, W. F./*Seitz,* H./*Wiegard,* W. (1996): Steuern und unternehmensbezogene Staatsausgaben als Standortfaktoren. In: *Siebert,* H. (Hrsg.), Steuerpolitik und Standortqualität. Expertisen zum Standort Deutschland, Tübingen: 13 - 47.

Rubinfeld, D. L. (1987): The economics of the local public sector. In: *Auerbach,* A. (Hrsg.)/*Feldstein,* M. (Hrsg.), Handbook of public economics, Amsterdam et al.: 571 - 645.

Sachverständigenrat (1996): Reformen voranbringen. Jahresgutachten 1996/97, Stuttgart.

Schulze, G. G./*Ursprung,* H. W. (1999): Globalisation of the economy and the nation state. The World Economy, Vol. 22: 295 - 351.

Seitz, H. (1995 a): Public infrastructure, employment and private capital formation. In: OECD (Hrsg.), The OECD Jobs Study. Investment, productivity and employment, Paris: 123 - 151.

Seitz, H. (1995 b): The productivity and supply of urban infrastructure. Annals of Regional Science, Vol. 29, 121 - 141.

Seitz, H. (1995 c): Infrastruktur als Wettbewerbsinstrument zwischen Städten: Theoretische Überlegungen und empirische Ergebnisse für westdeutsche Städte. Ifo Studien, 211 - 243.

Sinn, H.-W. (1990): Tax harmonization and tax competition in Europe. European Economic Review, Vol. 34: 489 - 504.

Sinn, H.-W. (1994): How much Europe? Subsidiarity, centralization and fiscal competition. Scottish Journal of Political Economy, Vol. 41, 1: 85 - 107.

Sinn, H.-W. (1997 a): The selection principle and market failure in systems competition. Journal of Public Economics, Vol. 66: 247 - 274.

Sinn, H.-W. (1997 b): Deutschland im Steuerwettbewerb. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Vol. 216: 672 - 692.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Tanzi, V. (1998): Globalisation, tax competition and the future of tax systems. In: Krause-Junk, G. (Hrsg.), Steuersysteme der Zukunft. Berlin: 11 - 27.

Tiebout, C. M. (1956): A pure theory of local expenditures. Journal of Political Economy, Vol. 64: 416 - 424.

von Löffelholz, H. D. (1996): Für und Wider einer Angleichung der Steuersysteme im Binnenmarkt. Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung (Beiheft), Vol. 44: 77 - 100.

Wellisch, D. (1995): Dezentrale Finanzpolitik bei hoher Mobilität, Tübingen.

Wellisch, D. (1999): Theory of public finance in a federal state, Cambridge, Mass. (erscheint demnächst).

White, H. (1980): A heteroskedasticity-consistent covariance matrix and a direct test for heteroskedasticity. Econometrica, Vol. 48: 817 - 838.

Wildasin, D. E. (1986): Urban public finance, Second Print, Harwood.

Wildasin, D. E./*Wilson,* J. D. (1991): Theoretical issues in local public economics. An overview. Regional Science and Urban Economics, Vol. 21: 317 - 331.

Wildasin, D. E. (1994): Public pensions in the EU: migration incentives and impacts. Unveröffentlichtes Manuskript.

Wilson, J. D. (1991): Tax competition with interregional differences in factor endowments. Regional Science and Urban Economics, Vol. 21: 423 - 451.

Zodrow, G. R./*Mieszkowski,* P. (1986): Pigou, Tiebout, property taxation, and the underprovision of local public goods. Journal of Urban Economics, Vol. 19: 356 - 370.

Appendix

Unternehmenssteuern und Kapitaleinkommen

Die Unternehmenssteuern insgesamt entstammen dem OECD Employment Outlook und sind dem Paket „Fiscal Positions and Business Cycles" entnommen. Daten für Irland (Dänemark) sind ab 1977 (1988) vorhanden.

Das Kapitaleinkommen ist ermittelt durch das Nettoinlandsprodukt zu Faktorkosten aus derselben Quelle multipliziert mit der Kapitaleinkommensquote. Sie ist approximiert durch die Kapitaleinkommensquote der Inländer entsprechend der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Eurostat.

Das Steueraufkommen der Körperschaftssteuern (Coporate taxes on income, profits and capital gains) ist den Fiscal Revenue Statistics der OECD entnommen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die nationalen Symbole sind: AT – Österreich, BE – Belgien, DE – Deutschland, FI – Finnland, FR – Frankreich, GB – Großbritannien, GR – Griechenland, IR – Irland, IT – Italien, NL – Niederlande, PT – Portugal, SP – Spanien, SW – Schweden.

Abstract

Interregional and International Tax Competition – The Problem and the Empirical Significance

By Thiess Buettner

A review of the controversy about consequences of household- and factor-mobility for a decentral public sector emphasizes the importance of local utility and productivity gains from public goods for efficiency. As those gains will not always exist, mobility leads to inefficient tax competition. However, this does not necessarily imply welfare gains from centralization. An empirical analysis of tax policy of German communities shows significant local tax competition, which nevertheless leaves room for an individual tax policy of communities. Furthermore, at the national level, an investigation into the development of tax revenues in Europe shows that tax competition has not led to an erosion or corporate taxation.

JEL classification: F 42, H 25, H 71, H 87

Centre for European Economic Research, Mannheim, Germany

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Steuerwettbewerb: Auf der Suche nach dem Offensichtlichen

Korreferat von Gerold Krause-Junk[1]

I. Globalisierung und Steuerwettbewerb

Versteht man unter Steuerwettbewerb das Phänomen, daß Staaten bei der Konzeption ihrer Steuerpolitik den außenwirtschaftlichen Folgen eine große Bedeutung zumessen, dann ist Steuerwettbewerb gewiß nichts Neues.[2] Allerdings war dieses Verhalten viele Jahrzehnte hindurch auf kleine und eher auf wenig entwickelte Volkswirtschaften beschränkt. Bei beiden Typen hat die Außenwirtschaft eine ganz besondere Bedeutung. Je kleiner eine Volkswirtschaft, desto stärker ist sie in der Regel mit anderen Wirtschaften verflochten, so daß sie schon rein quantitativ den außenwirtschaftlichen Sektor bei ihrer Steuerpolitik nicht außer Acht lassen kann. Bei wenig entwickelten Volkswirtschaften bietet die Außenwirtschaft eine große Chance, Entwicklungsimpulse zu importieren, wenn nicht – etwa nach der Idee des Erziehungszolls – umgekehrt gerade durch eine Abschottung von der Außenwirtschaft die eigenen Entwicklungskräfte gestärkt werden sollen. (Das letzte hat sich allerdings regelmäßig als falsche Strategie erwiesen.)

Folgt man dieser Hypothese, dann ist es keine Überraschung, daß z. B. die USA in ihren großen Steuerreformen 1981 und 1986 sich über die außenwirtschaftlichen Konsequenzen keine großen Gedanken gemacht haben. So jedenfalls lautet eine freimütige Äußerung von Charles McLure (1990, S. 4), der als einer der Väter der 86er Reform gilt. Und es liegt im Rahmen dieser Hypothese, daß die meisten europäischen Staaten bis vor wenigen Jahren ihre Steuersysteme an nationalen Normen und

---

[1] Für wertvolle Hilfe bei der Überprüfung und Berechnung der im Korreferat verwendeten Zahlen danke ich Herrn Felix Brosius, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Ausländisches und Internationales Finanz- und Steuerwesen der Universität Hamburg.

[2] Büttner versteht „Steuerwettbewerb ... als eine besondere Wettbewerbssituation zwischen räumlich abgegrenzten Gebietskörperschaften in einem teilweise integrierten Wirtschaftsraum" (S. 1).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Traditionen und ausschließlich an möglichen Folgen für das binnenwirtschaftliche Verhalten ihrer Bürger orientiert und den außenwirtschaftlichen Folgen keine große Bedeutung zugemessen haben.

Steuerpolitische Konzeptionen wurden – zusammengefaßt – nach binnenwirtschaftlichen Maßstäben entworfen; die entstehenden außenwirtschaftlichen Reibungsverluste – schließlich paßten die Steuersysteme keinesfalls nahtlos zusammen – wurden gewissermaßen ex post via Sonderregelungen des nationalen Außensteuerrechts oder über internationale Vereinbarungen, in Sonderheit DBAs, zu mindern versucht.

Dieses Verhaltensmuster hat sich in den letzten Jahren gründlich geändert (OECD 1998, insbes. Ziff. 20/21). Zum einen liegt dies an der gewachsenen quantitativen Bedeutung des außenwirtschaftlichen Sektors für viele auch größere Staaten. Immerhin sind sogar die USA bei einer Exportquote von ungefähr 10 % und einer eher noch höheren Importquote angelangt. Für die europäischen Staaten gilt die quantitative Zunahme der außenwirtschaftlichen Verflechtung in ganz besonderem Maße. In bezug auf diese Staaten könnte man allerdings auch umgekehrt folgern: In dem Maße, wie sich der europäische Zusammenschluß fortentwickelt und sich im Zuge dieses Zusammenschlusses auch die Steuerpolitik stärker vereinheitlicht, könnten außenwirtschaftliche Aspekte der Steuerpolitik wieder an Bedeutung verlieren – ganz einfach, weil der dann noch verbleibende außenwirtschaftliche Bereich jedenfalls zunächst deutlich geringer ist. Vorerst – und auf absehbare Zeit – wird allerdings die quantitative Bedeutung der Außenwirtschaft auch für die europäischen Staaten eher noch zunehmen. Das alte Muster: „Machen wir Steuerpolitik, wie wir es national für richtig halten, und regeln das außenwirtschaftliche später“ erweist sich nicht mehr als sinnvoll. Die sogenannte Globalisierung und nicht weniger die europäische Integration verlangen eine steuerpolitische Reaktion.

Aber auch der qualitative, der entwicklungspolitische Aspekt der Außenwirtschaft hat an Bedeutung gewonnen. Die technologische Fortschrittsrate, man könnte auch sagen: Verfallsrate, hat in einigen Bereichen derart dramatische Ausmaße angenommen, daß einzelne Volkswirtschaften Mühe haben, Schritt zu halten. Die einzige Chance hierzu liegt im Sich-Öffnen, und das heißt vor allem in der Vermeidung jedweder Hemmnisse, die einem Hereinströmen neuer Ideen und Wege entgegenstehen könnten. (Wahrscheinlich ähnlich falsch wie bei der Schutzzollpolitik wäre die Vorstellung, erst einmal in Ruhe und Abgeschiedenheit die eigenen Ideen auszubrüten.) Die Staaten versuchen, umgekehrt, dem Technologieimport steuerliche Brücken zu bauen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

II. Evidenz

In Deutschland sind die beiden großen jüngsten Steuerreformmodelle – das gescheiterte Modell der alten Koalition (vgl. z.B. Krause-Junk 1997) und das in Umsetzung befindliche Konzept der neuen Bundesregierung – nahezu ausschließlich außenwirtschaftlich begründet worden. Ihre Hauptzielrichtung: Wie kann man erreichen, daß international mobile Unternehmen ihren Standort in Deutschland errichten? Dafür wird eine Senkung des tarifären Gewinnsteuersatzes als entscheidend angesehen; die daraus jedenfalls zunächst folgenden Steuermindereinnahmen sollen durch eine entsprechende Erweiterung der Bemessungsgrundlage wieder eingesammelt werden. Der Anstoß für diese Konzeption liegt klar in der Steuerpolitik unserer Nachbar- und Konkurrenzstaaten, die in den letzten Jahren allesamt auf die eine oder andere Weise ihre Steuerpolitik außenwirtschaftlich genutzt und dabei den ansiedlungsbereiten Unternehmen bzw. dem anlagebereiten Kapital Vorteile eingeräumt haben.

Weltweit reicht diese Entwicklung schon zurück auf die Abschaffung der Zinsbesteuerung von Ausländern, die letztlich auch in dem Wissen vorgenommen wurde, daß dann eine wirksame Besteuerung von Zinseinkommen generell nicht mehr garantiert wäre. Die Folge war eine starke Ausweitung der Fremdfinanzierung – vor allem in den sogenannten Hochsteuerländern –, der dann allerdings durch steuerliche Obergrenzen für eine zulässige Gesellschafterfremdfinanzieung (Thin-Capitalization-Rules) wieder, wenn auch nicht sehr wirkungsvoll, zu begegnen versucht wurde.

Wesentlich dramatischere Beispiele für eine aggressive Steuerpolitik sind das nun sattsam bekannte Dublin-Docks-Modell mit seiner Bevorzugung ausländischer Finanzierungsgesellschaften, die belgischen Koordinierungszentren mit ihren abenteuerlichen Gewinnermittlungsvorschriften, die holländischen Vorteile für internationale Holdinggesellschaften, vor allem aber die sogenannten „rulings", d.h. geheime Vorabvereinbarungen zwischen Fiskus und internationalem Investor über mögliche Steuerbelastungen (vgl. Grigat 1997).

Nun versuchen sowohl der europäische Steuerkodex (Europäischer Rat für Wirtschafts- und Finanzfragen 1997) als auch die OECD-Empfehlungen (OECD 1998) dieser sogenannten „unfairen Wettbewerbspraktiken" Herr zu werden, und die zur Zeit von einer europäischen Expertengruppe ausgearbeitete Liste derartiger Praktiken soll, wie man hört, bereits an die 200 Positionen umfassen. Das Problem ist freilich, daß der Begriff der Fairness viel zu schwammig ist, um eindeutige Zuordnungen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

vornehmen zu können. Insbesondere die ja in den Mittelpunkt gerückte Frage, wann Ausländer günstiger als Inländer behandelt werden, ist schwer zu entscheiden, weil man oft nicht genau angeben kann, was die Norm ist, also wo gewissermaßen die Null-Linie zu ziehen ist. Bekanntlich führt z.B. die Anwendung des Schütt-aus-hol-zurück-Verfahrens bei der deutschen Körperschaftsteuer zu einem positiven Ausländereffekt, wenn die ausländische Mutter niedriger als vergleichbare deutsche Muttergesellschaften besteuert wird. Ist die Zulassung des Verfahrens damit eine Begünstigung von Ausländern?

III. Was ist fairer Steuerwettbewerb?

Das Hauptproblem der Differenzierung zwischen fairem und unfairem Steuerwettbewerb liegt m.E. aber nicht in der Begünstigung oder fehlenden Begünstigung von Ausländern im Rahmen der Einkommensteuer, sondern in der bewußt an außenpolitischen Wirkungen orientierten Steuerpolitik oder, noch drastischer formuliert: in der Abkehr von vernünftigen Besteuerungsgrundsätzen zugunsten außenwirtschaftlicher Vorteile. Dabei muß die Sorge nicht den Steuersystemen der solchermaßen handelnden Staaten gelten, wohl aber den Rückwirkungen, die von einer derartigen Steuerpolitik auf andere Staaten ausgehen.[3] Wenn z.B. Deutschland jetzt ernsthaft erwägt, die Mehrwertsteuersätze erheblich anzuheben, dann sicherlich nicht deswegen, weil die Mehrwertsteuer auf einmal als die im Vergleich zur Einkommensteuer bessere Steuer angesehen würde. Vielmehr geht es nur darum, im Steuerwettbewerb mit jenen Staaten gleichzuziehen, die schon heute ihr Steueraufkommen stärker aus der standortneutralen Mehrwertsteuer als aus der standortbezogenen Einkommensteuer bestreiten.

Auch die österreichische Abgeltungsteuer[4] ist kaum anders zu erklären, als daß Österreich für bestimmte Kapitaleinkommen Sonderkonditionen einräumt, um auf diese Weise im internationalen Wettbewerb um die Steuerbasis wenigstens einen Teil des Kapitaleinkommens seiner Bürger erfassen zu können. Daß dabei die merkwürdigsten Systembrüche begangen werden – Fremdkapital wird generell begünstigt, und das

---

[3] Schädlicher Steuerwettbewerb „can erode national tax bases of other countries, may alter the structure of taxation (by shifting part of the tax burden from mobile to relatively immobile factors and from income to consumption) and may hemper the application of progressive tax-rates and the achievement of redistributive goals" (OECD 1998, S. 14).

[4] Vgl. R. Domann 1997.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

nicht nur bei der Einkommensteuer[5], sondern auch bei der Erbschaftsteuer (!) –, wird in Kauf genommen, zumeist mit dem Argument, daß dadurch mehr Steuern in die Staatskassen kämen als ohne entsprechende Begünstigung. Daß sich dies dann auch noch als Erhöhung der kapitaleinkommensbezogenen „Steuerquote" ausdrückt, scheint zu belegen, daß der Steuerwettbewerb keinen Schaden anrichtet.

Nicht anders ist das skandinavische duale System einzuordnen, bei dem als Kapitaleinkommen qualifiziertes Einkommen mit einem niedrigen proportionalen Satz, das als Arbeitseinkommen qualifizierte Einkommen dagegen z.T. extrem hoch und progressiv besteuert wird. Eine der zentralen Schwierigkeiten dieses Konzepts liegt natürlich darin, Kapital- und Arbeitseinkommen sauber zu trennen. Aber das gewichtigere Problem ist letztlich die normative Rechtfertigung.

Zwar wird dieses System von wissenschaftlicher Seite teilweise durchaus steuersystematisch-normativ begründet, da auf diese Weise die sogenannte Doppelbesteuerung von Kapitaleinkommen und die damit verbundene Verzerrung zugunsten des Gegenwartskonsums gemildert wird (Soerensen 1994, insbes. S. 65). Die letztlich außenwirtschaftliche Motivation auch der skandinavischen Steuerreformen zeigt sich allerdings deutlich daran, daß – gemessen an der Wettbewerbswirksamkeit nur folgerichtig – nun auch hochbezahlte ausländische Experten niedriger als nach dem allgemeinen für Arbeitseinkommen geltenden Tarif besteuert werden (Dänemark, Finnland)[6] oder besteuert werden sollen (Schweden)[7].

Während das duale System aber wenigstens noch alle als Kapitaleinkommen deklarierten Einkommenselemente gleichbehandelt, wird im kroatischen System der sogenannten zinsbereinigten „Einkommen"-Steuer jeweils ein Teil des Kapitaleinkommens freigestellt, ein anderer Teil der normalen Einkommensteuer/Körperschaftsteuer unterworfen. Freigestellt wird der Idee nach die Normalverzinsung, besteuert dagegen

---

5 Wie es aussieht, soll ab dem Jahr 2000 in Österreich eine sogenannte Zinsbereinigung auch bei den Gewinneinkommen vorgenommen werden. (Steuerreformkommission 1998, S. 14f.).

6 Deloitte Touche Tohmatsu International, Denmark International Tax and Business Guide, New York 1997, insbes. S. 105 - 107;
Price Waterhouse, Doing Business in Finland, Information Guide, 1997, insbes. S. 133.

7 Vgl. „Schweden plant Steuervorteile für Ausländer", Interview mit dem schwedischen Finanzminister Erik Asbrink, Die Welt vom 20.8.98, S. 23 und H. Steuer (1999).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

der übernormale Gewinn, gewissermaßen der ökonomische Reingewinn. Nun ist eine Reingewinnbesteuerung zweifelsohne effizient, und das allein schon scheint zugunsten dieser Steuer zu sprechen. Das Problem liegt allerdings darin, daß es bis heute nicht geglückt ist, diesen Reingewinn zu isolieren. Zwar ist es durchaus wahrscheinlich, daß manche Unternehmer ex ante mit weniger zufrieden wären, als sie ex post verdienen (wie umgekehrt manche ihr Unternehmen nicht betrieben hätten, wenn sie das Ergebnis vorher gekannt hätten). Aber um welche Differenzen es sich dabei genau handelt, ist letztlich nicht zu ermitteln – schon gar nicht in der für steuerliche Zwecke gebotenen Genauigkeit. Jedenfalls dürfte generell nicht alles „Reingewinn" sein, was ein Unternehmen mehr verdient als eine an der Rendite von Staatspapieren orientierte „Normalverzinsung".

Allerdings ist das Modell der Zinsbereinigung unter bestimmten, restriktiven Bedingungen einer Konsumsteuer äquivalent; u.a. muß es dem Steuerpflichtigen gleichgültig sein, ob er heute 1 DM Steuern zahlen muß oder morgen eine um den als Normalzins deklarierten Faktor aufgezinste Mark, also z.B. bei einem Normalzins von 5 %: DM 1,05. Diese Indifferenz – insbesondere über längere Zeiträume – verlangt die Existenz vollkommener Kapitalmärkte und die Konstanz der (individuellen) Steuersätze. Beide Annahmen sind unrealistisch. Hinzu kommen Übergangsprobleme, die im kroatischen Modell der Zinsbereinigung so gelöst sind, daß auch Zinsen auf Altkapital steuerfrei gestellt werden – ein Geschenk an Altkapitalbesitzer ohne allokativen Vorteil. Mehr Sinn macht die Zinsbereinigung, wenn man wiederum den internationalen Steuerwettbewerb betrachtet. Man könnte nämlich die übernormalen Gewinne als standortbezogene Differentialrente interpretieren, die man gerade im Standortwettbewerb besteuern kann, ohne damit an relativer Attraktivität zu verlieren. Motto: Was jemand überall verdienen kann, nämlich die Normalverzinsung, muß steuerfrei bleiben; das, was er darüber hinaus noch an einem bestimmten Standort verdient, kann der Fiskus anzapfen. So gesehen ist die Zinsbereinigung geradezu der Prototyp einer wettbewerbsorientierten Steuer.

Daß die Konzeption dennoch einen Fehler enthält, steht auf einem anderen Blatt. Was Unternehmen über ihre Normalverzinsung hinaus verdienen können, ist nur zu einem kleinen Teil wirklich standortbezogen. Wer eine neue Idee umsetzen will, rechnet nicht mit Normalverzinsungen. Daß die ersten 5 % steuerfrei sind, ist nur dann ein Argument zugunsten eines bestimmten Standorts, wenn die darüber hinausgehenden 10 % und mehr auch maßvoll und nicht etwa um so höher besteuert

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

werden. Besonders für innovative, also Schumpetersche Unternehmer wäre dies nämlich abschreckend.

Auch die zinsbereinigte Einkommensteuer ist im internationalen Steuerwettbewerb keine ökonomische Patentlösung (Krause-Junk 1999). Sie ermöglicht Standortvorteile, wenn sie insgesamt zu einer niedrigeren Gewinnbesteuerung führt, nicht weniger, aber auch nicht mehr. Würde sie etwa übernormale Gewinne stärker als anderswo besteuern, wäre ein Land möglicherweise attraktiv für statische Wirte, nicht aber für Schumpetersche Unternehmer. Freilich gilt der Standortvorteil niedriger Gewinn- und Kapitaleinkommensteuern nur insoweit, als die dann nahezu zwangsläufig folgende höhere Belastung des Faktors Arbeit nicht zu höheren Bruttolöhnen führt. Oder, mit anderen Worten: Es sind letztlich niedrige Nettolöhne, die einen Standortvorteil begründen – nämlich entweder in Verbindung mit niedrigen Bruttolöhnen oder in Verbindung mit niedrigen Kapitaleinkommensteuern.

IV. Ist Wettbewerb effizient?

Der Steuerwettbewerb um Kapital ist also in vollem Gang, und die mit ihm eintretenden Effizienzverluste muten es etwas rührend an, wenn die Ökonomie Modelle entwickelt, die zeigen, daß Effizienzverluste eigentlich gar nicht stattzufinden brauchten, so etwa

- wenn die Steuern Gebühren wären, mit denen die Inanspruchnahme von Infrastruktur abgerechnet würde. Steuern sind aber keine Gebühren; ihre Bemessungsgrundlage hat mit der Inanspruchnahme von öffentlichen Vorleistungen wenig zu tun und die Grenzkosten der Inanspruchnahme der typischen öffentlichen Infrastrukturleistungen liegen ohnehin bei Null,
- wenn die Staaten ihr Steueraufkommen aus einer echten Landrentensteuer gewinnen würden und das Land insgesamt so auf die Staaten verteilt würde, daß jeweils ein ausreichend hohes Steueraufkommen erzielt werden könnte
- oder wenn bei vollständiger internationaler Mobilität der Haushalte diese mit ihren Wanderungen für die nötige Effizienz sorgten, vorausgesetzt, die Gebietskörperschaften zielten darauf ab, die Bodenrente zu maximieren.[8]

[8] Diese Bedingungen werden von Büttner zwar kritisch betrachtet, in seinem Fazit verweist er aber durchaus bestätigend auf den „Katalog an Bedingungen, unter denen der Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften effizient ist." Zwar

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Diese Fälle sind freilich derart von der Realität abgehoben, daß sie – allein schon durch ihre Erwähnung – wie Argumente gegen die Effizienz des ungebremsten internationalen Steuerwettbewerbs wirken.[9]

Büttner sieht zu Recht, daß der Steuerwettbewerb sowohl effizienzfördernde als effizienzschädliche Effekte hervorrufen kann.[10] Nicht ganz unbestreitbar ist allerdings seine Ausgangsthese, daß sich ein ineffizienter Wettbewerb in einem „Wettlauf nach unten" ausdrücken müsse, d.h. daß sich die Gebietskörperschaften bei der Besteuerung gegenseitig unterböten, um einen mobilen Faktor oder auch Nachfrage zu attrahieren. Richtig ist aber, daß sich die Befürchtungen eines ruinösen Steuerwettbewerbs als unbegründet erweisen würden, wenn sich empirisch herausstellte, daß Kapitaleinkommen letztlich nach wie vor hoch besteuert wird. Büttner prüft dies sowohl im Hinblick auf das Verhalten der deutschen Gemeinden als auch der Staaten der Europäischen Gemeinschaft. Dabei kommt er zum einen zu dem Ergebnis, daß es zwar einen kommunalen Wettbewerb mit Steuersätzen (Hebesätzen) gebe – die Kommunen orientierten sich am Verhalten ihrer Nachbarn –, dieser sich aber nicht in einem Senkungswettlauf äußere. Zum anderen stellt er fest, daß die europäischen Staaten ihre kapitalbezogenen Steuerquoten annäherten, was man als Indiz für Wettbewerb nehmen könne, daß sich aber diese Steuerquoten nicht nach unten bewegten. Meines Erachtens erlauben beide Meßergebnisse nicht die vom Verfasser gezogenen Schlüsse und die Frage, ob der Steuerwettbewerb letztlich die Kapitaleinkommensbesteuerung nach unten treibt, muß zumindest offen bleiben.

---

seien „die für das Effizienzresultat zu stellenden Anforderungen wenig realistisch. Es wäre allerdings falsch, aus dem Scheitern der Annahmen direkt die Notwendigkeit der Harmonisierung abzuleiten". Für Deutschland zeige sich zwar „eine substantielle Anpassung der Steuerquoten auf das niedrigere europäische Niveau. Den theoretischen Überlegungen zufolge ist hierin nicht zwangsläufig eine allokative Fehlentwicklung im Sinne eines ‚schädlichen' Steuerwettbewerbs zu sehen".

9 Im Grunde erinnern sie fatal an den hübschen Ökonomenwitz, bei dem sich verzweifelte Gestrandete Gedanken machen, wie sie an ihr einziges gerettetes Nahrungsmittel herankommen, das sich in einer verschlossenen Dose befindet. Nachdem sich alle Vorschläge als unbrauchbar erwiesen, meint der Ökonom: „Angenommen, wir hätten einen Dosenöffner ...".

10 Selbstverständlich hat der Steuerwettbewerb auch seine guten Seiten. So mag man die weltweit erkennbaren Ansätze zu einer Politik der „Senkung der tarifären Steuersätze bei einer Erweiterung der Bemessungsgrundlage" dem internationalen Wettbewerb zuschreiben (OECD 1998, S. 13). Erst im internationalen Wettbewerb hat die Politik die Kraft gefunden, im bescheidenen Maße durchzusetzen, was sie aus steuersystematischen Gründen längst hätte anpacken müssen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

1. Zum Hebesatzwettbewerb der Kommunen

Erstens: Faktisch alle, insbesondere aber die großen deutschen Kommunen sind verschuldet. Kommunalverschuldungen sind aber durch die kommunale Aufsichtsbehörde, d.h. letztlich das Land, genehmigungspflichtig. Wenn eine Kommune gleichzeitig die Genehmigung zur Aufnahme von Krediten beantragt und ihre Hebesätze senkt, dürfte sie in der Regel keine Genehmigung erhalten. Insofern ist bei den Hebesätzen der Wettbewerb nach unten sozusagen „institutionell" versperrt.

Zweitens: Subventionen lassen sich im Wettbewerb um ansiedlungsbereite Unternehmen gezielter als Hebesatzsenkungen einsetzen. Die Kommunen werden daher eher ihr Land günstig abgeben, günstige Liefer- und Entsorgungsverträge mit kommunalen Betrieben anbieten, Zusagen über den Ausbau der Infrastruktur geben, als ihre allgemeinen Hebesätze zu senken. Die Kommunen verhalten sich damit im Kleinen, so wie es im Großen Staaten tun, die ausländischen Unternehmen und Kapitalgebern gezielte Vorteile einräumen. Im Endeffekt hat natürlich auch eine derartige Subventionspolitik den Charakter des Ruinösen.

Drittens: Nimmt man nicht die absolute Entwicklung der Hebesätze, sondern die relative Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen im kommunalen Haushalt, so haben diese inzwischen ein Allzeittief erreicht (Tab. 1).

Zweifellos geht dies auf Veränderungen zurück, die außerhalb des Kompetenzbereichs der Gemeinden liegen, so die jahrelange Aushöhlung der Gewerbesteuer, schließlich die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer. Aber die interessante Frage ist doch: Warum haben die Gemeinden nicht die Hebesätze kompensierend erhöht, warum setzen sie vielmehr auf eine Ausdehnung der Gebührenhaushalte bzw. auf ihre Anteile aus der Einkommensteuer?

Viertens: Schließlich gibt es viele Gemeinden, die an der Ansiedlung von Gewerbebetrieben überhaupt nicht interessiert sind. Sie sind Schlafstätten geworden und wollen es bleiben. Vielleicht hängt dies auch damit zusammen, daß die Gemeinden generell nicht für Beschäftigungsprobleme verantwortlich gemacht werden; vielleicht auch damit, daß gerade die „bürgernahen" Gemeindepolitiker sich eher vor allfälligen Widerständen gegen Industrieansiedlungen fürchten, als auf die Anerkennung für eine erfolgreiche Entwicklungspolitik zu spekulieren. Im Grunde dürfte man also nur Gemeinden miteinander vergleichen, die tatsächlich an der Ansiedlung von Gewerbebetrieben interessiert sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Tabelle 1: Anteile des kommunalen Gewerbesteueraufkommens* an den Kommunaleinnahmen**

	Kommunale Gewerbesteuern zu gesamten Kommunalsteuern (in Prozent)	Kommunale Gewerbesteuern zu gesamten Kommunaleinnahmen (in Prozent)	Kommunale Gewerbesteuern zu den gesamten Kommunaleinnahmen und Nettokreditaufnahmen (in Prozent)
1970	41,9	13,7	12,8
1975	41,0	13,5	12,5
1980	41,7	14,1	13,7
1985	42,5	14,6	14,5
1990	44,4	14,9	14,7
1995	35,4	9,4	9,2

* einschl. der Lohnsummensteuer

** Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände ohne Stadtstaaten.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, FS 14, R .3.1, Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, lfd. Jg., Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1997/98, eigene Berechnungen.

2. Zur europäischen Steuerquote

Auch die europäischen Zahlen scheinen dem Steuerwettbewerb nach unten zu widersprechen. Jedenfalls berechnet Büttner, daß die Quote der kapitaleinkommensbezogenen Steuern in Europa eher steigt. Freilich ist das dem Kapital zugeschriebene Faktoreinkommen ein Sammelsurium unterschiedlichster Kapital- und Unternehmenseinkommen. Es reicht vom Gewinn großer Kapitalgesellschaften bis zum Einkommen des Bauchladenbesitzers, vom Gewinn des High-Tech-Unternehmens bis zu den Erträgen landwirtschaftlicher Nebenbetriebe, vom *Schumpeter*schen Gewinn bis zur Miete oder gar zur fiktiven Miete fürs Wohnen im eigenen Haus. Das dem Kapital zugeschriebene Faktoreinkommen kann also in dieser Mischung insgesamt gar nicht als Zielgröße des internationalen Steuerwettbewerbs betrachtet werden.

Zudem hat Büttner im Zähler seiner Quote offenbar nicht die gesamten auf das Kapitaleinkommen erhobenen Steuern erfaßt, sondern nur die von der OECD als „unternehmensbezogen" bezeichneten Steuern, die möglicherweise etwa in bezug auf Deutschland nur die Körperschaft-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

steuer enthalten.[11] Trotzdem mag die Ermittlung der Quote sinnvoll sein, wenn man nur an deren zeitlichen Verlauf interessiert ist und von konstanten Strukturen sowohl der kapitaleinkommensbezogenen Steuern insgesamt als auch des Kapitaleinkommens (Nenner) ausgehen kann. Büttner geht offenbar von dieser Annahme aus.

Folgt man zunächst einmal diesem Ansatz, zeigt sich allerdings auch, daß zwar der Median im Zeitablauf steigt, die – jeweils mit dem entsprechenden nationalen Kapitaleinkommen – gewichtete Durchschnittsquote dagegen fällt (Tabelle 2).

Wenn man so will, zeigt sich also bei Berücksichtigung der Gewichtungen eine sinkende Tendenz der europäischen Kapitaleinkommensbesteuerung.

Im Vergleich der ungewichteten und der gewichteten Quote kommt zum Ausdruck, daß die entsprechenden Quoten der großen Länder fallen, die der kleinen Länder steigen. Dies mag auf den ersten Blick überraschen; scheint es doch der theoretischen Hypothese wie auch vielen empirischen Beobachtungen zu widersprechen, daß gerade die kleinen Staaten mit Senkungen ihrer tarifären oder effektiven Steuersätze einen sehr aggressiven Steuerwettbewerb betreiben.

Auf den zweiten Blick ist das statistische Ergebnis aber durchaus sowohl mit der Theorie als auch mit empirischen Beobachtungen vereinbar; ja, es ist sogar deren Bestätigung. Dabei muß man allerdings berücksichtigen, daß gerade die von Büttner offenbar unterstellte Konstanz der „Strukturen" von Zähler und Nenner seiner Kapitaleinkommensteuerquote nicht gegeben ist.

- Zum einen führt die aggressive Steuerpolitik der kleinen Staaten dazu, daß sie Eigenkapital aus den großen Staaten attrahieren, dessen Erträge nicht in ihr Sozialprodukt eingehen. Da die Erträge aber – wenn auch maßvoll – besteuert werden, steigt ceteris paribus ihr Kapitalsteueraufkommen und ihre entsprechende Steuerquote. Umgekehrt fließt zwar oft Fremdkapital an die großen Länder zurück. Dessen Erträge gehen aber weder in das Sozialprodukt dieser Länder ein noch erhöhen sie – wegen der Steuerfreiheit von ins Ausland abfließenden Zinsen – deren Steueraufkommen. Demgegenüber verlieren die großen Länder an Steueraufkommen durch den Verlust von Eigenkapital.

  In die gleiche Richtung wirken Gewinnverlagerungen aus den Hochsteuer- in die Niedrigsteuerländer. Sie erhöhen in der Regel ebenfalls

[11] Lt. iwd Nr. 15 vom 15.4.1999, S. 2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Tabelle 2: „Kapitalsteuerquoten"* in Europa
(5-Jahres-Durchschnittswerte)
Angaben in Prozent

	1970 - 74	1975 - 79	1980 - 84	1985 - 89	1990 - 94	1992 - 96
Österreich	7,4	8,2	8,0	8,6	9,2	9,3
Belgien	10,0	12,1	9,8	9,7	8,6	9,6
Deutschland	20,7	23,3	20,2	17,6	15,3	13,2
Dänemark	k.A.	k.A.	k.A.	16,2[1]	11,1	12,0
Spanien	6,0	6,2	5,5	7,5	8,4	7,3
Finnland	3,6	8,5	7,3	7,4	9,2	8,0
Frankreich	8,8	10,3	12,6	12,4	10,5	10,0
Griechenland	1,8	2,9	2,7	3,5	3,9	4,4
Irland	k.A.	6,5[2]	8,1	5,2	8,8	10,0
Italien	3,3	4,0	5,3	7,6	8,4	8,7
Niederlande	10,9	12,3	10,9	12,3	12,5	13,1
Portugal	3,7	3,0	4,1	4,0	7,2	7,4
Schweden	7,1	8,6	9,4	15,0	12,2	13,5
Großbritannien	14,1	9,8	18,7	16,6	10,2	9,2
Median[3]	7,2	8,6	8,1	8,6	9,2	9,5
Ungewichteter Durchschnitt[4]	8,1	9,1	9,4	9,8	9,7	9,7
Gewichteter Durchschnitt[5]	10,5	11,4	11,7	11,7	10,6	10,1

* Berechnung auf Basis von OECD-Daten analog der von Büttner gewählten Definition;

[1] Durchschnitt der beiden Jahre 1988 und 1989;

[2] Durchschnitt der drei Jahre 1977 bis 1979;

[3] Median der 5-Jahres-Durchschnittswerte; Angaben für 1970 bis 1979 ohne Irland, für 1970 bis 1989 ohne Dänemark;

[4] Ungewichtetes arithmetisches Mittel der 5-Jahres-Durchschnittswerte; Angaben für 1970 bis 1979 ohne Irland, für 1970 bis 1989 ohne Dänemark;

[5] Gewichtetes Mittel der 5-Jahres-Durchschnittswerte; Gewichtung mit dem Anteil des Kapitaleinkommens des jeweiligen Landes am gesamten Kapitaleinkommen aller berücksichtigten Länder im jeweiligen 5-Jahres-Zeitraum; Angaben für 1970 bis 1979 ohne Irland, für 1970 bis 1989 ohne Dänemark.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

nicht das Sozialprodukt der Zuflußländer, wohl aber deren Steueraufkommen. Der positive Aufkommenseffekt einer aggressiven Steuerpolitik wird für die kleinen Länder um so sicherer, je mehr es ihnen gelingt, die Steuersatzsenkungen auf ausländische Unternehmen und Kapitalgeber zu begrenzen, ein Verhalten, das vom europäischen Steuerkodex (*Europäischer Rat* 1998) als unfair bezeichnet und von der *OECD* (1998, insbes. Ziff. 60ff.) als Indiz für schädlichen Steuerwettbewerb angesehen wird.

- Zum anderen haben – wie oben beschrieben – viele kleine europäische Staaten ihre Kapitaleinkommensbesteuerung aus der allgemeinen Einkommensteuer herausgelöst und entweder das Kapitaleinkommen begünstigende Regelungen erlassen oder – wie die skandinavischen Staaten – die synthetische Einkommensbesteuerung zugunsten einer geringeren Besteuerung von Kapitaleinkommen ganz und gar aufgegeben. Trotzdem ist das kapitalbezogene Steueraufkommen in diesen Staaten tendenziell gestiegen und nicht etwa zurückgegangen. Dies wird von den Befürwortern dieser Reform geradezu als deren besonderer Erfolg dargestellt.

  Der Grund für diesen Anstieg der kapitalbezogenen Steuern ist unterschiedlich, hat aber letztlich einen gemeinsamen Nenner: Die Staaten haben ihre Steuersysteme gezielt auf den internationalen Wettbewerb ausgerichtet. In Skandinavien ist z.B. mit der Dual Income Tax der Verlustausgleich zwischen Kapitaleinkommen und Arbeitseinkommen entfallen. Negative Kapitaleinkommen – wie z.B. der Zinsabzug auf private Hypotheken, Verluste aus Vermietungen und Verpachtungen, generell abschreibungsbedingte Verluste – können daher vielfach steuerlich nicht mehr unmittelbar geltend gemacht werden.[12] Die Staaten haben sich damit gerade im Sinne theoretischer Hypothesen verhalten:

---

12 „First of all, the general right to deduct losses has been severely curtailed, particularly with respect to hobby losses and losses incurred in what, with a US-inspired oxymoron, is called ‚passive activity', but also with respect to business losses incurred by taxpayers with positive employment income" (L. Muten 1996, S. 10).

Während sich die früheren nordischen Steuersysteme charakterisieren ließen „by a very lenient taxation of capital gains, consumption tax treatment of pension savings, and considerable tax subsidies to owner-occupied housing due to a combination of liberal rules for interest deductibility, a very low imputed rent, and virtually no taxation of capitain gains on housing", hätten die Steuerreformen infolge eines „broadening of the capital income tax base and the business income tax base ... involved a significant increase in the revenue from the taxation of capital income and business income taken together" (P. B. Soerensen 1994, S. 60).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Sie verschieben die Steuerlast von den international mobilen auf die eher immobilen Kapitalbestandteile.

Ist dieses Verhalten aber aus gesamteuropäischer Sicht effizient? Manche mögen dies bejahen, etwa mit dem Argument, daß sich nun Abschreibungsobjekte nicht mehr lohnen. Andererseits liegt der Reiz dieser Objekte und auch ihr steuersystematischer Fehler ja zunächst einmal in der Tatsache überhöhter Abschreibungsmöglichkeiten. An dieser Stelle wären also Korrekturen angebracht gewesen, wenn man die steuerlichen Folgen nicht akzeptieren will. Die Aufhebung der synthetischen Einkommensteuer ist dagegen eine sehr drastische und steuersystematisch bedenkliche Lösung.

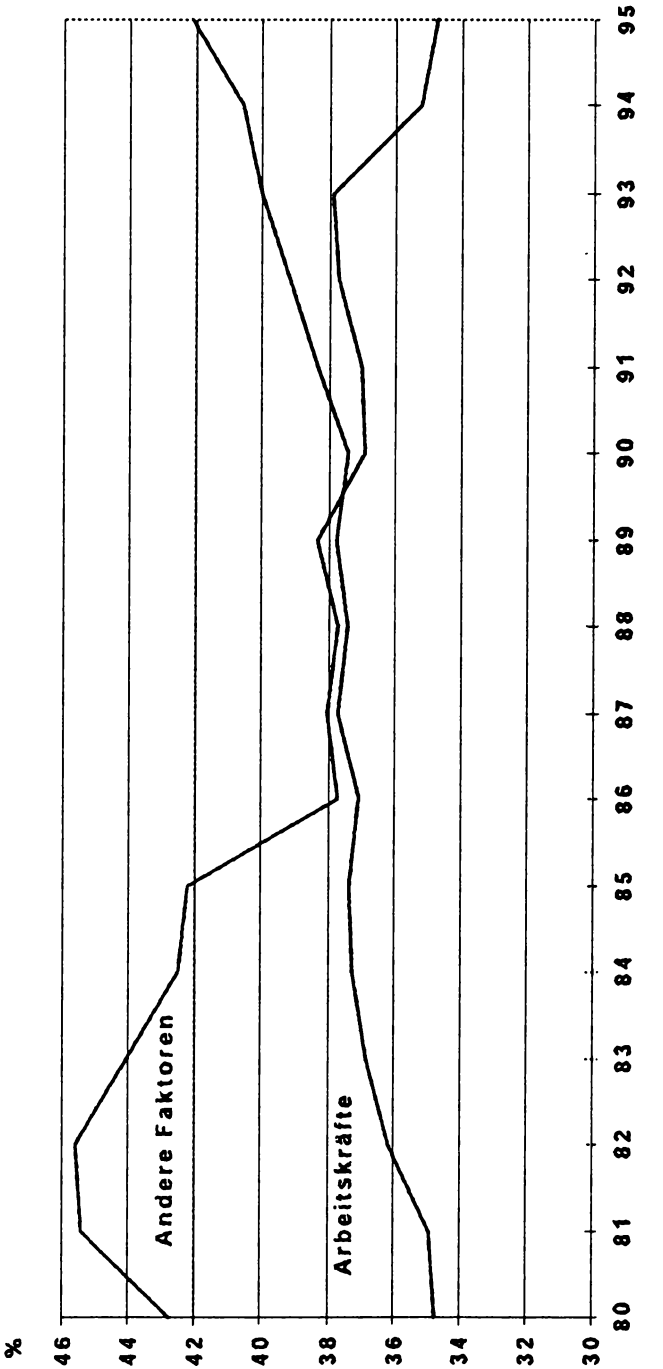
Im hier zu erörternden Zusammenhang geht es aber allein um die Folgen, die sich aus einem derartigen außenwirtschaftlich motivierten Systembruch für andere Staaten ergeben. Früher oder später werden diese – und zwar auch größere – Staaten nicht umhin können, mit entsprechenden Änderungen ihrer eigenen Steuersysteme zu reagieren. Der „ruinöse" Steuerwettbewerb zeigt sich also zunächst weniger in den Steuerquoten oder muß sich nicht in den von Büttner vorgelegten Quoten zeigen. Er erweist sich vielmehr zunächst in der ruinösen Abkehr von überkommenen und insgesamt noch immer anerkannten Steuerprinzipien und in den daraus folgenden Konsequenzen für die Nachbarstaaten.

Im übrigen stellt sich, wie schon bei den kommunalen Haushalten, die Frage nach der Relevanz der absoluten Quoten. Bedenkt man, daß die Abgabenquoten in allen EU-Staaten, namentlich auch in Deutschland, in dem von Büttner betrachteten Zeitraum dramatisch gestiegen sind, bedeutet eine Konstanz der Kapitalsteuerquote zugleich eine entsprechende Verschiebung zu Lasten des Arbeitseinkommens. Der Steuerwettbewerb drückt sich offenbar zunächst darin aus, daß das zusätzlich benötigte Steueraufkommen nicht mehr vom Kapitaleinkommen erhoben wird.

Diese relative Verschiebung wird von der Europäischen Kommission regelmäßig belegt und zeigt z.B. für die Phase 1980 bis 1995 folgendes Bild:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Implizite Steuersätze in der EU, 1980 - 1995



Quelle: Europäische Kommission (1997): Gemeinsamer Bericht zur Beschäftigung 1997 – Entwurf der Kommission.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Dargestellt sind hier die „kalkulatorischen" Steuersätze (arbeitsbezogene Steuereinnahmen geteilt durch die Bemessungsgrundlage für den Faktor „unselbständige Arbeit" bzw. den übrigen übrigen Produktionsfaktoren – Kapital, selbständige Arbeit, Energie, natürliche Ressourcen – zurechenbare Steuereinnahmen geteilt durch die entsprechenden Bemessungsgrundlagen). Danach stieg die implizite Steuerbelastung des Faktors Arbeit im Zeitraum von 1980 bis 1995 um mehr als 7 Prozentpunkte, während sie für andere Produktionsfaktoren um rd. 10 Prozentpunkte gesunken ist (*Kommission der Europäischen Gemeinschaften* 1997).

V. Fazit

Wie immer bei empirischen Fragen besteht auch in bezug auf die Folgen des Steuerwettbewerbs ein Meßproblem. Büttner ist zuzustimmen, daß sich der europäische Steuerwettbewerb vorerst noch nicht in einem dramatischen Rückgang der „Kapitalsteuerquoten" ausdrückt. Betrachtet man die *OECD*-Zahlen überhaupt als akzeptable Bezugsgröße, sinkt immerhin die gewichtete Durchschnittsbelastung des Kapitals und die Kapitalsteuerquote in den großen Volkswirtschaften. Diese, insbesondere Deutschland, sind zur Zeit die Verlierer im Steuerwettbewerb, nicht zuletzt als Folge ihrer Reformschwerfälligkeit. „Ruinös" ist freilich auch die Erosion der synthetischen Einkommensbesteuerung, wie sie unter den verschiedensten Namen zur Zeit um sich greift und letztlich auf nichts anderes zielt als auf Vorteile zu Lasten anderer Staaten. Nehmen die großen Volkswirtschaften diese Art Steuerwettbewerb an, werden sich die Folgen des zur Zeit gewissermaßen zurückgestauten Steuerwettbewerbs auch an den allgemeinen Kapitalsteuerquoten ablesen lassen.

Abstract

Tax Competition: Searching for the Obvious

By Gerold Krause-Junk

Empirical evidence seems to show that European capital income taxation has not declined over the last two decades. Nevertheless, tax competition might ultimately lead to the erosion of capital taxation.

By lowering the effective tax rate, smaller countries attracted equity capital from larger countries and thereby raised their ratio of capital taxes over capital income. Also smaller countries restructured their income tax system, shifting the tax burden from international mobile to international immobile capital.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Ruinous tax competition does not necessarily materialize in a loss of tax revenues but may gradually lead to a ruinous abandoning of generally accepted tax principles.

JEL classification: H 87, H 25, F 15, H 71

Hamburg University, Germany

Literatur

Deloitte Touche Tohamatsu International (1997), Denmark International Tax and Business Guide, New York.

Die Welt (1998), Schweden plant Steuervorteile für Ausländer, 20.8., S. 23.

Domann, R. (1997): Österreich, in: Mennel/Förster, Steuern in Europa, Amerika und Asien, Herne/Berlin.

Europäischer Rat für Wirtschafts- und Finanzfragen (1998): Schlußfolgerungen vom 1. Dezember 1997 zur Steuerpolitik, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 6.1.1998.

Grigat, H. G. (1997): Verlagerung von Unternehmensgewinnen in das Ausland und Steuerdumping, WSI-Mitteilungen 50, S. 404 - 414.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1997): Koordinierung der Steuerpolitik in der Europäischen Union, Kommission KOM (97) 495 endg.

Krause-Junk, G. (1997): Erfolgsaussichten der großen Einkommensteuerreform, in: M. Rose (Hrsg.) Standpunkte zur aktuellen Steuerreform, Heidelberg, S. 53 - 64.

— (1999): Ausgabensteuern im Steuerwettbewerb, in: Ch. Smekal, R. Sendlhofer, H. Winner (Hrsg.), Einkommen versus Konsum, Ansatzpunkte zur Steuerreformdiskussion, Heidelberg, S. 123 - 142.

McLure jun., Charles E. (1990): International Considerations in United States Tax Reform, McLure, Sinn, Musgrave and others, Influence of Tax Differentials on International Competitiveness, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer, Boston.

Muten, L. (1996): Dual Income Taxation: Swedish Experience, in: Muten, Leif; Soerensen, Peter B., Hagen, Kare P., Towards a Dual Income Tax? Scandinavian and Austrian Experiences, S. 7 - 21.

OECD (1998): Harmful Tax Competition, an Emerging Global Issue, Paris.

Price Waterhouse (1997), Doing Business in Finland, Information Guide.

Soerensen, P. B. (1994): From the Global Income Tax to the Dual Income Tax: Recent Tax Reforms in the Nordic Countries, International Tax and Public Finance 1/1994, S. 57 - 79.

Steuer, H. (1999): Schwedens Unternehmer auf Konfliktkurs, Handelsblatt Nr. 48 vom 10.3., S. 9.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Steuerreformkommission (eingerichtet beim Bundesministerium für Finanzen) (1998): Bericht über Möglichkeiten von vereinfachenden, strukturbereinigenden und belastungsausgleichenden steuerpolitischen Maßnahmen im Zuge der „Steuerreform 2000", Österreichischen Steuer-Zeitung, Heft 23/98, 1.12.98, Sonderbeilage, S. 14f.

Wagner, F. W./E. *Wenger* (1999): Was wir von Österreich lernen können, Handelsblatt Nr. 67 vom 8.4., S. 53.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Sozialstaat im Standortwettbewerb

Von Volker Meinhardt, Berlin

Das Thema ist sehr weitgreifend. Sicher besteht die Erwartung, daß Anhaltspunkte dafür nachgewiesen werden, welchen Beitrag der Sozialstaat zur wirtschaftlichen Entwicklung leistet – und dabei der Vergleich zwischen einzelnen Sozialstaatsmodellen gezogen wird. Denn im Zeitalter des globalen Wettbewerbs gilt es, Vorsprünge auszubauen bzw. Nachteile abzubauen. In den aktuellen Diskussionen, insbesondere in Deutschland, gilt ein ausgebautes soziales System, das entsprechend hohe Kosten verursacht, häufig als ein spezifischer Nachteil. Gestritten wird über die Leistungsfähigkeit der verschiedenen Systeme sozialer Sicherung. Dabei ist keineswegs ausgemacht, daß sich eine hohe soziale Absicherung als Hemmschuh für die wirtschaftliche Entwicklung erweist; neuere Forschungsergebnisse können diese Thesen nicht stützen.

Wissenschaftlich befinden wir uns bei der Frage nach dem Beitrag des Sozialstaates zur Leistungsfähigkeit eines Wirtschaftsraumes auf schwankendem Boden; einerseits methodisch, aber noch viel mehr im empirischen Bereich.

Sozialstaatlichkeit, Sozialpolitik und soziale Sicherungssysteme lassen sich inhaltlich schwer fassen. Es gibt keine allgemeingültigen Definitionen, es ergeben sich eine Unmenge von Überschneidungen und Abgrenzungsproblemen zu anderen Feldern staatlicher und privater Aktivitäten. Ich werde daher *nicht* den Versuch machen, *den* „Sozialstaat" definitorisch zu fassen, sondern nehme als Ausgangspunkt eine reale Form des Sozialstaats, nämlich den der Bundesrepublik Deutschland. Anschließend werden andere Sozialstaatsmodelle dem deutschen gegenübergestellt, und ich werde versuchen, einige wichtige Auswirkungen eines Sozialstaatsmodells auf die Standortfrage zu analysieren.

I. Standortdebatte

Die Debatte um den Standortwettbewerb ist ebenfalls weit gespannt. Zum einen geht es darum, den einmal gewählten Standort so abzusi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

chern, daß die Wettbewerbsfähigkeit erhalten bleibt, zum anderen geht es darum, Entscheidungen über einen neuen Standort zu treffen. Welcher Stellenwert dabei einzelnen Faktoren zukommt, ist unsicher. Als Beispiel sei auf die Erforschung der Motive für Direktinvestitionen verwiesen. Die Rangfolge der aus Befragungen ermittelten Motive hat sich offenbar verschoben. Dominierte lange Zeit das Motiv der Erschließung neuer und Sicherung bestehender Märkte (Beyfuß/Kitterer 1990; Köddermann/Wilhelm 1996), so scheint sich in jüngster Zeit eine Akzentverschiebung in Richtung „Kostensenkungsmotiv" zu ergeben (ZVEI 1996; Graskamp/Löbbe 1996).

Allerdings liegen aus neuester Zeit empirische Beispiele dafür vor, daß das Betonen einer Kostensenkung – vor allem orientiert an niedrigen Löhnen – nicht zu dem gewünschten Ergebnis geführt hat. Eine Reihe von Rückverlagerungen der Produktion spricht dafür, daß das durch sozialstaatliche Parameter geformte Umfeld für eine Produktion wichtiger ist als niedrige Löhne.

Wenn man der öffentlichen Diskussion über den Standort Deutschland – und damit meine ich die politische und die wissenschaftliche – folgt, dann gehen von der Art, in der die Bundesrepublik Deutschland ihre Sozialstaatlichkeit umsetzt, erhebliche Risiken aus:

- Das soziale Sicherungssystem sei zu teuer geworden. Die notwendige Finanzierung verteuere die Herstellung der Produkte und gefährde die internationale Wettbewerbsfähigkeit (Finanzierungsrisiko).

- Das hohe Absicherungsniveau setze falsche Anreize bezüglich des Einsatzes der Arbeitskraft und des Kapitals. Zum einen fragen arbeitsfähige Personen Erwerbsarbeit überhaupt nicht nach, weil auch ohne Erwerbsarbeit eine auskömmliche Lebensführung möglich sei. Zum anderen führe das staatlich garantierte Sozialeinkommen dazu, daß eine an sich notwendige Eigenvorsorge unterbleibe. Dies gelte für die Kapitalbildung durch Sparen und die Sicherung der zukünftigen Entwicklung durch Erziehungsarbeit (Allokationsrisiko).

- Die hohe Abgabenlast in Form von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen unterminiere die Stabilität des Systems, da sich sowohl die Arbeitnehmer als auch die Unternehmen der Belastung zu entziehen versuchen: Die Arbeitnehmer durch ein Ausweichen in die Schwarzarbeit, die Unternehmen durch Verlagerung der Produktionsstätten ins Ausland (Stabilitätsrisiko).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Um zu belegen, daß diese Risiken, die der Sozialstaatlichkeit anhaften, sich schon realisiert haben, wird in dieser Diskussion auf die gegenwärtige wirtschaftliche und finanzielle Entwicklung verwiesen:

- Eine hohe Arbeitslosigkeit und ein geringes Beschäftigungswachstum im Vergleich zu anderen Staaten, vor allem ein hoher Anteil von Personen, die nicht nur kurzzeitig, sondern langzeitig arbeitslos sind,
- eine hohe und für die Zukunft steigende und nicht mehr tragbare Abgabenbelastung und
- eine geringe Bereitschaft ausländischer Unternehmen, in der Bundesrepublik zu investieren.

Eingefordert wird eine Reformierung des Sozialstaates, womit inhaltlich zumeist eine Reduzierung der Absicherungs- und Belastungsniveaus gemeint ist.

Wenn es darum geht, Reformmaßnahmen zu konzipieren, dann ist es sinnvoll, die existierenden Sozialstaatsmodelle zu analysieren – und dies vor allem im Hinblick auf die vermeintlichen Mängel des deutschen Systems.

II. Typen des europäischen Sozialmodells

Sozialpolitik wird in Europa ganz unterschiedlich umgesetzt. Ein einheitliches europäisches Sozialmodell gibt es nicht. Allerdings lassen sich Ländergruppen mit vergleichbaren Systemen identifizieren. Die Typisierung unterschiedlicher Sozialstaatsprofile ist zentraler Punkt der international vergleichenden politikwissenschaftlichen und makrosoziologischen Sozialstaatsforschung. Bezugspunkt der gegenwärtigen Debatten ist der Ansatz von Gösta Esping-Andersen, der mit seiner Studie „The Three Worlds of Welfare Capitalism" (1990) die Typisierung bereichert hat. Esping-Andersen unterscheidet ein universalistisches Sozialstaatsmodell sozialdemokratischer Prägung, ein liberales Wohlfahrtsstaatsregime und ein konservatives Sozialstaatsmodell. Die drei Welten Esping-Andersens sind als Idealtypen (Kohl 1993) zu verstehen. Die Realität ist doch vielfältiger. Eine Erweiterung um einen vierten Typ, den radikalen Wohlfahrtsstaat, ist vor dem Hintergrund der Entwicklung in Australien und Neuseeland angezeigt (Obinger / Wagschal 1998, Castles / Mitchell 1993). Aus europäischer Sicht ist interessant, daß der konservative Typ Esping-Andersen nochmals differenziert wird, somit fünf Welten definiert werden. Diese Differenzierung ist auch mit den in Europa existierenden sozialen Sicherungssystemen besser in Übereinstimmung zu bringen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Nach den sozialen Sicherungssystemen, die zu wesentlichen Anteilen auch das Sozialstaatsmodell bestimmen, lassen sich für Westeuropa vier Sicherungsmodelle unterscheiden (Europäische Kommission 1996, Schmid 1996):

(1) Für Großbritannien und Irland gilt das *angelsächsische* Sicherungsmodell. Kennzeichen ist, daß neben niedrigen Leistungen der Sozialversicherungen bedarfsabhängige Fürsorgeleistungen eine große Rolle spielen. Grundmodell ist das liberale Wohlfahrts-Staatsregime Esping-Andersens.

(2) Bestimmungsfaktor für das *skandinavische* Sicherungsmodell ist, daß allen Bürgern gleiche steuerfinanzierte Sicherungsleistungen zustehen. Abhängig Beschäftigte erhalten zusätzliche einkommensbezogene Leistungen aus betrieblichen Systemen. Dies entspricht dem „Sozialdemokratischen" Regime Esping-Andersens.

(3) Deutschland, Österreich, Frankreich und die Beneluxstaaten werden zu dem *kontinentaleuropäischen* Sicherungsmodell gezählt. Nach Esping-Andersen zählen diese Länder zu den konservativen Regimen. Die überwiegend beitragsfinanzierten Leistungen der Sozialversicherungen sind (bis auf Ausnahmen) an die Einkommensposition gekoppelt. Als letztes Netz existieren steuerfinanzierte Fürsorgeleistungen.

(4) Die *südeuropäischen* Staaten werden in einem eigenen Sicherungsmodell zusammengefaßt. Die Sicherungssysteme sind eine Mischung aus betrieblichen und staatlichen Sozialversicherungssystemen. Das Niveau der Leistungen ist relativ niedrig und durch große Sicherungslücken gekennzeichnet.

Die Sicherungsmodelle in den Ländern Europas sind also unterschiedlich, aber als Kern eines spezifisch europäischen Modells der sozialen Sicherung können die Wesensmerkmale des skandinavischen und des kontinentaleuropäischen Modells angesehen werden. Wesentliche Kennzeichen dieses Kernmodells sind somit:

- ausgebaute Systeme der sozialen Sicherung,
- umfassender Arbeitnehmerschutz,
- staatlich organisiertes Bildungssystem mit sozialen Unterstützungen zur Herstellung von Bildungschancengleichheit,
- korporatistische Strukturen zwischen den Sozialpartnern, den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und dem Staat.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

III. Ausgaben für soziale Sicherheit

Die wesentlichen Kennzeichen des jeweiligen Sozialmodells in materiellen Größen zu erfassen ist schwierig. Als ein Indikator für das Ausmaß der Sozialstaatlichkeit ist es üblich, die Höhe der Ausgaben für die soziale Sicherung zu nehmen.

Eine Aufstellung der Ausgaben für soziale Sicherheit für die europäischen Länder zeigt eine relativ große Spannbreite der Ausgaben. Die folgende *Übersicht* gibt die Ausgaben für soziale Sicherheit in Prozent des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts (BIP) für das Jahr 1995 wieder. Europaweit ergibt sich ein Durchschnittswert von 28,5 %; der Minimalwert wird für Irland mit 19,9 % und der Maximalwert für Schweden mit 35,6 % ausgewiesen. Die hier verwendeten Daten wurden nach den ESSOSS-Kriterien für die soziale Sicherheit von Eurostat zusammengestellt. Der Versuch, national ganz unterschiedliche Regelungen durch ein einheitliches Schema zu erfassen, birgt immer die Gefahr, daß die zusammengestellten Daten die Realität verzerrt wiedergeben.

Die hier vorgelegten Daten weisen zwei Verzerrungen auf:

1. Erfaßt wurden die Bruttoausgaben. Nicht berücksichtigt ist, daß die einzelnen Länder unterschiedliche Regelungen getroffen haben, in welchem Ausmaß von den Transfers Steuern und Sozialabgaben zu leisten sind. Die OECD hat in einer Studie – leider nur für sechs Länder – die auf Sozialleistungen erhobenen Steuern und Sozialabgaben berechnet (Adema, W., et al. 1996). Danach belaufen sich die direkten Steuern und Sozialabgaben auf Sozialleistungen in den Niederlanden auf 6 % des BIP, in Schweden auf über 5 %, in Dänemark auf 4 %, in Deutschland auf 2,5 % und im Vereinigten Königreich auf nahezu Null. Unter Einrechnung der sehr unterschiedlich hohen indirekten Steuern, die auf die sozialen Leistungen entfallen, ergeben sich für Schweden und Dänemark Nettosozialausgaben in Höhe von knapp 27 % des BIP, für die anderen drei Länder liegen die Quoten zwischen 23 % und 25 % des jeweiligen BIP. Dabei ergibt sich eine Veränderung der Rangfolge in der Weise, daß die Nettoausgabenquote für soziale Leistungen im Vereinigten Königreich höher sind als in Deutschland oder in den Niederlanden. Wie die Betrachtung der bereinigten Quoten deutlich macht, liegt die Bundesrepublik Deutschland im Mittelfeld.

2. Ein zweiter Punkt, der zu Fehlinterpretationen führen kann, ist die Nichtberücksichtigung von Steuervergünstigungen, Steuerermäßigun-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

gen und Freibeträgen, die aus sozialen Gründen gewährt werden und in ihrer Funktion den Sozialtransfers ähnlich sind. Wer die Diskussion darüber verfolgt hat, ob und in welcher Abgrenzung die Förderung der Ehe in Form des steuerlichen Ehesplittings im Sozialbudget der Bundesrepublik als Sozialleistung verbucht wird, der kann ermessen, welche Probleme es macht, diese Steuervergünstigungen als Sozialleistungen in einer international vergleichenden Zusammenfassung darzustellen, wenn es schon national schwierig ist, diese Art der Sozialleistungen zu erfassen (z. B. Steuernachlässe für Beiträge zur privaten Rentenversicherung im Vereinigten Königreich). Durch dieses Nichtberücksichtigen werden die Sozialleistungsquoten als zu gering ausgewiesen. Die Europäische Kommission ist der Meinung – bei aller Unsicherheit –, daß diese Untererfassung keine wesentlichen Strukturverschiebungen zur Folge hat.

Es zeigt sich, daß schon allein die Bestimmung der einzelnen nationalen Sozialleistungen nach einem einheitlichen Muster mit Problemen behaftet ist. Die Kenntnis der Höhe und Struktur der Ausgaben für soziale Sicherheit ist allerdings Voraussetzung für eine Analyse der Sozialstaatswirkungen.

Die häufig geäußerte These, daß die Bundesrepublik Deutschland über ein – im Vergleich zu den anderen europäischen Ländern – sehr hohes soziales Absicherungsniveau verfügt, ist durch die Analyse der Nettoausgaben relativiert worden. Die These der hohen Absicherung wird vor allem vor dem Hintergrund der hohen Arbeitslosigkeit vertreten. Das hohe Absicherungsniveau erfordert auch eine hohe Finanzierungslast.

Die einzelnen Staaten haben unterschiede Wege der Finanzierung gewählt. Die Bundesrepublik Deutschland finanziert die sozialen Sicherungsausgaben vor allem über Sozialversicherungsbeiträge. Andere Länder wie Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich setzen im Schwerpunkt auf die Steuerfinanzierung.

Die folgende *Tabelle* gibt eine Übersicht über die Quoten der Steuern und Sozialbeiträge in Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Bei einem Vergleich der Werte ist – ebenso wie bei den Ausgaben – zu berücksichtigen, daß sie durch In-sich-Verbuchungen verzerrt sind. Die Quote an Steuern und Sozialbeiträgen in Prozent des Bruttoinlandsprodukts ist nicht identisch mit einer entsprechenden Belastung bzw. Entzugswirkung des Bruttoinlandsprodukts. Ich will dies einem Beispiel verdeutlichen: 15 % der Sozialbeiträge des Jahres 1997 in der Bundesrepublik Deutschland sind Beiträge, die in den Bruttotransfers enthalten sind. Diese Beiträge

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

werden in der VGR als Beiträge des Staates für Empfänger sozialer Leistungen oder als Eigenbeiträge der Leistungsempfänger verbucht. Hier sind z.B. die Krankenversicherungsbeiträge der Rentner erfaßt. Die Bundesanstalt für Arbeit z.B. zahlt Beiträge in Höhe von 75 % der Nettoarbeitslosengeldzahlungen an andere Träger, die dort als Beitragseinnahmen verbucht werden. Der Posten „Sozialbeiträge" wird somit um diese Beitragsüberweisungen aufgebläht.

Ein Staat, der keine derartigen Beitragsüberweisungen vornimmt, weil er z.B. eine Steuerfinanzierung vornimmt, weist automatisch eine geringere Belastung durch Steuern und Sozialbeiträge aus. Unterschiede in den Belastungsquoten sind somit systembegründet und teilweise statistische Artefakte.

Somit sind m.E. Zweifel angebracht, ob die in internationalen Vergleichen verwendeten Ausgaben- und Belastungsquoten sinnvolle Indikatoren dafür sind, das Ausmaß an Sozialstaatlichkeit zu erfassen.

Wenn es darum geht, vor allem die Kostenseite der Sozialstaatlichkeit zu erfassen, dann sind m.E. die Höhe und Entwicklung der Stück- bzw. Lohnstückkosten ein besserer Indikator für die Wirkung des Sozialstaates auf die Standortwettbewerbsfähigkeit als die Sozialleistungen oder Steuer- und Sozialbeitragsquoten. Ein Vorteil bei der Verwendung der Lohn-Stückkosten ist, daß sich zeigen läßt, wieweit die Sozialleistungen über eine Produktivitätssteigerung „verdient" werden.

Zum einen spiegeln sich in den Stückkosten auch die Kosten wider, die für die sozialen Leistungen aufzubringen sind. Diese werden in den sogenannten Lohnnebenkosten erfaßt, die Bestandteile der gesamten Lohnkosten sind. Zum anderen werden durch den Bezug auf den Output die Aspekte berücksichtigt, die durch die Aktivitäten des Sozialstaates mitbestimmt werden. Dies gilt für die Zufriedenheits- und Sicherheitsgefühle am Arbeitsplatz, die sich in geringen Fehlzeiten durch Streik und Krankheit ausdrücken.

Die Entwicklung der Lohnstückkosten in den Niederlanden, Dänemark und Deutschland weist im Zusammenhang mit dem anhaltend hohen Exportniveau und den hohen Handelsbilanzüberschüssen darauf hin, daß diese Länder ihre Standortwettbewerbsfähigkeit trotz ihrer hohen sozialen Standards nicht eingebüßt haben.

Ein Wirtschafts- und Gesellschaftssystem erweist seine Leistungsfähigkeit jedoch nicht nur in der Güterproduktion, sondern auch durch die Erfüllung anderer Ziele, wie hoher Beschäftigungsstand, monetäre Stabi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

lität oder die Vermeidung von Armut, was man in einer gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsfunktion zusammen erfassen müßte. Die Sozialstaatlichkeit ist gewissermaßen ein dritter Faktor, der die Produktivität von Arbeit und Kapital bei der Erstellung des Bruttosozialprodukts verbessert oder schwächt.

Ein für den Standortwettbewerb zentraler Punkt sozialstaatlicher Aktivität liegt in der Erhaltung und Förderung der Bildung. Dies hebt z. B. das Weißbuch zur allgemeinen und beruflichen Bildung, Lehren und Lernen hervor (Europäische Kommission 1995): „Der Vorrang der Qualität allgemeiner und beruflicher Bildung wird für die Wettbewerbsfähigkeit der Union und die Beibehaltung ihres Sozialmodells immer wichtiger." In der von Eurostat verwendeten Abgrenzung der Ausgaben für soziale Sicherheit sind Ausgaben für Bildungsförderung nicht direkt enthalten. Allerdings beeinflußt der staatliche Anspruch Kindern die Ausbildung zu ermöglichen, indirekt die Höhe der sozialen Ausgaben, zum einen über die soziale Sicherung der Eltern, zum anderen, weil den Kindern, solange sie sich in der Ausbildung befinden, soziale Leistungen ohne eigene Beitragsleistung zustehen. Der Produktivitätsfaktor Sozialstaat mißt sich dann, in einer weiteren Interpretation, an dem Beitrag, den der Sozialstaat zur Erreichung eines möglichst hohen Wohlfahrtsniveaus leistet.

VI. Produktivitätswirkungen

Auf die Frage nach der Wirkung dieser Sozialstaatstätigkeit, z. B. in Form des Zusammenhangs zwischen Bruttoinlandsprodukt und Sozialmodell, finden wir in der wissenschaftlichen Literatur keine eindeutige Antwort in der einen oder anderen Richtung. Die jüngere empirische Forschung legt die Schlußfolgerung nahe, daß kein eindeutiger empirischer Zusammenhang zwischen wirtschaftlichem Wachstum und dem Ausmaß des Wohlfahrtsstaates besteht (Lindert, 1996; Persson und Tabellini, 1994). Damit wird die neoklassische Hypothese, daß der Wohlfahrtstaat zu allokativen Verzerrungen und damit zu Wachstumseinbußen führt, empirisch nicht bestätigt. Möglicherweise ist der Grund für die Unbestimmtheit der empirischen Ergebnisse darin zu sehen, daß es bislang nicht hinreichend gelungen ist, die Auswirkungen des Sozialmodells von der Vielzahl der Auswirkungen anderer Faktoren auf das wirtschaftliche Wachstum zu isolieren.

In eine erfolgversprechendere Richtung weist eine neuere Arbeit von Bird (1998). Bird geht davon aus, daß eine größere Risikobereitschaft der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Wirtschaftssubjekte das Wachstum fördert, und überprüft den Zusammenhang zwischen Einkommensrisiko und Umfang der Sozialausgaben. Ein sehr robustes positives Ergebnis erzielt er für sieben Länder (Frankreich, Westdeutschland, Ungarn, Luxemburg, Polen, Großbritannien und USA). Er interpretiert dieses Ergebnis als Bestätigung der Hypothese, daß die Sozialausgaben die Wagnisbereitschaft positiv beeinflussen und damit auch einen positiven Effekt auf das wirtschaftliche Wachstum haben. Damit wird die neoklassische Argumentation, daß hohe Absicherung zu nachlassender Risikobereitschaft und damit zu geringerer Wachstumsdynamik führe, abermals empirisch nicht bestätigt. Das Ergebnis stützt vielmehr die Hypothese auf Basis älterer soziologischer Untersuchungen (Zapf) und der ökonomischen Verhaltenstheorie (Simon 1959; Child/Whiting 1954), die auf die Abhängigkeit wirtschaftlichen Handelns vom Ausgangs- und Sicherungsniveau hinweisen.

In der aktuellen politischen Auseinandersetzung über die Effizienz von Sozialmodellen werden die angeblich positiven Wirkungen des angelsächsischen Systems, das außerhalb Europas auch durch Länder wie die USA, Australien und Neuseeland repräsentiert wird, häufig herausgestellt. Das höhere Wachstum in den neunziger Jahren und die positive Beschäftigungsentwicklung, vor allem in den USA, werden als Bestätigung der neoklassischen Hypothese von den positiven Wirkungen eines schlanken Sozialstaates angesehen.

Mit der Berücksichtigung der Beschäftigung wird hierbei allerdings nur scheinbar ein breiterer Wohlfahrtsansatz gewählt. Andere, eher negative Wohlfahrtsindikatoren, wie eine Zunahme der Ungleichheit in der Einkommensverteilung sowie von Armut, bleiben völlig ausgeklammert. Generell spielen in der modernen, auf Allokation fixierten angebotstheoretischen Diskussion Verteilungsüberlegungen fast keine Rolle mehr. Nur wenige Wissenschaftler außerhalb des Mainstreams artikulieren die möglichen negativen Folgewirkungen, die zunehmende Ungleichheit ab einem bestimmten Punkt auch auf Produktion und Wirtschaftswachstum haben könnte. Die Verleihung des Nobelpreises für Wirtschaftswissenschaft an den Ökonomen und Philosophen Amartya Sen in diesem Jahr ist deshalb um so höher zu bewerten, hebt er doch die Beseitigung der Ungleichheit bei der Verteilung des Wohlstands als ein zu verfolgendes Ziel besonders hervor.

Der grundlegende methodische Fehler der an die aktuelle Situation anknüpfenden Argumentation ist, daß aus kurzfristigen Entwicklungen grundsätzliche Aussagen über die langfristige Qualität von Systemen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

abgeleitet werden. Wir erinnern uns an die Zeiten, in denen Japan als Modell für fortgeschrittene Industrienationen propagiert wurde, als die Wirtschaftssysteme der asiatischen Tigerstaaten allen Entwicklungsländern zur Nachahmung empfohlen wurden und in keinem Vortrag fehlen durften. Nach den jüngsten Entwicklungen in diesen Ländern kippt in vielen Fällen die Einschätzung ins Gegenteil um.

V. Funktioniert das angelsächsische System wirklich besser?

Bei der Beurteilung des amerikanischen Sozialmodells aus längerfristiger Perspektiver sind folgende Aspekte zu beachten:

Erstens: Im langfristigen Vergleich dokumentiert sich das amerikanische System keinesfalls als überlegen. Hier ist wichtig, aus der kurzfristigen Fokussierung herauszutreten. Im Vergleich zu Gesamteuropa war bis Mitte der 80er Jahre die Arbeitslosigkeit in den USA höher, und gegenüber einzelnen Ländern wie z.B. der Bundesrepublik Deutschland (West) galt dies bis Anfang der 90er Jahre. Die jetzt geringere Arbeitslosigkeit in den USA kann daher schwerlich als Beleg genommen werden, um eine europäische Systemschwäche nachzuweisen, zumal sich der Abstand zwischen den Regulierungsniveaus der beiden Regionen seither eher durch Deregulierungsbemühungen in einzelnen europäischen Ländern verringert hat. Die Unterschiede in den Wachstums- und Beschäftigungsentwicklungen sind zu einem guten Teil auf unterschiedliche Wirtschaftspolitiken zurückzuführen. Einmal sind es das Reagen'sche Defizit-spending und zum anderen eine vorausschauende Geldpolitik in den 90er Jahren gewesen, die wesentlich zur größeren Wachstumsdynamik der USA beigetragen haben.

Zweitens: Mehr und mehr rückt die Ungleichheit der Einkommen als Begleiterscheinung des amerikanischen Weges ins Bewußtsein (Galbraith 1998, Freeman 1998, Mishel / Bernstein / Schmitt 1998). Mit der Polarisierung bei Löhnen, Einkommen und Vermögen schwinden nach Galbraith die Interessen und Sozialprogramme, die auf einen Zusammenhalt der Gesellschaft gerichtet sind. Nachzuvollziehen ist dies an der Erosion der öffentlichen Infrastrukturleistungen – besonders in den Städten. Andere amerikanische Wissenschaftler weisen auf die beträchtlichen Sozialkosten hin, die mit dem amerikanischen Weg verknüpft sind. Die abnehmenden Zugangsmöglichkeiten zur Krankenversicherung verschlechtern die Möglichkeit, medizinische Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen. Die hohe Beschäftigung verhindert nicht eine weitere Zunahme der Armut. Im gegenwärtigen Konjunkturzyklus leben gut 14 % der Bevölke-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

rung, d.h. jeder siebte Amerikaner – unter der Armutsgrenze (Schmitt u.a. 1998), 21,5 % der Kinder in den USA leben in Familien, die weniger als die Hälfte des mittleren Einkommens beziehen (Rainwater, Smeeding 1995). Diese Ungleichheit führt zu einer Zunahme der Kriminalität. Der Anteil der männlichen amerikanischen Bevölkerung, der in Haftanstalten arretiert ist, übersteigt den europäischen Anteil erheblich. 1997 befanden sich 2 % der männlichen Bevölkerung, d.h. 1,7 Mill. Personen, in Gefängnissen (Schmitt u.a. 1998), und die Tendenz ist weiterhin steigend.

VI. Ist das europäische Sozialmodell reformbedürftig?

Wenn es auch bisher für Ökonomen schwierig ist, die Wohlfahrtswirkungen des europäischen Sozialmodells zweifelsfrei zu belegen, so weisen doch weit gefaßte Indikatoren darauf hin, daß dieses Modell keinesfalls dem amerikanischen bzw. angelsächsischen Modell unterlegen ist. Eher weist das europäische Modell gesellschaftliche Vorteile auf. Dies bedeutet aber nicht, daß am europäischen Modell nichts verbesserungsbedürftig wäre. Von Amerika kann Europa lernen, sein Sozialsystem wieder bedarfsgerechter zu gestalten. Die Vielfalt der europäischen Modelle bietet zahlreiche Hinweise, wie die Sozialsysteme in einzelnen Ländern verbessert werden können, ohne ihre grundlegende Sicherungsfunktion in Frage zu stellen. Man braucht nicht das europäische Kind mit dem amerikanischen Bade auszuschütten, um signifikante Fortschritte zu erzielen. Auch für die Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen bietet das europäische Modell beste Voraussetzungen. Es ist zu erwarten, daß die Lasten, die durch die demographischen Strukturverschiebungen entstehen, zu einem Teil den zukünftigen Erwerbstätigen und zu einem anderen Teil den zukünftigen Rentnern aufgebürdet werden. Dies wird ein Sinken des Versorgungsniveaus bewirken. Ein Sozialmodell, das auf geringere Ungleichheit und größere Solidarität baut, bietet bessere Chancen, diese zukünftigen Probleme zu meistern, als ein System, das die schon heute sehr großen Ungleichheiten weiter steigert.

Auch für die zweite große Herausforderung, die auf Europa zukommt, nämlich die Osterweiterung der Europäischen Union, ist das europäische Sozialmodell gewappnet. Die breite – entweder auf Steuern oder Beiträgen basierende – Finanzierung im Umlageverfahren eröffnet die Chance, andere Länder einzubeziehen. Wie leistungsfähig ein Umlagefinanzierungsverfahren ist, läßt sich am Beispiel der Bundesrepublik Deutsch-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

land nach der Einbeziehung der neuen Länder zeigen. Das schließt nicht aus, daß die umlagefinanzierten Systeme zukünftig sinnvoller Weise in stärkerem Ausmaß durch kapitalgedeckte Elemente ergänzt werden als das bisher der Fall ist.

VII. Fazit

Es ist bisher nicht möglich, den Stellenwert des Sozialstaates im Standortwettbewerb eindeutig zu bestimmen. Die empirischen Befunde zur Erfassung der Wirkungen des Sozialstaates sind unzureichend. Fraglich ist, ob das in der hier erforderlichen umfassenden Art überhaupt möglich ist. Sind doch das Wesen und der Inhalt des Sozialstaates gesellschaftspolitischer Natur und mit ökonomischen Kriterien allein ohnehin nicht zu fassen. Selbst wenn dies schwierig ist, müssen die Anstrengungen der internationalen Vergleichsforschung in diesem Bereich erheblich verstärkt werden. Wenn es nicht gelingt dies zu schaffen, dann wird dieser unbefriedigende Zustand vermutlich dazu führen, daß die Diskussion weiter auf der Basis unvollkommener empirischer Fragestellungen und Daten geführt wird, was der ideologiebeladenen Interpretation von statistisch gemessenen Entwicklungen Vorschub leistet. Wichtig scheint mir das Ergebnis, daß der Beweis für die Hypothese bisher nicht gelungen ist, Sozialstaatlichkeit auf dem Niveau, wie wir es etwa in der Bundesrepublik Deutschland erreicht haben, sei nur ein Nachteil im Standortwettbewerb.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Ausgaben für soziale Sicherheit nach Funktionen, 1995

- in % des BIP -

	B	DK	D	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	E 14[a)]
Krankheit	1,4	1,2	2,0	1,2	0,9	1,1	0,2	0,7	2,2	1,2	0,6	1,3	1,7	1,0	1,3
Gesundheitspflege	5,8	4,8	6,7	5,2	7,5	5,6	4,8	5,2	6,4	6,2	5,4	5,5	5,9	5,8	6,2
Erwerbsunfähigkeit	1,8	3,5	2,0	1,6	1,7	0,9	1,7	3,2	4,7	2,2	2,2	4,7	4,3	3,1	2,3
Alter/Hinterbliebene	11,8	12,6	12,0	9,6	12,5	5,0	15,4	10,9	11,2	13,9	8,0	10,4	13,0	10,4	12,1
Familie/Kinder	2,3	4,1	2,1	0,4	2,6	2,2	0,8	3,2	1,4	3,3	1,1	4,2	4,0	2,4	2,1
Arbeitslosigkeit	4,0	4,9	2,6	3,0	2,4	3,3	0,5	0,7	3,0	1,6	1,0	4,6	3,9	1,5	2,3
Wohnen	0,0	0,8	0,2	0,1	0,9	0,6	0,0	0,0	0,3	0,1	0,0	0,5	1,2	1,9	0,6
Soziale Ausgrenzung	0,7	1,5	0,6	0,1	0,5	0,4	0,0	0,4	0,7	0,3	0,1	0,7	1,1	0,3	0,5
Verwaltung	1,3	1,0	1,1	0,6	1,2	0,8	0,8	0,7	1,2	0,6	1,0	0,9	0,5	1,0	1,0
Sonstige	0,5	0,0	0,1	0,1	0,5	0,0	0,4	0,1	0,4	0,4	1,3	0,0	0,0	0,0	0,2
Insgesamt	29,7	34,3	29,4	21,8	30,6	19,9	24,6	25,3	31,6	29,7	20,7	32,8	35,6	27,3	28,5

a) ohne Griechenland, da keine Aufschlüsselung nach Leistungsarten vorliegt.
Quelle: Europäische Kommission (Hrsg.) Soziale Sicherheit in Europa 1997, Luxemburg 1998.

Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH
DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2

Ausgaben für soziale Sicherheit 1995

- in % des BIP -

	DK	D	NL	S	UK
Brutto	34,3	29,4	31,6	35,6	27,3
Direkte Steuern und Sozialbeiträge	3,9	2,6	5,9	5,3	0,2
Indirekte Steuern	3,9	2,9	2,5	3,7	2,3
Netto	26,5	23,9	23,2	26,6	24,8

Quellen: Europäische Kommission (Hrsg.) Soziale Sicherheit in Europa 1997, Luxemburg 1998; OECD Paper Nr.19.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

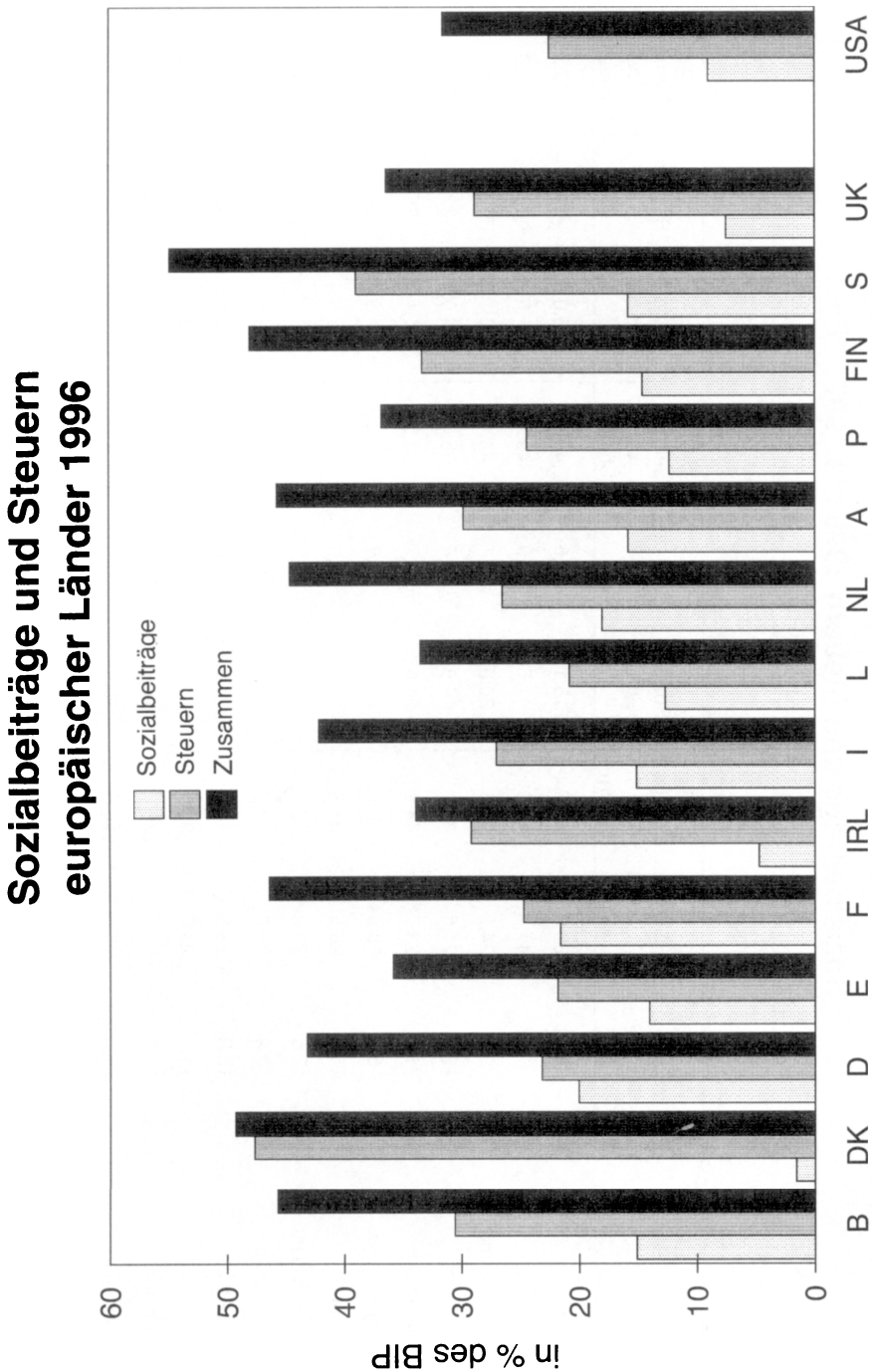
Sozialbeiträge und Steuern 1995 bis 1997

- in % des BIP -

	1995			1996			1997		
	Sozial-beiträge	Steuern	Sozial-beiträge und Steuern	Sozial-beiträge	Steuern	Sozial-beiträge und Steuern	Sozial-beiträge	Steuern	Sozial-beiträge und Steuern
Belgien	15,4	30,3	45,7	15,1	30,6	45,7	15,0	31,2	46,2
Dänemark	1,5	47,1	48,6	1,6	47,6	49,2	1,6	47,4	49,0
Deutschland	19,5	24,3	43,8	20,0	23,1	43,1	20,1	22,6	42,7
Spanien	13,6	21,5	35,1	14,0	21,8	35,8	14,0	22,4	36,4
Frankreich	21,2	23,7	44,9	21,6	24,7	46,3	21,1	25,6	46,7
Irland	5,0	28,4	33,4	4,7	29,2	33,9	4,5	29,6	34,1
Italien	14,8	26,5	41,3	15,1	27,0	42,1	15,5	28,1	43,6
Griechenland	12,6	20,8	33,4	12,7	20,8	33,5	12,6	21,7	34,3
Niederlande	18,9	25,8	44,7	18,0	26,5	44,5	18,8	26,5	45,3
Österreich	15,9	28,6	44,5	15,8	29,8	45,6	15,5	30,5	46,0
Portugal	11,9	23,2	35,1	12,3	24,4	36,7	12,5	24,7	37,2
Finnland	15,7	31,0	46,7	14,6	33,3	47,9	13,9	33,2	47,1
Schweden	14,7	35,9	50,6	15,8	38,9	54,7	15,7	39,0	54,7
Vereinigtes Königreich	7,5	28,2	35,7	7,5	28,8	36,3	7,5	29,5	37,0
USA	9,1	21,8	30,9	9,0	22,5	31,5	9,0	23,0	32,0

Quelle: OECD - Economic Outlook.

Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH
DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2

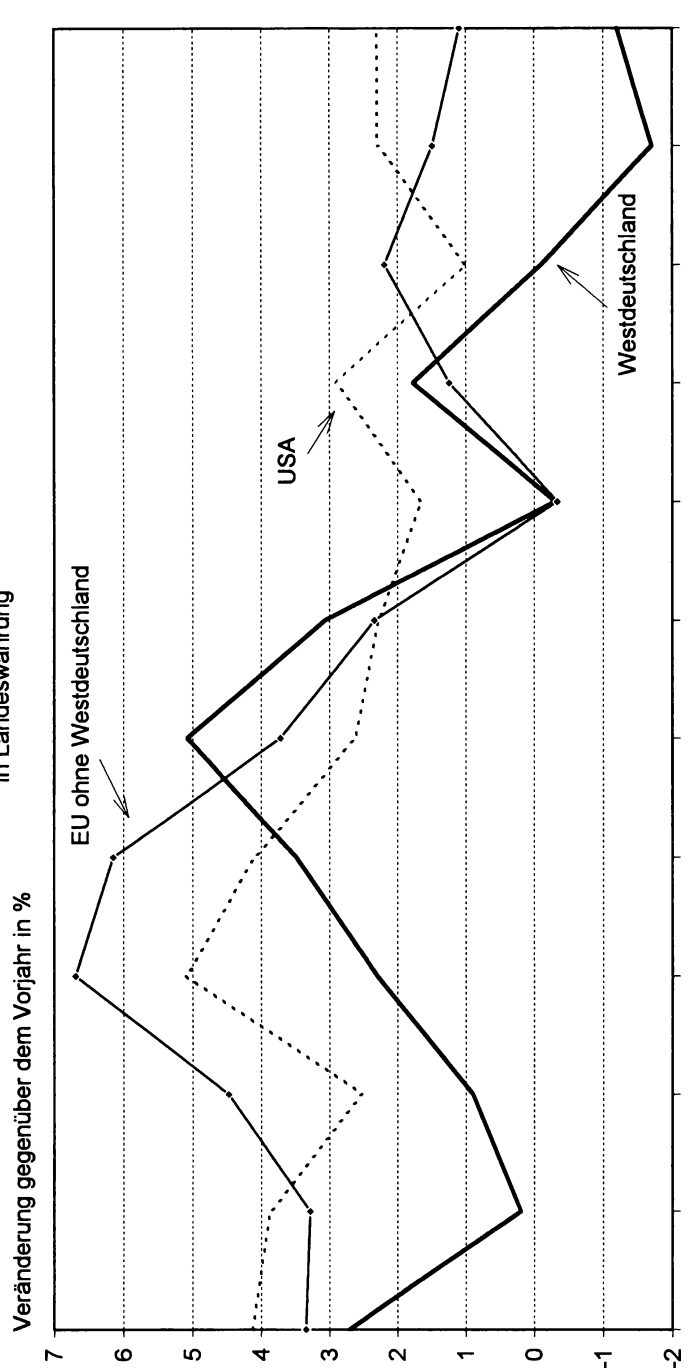


DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Diagramm1

Lohnstückkosten[1]
in Landeswährung

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %



1) Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit je Einheit des realen Bruttoinlandsprodukts.
Quellen: OECD; Eurostat; Nationalstatistiken und Berechnungen des DIW.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Literatur

Bernstein, J./D. *Baker* (1998): What Can Europe Learn from the US?: What's Hot and What's Not About the US Economy. Conference Paper for the Tri-Nations-Conference „In Search of Work", Munich.

Berthold, N. (1997): Sozialstaat und marktwirtschaftliche Ordnung – ökonomische Theorie des Sozialstaates. In: Alternativen der sozialen Sicherung, Baden-Baden.

Beyfuß, J./B., H.-J. *Kitterer* (1990): Deutsche Direktinvestitionen im Ausland – Bestandsaufnahme und Ergebnisse einer Unternehmensbefragung. In: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Nr. 181, Institut der deutschen Wirtschaft Köln. Deuter Institutsverlag, Heft 5.

Bird, E. J. (1998): Does the Welfare State Induce Risk Taking? Working Paper No. 12, W. Allen Wallis, Institute of Political Economy, University of Rochester.

Castles, F. G./D. *Mitchell* (1993): Worlds of Welfare and Families of Nations. In: Castles, F. G. (Hrsg.): Families of Nations, Aldershot.

Child, T. L./J. W. *Whiting* (1954): Determinants of Level of Aspiration: Evidence from Everday life. In: Brand, H. (Hrsg.): The Study of Personality, New York.

Esping-Andersen, G. (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge.

Europäische Kommission (1998): Soziale Sicherheit in Europa 1997, Luxemburg.

Europäische Kommission (1996): Soziale Sicherheit in Europa 1995, Luxemburg.

Europäische Kommission (1995): Weißbuch zur allgemeinen und beruflichen Bildung, Lehren und Lernen. Auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft, Brüssel.

Galbraith, J. K. (1998): Wider die gewollte Ungleichheit – Ein Plädoyer für ökonomisches Umdenken und politisches Handeln. In: Blätter für deutsche und internationale Politik. Heft 8, Bonn.

Graskamp, R./K. *Löbbe* (1996): Formen, Ziele und Motive der Auslandsaktivitäten der deutschen Unternehmen – Ergebnisse einer Unternehmensbefragung. In: RWI-Papiere, Nr. 44.

Henneberger, F./St. *Graf* (1997): Direktinvestitionen und Arbeitsplatzeffekte – Einige empirische Befunde für Deutschland. In: Wirtschaftspolitische Blätter, Jahrg. 44, Nr. 3 - 4, Wirtschaftskammer Österreich (Hrsg.), S. 229 - 244.

Köddermann, R./M. *Wilhelm* (1996): Umfang und Bestimmungsgründe einfließender und ausfließender Direktinvestitionen ausgewählter Industrieländer – Entwicklungen und Perspektiven. In: ifo-Studien zur Strukturforschung, Nr. 24, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München.

Kohl, J. (1993): Der Wohlfahrtsstaat in vergleichender Perspektive. In: Zeitschrift für Sozialreform, Nr. 39.

Lindert, Peter (1996): What Limits Social Spending? Explorations in Economic History 33, 1 - 34.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Obinger, H./W. *Wagschal* (1998): Drei Welten des Wohlfahrtsstaates? Das Stratifizierungskonzept in der clusteranalytischen Überprüfung. In: Lessenich, St., Ostner, J., Welten des Wohlfahrtskaritatismus, Frankfurt/Main, New York.

Persson, T./G. *Tabellini* (1994): Is Inequality Harmful for Growth? In: American Economic Review 84(3), June.

Rainwater, L./T. *Smeeding* (1995): Doing Poorly: The Real Income of American Children in a comparative Perspective. In: Working Paper No. 127, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, University of Syracuse.

Schmid, J. (1998): Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. In: Soziale Sicherungssysteme in Europa. Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme, Opladen.

Schmidt, J./V. *Mishel*/J. *Bernstein* (1998): Unterschätzte Kosten, überbewertete ökonomische Vorteile des „US-Modells". In: WSI-Mitteilungen 4, Düsseldorf.

Schulte, B. (1998): Wohlfahrtsregime im Prozeß der europäischen Integration. In: Lessenich, St., Ostner, J. (Hrsg.): Welten des Wohlfahrtskapitalmus, Frankfurt/Main, New York.

Simon, H. A. (1959): Theories of Decision Making in Economics and Behavioral Science. In: The American Economic Review, Vol. 49.

Willem, A. et al. (1996): Net Public Social Expenditure, OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers, Nr. 19, Paris.

Zapf, W. (1987): Individualisierung und Sicherheit, Untersuchung zur Lebensqualität in der Bundesrepublik Deutschland. In: Schriftenreihe des Bundeskanzleramtes, Bd. 4, München.

ZVEI (1996): Zentralverband Elektrotechnik- und Elektroindustrie e.V.: Globalisierung der deutschen Elektroindustrie – Beschäftigungseffekte im In- und Ausland.

Abstract

Welfare State and National Competitiveness

By Volker Meinhardt

European countries base their social policy on very different principles, and finance it in different ways. This article describes the approaches used to classify the various welfare state models. In some cases the economic indicators employed to evaluate such models are distorted. It is not possible empirically to show a clear correlation between growth, employment and the extent of welfare state provision. Attention is drawn to the difficulties involved in grasping the social character of welfare state models with the help of welfare indicators.

JEL classification: E 62, H 53, I 31

German Institute for Economic Research, Berlin, Germany

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Der Sozialstaat im Standortwettbewerb

Korreferat von Oliver Lorz, Universität Kiel

Volker Meinhardt vergleicht verschiedene Ansätze der staatlichen sozialen Sicherung vor dem Hintergrund der Fragestellung: Wie wirken sich die einzelnen Modelle des Sozialstaats auf die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes aus? Seine Antworten auf diese Frage lassen sich im wesentlichen in zwei Thesen zusammenfassen: Die erste These besagt, daß sich die unterschiedlichen Modelle des Sozialstaats nur äußerst schwer miteinander vergleichen lassen und die dabei auftretenden Probleme sowohl beim theoretischen Ansatz als auch bei der empirischen Umsetzung bislang noch nicht zufriedenstellend gelöst sind. Meinhardt illustriert die empirischen Probleme eindrucksvoll am Beispiel der öffentlichen Ausgaben für soziale Sicherung. Er zeigt, daß ein einfacher internationaler Vergleich der Ausgabenquoten zu falschen Schlüssen führen kann, da die Sozialausgaben auf der einen Seite durch Beiträge an andere Sozialversicherungen künstlich aufgebläht sein können und auf der anderen Seite Steuererleichterungen und ähnliche Vergünstigungen nicht berücksichtigt werden.

Die zweite zentrale These von Meinhardt folgt direkt aus seiner ersten These und besagt, daß bislang noch nicht überzeugend gezeigt werden konnte, daß ein bestimmtes System der sozialen Sicherung anderen Ansätzen überlegen ist. Konkret bezieht sich Meinhardt dabei auf die Diskussion um die Probleme der sozialen Sicherung in Deutschland – die er unter dem Stichwort „Standortdebatte" zusammenfaßt – und auf einen Vergleich zwischen US-amerikanischem und kontinentaleuropäischem Weg bei der sozialen Absicherung. Mein Korreferat befaßt sich mit der generellen Fragestellung, die Meinhardts Arbeit zugrundeliegt, und mit den Indikatoren für Wettbewerbsfähigkeit, die von Meinhardt benannt werden.

Zur generellen Fragestellung: Mir ist nicht klar geworden, wie Meinhardt den Begriff der Wettbewerbsfähigkeit definiert. Eine klare Definition ist aber unabdingbar, um die Beziehungen zwischen den Institutionen des Sozialstaats und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit eines

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Landes analysieren zu können. Bei Meinhardt finden sich anstelle einer solchen eindeutigen Begriffsklärung unterschiedliche Sichtweisen der Wettbewerbsfähigkeit: So verweist er in der Einleitung z. B. auf den Beitrag des Sozialstaats für die wirtschaftliche Entwicklung. Wettbewerbsfähigkeit steht in diesem Fall als Synonym für die gesamte wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Landes, bzw. deren Veränderung. An einer anderen Stelle bezieht er sich auf die Direktinvestitionen. Wettbewerbsfähigkeit würde sich dann in hohen ausländischen Direktinvestitionen im Inland bzw. geringen inländischen Direktinvestitionen im Ausland zeigen. An einer wiederum anderen Stelle geht es um die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen auf den Absatzmärkten; dabei werden ein hohes Exportniveau und Handelsbilanzüberschüsse als Zeichen von Wettbewerbsfähigkeit gewertet.

Keine dieser Interpretationsmöglichkeiten ist meines Erachtens geeignet, um den Begriff Wettbewerbsfähigkeit sinnvoll zu charakterisieren. Wird der Standortwettbewerb verstanden als Wettbewerb um international mobile Produktionsfaktoren und um mobile wirtschaftliche Tätigkeiten, dann ist Wettbewerbsfähigkeit die Fähigkeit, mobile Faktoren und Tätigkeiten in das Land zu locken bzw. im Land zu halten. Ein Indikator für Wettbewerbsfähigkeit sollte diese Standortattraktivität für mobile Faktoren widerspiegeln. Weder Wachstum und Beschäftigung noch die Direktinvestitionen oder die Salden der Leistungsbilanz bieten hierfür die geeignete Grundlage.

Auch die Lohnstückkosten, auf die sich Meinhardt bezieht, sagen weniger über die Wettbewerbsfähigkeit eines Wirtschaftsstandortes aus als es möglicherweise zunächst den Anschein hat. Bei den Lohnstückkosten werden die nominalen Lohnkosten ins Verhältnis gesetzt zur realen durchschnittlichen Arbeitsproduktivität. Dadurch sollen nicht nur die Kosten des Sozialstaats sondern auch dessen Produktivitätswirkungen erfaßt werden. Zwei Probleme treten aber bei einem internationalen Vergleich der Lohnstückkosten auf: Zum einen müssen die Lohnstückkosten in eine einheitliche Währung umgerechnet werden, damit sie international überhaupt vergleichbar sind. Meinhardt unterläßt eine solche Umrechnung und vergleicht statt dessen die Entwicklung der Lohnstückkosten in der jeweiligen Landeswährung. Daß ein solcher Vergleich bei sich verändernden Währungsrelationen wenig aussagekräftig ist, liegt auf der Hand.

Zum anderen ist die Arbeitsproduktivität in den Lohnstückkosten keine exogen vorgegebene Größe, sondern sie kann sich mit den Produk-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

tionsentscheidungen der Unternehmen verändern. Es ist anzunehmen, daß Unternehmen bei einem Rückgang der Beschäftigung zunächst diejenigen Arbeitsplätze abbauen, die einen geringen Beitrag zur gesamten Produktion leisten. Dann steigt die durchschnittliche Produktivität der verbleibenden Arbeitsplätze; umgekehrt geht die durchschnittliche Arbeitsproduktivität zurück, wenn die Beschäftigung ansteigt. Damit sind die Lohnstückkosten bei gegebenem Nominallohn abhängig von der Höhe der Beschäftigung. Eine Veränderung der Lohnstückkosten zeigt nicht unbedingt an, daß sich die Standortqualität verändert hat, sondern sie kann auch Folge einer veränderten Faktornachfrage der Unternehmen sein. Beides kann beim Indikator Lohnstückkosten nicht voneinander getrennt werden. Anstelle der tatsächlichen Arbeitsproduktivitäten müßten die Produktivitäten in den verschiedenen Ländern bei einem gegebenen Faktoreinsatz miteinander verglichen werden.

Wenn die Begriffe Wettbewerbsfähigkeit und Standortwettbewerb eindeutig definiert sind, dann können voraussichtlich auch genauere Antworten auf die Frage gefunden werden, wie sozialstaatliche Institutionen die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes als Produktionsstandort beeinflussen. Ebenso kann untersucht werden, wie sich die Systeme der sozialen Sicherung an die Herausforderungen durch den Standortwettbewerb anpassen müssen. Ist beispielsweise der Sozialstaat gezwungen, im Standortwettbewerb seine Leistungen einzuschränken, oder sind andere Reformen notwendig, wenn Produktionsfaktoren international mobiler werden? Welche Folgen ergeben sich, wenn im Standortwettbewerb unterschiedliche Sozialstaatsmodelle aufeinandertreffen?

Meinhardt geht auf diese Fragen nicht näher ein. Er betrachtet den Sozialstaat aus einer eher allgemeinen Perspektive und verweist auf einige generelle Vor- und Nachteile verschiedener sozialstaatlicher Ansätze. Dennoch liefert sein Beitrag interessante Argumente für die Standortdebatte. Ein Beispiel sind die möglichen Produktivitätseffekte aus der Übernahme wirtschaftlicher Risiken durch das soziale Netz. Diese Argumente erinnern daran, den Sozialstaat nicht nur als Kostenfaktor und damit als Ballast im Standortwettbewerb zu sehen, sondern auch seinen möglichen Beitrag zur Standortattraktivität eines Landes zu würdigen. Weitergehende Aussagen verlangen allerdings eine konkretere Analyse als sie von Meinhardt vorgenommen wurde.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Abstract

Der Sozialstaat im Standortwettbewerb

By Oliver Lorz

This comment focuses on two points in the article of Volker Meinhardt. First, it argues that the term „competitiveness“ is not well-defined in the article. Second, it criticizes the use of unit-labor-costs in national currencies as an indicator for competitiveness.

JEL classification: H 50, H 87

Kiel Institute of World Economics, Germany

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die europäische Ebene

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die Budgetregeln des Vertrages von Maastricht und ihre Auswirkungen auf untergeordnete Gebietskörperschaften

Von Dieter Vesper, Berlin

I. Problemstellung

Mit dem Vertrag von Maastricht sowie dem Stabilitäts- und Wachstumspakt von Dublin haben sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion verpflichtet, eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Haushalte zu gewährleisten. Hierfür sind strikte fiskalische Kriterien vorgegeben, die eingehalten werden müssen. Da in der Außenvertretung der Bund für die Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen und auch für die Erfüllung gegebenenfalls verhängter Sanktionen verantwortlich ist, stellt sich die Frage, wie die gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen innerstaatlich umgesetzt werden können. Die vorstellbaren Lösungen sind eng mit dem föderalen Aufbau eines Staates verknüpft. Diesbezüglich weisen die Mitgliedstaaten der WWU sehr unterschiedliche Strukturen auf. Für Staaten mit starker zentralistischer Ausprägung wie Frankreich stellt sich dieses Problem längst nicht in dem Maße wie für Deutschland. Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf den Fall der Bundesrepublik Deutschland.

Aus verschiedenen Gründen ist die Frage der innerstaatlichen Umsetzung der Fiskalkriterien in Deutschland nicht ohne Brisanz:

- Nach Art. 109 Abs. 1 GG agieren Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft unabhängig voneinander. Durch die fiskalischen Konvergenzkriterien wird der Handlungsspielraum der Länder erheblich beeinträchtigt, zumal sie infolge des bundeseinheitlichen Steuersystems nur über wenige Gestaltungsmöglichkeiten auf der Einnahmenseite verfügen und die Verschuldung vielfach als Puffer dient. Auch die vom Grundgesetz gesicherte Eigenverantwortung der Gemeinden wird berührt.

- Im innerstaatlichen Verhältnis der deutschen Gebietskörperschaften besteht – anders als in der Wirtschafts- und Währungsunion – kein

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Haftungsausschluß. Vielmehr sorgt ein weitreichender vertikaler wie horizontaler Finanzausgleich für einen hohen Nivellierungsgrad in der regionalen Finanzkraft. Dennoch bestehen insbesondere zwischen Ost und West große Diskrepanzen, so daß die Durchsetzung der fiskalischen Grenzwerte mit erheblichen Anpassungsproblemen verbunden sein dürfte.

- Aber auch ganz grundsätzliche Fragen der Finanzpolitik sind angesprochen. So stellt sich die Frage der Stabilitätsverantwortung im föderalen Gefüge Deutschlands ebenso wie die Frage, inwieweit die innerstaatliche Umsetzung der Verschuldungskriterien den Druck auf eine Reform des bundesdeutschen Finanzausgleichs verstärkt.
- Darüber hinaus sind verfahrenstechnische Probleme zu lösen. Welche Schlüssel sollen bei der vertikalen wie horizontalen Verteilung zugrunde gelegt werden? Dem Maastricht-Vertrag liegt der Saldenbegriff der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) zugrunde, doch sind diese Salden nicht in horizontaler Aufteilung verfügbar; zwischen Abgrenzung der VGR und Haushaltsrechnung (Finanzstatistik) bestehen aber teilweise recht große Differenzen.

II. Die Budgetregeln in der Europäischen Währungsunion

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion haben sich im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes auf gemeinsame Spielregeln zur dauerhaften Sicherung einer stabilitätskonformen Fiskalpolitik geeinigt. Die fiskalpolitischen Konvergenzkriterien, die zum Eintritt in die Währungsunion berechtigten –3 % Haushaltsdefizit und eine Schuldenstandsquote von höchstens 60 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) –, gelten nunmehr dauerhaft als Obergrenzen. Grundsätzlich sind die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, einen ausgeglichenen oder gar überschüssigen Gesamthaushalt (Gebietskörperschaften und die Sozialversicherungsträger) anzustreben. Da die Finanzierung der Sozialversicherungen weitgehend auf dem Äquivalenzprinzip beruht und ihre Haushalte in der Regel ausgeglichen abschließen oder sogar Überschüsse erzielen, können die Gebietskörperschaften die gezogenen Grenzlinien ausschöpfen, zumal der Bund das Defizit der Arbeitslosenversicherung ausgleichen muß. Die Bedingungen, die ein Überschreiten der Grenzen als „ausnahmsweise und vorübergehend" gestatten, sind eindeutig definiert. Nur in einer schweren Rezession, d. h. wenn das reale BIP innerhalb eines Jahres um 2 % schrumpft, ist ein kurzfristiges Überschreiten des Grenzwertes zulässig. Ist die Rezession schwächer und wird das

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Limit überschritten, so sind Sanktionen von immerhin bis zu 0,5 % des BIP vorgesehen[1] – keine quantité négligeable. Zudem müssen die WWU-Staaten jährlich ein sog. Stabilitätsprogramm vorlegen, das Aufschluß darüber geben soll, wie mittelfristig das Ziel eines ausgeglichenen Staatshaushalts erreicht werden soll.

Das finanzpolitische Leitbild der WWU – ausgeglichene öffentliche Haushalte – resultiert aus der Dominanz des Stabilitätsziels in der gesamtwirtschaftlichen Zielhierarchie. Wenn sich der Staat in seinen Ansprüchen an die verfügbaren Ressourcen bescheidet, so die Vorstellung, sieht sich die Notenbank von dieser Seite nicht unter Druck, mehr Liquidität zur Verfügung zu stellen, als mit inflationsfreiem Wachstum vereinbar ist. Doch könne man nicht darauf vertrauen, daß die marktlichen Sanktionsmöglichkeiten – in Form von Zinsaufschlägen bis hin zur Kreditverweigerung – stark genug sind, die erforderliche Haushaltsdisziplin durchzusetzen,[2] zumal es auf dem nun größeren Kapitalmarkt einem Land mit lascher Disziplin möglich ist, die Kosten der Defizitfinanzierung auf die übrigen Teilnehmer abzuwälzen. Denn deren Kreditfinanzierungskosten verteuerten sich, so daß die „No bail-out"-Regel unterlaufen würde. Deshalb müsse die Haushaltsdisziplin durch vertragliche Regelungen gesichert werden.

Es ist hier nicht der Platz, die vielfältigen gesamtwirtschaftlichen Implikationen der Budgetregelungen des Vertrages von Maastricht zu diskutieren. Doch soll auf einen Aspekt hingewiesen werden, nämlich die Anpassungskosten, mit denen zu rechnen ist, wenn unter den gegebenen Bedingungen – Wachstumsschwäche und Massenarbeitslosigkeit – mittelfristig ein ausgeglichenes Budget erreicht werden soll. Mit jedem Schritt in diese Richtung werden die Auftriebskräfte geschmälert und die Arbeitslosigkeit wird sich weiter verfestigen. Eine erfolgreiche Konsoli-

[1] Bei einem Rückgang des BIP um 0,75 % bis 2 % verbleibt ein politischer Ermessensspielraum zur Verhängung von Sanktionen, während bei einem geringeren Rückgang eine unverzinsliche Einlage droht. Die Höhe der Einlage ist auf 0,2 % des BIP als Sockelbetrag und eine variable Komponente festgelegt, die vom Ausmaß der Überschreitung des Limits abhängig ist. Die variable Komponente beträgt ein Zehntel der Differenz zwischen tatsächlichem und „erlaubtem" Defizit. Bei einem Defizit von 4 % des BIP errechnet sich eine Einlage von 0,3 % des BIP. Die Höhe der jährlichen Einlage ist auf 0,5 % des BIP beschränkt; die Summe mehrerer Sanktionen kann natürlich höher liegen. Die Sanktionserlöse in Form von Zinsen auf Einlagen sowie Geldbußen sollen jenen Teilnehmern zugute kommen, die selbst kein übermäßiges Defizit aufweisen. Während Geldbußen nicht zurückerstattet werden, fließen die Einlagen dann zurück, wenn darüber entschieden ist, daß kein übermäßiges Defizit mehr vorliegt.

[2] Vgl. Delors-Bericht (1989), Tz 30, Duwendag (1991), S. 226.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

dierung der öffentlichen Haushalte wird – dies zeigen nicht nur die Erfahrungen hierzulande[3] – letztlich nur in einem nachhaltigen Aufschwung gelingen; eine Rezession oder Stagnation ist der denkbar ungeeignetste Startpunkt für eine solche Strategie. Bereits die Bemühungen, die fiskalischen Kriterien für den Eintritt in die WWU zu erleichtern, hatten in Deutschland zur Folge, daß 1997 das Bruttoinlandsprodukt um reichlich 1 % niedriger ausfiel als bei einem potentialorientierten Kurs möglich gewesen wäre.[4] Die grundsätzliche Sinnhaftigkeit der Verschuldungsregeln soll gar nicht in Zweifel gezogen werden, auch wenn man sich darüber streiten mag, ob ein Defizit von 3 % des BIP ausreicht, die in das Steuer- und Transfersystem eingebauten Stabilisatoren in einer Rezession in vollem Umfang zur Wirkung kommen zu lassen.[5] Doch fällt die Akzeptanz schwer, wenn der Ausgangspunkt der geforderten Politik ein Gleichgewicht bei Unterbeschäftigung bildet.

Die Konturen dieses Zielkonflikts treten noch deutlicher hervor, werden die Diskrepanzen zwischen West- und Ostdeutschland sowohl in der Wirtschafts- und Steuerkraft wie auch in der Verschuldung berücksichtigt.[6] Einerseits besteht kein Zweifel an der Notwendigkeit, die ostdeutschen Länder- und Gemeindehaushalte zu konsolidieren, denn die rasch steigenden Zinsausgaben schränken den zukünftigen Handlungsspielraum der Finanzpolitik erheblich ein. Auf der anderen Seite ist zu bedenken, daß Ausgabekürzungen, insbesondere im infrastrukturellen Bereich, die Wachstumspotentiale der Region beeinträchtigen und die angestrebte Verringerung der Defizit- und Schuldenquote dadurch gefährdet wird.

In diesem Zusammenhang ist auch die Frage zu klären, wie der Konsolidierungsbedarf der öffentlichen Haushalte ermittelt wird. Aus dem Konsolidierungsbedarf wird abgeleitet, wie tragfähig die Finanzlage mittelfristig ist. Hierzu wird auf den sog. Primärsaldo, also die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben ohne Zinszahlungen, abgestellt.[7] Je höher – bei gegebenem Zinssatz – das Wirtschaftswachstum ist, um so kleiner muß der Primärüberschuß ausfallen, soll die Schuldenquote konstant gehalten werden[8]. Bei hohen Wachstumsraten stabilisiert sich die

---

3 Vgl. Horn, Scheremet (1999), S. 233.

4 Vesper (1998), S. 441.

5 Vgl. Arbeitskreis Konjunktur des DIW (1997), S. 22f.

6 Vgl. auch Schackmann-Fallis, Snelting (1999), S. 104.

7 Domar (1944), S. 798ff.; Blaas, Matzner (1981), S. 118ff.; Sandte (1996), S. 637ff.; Deutsche Bundesbank (1997), S. 31; Stobbe (1998), S. 210ff.

8 Bei hohem Wachstum kann der Primärsaldo sogar negativ ausfallen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Schuldenquote quasi von selbst oder kann zurückgeführt werden, während bei niedrigem Wirtschaftswachstum verstärkt Anstrengungen unternommen werden müssen, um den erforderlichen Primärüberschuß zu erreichen. Übersteigt der Zinssatz das nominale Wachstum, sind verstärkte Konsolidierungsbemühungen erforderlich. Die Regeln des Maastricht-Vertrages laufen darauf hinaus, daß die Verschuldungsgrenzen bei einem Anstieg des BIP um 5 % gehalten werden können.

Die Verschuldungsgrenzen des Maastricht-Vertrages sind eindeutiger definiert als sie von der bundesdeutschen Verfassung gezogen sind. Nach Art. 115 GG ist die Kreditaufnahme des Bundes an die Höhe seiner Investitionen gebunden; ähnlich lauten die Bestimmungen in den meisten Landesverfassungen. Zur Abwehr einer gesamtwirtschaftlichen Störung kann die zulässige Kredithöhe überschritten werden. Doch weder ist die gesamtwirtschaftliche Störung definiert, noch ist der Investitionsbegriff eindeutig bestimmt. Einzig auf kommunaler Ebene sind den Verschuldungsmöglichkeiten enge Grenzen gesetzt: Bei defizitären Verwaltungshaushalten müssen Investitionsprojekte gestrichen werden. So haben die Gemeinden in den letzten Jahren massiv ihre Investitionsausgaben gekürzt, mit der Folge, daß 1998 Haushaltsüberschüsse erwirtschaftet wurden.

III. Schuldentheoretische Aspekte und Aufgabenverteilung im föderalen Staat

Eine Auseinandersetzung mit den Budgetregeln des Vertrags von Maastricht erfordert eine Diskussion der verschiedenen Funktionen, die mit der staatlichen Kreditaufnahme verbunden sind. Angesprochen sind stabilitäts- und allokationspolitische Aspekte. Sie sind im Kontext der föderalen Aufgabenverteilung zu thematisieren.

1. Konjunkturelle Defizite und stabilisierungspolitische Verantwortung

Im Interesse einer stetigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist es angeraten,[9] daß der Staat auf konjunkturbedingte Einnahmenausfälle nicht mit Ausgabekürzungen reagiert und somit nicht zur Minderung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage beiträgt, sondern die Ausfälle wie

[9] Art. 109 Abs. 2 GG verpflichtet Bund und Länder, bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

auch die Mehrbelastungen infolge der gestiegenen Arbeitslosigkeit über Kredite finanziert. Ein kreditärer Ausgleich ist in jedem Fall dann geboten, wenn die Störung nachfrageseitig ausgelöst wurde. Bei angebotsseitigen Störungen sind kreditfinanzierte Staatsaktivitäten in der Regel kein probates Mittel. Freilich fällt es schwer, die jeweiligen Einflußfaktoren zu identifizieren, und auch die Unterscheidung zwischen „konjunkturellem" und „strukturellem" Defizit wirft empirisch erhebliche Probleme auf.

Ein gewichtiges Problem bei der Umsetzung finanzpolitischer Stabilisierungsmaßnahmen stellt der föderative Staatsaufbau mit seinen vielen autonomen Entscheidungsträgern dar. Es gibt gute Gründe dafür, wenn dem Bund eine besondere Verantwortung für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zugeordnet wird. Zum einen verfügt der Bund über die Kompetenz in der Steuergesetzgebung; die Länder können nur in ihrer Gesamtheit vía Bundesrat Einfluß nehmen. Zum anderen obliegt es dem Bund, die konjunkturbedingten Defizite der Arbeitslosenversicherung auszugleichen. Die unteren Haushaltsebenen folgen primär mikroökonomisch fundierten Entscheidungskalkülen, im Mittelpunkt stehen räumlich abgegrenzte Nutzen- und Belastungskreise: Länder und Gemeinden wirken in erster Linie auf die regionalen (lokalen) Wohn-, Konsum- und Produktionsbedingungen ein, wobei sie im interregionalen (-kommunalen) Wettbewerb stehen. Aufforderungen der Zentralebene nach Kooperation insbesondere in der Investitionspolitik – die Gemeinden sind Hauptinvestor der öffentlichen Hand – werden die unteren Ebenen nur dann nachkommen, wenn sie an der Durchführung entsprechender Vorhaben selbst interessiert sind: Aus gesamtwirtschaftlichen Erwägungen werden sie nicht zu motivieren sein, da unsicher ist, daß die Kosten und der Nutzen ihrer Beteiligung an stabilisierungspolitischen Maßnahmen im Einklang stehen, d.h. negative externe Effekte auftreten.[10] Ein Hemmnis stellt zudem das kommunale Haushaltsrecht dar, das den Gemeinden nicht erlaubt, das Instrument der Kreditfinanzierung antizyklisch zu nutzen.

Dennoch bleiben Länder und Gemeinden vornehmlich wegen des Einflusses der Gemeinschaftssteuern von konjunkturellen Einflüssen nicht verschont. Wegen der hohen Konjunkturreagibilität der Gewerbesteuer weisen die kommunalen Steuereinnahmen sogar einen noch ausgeprägteren prozyklischen Verlauf auf. Dieser Effekt auf der Einnahmenseite wird durch die Zuweisungspraxis der Länder im Rahmen des kommuna-

10 Vgl. etwa Postlep (1993), insbesondere S. 160ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

len Finanzausgleichs verstärkt, da sich die Zuweisungen nach den Steuereinnahmen des jeweiligen Landes bemessen.

Nicht zuletzt wegen des konjunktur- und wachstumspolitischen Stellenwertes der öffentlichen Investitionen stellt sich die Frage, ob eine stetigere Versorgung der Kommunen mit Finanzmitteln angezeigt wäre. Vorstellbar wäre dies, indem zum Beispiel die Länder in ihren Finanzzuweisungen an die Gemeinden konjunkturelle „Puffer" einbauen, sei es, daß sie sich an der mittelfristigen Entwicklung, z.B. einem gleitenden Fünfjahresdurchschnitt orientieren,[11] sei es, daß Bund und Länder ihnen Mittel aus einem „Stabilisierungsfonds" zur Verfügung stellen.[12] Entsprechend würde sich die stabilisierungspolitische Verantwortung und damit die Verschuldungskompetenz zugunsten der Länder bzw. des Bundes verschieben. Dem Bund müßten ebenfalls höhere Verschuldungsmöglichkeiten eingeräumt werden, wollte bzw. sollte er im Rahmen seiner Finanzhilfen an die Länder nach Art. 104a Abs. 4 den Einfluß der automatischen Stabilistoren auf die Steuereinnahmen der Länder ausgleichen. Damit verbunden wäre jedoch eine Erosion des Subsidiaritätsprinzips. Zudem wären bei einer diskretionären Mittelvergabe zeitaufwendige Verteilungsstreitigkeiten wahrscheinlich. Eine Voraussetzung wäre auch, daß die Unterschiede in der regionalen Wirtschaftskraftentwicklung relativ rasch diagnostiziert werden können.

2. Allokative Aspekte staatlicher Kreditaufnahme

Neben stabilisierungspolitischen Erwägungen spielen im Zusammenhang mit der Kreditfinanzierung öffentlicher Güter allokationspolitische Überlegungen, insbesondere die Frage der optimalen intertemporalen Allokation, eine Rolle. Nach dem Pay as you use-Prinzip können zukunftsorientierte Staatsausgaben – also vornehmlich Infrastrukturinvestitionen – über öffentliche Kredite finanziert werden. In späteren Perioden werfen diese Güter Nutzen ab, so daß die aus dem künftigen Steueraufkommen zu zahlenden Zins- und Tilgungsverpflichtungen als Entgelt für die Inanspruchnahme der Leistungen zu interpretieren sind – das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz wird periodengerecht umgesetzt.[13] Allerdings kann das Pay as you use-Prinzip nicht unbegrenzt als

11 Vgl. Grossekettler (1994).

12 Vgl. Oberhauser (1985).

13 Darüber hinaus wird eine öffentliche Kreditaufnahme dann gerechtfertigt, wenn strukturelle Brüche – für eine sehr kleine Gemeinde kann dies bereits der Bau einer neuen Schule sein – eine sprunghafte Erhöhung des Finanzbedarfs erfordern. Vgl. auch Wissenschaftlicher Beirat (1994), S. 20f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Begründung für die Aufnahme von Staatsschulden dienen. So ist grundsätzlich vorstellbar, daß jede Generation einerseits von der Vorgeneration (steuerfinanzierte) Kapitalgüter empfängt, andererseits in angemessenem Umfang (steuerfinanzierte) Kapitalgüter an die Nachfolgegeneration abgibt. Eine Kreditfinanzierung wäre demnach vor allem angebracht, wenn sich die Investitionsausgaben der jeweiligen Gebietskörperschaften in großen Sprüngen entwickeln (Beispiel: Deutsche Vereinigung). Ein grundlegender Wechsel von der Steuer- zur Kreditfinanzierung würde indes den „Generationenvertrag" verletzen.[14] Zudem können intergenerative externe Effekte auftreten, indem die Einwohner anderer Jurisdiktionen die Lasten der Verschuldung tragen bzw. vom Nutzen der Einrichtung profitieren.

Erst recht aus allokativer Sicht kommt der Frage, wie im föderativen System die Aufgaben- und Ausgabekompetenzen, die Einnahmezuständigkeiten und damit auch die Verschuldungsmöglichkeiten optimal gestaltet werden können, eine zentrale Bedeutung zu. Aus dem Zusammenspiel von Subsidiaritäts-, Äquivalenz- und Konnexitätsprinzip[15] läßt sich die Forderung ableiten, daß möglichst viele Aufgaben von den unteren Haushaltsebenen wahrgenommen werden, weil infolge des Wettbewerbs auf dezentraler Ebene und der räumlichen Wahlmöglichkeiten der Konsumenten den individuellen Bedürfnissen besser Rechnung getragen werden kann und die Leistungen kostengünstiger bereitgestellt werden können. Aus föderalismustheoretischer Sicht sollten möglichst viele öffentliche Investitionsentscheidungen dezentralisiert werden, denn der Nutzerkreis ist räumlich begrenzt. Tatsächlich tätigen die Gemeinden etwa 60 % aller öffentlichen Ausgaben für Sachinvestitionen, während auf den Bundeshaushalt unmittelbar nur 12 % entfallen. Allerdings gewährt der Bund den unteren Ebenen investive Zuweisungen, wie auch die Länder den Gemeinden erhebliche Mittel für investive Zwecke bereitstellen.[16] Die kommunalen Investitionen konzentrieren sich auf die Bereiche kommunaler Straßenbau, Abwasser- und Abfallbeseitigung, Schulen, Krankenhäuser und Erholungseinrichtungen.

Stellt man auf den Aspekt der intergenerativen Lastverteilung ab, so müßte den Gemeinden ein gewichtiger Anteil an Verschuldungsrechten eingeräumt werden; freilich dürfte er sich nur auf den „eigenfinanzierten" Teil der kommunalen Investitionen beziehen. In Anbetracht der – wenn auch begrenzten – Steuerautonomie der Gemeinden ist die Wahr-

14 Vgl. Fürst (1997), S. 139f.

15 Grundlegend hierzu Olson (1969), in jüngerer Zeit Wellisch (1995).

16 Theoretisch werden diese Zuweisungen mit Nutzen-Spillovers begründet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

scheinlichkeit eines föderalen bail-out als eher gering einzustufen. Abgesehen davon verhindert das Haushaltsrecht eine übermäßige Kreditaufnahme der Gemeinden. Etwas anders sehen die Dinge auf Länderebene aus, auch wenn die Länder unmittelbar vergleichsweise wenig investieren und der größere Teil ihrer investiven Ausgaben in Form von Zuweisungen an die Gemeinden fließen. Da ein einzelnes Land die Höhe seiner Steuereinnahmen durch Gestaltung der Steuersätze nicht beeinflussen kann, andererseits aber ein intensives Geflecht an vertikalen wie horizontalen Finanzbeziehungen existiert, besteht durchaus die Gefahr, daß es zu intergenerativen Externalitäten kommt.

IV. Ansatzpunkte für eine Verteilung der Verschuldungsgrenzen auf Bund, Länder und Gemeinden

1. Vertikale Verteilungsmöglichkeiten

Nach dem Vertrag von Maastricht ist die Bundesregierung nach außen für die Einhaltung der finanzwirtschaftlichen Stabilitätskriterien verantwortlich, doch sind die in ihrer Haushaltswirtschaft autonomen Länder zur Unterstützung des Bundes verpflichtet. Diese Unterstützung leitet sich aus dem Grundsatz der Bundestreue und aus der gesamtstaatlichen Verantwortung ab, wonach Bund und Länder ihre Kompetenzen stets gemeinschaftsgemäß wahrzunehmen haben.[17] Aber auch die Haushaltsautonomie der Länder gilt nicht unbeschränkt, haben doch auch die Länder den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen (Art 109 Abs. 2 GG); zudem kann der Bund nicht nur Grundsätze für konjunkturgerechtes Verhalten aufstellen (Art. 109 Abs. 3 GG), sondern durch Bundesgesetz bzw. Rechtsverordnungen darauf hinwirken, daß die Länder sich in der gewünschten Weise verhalten (Art. 109 Abs. 5 GG).[18] Materiell verbleibt letztlich zu prüfen, ob zur Aufteilung des maximal zulässigen gesamtstaatlichen Defizits ein Vorgehen im Sinne von Art. 109 Abs. 3 GG den Ländern ausreichenden Spielraum zur Berücksichtigung einzelstaatlicher Differenzierungen läßt.[19]

---

17 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat (1994), S. 47.

18 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (1996).

19 Um alle verfassungsrechtlichen Zweifel bezüglich der Umsetzung der finanzwirtschaftlichen Stabilitätskriterien auszuräumen, empfiehlt der wissenschaftliche Beirat beim BMF, Art. 109 Abs. 2 und Abs. 3 GG zu erweitern: Bund und Länder sollten in ihrer Haushaltspolitik nicht nur den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, sondern auch den Verpflichtungen im Rahmen der Währungsunion Rechnung tragen; durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Aus den bisherigen Überlegungen lassen sich keine eindeutigen Handlungsanweisungen für eine Aufteilung der Verschuldungsgrenzen auf die einzelnen Haushaltsebenen ableiten. Stabilitätspolitische Gesichtspunkte sprechen eher dafür, die zentrale Ebene mit mehr Verschuldungskompetenzen auszustatten, denn der Bund hat die Defizite der Arbeitslosenversicherung auszugleichen und ist für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zuständig. Erst recht ist eine höhere Quote geboten, wenn man dem Zentralstaat die Möglichkeit einer aktiven Konjunkturpolitik zugesteht. Allerdings sind Länder und Gemeinden infolge ihres etwas höheren Anteils an den konjunkturell reagiblen Gemeinschaftssteuern stärker von den konjunkturell bedingten Schwankungen des Steueraufkommens betroffen.[20] Aus allokativer Sicht scheint es indes angeraten, den Gemeinden „außerkonjunkturelle" Verschuldungsmöglichkeiten einzuräumen, da vor allem sie zukunftsorientierte Ausgaben tätigen. Dies gilt jedenfalls dann, wenn man ganz pragmatisch wie der Wissenschaftliche Beirat den klassischen Investitionsbegriff (Bauten und Ausrüstungen) zugrundelegt[21] und die Problematik dieser Abgrenzung außen vorläßt. Zweifellos besitzen öffentliche Ausgaben für das Humankapital oder für Forschung und Entwicklung ebenso Zukunfts- und Investitionscharakter. Gegen weitreichende Verschuldungskompetenzen der Gemeinden spricht indes ihr vergleichsweise geringes Einnahmepotential, so daß die Zinsbelastungen schon bald die Grenzen einer derartigen Strategie aufzeigen.

Orientiert man sich an den vertikalen Ausgabeströmen, so ergibt sich für die Festlegung der Obergrenzen überschlägig eine hälftige Aufteilung zwischen Bund und Ländern (einschl. Gemeinden), wobei die intrasektoralen Zahlungsströme eliminiert sind (Tabelle 1). Länder und Gemeinden könnten sich demnach bis zu einer Obergrenze von 1,5 % des nominellen BIP verschulden. Diese Größenordnung entspricht den Vorstellungen des Bundes sowie den Überlegungen des wissenschaftlichen Beirats.[22] Doch sollte – wie auch der Beirat vorschlägt – die hälftige Aufteilung für die „Normalsituation" gelten und Raum für die konjunkturellen Mehrbelastungen des Bundes eingeplant werden. Allerdings sollte die Höhe dieses

---

Bundesrats bedarf, sollten auch Vorschriften zur Vermeidung eines übermäßigen Defizits im Sinne von Maastricht erlassen werden.

[20] Etwa 70 % des gesamten Steueraufkommens sind gemeinschaftliche Steuern; dazu zählen auch die besonders konjunkturabhängigen Einkommensteuern, an denen Länder und Kommunen mit 57,5 % beteiligt sind. Erst recht ist die den Gemeinden zustehende Gewerbesteuer eng an die konjunkturelle Entwicklung gekoppelt.

[21] Wissenschaftlicher Beirat (1980).

[22] Wissenschaftlicher Beirat (1994), S. 51.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Puffers nicht nach Bedarf ausgehandelt werden, denn gerade in Zeiten knapper Kassen dürften Verhandlungen hierüber mit hohen Transaktionskosten verbunden sein. Deshalb sollte dem Bund a priori ein bestimmter Prozentsatz der gesamten Defizitobergrenze als konjunkturelle Manövriermasse eingeräumt werden.[23] Sowohl in den Rezessionsjahren 1975, 1981 wie auch 1993 beliefen sich die zusätzlichen Ausgaben des Bundes zur Finanzierung des Defizits der Bundesanstalt für Arbeit auf etwa ein halbes Prozentpunkt des nominellen BIP. Nimmt man diesen Wert als Richtschnur für den konjunkturellen Puffer, so verblieben 2,5 % des BIP zur hälftigen Verteilung auf Bund und Länder (respektive Gemeinden). Insgesamt entfielen auf den Bund demnach 1,75 % des BIP.[24] Im Vergleich zu früher könnte sich der Bund in rezessiven Phasen nicht mehr so stark verschulden, denn in allen Rezessionsjahren lagen die Werte mit 2 bis 3 % des BIP merklich höher. Ähnliches gilt freilich für die Länder und Gemeinden.

2. Horizontale Verteilungsschlüssel

Noch mehr politischen Zündstoff als die vertikale Verteilung birgt die horizontale Verteilung der Verschuldungsgrenzen und der potentiellen Sanktionslasten. Vor allem die Tatsache, daß die aktuellen Haushaltsdefizite der Länder und ihrer Gemeinden regional sehr stark streuen, hat bisher eine Einigung der Länder, die Verschuldungsgrenzen horizontal aufzuteilen, verhindert. Trotz der nivellierenden Wirkung des Finanzausgleichssystems überschreiten in der Mehrzahl die Defizite der finanzschwachen Bundesländer den hier zugrundegelegten Grenzwert von 1,25 % des BIP bei weitem, während die wirtschaftsstarken Länder deutlich unter diesem Wert liegen, teilweise sogar Überschüsse erzielt haben (Tabelle 3). Dabei werden nicht die tatsächlichen Finanzierungsdefizite zugrundegelegt, sondern die Einnahmen und Ausgaben werden um die Positionen „Darlehen und Beteiligungen" bereinigt, da diese als reine Finanztransaktionen im System der VGR, das die Bezugsgröße für die Defizitobergrenzen bildet, ausgeklammert bleiben.[25]

---

23 Ähnlich Snelting (1997), S. 5.

24 Auch in der Entwicklung des Schuldenstandes spiegelt sich die hier vorgeschlagene Aufteilung der Defizitquote in etwa wider, wenn man die Entwicklung bis 1989 zugrundelegt (Tabelle 2). Die Jahre danach sind durch die Finanzierung der Deutschen Einheit verzerrt.

25 Andererseits werden in der VGR eine Reihe von fiktiven Posten berücksichtigt, damit dem Charakter der VGR, alle kreislaufrelevanten Transaktionen zum Zeitpunkt der Entstehung von Forderungen und Verbindlichkeiten zu erfassen,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Aus methodischen Gründen drängt sich die Frage auf, ob das regionalisierte BIP eine geeignete Bezugsgröße ist, denn die Daten sind mit Schätzunsicherheiten verbunden, die sich u.a. in späteren, oftmals erheblichen Korrekturen niederschlagen. Beispielsweise wirft die Erfassung der Pendlersalden erhebliche Probleme auf. Das regionalisierte BIP ist auch deshalb eine konfliktbeladene Bezugsgröße, weil die Unterschiede in der *Pro-Kopf-Wirtschaftskraft* zwischen West und Ost noch sehr groß sind und die Verschuldungsmöglichkeiten der ostdeutschen Länder und Gemeinden stark eingeschränkt würden.

Werden die jeweiligen *Pro-Kopf Einnahmen* der Länder und Gemeinden als Verteilungsmaßstab herangezogen, so orientiert man sich an einem Indikator, der Aufschluß über die Tragbarkeit der Zinslasten gibt.[26] Freilich werden manche innerstaatliche Transfers nur befristet gewährt. Wählt man die *Pro-Kopf-Ausgaben* als Verteilungsschlüssel, so würden „verschwenderische" Gebietskörperschaften belohnt, „solide" indes bestraft.[27] Gemildert würde dieser Effekt, wenn man die Primärausgaben (Ausgaben minus Zinsaufwand) zugrundelegt, denn in den Zinslasten dokumentiert sich das Übermaß an Ausgaben in der Vergangenheit. Werden allokative Gesichtspunkte hervorgehoben, so können die *Investitionsausgaben* als Schlüssel dienen. Doch dürfen nur die Nettoinvestitionen, und hier auch nur der Teil, der als Eigenanteil finanziert wird, berücksichtigt werden, weil sich die Verschuldungsrechte nicht auf die „externen" Mittel beziehen sollten. Freilich müßte die horizontale Verteilung der Abschreibungen geschätzt werden.[28] Für den *Schuldenstand* als Maßstab spricht, daß Länder mit einem hohen Schuldenstand auch weiterhin auf das Instrument der Verschuldung angewiesen sind.[29] Da sich die Pro-Kopf-Verschuldung der ostdeutschen Länder und

---

entsprochen wird. Hieraus resultieren eine Vielzahl von Zurechnungsproblemen, die eine horizontale Verteilung der Defizite nach VGR-Abgrenzung sehr erschweren, und eine hohe Revisionsanfälligkeit des Rechnungssystems, wodurch es den Ländern erschwert wird, die Höhe der „Maastricht-relevanten" Defizite zu steuern. Durch das Ausklammern der Darlehen und Beteiligungen wird der numerische Unterschied beider Rechensysteme aber spürbar verringert. Zu den Unterschieden zwischen den Rechensystemen der VGR und der Finanzstatistik vgl. Vesper (1998), S. 442f.

26 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat (1994), S. 37.

27 Vgl. Fürst (1997), S. 190f.

28 Dabei ist zu beachten, daß nur für einen Teil der öffentlichen Kapitalgüter in der VGR Abschreibungen berechnet worden, nämlich für alle Gebäude, aber nicht für Tiefbauten (Brücken, Wege etc.).

29 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat (1994), S. 31, Bundesministerium der Finanzen (1996).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Gemeinden kaum mehr vom westdeutschen Niveau unterscheidet, liegen in diesem Falle keine ungleichen Startbedingungen vor. Doch auch hier gilt der Einwand, daß jenen Ländern und Gemeinden mit einer in der Vergangenheit „soliden" Haushaltspolitik geringere Verschuldungsrechte für die Zukunft eingeräumt werden; zudem ist die finanzielle Tragfähigkeit der Länder mit hoher Verschuldung weniger gewährleistet.[30] Schließlich wird die bloße *Einwohnerzahl* als Verteilungsmaßstab diskutiert. Dieser Schlüssel ist zeitnah und leicht zu ermitteln; insbesondere ist er wenig strategieanfällig. Allerdings würden die Neuverschuldungsrechte der finanzschwachen Länder gegenüber dem Status-quo eingeschränkt.[31]

Natürlich sind auch Mischschlüssel denkbar. Sie haben den Vorteil, daß zwischen den sehr unterschiedlich gelagerten Interessen der wirtschaftsstarken und -schwachen Regionen eher eine Kompromißformel gefunden werden kann. Nach einem Vorschlag des IWH sollen die Defizitobergrenzen jeweils zur Hälfte entsprechend dem Anteil an den eigenfinanzierten Nettoinvestitionen und gemäß der Einwohnerzahl aufgeteilt werden.[32]

Tabelle 4 vermittelt einen Überblick über die Wirkungen, die unterschiedliche Schlüssel auf die horizontale Verteilung der Defizitobergrenzen im Durchschnitt des Jahres 1997 gehabt hätten. Für die ostdeutschen Flächenländer wären sowohl die Primärausgaben als auch die Einnahmen sowie – mit Abstrichen – die eigenfinanzierten Investitionsausgaben als Verteilungsschlüssel vorteilhaft. Die reichen Länder würden wohl das regionale BIP als Verteilungsmaßstab anstreben, hier würden sie deutlich günstiger als bei der Einwohnerzahl oder gar beim Schuldenstand abschneiden.

Als Alternative zur Verteilung nach regelgebundenen Schlüsselgrößen hat der Wissenschaftliche Beirat die Idee der Verschuldungszertifikate ins Spiel gebracht.[33] Zunächst wird der gesamtstaatliche Kreditrahmen von einer Institution wie dem Finanzplanungsrat festgelegt. Sodann werden Verschuldungsrechte (Zertifikate) unter den einzelnen Gebietskörperschaften versteigert. Die Dringlichkeit ihres Kreditbedarfs äußert sich in einer höheren Zahlungsbereitschaft für die Zertifikate, d.h. bei insgesamt eingeschränktem Verschuldungsspielraum ist der individuelle

30 Fürst (1997), S. 195.
31 Vgl. Snelting (1997), S. 7.
32 Vgl. Snelting (1997), S. 10.
33 Wissenschaftlicher Beirat (1994), S. 25ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Spielraum höher als bei der Verteilung nach Schlüsselgrößen, wenn die Bereitschaft besteht, die erforderlichen Versteigerungsprämien zu zahlen. Doch dürften von dieser Regelung – und dies ist ein Nachteil der marktmäßigen Lösung – die finanzschwachen Gebietskörperschaften benachteiligt werden, da sie größere Probleme haben, neben den Zinslasten die Versteigerungskosten aufzubringen.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß die Verletzung der im Vertrag von Maastricht gezogenen Verschuldungsgrenzen nicht unmittelbar von Sanktionen begleitet wird. Sanktionen werden erst verhängt, wenn das Konsolidierungsprogramm, zu dem sich der Mitgliedsstaat verpflichtet hat, nicht eingehalten wird. Doch nicht die Verletzung der Verschuldungsregel, sondern die Nichteinhaltung des Konsolidierungsprogramms stellt die Grundlage für die Sanktionen dar. Zwischen beiden Bezugsgrößen besteht aber nur ein mittelbarer Zusammenhang.

V. Der Anpassungsbedarf

Die horizontale Verteilung der Haushaltsdefizite ist von einer beträchtlichen Schieflage geprägt. Vor allem die ostdeutschen Länder und Gemeinden stehen noch nicht auf hinreichend solidem Fundament.[34] Dies zeigt sich auch daran, daß zwischen den aktuellen Defiziten und den potentiellen Verschuldungsobergrenzen große Diskrepanzen bestehen. Je rascher die wirtschafts- und finanzschwachen Länder ihre hohen Defizite abbauen müssen, um so größer ist die Gefahr, daß es zu Friktionen in der regionalen Wirtschaftsentwicklung kommt. Wird auf mittlere Frist ein ausgeglichener Haushalt angestrebt, so müssen die ostdeutschen Länder und Gemeinden in den nächsten Jahren kräftige Einschnitte auf der Ausgabenseite hinnehmen. Dies gilt um so mehr, als die Ausgestaltung des Solidarpakts II noch völlig offen ist. Doch ist die Wahrscheinlichkeit groß, daß nach 2004 geringere Ausgleichszahlungen nach Ostdeutschland fließen.

Anhand einer mittelfristigen Projektion der Einnahmen und Ausgaben werden die Anpassungsprobleme der ostdeutschen Länder- und Gemeindehaushalte skizziert (Tabelle 5). Unterstellt wird ein jährlicher Zuwachs des nominalen BIP in West- wie Ostdeutschland um 5 %. Wegen der Einkommensteuerprogression nehmen die Steuereinnahmen etwas stärker zu als die gesamtwirtschaftliche Bemessungsgrundlage; geschmälert wird der Zuwachs durch die geplante Steuerreform. Auch die Einnahmen aus

[34] Vgl. Vesper (1999), S. 70ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

dem Länderfinanzausgleich steigen, weil der Steuerkuchen insgesamt größer wird, die regionalen Steuerkraftparitäten sich annahmegemäß aber nicht verändern. Die investiven Zuweisungen für den Ausbau der Krankenhäuser und Hochschulen, der Gemeindeverkehrswege usw. werden zurückgefahren. Auf der Ausgabenseite wird unterstellt, daß die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst weiter zurückgeht. Im Landesdienst wird infolge des Rückgangs der Schülerzahlen der Lehrerbedarf merklich sinken, im kommunalen Bereich besteht noch immer ein großer Personalüberhang, der abgebaut werden muß. Die Tarifabschlüsse werden auch weiterhin niedriger als in den übrigen Wirtschaftsbereichen sein; ferner wird eine sehr moderate Tarifangleichung angenommen. Die Mittel, die im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs fließen, sind an die Steuereinnahmen der Länder gekoppelt.

Infolge der restriktiven Annahmen bleiben die Ausgaben der ostdeutschen Länder und Gemeinden weit hinter der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zurück. Auch die investiven Ausgaben entwickeln sich deutlich langsamer. Trotzdem kann ein ausgeglichener Haushalt nicht erreicht werden. Hierzu wäre eine noch restriktivere Haushaltspolitik vonnöten. Um so mehr drängt sich die Frage auf, ob und in welchem Umfang die ostdeutschen Länder und ihre Gemeinden darüber hinausgehende Mittelkürzungen verkraften können, zumal noch immer die Steuerkraft in Ostdeutschland sehr niedrig und der Bedarf an Infrastrukturinvestitionen sehr hoch ist.[35]

VI. Schlußfolgerungen

Durch den Vertrag von Maastricht werden die Verschuldungsgrenzen für den Bund wie für die Länder eindeutiger und auch strikter definiert als dies im Grundgesetz zum Ausdruck kommt. Damit werden die Verschuldungsgrenzen nach Art. 115 GG noch fragwürdiger.[36] Für die Gemeinden dürfte sich indes kaum etwas ändern, da ihnen bereits heute durch das Haushaltsrecht eng gesteckte Richtlinien vorgegeben sind, deren Einhaltung von den Aufsichtsbehörden des Landes überwacht werden.

Bei der innerstaatlichen Umsetzung der Regeln des Maastricht-Vertrages stellt sich zunächst die Frage nach den Funktionen der öffentlichen

---

35 Vgl. Vesper (1999), S. 66 ff.

36 So ist vorstellbar, daß die Bundesregierung eine gesamtwirtschaftliche Strömung feststellt und die Verschuldungsregel des Art. 115 außer Kraft setzt, die Kommission aber zu dem Ergebnis kommt, daß ein „übermäßiges Defizit" vorliegt. Vgl. hierzu auch Diekmann (1998). S. 675.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Verschuldung im föderativen Verbund. Steht das Stabilisierungsziel im Vordergrund, so ist es sinnvoll, dem Bund eine größere Verschuldungskompetenz zuzugestehen. Dies gilt erst recht, wenn im vertikalen Finanzausgleich konjunkturpolitisch motivierte Zuweisungen verankert werden, die den Einfluß der automatischen Stabilisatoren auf die Steuereinnahmen der Länder ausgleichen sollen. Im kommunalen Finanzausgleich fehlt den Zuweisungen indes jeder konjunkturelle Bezug; durch den Steuerverbund ist sogar eine Prozyklik eingebaut. Tatsächlich fällt es schwer, die Gemeinden als Hauptinvestor der öffentlichen Hand in eine am gesamtwirtschaftlichen Zielsystem ausgerichtete Stabilitätspolitik einzubinden, da sie sich primär an mikroökonomischen Zielvorstellungen orientieren. Kommunale Verschuldungsrechte lassen sich besser allokationstheoretisch begründen. Aus föderalismustheoretischer Sicht ist die eingeschränke Verschuldungsmöglichkeit der Länder problematisch, da sie individuell über keinerlei steuerpolitische Kompetenzen verfügen und somit ihre fiskalische Eigenständigkeit zusätzlich begrenzt wird. Insofern wäre zu überlegen, den Ländern eine größere Autonomie bei den Steuern – etwa in Form eines Zuschlagsrechts auf die Einkommensteuer – zu verschaffen. Andererseits wird durch die Verschuldungsgrenzen des Maastricht-Vertrages einer „Überschuldung" der Länder vorgebeugt und damit der zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften bestehende Haftungsverbund materiell gelockert.

Bisher haben sich die Gebietskörperschaften auf keine Schlüssel zur vertikalen und horizontalen Verteilung der Schuldengrenzen einigen können. Insbesondere die Ausgangsbedingungen auf Länderebene sind sehr ungleich. Für eine nicht zu kurz bemessene Übergangszeit sollte als Kompromiß ein Mischschlüssel aus Einwohnerzahl und Investitionsausgaben verwendet werden. Längerfristig sollte der bloße Einwohnerschlüssel als Maßstab dienen, weil im anderen Falle die neuen Länder und Gemeinden noch rascher als ohnedies an die Grenzen der finanziellen Tragfähigkeit gelangen. Der Weg, über mehr kreditfinanzierte Infrastrukturausgaben zusätzlich regionales Wirtschaftswachstum zu generieren, scheint sehr risikoreich, zumal die Erträge einer solchen Strategie in nicht unerheblichem Maße anderen Jurisdiktionen zufallen. Nach wie vor sind externe Mittel wie z. B. die Ergänzungszuweisungen des Bundes das probate Finanzierungsinstrument für die ostdeutschen Infrastrukturinvestitionen. Eine marktmäßige Allokation der Verschuldungsmöglichkeiten (Zertifikatelösung) würde wohl die finanzstärkeren Jurisdiktionen begünstigen und wäre auch kein Garant dafür, daß sich einzelne Gebietskörperschaften nicht überschulden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Tabelle 1: Einnahmen und Ausgaben des Staates nach Haushaltsebenen[1]
in vH des Bruttoinlandsprodukts

	1996	1997	1998
Bund			
Einnahmen	13,2	12,9	12,9
dar. Steuern	11,6	11,4	11,4
Ausgaben	15,2	14,5	14,6
Finanzierungssaldo	-2,0	-1,6	-1,7
Länder			
Einnahmen	10,5	10,3	10,4
dar. Steuern	8,9	8,7	8,7
Ausgaben	11,8	11,6	11,3
Finanzierungssaldo	-1,3	-1,3	-1,0
Gemeinden			
Einnahmen	4,0	4,2	4,0
dar. Steuern	2,7	2,6	2,8
Ausgaben	4,1	4,2	3,7
Finanzierungssaldo	-0,1	0,0	0,3
Sozialversicherung			
Einnahmen	19,3	19,4	18,9
Ausgaben	19,6	19,2	18,6
Finanzierungssaldo	-0,3	0,2	0,3

[1] In Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, bereinigt um intrasektorale Finanzströme.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Tabelle 2: Entwicklung der öffentlichen Schulden

	Bund[1]	Länder	Gemeinden[2]	Insgesamt	Bund[1]	Länder	Gemeinden[2]
	Mrd. DM				Anteile in %		
1980	233	136	94	463	50,4	29,4	20,2
1981	274	162	100	536	51,0	30,3	18,7
1982	314	187	107	608	51,6	30,8	17,6
1983	347	210	110	667	52,1	31,5	16,5
1984	372	229	111	712	52,2	32,2	15,6
1985	399	246	112	757	52,7	32,5	14,8
1986	420	262	113	794	52,8	33,0	14,2
1987	446	282	116	844	52,8	33,4	13,7
1988	481	300	118	899	53,5	33,4	13,1
1989	497	308	120	925	53,8	33,3	13,0
1990	599	326	123	1049	57,1	31,1	11,8
1991[3]	680	348	137	1166	58,4	29,9	11,8
1992	797	384	150	1332	59,9	28,8	11,3
1993	902	429	168	1499	60,2	28,6	11,2
1994	1004	461	181	1645	61,0	28,0	11,0
1995	1285	503	188	1976	65,0	25,5	9,5
1996	1355	547	191	2094	64,7	26,1	9,1
1997	1415	586	190	2191	64,6	26,8	8,7

[1] Einschließlich Sondervermögen.
[2] Einschließlich Zweckverbände.
[3] Ab 1991 Deutschland.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Tabelle 3: Finanzierungssalden der Länder und Gemeinden 1996 bis 1998

	1996			
	Tatsächlicher Saldo	Bereinigter[1] Saldo	Bereinigter Saldo	
	Mill. DM		DM je Einwohner	in % des nominalen BIP
Baden-Württemberg	-3521	-3377	-326	-0,66
Bayern	-5324	-2933	-244	-0,49
Berlin	-10441	-9245	-2669	-6,14
Brandenburg	-2743	-2612	-1024	-3,85
Bremen	91	81	119	0,21
Hamburg	-2566	-2996	-1752	-2,19
Hessen	-2416	-2354	-391	-0,69
Mecklenburg-Vorpommern	-2484	-1750	-962	-3,94
Niedersachsen	-3376	-3812	-488	-1,21
Nordrhein-Westfalen	-8025	-7735	-431	-0,98
Rheinland-Pfalz	-2329	-2267	-568	-1,51
Saarland	349	402	371	0,92
Sachsen	-3252	-2501	-549	-2,15
Sachsen-Anhalt	-2828	-2421	-887	-3,66
Schleswig-Holstein	-1705	-1627	-594	-1,47
Thüringen	-3145	-2766	-1109	-4,54
Insgesamt	-53715	-47914	-585	-1,35
Westdeutsche Flächenländer	-26347	-23702	-382	-0,83
Ostdeutsche Flächenländer	-14452	-12051	-852	-3,39
Stadtstaaten	-12916	-12162	-2078	-3,73

[1] Abzüglich Darlehen und Beteiligungen.

(Fortsetzung Seite 206)

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Tabelle 3: Fortsetzung

	1997			
	Tatsächlicher Saldo	Bereinigter[1] Saldo	Bereinigter Saldo	
	Mill. DM		DM je Einwohner	in % des nominalen BIP
Baden-Württemberg	-2243	-3080	-296	-0,59
Bayern	-4517	-3596	-298	-0,59
Berlin	-4124	-7764	-2253	-5,02
Brandenburg	-1940	-2017	-787	-2,67
Bremen	95	-220	-325	-0,55
Hamburg	-1613	-3447	-2020	-2,44
Hessen	-2796	-2570	-426	-0,76
Mecklenburg-Vorpommern	-1710	-1115	-614	-2,32
Niedersachsen	-3352	-3801	-485	-1,21
Nordrhein-Westfalen	-11142	-11050	-615	-1,38
Rheinland-Pfalz	-2603	-2618	-653	-1,68
Saarland	437	466	430	1,06
Sachsen	-2079	-1756	-387	-1,42
Sachsen-Anhalt	-3444	-3297	-1215	-4,73
Schleswig-Holstein	-1343	-1491	-542	-1,31
Thüringen	-2486	-2132	-858	-3,29
Insgesamt	-44860	-49484	-603	-1,37
Westdeutsche Flächenländer	-27559	-27737	-447	-0,96
Ostdeutsche Flächenländer	-11659	-10316	-731	-2,70
Stadtstaaten	-5642	-11433	-1961	-3,40

[1] Abzüglich Darlehen und Beteiligungen.

(Fortsetzung Seite 207)

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Tabelle 3: Fortsetzung

	1998			
	Tatsächlicher Saldo	Bereinigter[1] Saldo	Bereinigter Saldo	
	Mill. DM		DM je Einwohner	in % des nominalen BIP
Baden-Württemberg	1174	1337	129	0,24
Bayern	642	1084	90	0,17
Berlin	-5594	-6665	-1949	-4,27
Brandenburg	-2137	-2146	-833	-2,75
Bremen	23	-261	-388	-0,62
Hamburg	-1496	-2453	-1441	-1,68
Hessen	-646	-1053	-175	-0,30
Mecklenburg-Vorpommern	-1488	-1130	-626	-2,34
Niedersachsen	-1542	-2018	-257	-0,61
Nordrhein-Westfalen	-4873	-6418	-357	-0,78
Rheinland-Pfalz	-2198	-2316	-576	-1,43
Saarland	411	415	385	0,91
Sachsen	-220	-336	-75	-0,27
Sachsen-Anhalt	-2663	-2465	-914	-3,46
Schleswig-Holstein	-795	-767	-278	-0,66
Thüringen	-1818	-1910	-772	-2,88
Insgesamt	-23220	-27102	-330	-0,72
Westdeutsche Flächenländer	-7828	-9735	-157	-0,32
Ostdeutsche Flächenländer	-8326	-7988	-568	-2,05
Stadtstaaten	-7067	-9379	-1619	-2,72

[1] Abzüglich Darlehen und Beteiligungen.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Tabelle 4: Horizontale Aufteilung der Verschuldungsobergrenzen der Länder einschl. Gemeinden nach verschiedenen Schlüsseln 1997 und 1998

Anteile in %

	Zahl der Einwohner		Eigenfinanzierte Netto-Investitionen[1]	Schuldenstand	Nominales Bruttoinlandsprodukt		Einnahmen	Primärausgaben[2]	*Nachrichtlich:* Bereinigter Saldo[3]	
	1997	1998	1998	1997	1997	1998	1997	1997	1997	1998
Baden-Württemberg	12,7	12,7	12,8	9,0	14,3	14,6	12,6	12,2	-6,2	+4,9
Bayern	14,7	14,7	21,7	5,9	17,0	17,1	14,1	14,0	-7,3	+4,0
Berlin	4,2	4,2	1,8	9,0	4,3	4,2	5,4	6,0	-15,7	-24,6
Brandenburg	3,1	3,1	3,3	3,6	2,1	2,1	3,6	3,8	-4,1	-7,9
Bremen	0,8	0,8	1,5	2,9	1,1	1,1	1,2	1,1	-0,4	-1,0
Hamburg	2,1	2,1	2,2	4,9	3,9	3,9	2,6	2,6	-7,0	-9,1
Hessen	7,3	7,4	5,1	6,9	9,4	9,4	7,6	7,4	-5,2	-3,9
Mecklenburg-Vorpommern	2,2	2,2	3,3	2,0	1,3	1,3	2,5	2,7	-2,3	-4,2
Niedersachsen	9,5	9,6	8,4	10,6	8,7	8,8	8,3	8,1	-7,7	-7,4
Nordrhein-Westfalen	21,9	21,9	17,8	23,3	22,1	22,0	20,7	20,4	-22,3	-23,7
Rheinland-Pfalz	4,9	4,9	4,3	5,4	4,3	4,3	4,1	4,2	-5,3	-8,5
Saarland	1,3	1,3	1,1	2,2	1,2	1,2	1,3	1,1	+0,9	+1,5
Sachsen	5,5	5,5	5,6	3,1	3,4	3,3	6,1	6,1	-3,5	-1,2
Sachsen-Anhalt	3,3	3,3	5,3	3,6	1,9	1,9	3,7	4,0	-6,7	-9,1
Schleswig-Holstein	3,4	3,4	2,9	4,8	3,1	3,1	2,9	2,9	-3,0	-2,8
Thüringen	3,0	3,0	2,9	2,7	1,8	1,8	3,3	3,5	-4,3	-7,0
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Westdeutsche Flächenländer	75,7	75,8	74,1	68,1	80,2	80,5	71,7	70,3	56,1	35,9
Ostdeutsche Flächenländer	17,2	17,2	20,4	15,0	10,6	10,4	19,1	20,0	20,8	29,5
Stadtstaaten	7,1	7,1	5,5	16,8	9,3	9,2	9,2	9,7	23,1	34,6

[1] Sachinvestitionen ./. Abschreibungen (gemäß VGR) + Investitionszuschüsse an Unternehmen ./. Vermögensübertragungen vom Bund.
[2] Bereinigte Ausgaben minus Zinsausgaben. – [3] Vgl. Tabelle 3.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH
DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2

Tabelle 5: Projektion der Einnahmen und Ausgaben in den neuen Ländern (Mrd. DM)

	1998	2004	Jahresdurchschnittliche Veränderung in %	1998	2004	Jahresdurchschnittliche Veränderung in %
	Landeshaushalte			Gemeindehaushalte		
Steuern u. ä.	47,24	63,50	5,1	7,75	10,50	5,2
Lfd. Zuweisungen und Zuschüsse	29,28	35,58	3,3	22,29	28,20	4,0
Zuweisungen für Investitionen	15,66	13,87	-2,0	8,25	6,87	-3,0
Sonstige	3,42	4,20	3,5	13,04	16,50	4,0
Einnahmen insgesamt	95,60	117,15	3,4	51,33	62,08	3,2
Personalausgaben	26,34	32,38	3,5	15,27	17,71	2,5
Lfd. Sachaufwand	7,82	9,34	3,0	9,62	11,49	3,0
Zinsausgaben	5,33	6,55	3,5	1,74	1,74	0,0
Laufende Zuweisungen einschl. Soziale Leistungen	36,07	46,17	4,2	11,00	14,32	4,5
Sachinvestitionen	4,12	3,88	-1,0	12,90	14,96	2,5
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	22,06	19,54	-2,0	1,30	1,46	2,0
Sonstige	1,34	1,42	1,0	0,33	0,39	3,0
Ausgaben insgesamt	103,08	119,28	2,5	52,16	62,08	2,9
Finanzierungssaldo	-7,49	-2,13		-0,83	0,00	

Quelle: Berechnungen des DIW.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Literatur

Arbeitskreis Konjunktur des DIW (1997): Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 1 - 2, S. 1 ff.

Blaas, Wolfgang und Egon *Matzner* (1981): Nachlassendes wirtschaftliches Wachstum und Staatsverschuldung. In: Simmert, Diethard B. und Wagner, Kurt-Dieter (Hrsg.), Staatsverschuldung kontrovers, S. 118 ff., Bonn.

Bundesministerium der Finanzen (1996): Verfassungsrechtliche Aspekte der innerstaatlichen Umsetzung der Maastricht-Kriterien. BMF-Dokumentation Nr. 5.

Delors-Bericht (1989): Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion in der EG, Luxemburg.

Deutsche Bundesbank (1997): Die Entwicklung der Staatsverschuldung seit der deutschen Vereinigung. In: Monatsbericht Nr. 3, S. 17 ff.

Buiter, Willem (1992): Should we worry about the Fiscal Numerology of Maastricht?: CEPR Discussion Paper No. 668, June.

Diekmann, Bernd (1998): Die Budgetregel des Artikels 115 GG. In: Wirtschaftsdienst, Nr. 11, S. 667 ff.

Domar, Evsey D. (1944): The „Burden of the Debt" and the National Income. In: American Economic Review, Vol. 34, S. 798 ff.

Duwendag, Dieter (1991): Zur Frage eines tragfähigen Policy Mix: Sind adäquate Regeln für die Fiskalpolitik unentbehrlich? In: Weber, Manfred (Hrsg.), Europa auf dem Weg zur Währungsunion, Darmstadt, S.222 ff.

Fürst, Berthold (1997): Die Maastrichter Budgetkriterien im Konflikt mit der Verschuldungsautonomie der deutschen Gebietskörperschaften. Frankfurt / M. u. a.

Grossekettler, Heinz (1994): Konzentriert oder teilautonome Defizitpolitik im Bundesstaat? Unveröff. Diskussionspapier, zitiert nach Fürst (1997).

Horn, Gustav und Wolfgang *Scheremet* (1999): Erfolgreiche Konsolidierung des amerikanischen Staatshaushalts – ein Beispiel für Europa? In: DIW-Wochenbericht Nr. 12, S. 222 ff.

Neuthinger, Egon (1998): Analyse der finanzwirtschaftlichen Konvergenz-Kriterien des Maastricht-Vertrages. In: Konjunkturpolitik, S. 141 ff.

Oberhauser, Alois (1985): Das Schuldenparadox. In: Jahrbücher für Nationalökonoie und Statistik, S. 333 ff.

Olson, Mancur (1969): The Principle of „Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government. In: American Economic Review, Vol. 59, S. 479 ff.

Postlep, Rolf-Dieter (1993): Gesamtwirtschaftliche Analyse kommunaler Finanzpolitik. Baden-Baden.

Sandte, Holger (1996): Möglichkeiten zur Auslegung der Fiskalkriterien für den EWU-Beitritt. In: Wirtschaftsdienst, Nr. 12, S. 637 ff.

Schackmann-Fallis, Karl-Peter und Martin *Snelting*: Probleme der Staatsverschuldung in den neuen Ländern. In: Wirtschaftsdienst, Heft 2, S. 100 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Snelting, Martin (1997): Der nationale Stabilitätspakt in einer Europäischen Währungsunion: Ein Umsetzungsvorschlag. In: Wirtschaft im Wandel, Nr. 12, S. 3ff.

Stobbe, Antje (1998): Was bedeutet fiskalische Tragfähigkeit. In: Wirtschaftsdienst, Nr. 4, S. 210ff.

Vesper, Dieter (1997): Maastricht und die Konsequenzen für den Finanzausgleich in Deutschland. In: WSI-Mitteilungen, Nr. 6, S. 374ff.

Vesper, Dieter (1998): Entwicklung des Staatsdefizits im Jahre 1997 – Ein (notwendiger) Blick zurück. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 25, S. 439ff.

Vesper, Dieter (1999): Bedeutung der Ergänzungszuweisungen des Bundes zur Linderung der teilungsbedingten Sonderkosten in den neuen Bundesländern. Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums Brandenburg, Berlin (als Manuskript vervielfältigt).

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980): Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen. Schriftenreihe des BMF, Heft 29, Bonn.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1994): Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern. Schriftenreihe des BMF, Heft 54, Bonn.

Wrede, Matthias (1996): Öffentliche Verschuldung in einem föderalen Staat. Working Paper No. 15, University of Bamberg.

Wellisch, D.: Dezentrale Finanzpolitik bei hoher Mobilität, Tübingen 1995.

Abstract

The Meaning of the Budget Rules in the Maastricht Treaty and their Impacts on Subgovernmental Authorities

By Dieter Vesper

In Germany the intergovernmental implementation of the deficit criteria in the Maastricht Treaty is an explosive subject because the *Länder* act independently in matters of budgeting. Aspects of public deficits regarding stabilisation and allocation are analysed from the point of view of the different governmental levels. The distributional mechanism among the states is also discussed considering the special circumstances in East Germany. Because of its responsibility for financing unemployment insurance, the federal level should be allowed to receive a higher share of the public credit potential. Generally, the horizontal distribution of the *Länder* shares should reflect the number of inhabitants.

JEL classification: H 77

German Institute for Economic Research, Koenigin-Luise-Str. 5, 14191 Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die Budgetregeln des Europäischen Stabilitätspakts und ihre Auswirkungen auf untergeordnete Gebietskörperschaften

Korreferat von Matthias Wrede*, Aachen

I. Einleitung

Deutschland bedarf eines nationalen Stabilitätspakts, um den auf europäischer Bühne erfolgreich durchgesetzten europäischen Stabilitätspakt in haushaltswirtschaftlichen Krisenzeiten auf dem eigenen Territorium einhalten zu können. Diesen zu errichten, ist – wie Dieter Vesper zu Recht hervorhebt – angesichts des bündischen Prinzips, das zum Beistand verpflichtet, unter einer Finanzverfassung, die alle und alles miteinander verknüpft, dennoch aber Bund und Ländern Haushaltsautonomie zubilligt, keine leichte Aufgabe.

Die Diskussion über Stabilität in Europa wurde von den Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrages beherrscht. Die Debatte um den nationalen Stabilitätspakt ist in dasselbe Fahrwasser geraten: Die Obergrenzen der Verschuldung für Bund und Land stehen im Mittelpunkt. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hat hierzu vorgeschlagen, daß sich Bund und Länder zu gleichen Teilen den Verschuldungsspielraum teilen und daß die Einwohnerzahlen maßgeblich die Verteilung des Anteils der Länder bestimmen, und mit diesem Konzept breite Zustimmung erfahren.[1] Dieter Vesper folgt dieser Linie mit mehr oder weniger geringen Modifikationen. Mit seiner Forderung nach einem „konjunkturellen Puffer" von 0,5 % für den Bund und einer Einbeziehung der Investitionsausgaben in die Berechnung der Anteile der einzelnen Länder für einen längeren Übergangszeitraum greift er einen Vorschlag aus dem Institut für Wirtschaftsforschung Halle auf.[2]

* Lehr- und Forschungsgebiet Allgemeine Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft, RWTH Aachen, D-52056 Aachen und Lehrstuhl für Finanzwissenschaft, Universität Bamberg, D-96045 Bamberg

1 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1994). Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern. Bonn.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Dieses bedenkenswerte Konzept ist nun der Anlaß für einige allgemeine und ein paar konkretere Reflektionen über die Verschuldungsbegrenzung im kooperativen Föderalismus deutscher Prägung.

II. Schuldengrenzen im föderalen Staat

Regeln zur Beschränkung der Staatsverschuldung sollen zukünftigen vor gegenwärtigen Generationen Schutz bieten sowie den Wählern vor sich selbst und – mehr noch – vor den gewählten und um Wiederwahl bemühten Vertretern. Im föderalen Staat tritt analog zum europäischen Staatengebilde der Schutz jedes Landes – bzw. deren Bewohner – vor den anderen Ländern hinzu. Hohen Zinsen und Beistandszahlungen in der Not soll so vorgebeugt werden.[3] Nahezu alle Staaten der Welt setzen daher den Kommunen, aber auch den Gebietskörperschaften der mittleren Ebene Grenzen in Art und/oder Höhe der (Neu-) Verschuldung.[4]

Die Verschuldung subnationaler Gebietskörperschaften muß insbesondere dann regelgebunden begrenzt werden, wenn die Finanzverfassung diesen keine oder nur eine stark eingeschränkte Steuergesetzgebungskompetenz zuweist.[5] Ohne Besteuerungsrecht ist selbst bei dauerhaft sich verschlechternder Haushaltslage der Gang zum Kapitalmarkt die einzige Option neben der Ausgabenkürzung. Im Interesse der anderen muß dieser Weg dann auch versperrt werden.

In Deutschland ist im Laufe der Jahrzehnte die Steuerhoheit der Länder (und der Gemeinden) so ausgehöhlt worden, daß diesen heute in der Gestaltung der Einnahmen die Hände gebunden sind. Dieser Zustand ist um so brisanter, als daß Bundesgesetze vielfach entweder direkt oder mittelbar durch induzierte Ausweichbewegungen Ländern und Gemeinden erhöhte Ausgaben zumuten bzw. geringere Einnahmen ermöglichen.

---

2 Vgl. Martin Snelting (1997). Der nationale Stabilitätspakt in einer Europäischen Währungsunion: Ein Umsetzungsvorschlag. Wirtschaft im Wandel 12/1997. S. 3 - 11.

3 Zur Analyse der Anreizwirkungen solcher Beistandszahlungen vgl. Stefan Homburg (1994). Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs. Finanzarchiv N. F. 51 (3). S. 312 - 330.

4 Vgl. Teresa Ter-Minassian und Jon Craig (1997). Control of Subnational Government Borrowing. In: Teresa Ter-Minassian (Hrsg.). Fiscal Federalism in Theory and Practice. International Monetary Fund. Washington. S. 156 - 172.

5 Vgl. Barry Eichengreen und Jürgen von Hagen (1995). Fiscal Policy and Monetary Union: Federalism, Fiscal Restrictions and the No-Bailout Rule. CEPR Discussion paper 1247.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Wie das Beispiel Bremens und des Saarlands zeigt, bietet das gegenwärtige System der Schuldenbegrenzung auf Länderebene in Deutschland keinen ausreichenden Schutz vor Überschuldung. Die Verlängerung der Bundesergänzungszuweisungen zur Schuldentilgung über den zunächst gebilligten Zeitraum hinaus ist für die Zukunft kein besonders ermutigendes Zeichen. Die rasante Entwicklung der Verschuldung in manchen ostdeutschen Bundesländern gibt ebenfalls Anlaß zur Sorge. Der Zwang zum nationalen Stabilitätspakt ist daher womöglich ein heilsamer. Es bleibt die Hoffnung, daß weniger wirksame durch effektivere Instrumente der Schuldeneindämmung ersetzt werden.

Doch Grenzen der Kreditaufnahme gelangen nicht an die Wurzel des Übels. Es stellt sich vielmehr zum wiederholten Male die Frage nach einer grundlegenden Reform der deutschen Finanzverfassung. Durch eine stärkere Trennung der Aufgaben von Bund, Ländern und Gemeinden, durch eine geringere Nivellierungswirkung des horizontalen Finanzausgleichs und durch eine Ausdehnung statt einer Einschränkung der Steuerkompetenzen von Ländern und Gemeinden kann die Eigenverantwortlichkeit gestärkt und können Alternativen zur Verschuldung geschaffen werden.[6] Dann können Wähler Politiker besser zur Verantwortung ziehen – auch für eine überzogene Schuldenpolitik.

III. Bedingte vs. unbedingte Schuldengrenzen

In seiner ursprünglichen Konzeption sah der europäische Stabilitätspakt automatische Sanktionen bei Überschreitung der Defizitquoten vor. Dabei ist es jedoch nicht ganz geblieben. Vielmehr hat der Europäische Rat bei der Verhängung von Sanktionen je nach Sachlage einen – wenn auch begrenzten – Spielraum. Allerdings wird das Überwachungsverfahren für jedes Land immer dann eingeleitet, sobald die 3 %ige Defizitquote überschritten ist. Dabei ist zumindest grundsätzlich unerheblich, wie sich die Konjunktur- und Defizitlage in den anderen Ländern darstellt.

Bei der Übertragung des europäischen Stabilitätspakts auf den nationalen Rahmen stellt sich die Frage, ob die – auf welchem Wege auch immer ermittelten – Defizitquoten ebenfalls unbedingt oder nur bedingt wirksam sein sollten. Mit anderen Worten: Sollten die Verschuldungs-

[6] Die Forderung nach einer erweiterten Einnahmenautonomie der Länder findet sich bereits in Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992). Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

grenzen jederzeit den Spielraum der Fiskalpolitik beschränken oder nur dann, wenn die gesamtstaatliche Defizitquote den durch den europäischen Stabilitätspakt vorgegebenen Rahmen überschreitet.

Da die Möglichkeit des innerstaatlichen Ausgleichs entfällt, schränken unbedingt bindende Defizitquoten den gesamtstaatlichen Verschuldungsspielraum wesentlich stärker als bedingte Grenzen ein. Der Unterschied in der Wirkung ist sogar beträchtlich, da die Schuldenpolitiken – vor allem der einzelnen Länder – erheblich voneinander abweichen. Die aus hälftiger Aufteilung des Verschuldungsspielraums zwischen Bund und Ländern und einer horizontalen Verteilung nach Einwohnern resultierenden Obergrenzen überschritten etwa 1996 bis auf Sachsen alle ostdeutschen Bundesländer, die Stadtstaaten und das Saarland (bei Bereinigung um die Sanierungshilfen des Bundes).[7]

Da unbedingt bindende Schuldengrenzen auf nationaler Ebene sich noch weniger als bedingt wirksame Grenzen der Neuverschuldung unmittelbar aus dem europäischen Stabilitätspakt ableiten lassen, ist ein Konflikt mit der in der Verfassung garantierten Haushaltsautonomie nicht von der Hand zu weisen. Zudem ist zunächst einmal nicht einzusehen, warum sich Deutschland zusätzliche Fesseln in der Fiskalpolitik auferlegen sollte, die in erster Linie einzelne Bundesländer treffen würden.

Bei näherem Hinsehen aber stellt sich die Frage nach der Durchsetzbarkeit von Schuldengrenzen, wenn diese etwa die von einem Bundesland betriebene Politik nur dann betreffen, falls sich gleichzeitig auch andere Gebietskörperschaften erheblich verschulden und damit im Aggregat das Defizit zu hoch ist. Es scheint wenig glaubwürdig, daß sich vorher wiederholt mißachtete Defizitgrenzen dann durchsetzen und gar zur Basis von Strafen machen lassen. Vielmehr ist damit zu rechnen, daß vorab niedergeschriebene Aufteilungsregeln zu Makulatur oder durch Ausgleichszahlungen unterlaufen werden.[8] Die Vermutung wird dadurch noch verstärkt, daß Sanktionen auf europäischer Ebene erst im Nachhinein und zwar mit nicht zu vernachlässigender Zeitverzögerung ausgesprochen werden würden. Es ist zu befürchten, daß in einem solchen Fall

---

[7] Eine strikte Begrenzung der Nettokreditaufnahme ergibt sich auch dann, wenn in konjunkturellen Normalzeiten die gesamtstaatliche Defizitquote auf einen deutlich unter 3 % liegenden Wert begrenzt werden würde, wenn womöglich gar ein Defizitverbot ausgesprochen werden würde.

[8] Einzelne Bundesländer dürften zudem aus finanziellen Gründen nur mit erheblichen Mühen in der Lage sein, die Einlagen aufzubringen, die sich aus dem europäischen Stabilitätspakt ergeben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

die Aufteilung der Lasten doch auf dem – von Dieter Vesper und anderen aus gutem Grund kritisch beäugten – Verhandlungswege vorgenommen werden würde. Die Position des Bundes, das sei hier am Rande bemerkt, wäre in solchen Verhandlungen angesichts der unmittelbaren Verantwortung gegenüber der Europäischen Gemeinschaft nicht sehr stark.

Folgt man diesen Überlegungen, dann ist der Unterschied zwischen einem allgemeinen Credo der Schuldenbegrenzung in Verbindung mit Ad-hoc-Verhandlungen im Bedarfsfall einerseits und nur bedingt bindenden Grenzen der Verschuldung andererseits nicht so groß, wie er auf den ersten Blick zu sein scheint.

IV. Einwohnerzahl als Schlüsselgröße der horizontalen Verteilung

In seiner ausführlichen Diskussion der horizontalen Verteilung der Verschuldungsgrenzen gab der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen der Einwohnerzahl als Schlüsselgröße den Vorzug. Im Vordergrund standen dabei Eindeutigkeit, Einfachheit und fehlende Beeinflußbarkeit dieser Kennziffer.[9]

Wenn Sanktionen innerhalb Deutschlands nach der Einwohnerzahl aufgeteilt würden, dann könnte es allerdings geschehen, daß Bundesländer Sanktionen zahlen müßten, obwohl sie auf ihrem Territorium die auf das Bruttoinlandsprodukt bezogene Defizitquote von 1,25 % einhalten. Das mag zu politischen Spannungen führen.

Die Verteilung nach Einwohnern hätte außerdem zur Konsequenz, daß die ostdeutschen Bundesländer ihre Verschuldung und damit die Ausgaben kräftig reduzieren müßten. Um den Verschuldungsspielraum dieser Bundesländer zu erweitern, propagiert Dieter Vesper wie andere vor ihm einen aus der Zahl der Einwohner und der Höhe der eigenfinanzierten öffentlichen Nettoinvestitionen zusammengesetzten Mischschlüssel. Zweifellos hätte die Verwendung der Golden rule auch aus wirtschaftstheoretischer Sicht einen gewissen Reiz, aber die Nachteile überwiegen die Vorteile. Einerseits ist die Abgrenzung der öffentlichen Investitionen bereits theoretisch umstritten und andererseits böte die praktische Ermittlung viel Anlaß zum Streit.[10] Es ist wenig nützlich, einen Schlüssel der horizontalen Verteilung zugrundezulegen, über den auch Dieter

---

9 Siehe Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1994). S. 38.

10 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980). Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen. Bonn.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Vesper nonchalant schreibt: „Freilich müßte die horizontale Verteilung der Abschreibungen geschätzt werden."

Grundsätzlich ist es der falsche Weg, theoretisch wie praktisch strittige Schlüsselgrößen heranzuziehen. Als Indikatoren taugen vor allem solche Kennziffern, die der Manipulation standhalten und deren Höhe in der politischen Debatte nicht angezweifelt werden kann. In diesem Sinne ist die Einwohnerzahl eine wünschenswerte, weil unbestreitbare Größe, und sind die Investitionsausgaben in hohem Maße bestreitbar und damit abzulehnen.

Es soll jedoch nicht verschwiegen werden, daß auch die ökonomische Verschuldung selbst vor Manipulation nicht gefeit ist. Zwar ist die Höhe der mit der expliziten Staatsschuld einhergehenden Nettokreditaufnahme gut nachprüfbar, die implizite Staatsschuld, die durch Leasingverträge, Pensionsverpflichtungen u.ä. entsteht, ist jedoch weit weniger transparent. Da aber der europäische Stabilitätspakt nur die explizite Staatsschuld erfaßt, ist es naheliegend, bei der nationalen Umsetzung ebenfalls darauf abzustellen.

Die erheblichen Konsequenzen, die eine Aufteilung der Defizite anhand der Einwohner auf die ostdeutschen Länder hätte, sind nicht zu leugnen. Daraus aber direkt zu folgern, daß der Verschuldungsspielraum der ostdeutschen Bundesländer durch die Verwendung anderer Indikatoren ausgedehnt werden sollte, ist zumindest voreilig. Die Schuldensituation östlich der Elbe spitzt sich – abgesehen von Sachsen – dramatisch zu. Anfang der neunziger Jahre hinkten die ostdeutschen Bundesländer in ihrer Verschuldung noch weit hinter den westlichen Bundesländern her, doch sie haben sich zur Finanzierung von Investitionen und der sozialen Absicherung mit hohem Tempo auf die Überholspur begeben. Da es aber nicht wünschenswert sein kann, wenn einzelne ostdeutsche Bundesländer in absehbarer Zeit zu Sanierungsfällen werden, kann die Schlußfolgerung aus diesen Verhältnissen also sehr wohl sein, Einhalt zu gebieten. Anstatt übermäßige Verschuldung im Osten zu erzeugen, wäre es sinnvoller, durch Zuweisungen des Bundes notwendige zusätzliche Ausgaben der ostdeutschen Bundesländer zu finanzieren.

Gegebenenfalls ließe sich der Übergang zu einer strikten Schuldenbegrenzung dadurch abfedern, daß die Einwohnerzahlen der neuen Bundesländer anfänglich stärker gewichtet werden als die der alten Bundesländer. Da aber nichts von solcher Dauer ist wie eine Übergangsregelung, deren Nachfolgerin nicht bekannt und deren Ende entweder nicht bestimmt oder sachlich zu abrupt ist, bedürfte es eines genauen und ver-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

bindlichen Zeitplans der allmählichen Abschmelzung, um zügig zu einer einfachen Gleichbehandlung von Ost und West zu gelangen.[11] Diese Regelung wäre einerseits einfach und klar und müßte andererseits nur einmalig Gegenstand von Verhandlungen sein.

Abstract

The Budget Rules of the European Stability Pact and Subnational Government Borrowing

By Matthias Wrede

This paper stresses that fiscal restraints on subnational governments are necessary in Germany because of the missing tax autonomy of the ‚Laender'. The discussion on the national stability pact puts a substantial reform of the German fiscal equalization system on the political agenda. The paper also considers whether fiscal restraints can be carried through which are only binding when the deficit of the total government exceeds the limit established by the European stability pact. Finally, the paper propagates hard indicators as the number of inhabitants for the horizontal distribution of the fiscal restraints rather than soft indicators.

JEL classification: H 60, H 74, H 77

Technical University Aachen, Germany

11 Die unsägliche Veredelung der Einwohner der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich ist keineswegs das Vorbild dieser zeitlich zu befristenden Regelung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Zur Finanzverfassung der EU – Lehren aus dem fiskalischen Föderalismus?

Von Jörg Mallossek, Köln

I. Einleitung

Die Europäische Union steht vor tiefgreifenden Veränderungen. Einerseits wandelt sich die Europäische Union immer mehr zu einer Wirtschafts- und Währungsunion bis hin zu einer Politischen Union. Andererseits gilt es, die bevorstehende Osterweiterung, die die Europäische Union auf 25 oder sogar noch mehr Mitgliedstaaten anwachsen läßt, zu bewältigen. Dabei rücken die finanziellen Belastungen der Mitgliedstaaten verstärkt in den Mittelpunkt. Die Finanzierung der Europäischen Union – die Einnahmen und Ausgaben – waren ein Hauptstreitpunkt der Agenda 2000 sowie auf dem Gipfel in Berlin. Dort wurde zwar die Finanzierung zunächst geregelt, aber die Probleme wurden nicht grundsätzlich gelöst. Spätestens mit Beginn der Osterweiterung werden wieder Änderungsvorschläge zur Finanzierung der Europäischen Union wie auch die nationale Nettoposition zum EU-Haushalt diskutiert werden. Vor diesem Hintergrund wird analysiert, inwieweit das bestehende Finanzsystem der Europäischen Union an die neuen Erfordernisse anzupassen ist.

II. Das bisherige Finanzsystem der Europäischen Union

Das zur Zeit gültige Finanzierungssystem beruht auf Eigenmitteln der Europäischen Union. In einer Finanziellen Vorausschau für jeweils sieben Jahre wird die Verwendung dieser Einnahmen grob festgelegt.

1. Eigenmittel der Europäischen Union

Die Eigenmittel der Europäischen Union setzen sich dabei zusammen aus den Agrarabschöpfungen, den Zuckerabgaben und den Zöllen, auch als originäre Eigenmittel der Europäischen Union bezeichnet (Messal u. Klein 1993, S. 377). Die weiteren Einnahmen der Europäischen Union,

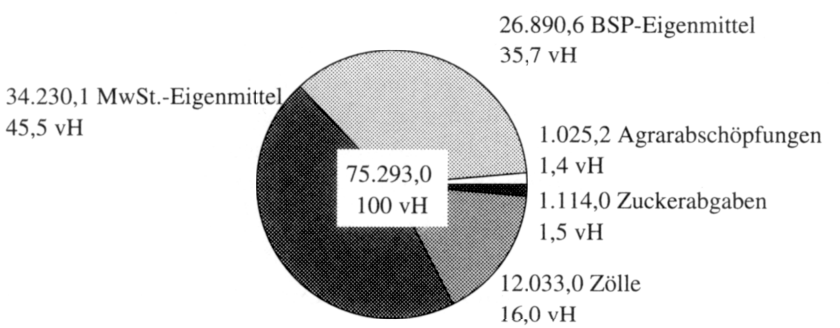
DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

die Mehrwertsteuereinnahmen und die Bruttosozialproduktabführungen der Mitgliedstaaten, werden zwar auch als Eigenmittel bezeichnet, stellen aber tatsächlich Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten dar (Peffekoven 1994, S. 69).[1] Den Bruttosozialproduktabführungen kommt dabei eine besondere Rolle zu. Mittels dieses BSP-Plafonds in Höhe von 1,27 vH des EU-Bruttosozialprodukts wird die Obergrenze aller EU-Mittel bestimmt. Zugleich gewährleistet der BSP-Plafond die Planungssicherheit für den EU-Haushalt, da entsprechend geringere Einnahmen der anderen Eigenmittel bis zur Obergrenze von den Mitgliedstaaten aufgestockt werden (Messal 1988, S. 212; SVR 1994, Tz. 315).

Alle Einnahmen der Europäischen Union, die Steuern und Abgaben, werden von den nationalen Mitgliedsländern erhoben und anschließend an die Europäische Union abgeführt. Die Europäische Union selbst besitzt keine eigene Steuerhoheit oder Steuerverwaltung.

Einen Überblick über die Zusammensetzung der Einnahmen der Europäischen Union im Jahre 1997 gibt die Abbildung 1:

Abbildung 1: Die tatsächlichen Einnahmen der Europäischen Union im Jahre 1997 in Mio. ECU



Quelle: Abl. d. EG 1998, S. XV, eigene Darstellung.

2. *Finanzielle Vorausschau und Ausgaben der Europäischen Union*

Die Richtschnur für die Ausgaben der Europäischen Union wird in einer Finanziellen Vorausschau für einen Siebenjahreszeitraum festge-

[1] Im sehr geringen Umfang erzielt die Europäische Union noch Einnahmen aus Verwaltungsgebühren und Strafen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

legt. Mit der Vorlage der Agenda 2000 (KOM (DOC/97/6) 2000) legte die Europäischen Kommission einen Vorschlag für die zukünftige Verwendung der Einnahmen vor. Berücksichtigt ist dabei die Verlagerung eines großen Teils der Mittel hin zur Strukturpolitik der Europäischen Union auf 37 vH des EU-Haushalts (auf 0,46 vH des EU-Bruttosozialprodukts). Dabei soll die alte Haushaltsobergrenze des EU-Budgets von 1,27 vH des EU-Bruttosozialprodukts beibehalten werden. Die meisten Ausgaben sind somit weiterhin für die Gemeinsame Agrarpolitik reserviert. Den zweitgrößten Teil machen die strukturpolitischen Maßnahmen aus. Mit großem Abstand folgen dann die internen und externen Politikbereiche und die Verwaltungsausgaben (vgl. Tabelle 1).

Auf dem Gipfel in Berlin am 24. und 25. März ist dann die neue Finanzielle Vorausschau für die Jahre 2000 bis 2006 verabschiedet worden. Dabei wurden die Vorschläge der Europäischen Kommission im großen und ganzen übernommen. Die Obergrenze aller Haushaltsmittel der Europäischen Union bleibt bis Ende 2006 bei 1,27 vH des EU-Bruttosozialprodukts festgeschrieben. Ansonsten wurden von den Staats- und Regierungschefs für die einzelnen Politikbereiche (Gemeinsame Agrarpolitik, Strukturpolitik, Intern und Externe Politikbereiche, Verwaltung...) zumeist etwas geringere Ausgaben angesetzt, was sich dann im *Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben* widerspiegelt, der entsprechend gestiegen ist. Allerdings bleibt beispielsweise im Agrarbereich die alte Leitlinie weiterhin gültig (Europäischer Rat 1999, Tz. 19). Auch der Vorschlag der Europäischen Kommission, die Mittel für die Beitrittskandidaten konkret zu begrenzen (KOM (DOC/97/6) 2000, S. 107), wurde von den Staats- und Regierungschefs übernommen. Für die Beitrittskandidaten sind bis zum Jahre 2006 insgesamt 67 Mrd. Euro reserviert (Europäischer Rat 1999, Tz. 10 ff.). Ein Übersicht über die neue Finanzielle Vorausschau der EU-15 gibt die Tabelle 2:

Über die Finanzielle Vorausschau und die Ausgaben entscheidet auf Vorschlag der Europäischen Kommission der Europäische Rat – so geschehen auf dem Gipfel in Berlin (Europäischer Rat 1999). Über eine Erhöhung der Obergrenze der EU-Haushaltsmittel müssen zusätzlich noch die jeweiligen nationalen Parlamente abstimmen. Damit bestimmen letztlich die Mitgliedsländer über die Verwendung der Gelder. Nur innerhalb dieser Vorgaben hat die Europäische Union – die Europäische Kommission und das Europäische Parlament – eine eigene Entscheidungskompetenz (Wissenschaftlicher Beirat 1998, Tz. 5, 20).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Tabelle 1: Neuer Finanzrahmen 2000 - 2006: Übersicht

Milliarden ECU – Preise 1997 – Mittel für Verpflichtungen	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Landwirtschaft (Leitlinie)	43,3	44,1	45,0	46,1	47,0	48,0	49,0	50,0
Strukturpolitische Maßnahmen	36,1	35,2	36,0	38,8	39,8	40,7	41,7	42,8
davon frühere Anpassungen	1,8							
Interne Politikbereiche	6,1	6,1	6,4	7,3	7,5	7,7	7,9	8,1
Externe Politikbereiche	6,6	6,6	6,8	7,0	7,1	7,3	7,5	7,6
Verwaltung	4,5	4,5	4,6	5,1	5,2	5,3	5,4	5,5
Reserven	1,2	1,0	1,0	0,8	0,5	0,5	0,5	0,5
Mittel für Verpflichtungen insgesamt	97,8	97,5	99,8	105,1	107,1	109,5	112,0	114,5
Mittel für Zahlungen insgesamt	92,5	94,1	96,6	101,1	103,9	106,5	108,9	111,4
Mittel für Zahlungen (in Prozent des BSP)	1,25	1,24	1,24	1,22	1,22	1,22	1,22	1,22
Spielraum (in Prozent des BSP)	0,02	0,03	0,03	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
Eigenmittelobergrenze (in Prozent des BSP)	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27
Interne Politikbereiche, wenn gleiches Wachstum wie Gesamt-BSP	6,132	6,285	6,442	6,856	7,031	7,211	7,395	7,584
Externe Politikbereiche, wenn gleiches Wachstum wie Gesamt-BSP	6,596	6,761	6,930	7,375	7,563	7,756	7,955	8,158
Verwaltung, wenn gleiches Wachstum wie Gesamt-BSP	4,535	4,648	4,765	5,070	5,200	5,333	5,469	5,609
Interne Politikbereiche	6,132	6,132	6,442	7,303	7,493	7,687	7,886	8,089
Neuer Titel	6,596	6,596	6,796	6,955	7,119	7,287	7,461	7,640
Verwaltung	4,535	4,535	4,617	5,060	5,185	5,322	5,410	5,500

Quelle: KOM (DOC/97/6) 2000, S. 104.

Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH
DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2

Wichtig ist weiterhin, daß sich die Ausgaben der Europäischen Union in obligatorische und nicht-obligatorische Ausgaben unterscheiden lassen. Bei den obligatorischen Ausgaben werden die Mittel aufgrund von Verträgen oder Rechtsakten bei der jeweiligen Haushaltsverabschiedung allein durch den Europäischen Rat und dann von der Europäischen Kommission vergeben. Bei den nicht-obligatorischen Ausgaben hingegen (dies sind größtenteils die Strukturmittel) bedarf es einer Zustimmung des Europäischen Parlaments bei der jeweiligen jährlichen Haushaltsverabschiedung, damit die Mittel tatsächlich freigegeben werden. Dementsprechend kommt einer Verschiebung der Haushaltsmittel von den obligatorischen zu den nicht-obligatorischen Mittel eine große Bedeutung zu, da dadurch der Einfluß des Europaparlaments steigt (Läufer 1990, S. 146ff.; Caesar 1996, 240f.).

Über die Europäische Investitionsbank betreibt die Europäische Union eine rege Darlehenstätigkeit, die allerdings nicht im Haushalt der Europäischen Union auftaucht.[2] Die Verschuldung daraus steigt zur Zeit jedoch nicht, da die Kreditvergabemittel aus den laufenden Zinsen und Tilgungen gedeckt werden (SVR 1994, Tz. 318). Allerdings wurde diese Kreditvergabe in der Vergangenheit ständig erweitert, und sie bildet den Einstieg in die Kreditfinanzierung des EU-Haushaltes.

3. Nettoposition

Streitpunkt der Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Union ist die sich daraus ergebende Nettoposition der Mitgliedstaaten. Die richtige Bestimmung der Nettoposition aus den Abführungen an die Europäische Union und aus den Rückflüssen von der Europäischen Union läßt sich nicht bestimmen. Viele Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Union (z.B. Zölle und Verwaltungsausgaben) lassen sich nicht korrekt auf die Mitgliedsländer aufteilen. So besteht die Möglichkeit, sich an unterschiedlichen Zahlungen (z.B. Rechnungslegung des Rechnungshofs, Zahlungsbilanzströmen) zu orientieren, die auch nach dem gewünschten Aussagewert (hohe oder niedrige Belastung) ausgewählt werden können. Die Europäische Kommission hat erstmals im Jahr 1998 eigene Berechnungen zur Nettoposition vorgelegt (Europäische Kommission 1998).[3]

---

2 Vgl. hierzu Andel 1983, S. 345ff.; Caesar 1990a, S. 226ff.; Deutsche Bundesbank 1993, S. 73f.; Wissenschaftlicher Beirat 1994, Tz. 56 u. 1998, Tz. 19.

3 Überblicke geben auch die Deutsche Bundesbank 1993; Busch 1998 und der Wissenschaftliche Beirat 1998.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Tabelle 2: Tabelle A: Finanzielle Vorausschau EU-15

Mio. Euro-Preise 1999 – Mittel für Verpflichtungen	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Landwirtschaft	40920	42800	43900	43770	42760	41930	41660
Ausgaben (außer Entwicklung des ländlichen Raums)	36620	38480	39570	39430	38410	37570	37290
Entwicklung des ländlichen Raums und flankierende Maßnahmen	4300	4320	4330	4340	4350	4360	4370
Strukturpolitische Maßnahmen	32045	31455	30865	30285	29595	29595	29170
Strukturfonds	29430	28840	28250	27670	27080	27080	26660
Kohäsionsfonds	2615	2615	2615	2615	2515	2515	2510
Interne Politikbereiche	5900	5950	6000	6050	6100	6150	6200
Externe Politikbereiche	4550	4560	4570	4580	4590	4600	4610
Verwaltung	4560	4600	4700	4800	4900	5000	5100
Reserven	900	900	650	400	400	400	400
Währungreserve	500	500	250	0	0	0	0
für Soforthilfen	200	200	200	200	200	200	200
für Garantien	200	200	200	200	200	200	200

Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH
DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2

Tabelle 2: Fortsetzung

Mio. Euro-Preise 1999 – Mittel für Verpflichtungen	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Hilfe zur Vorbereitung auf den Beitritt	3120	3120	3120	3120	3120	3120	3120
Landwirtschaft	520	520	520	520	520	520	520
Strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt	1040	1040	1040	1040	1040	1040	1040
(Bewerberländer)	1560	1560	1560	1560	1560	1560	1560
Gesamtbetrag der Mittel für Verpflichtungen	91995	93385	93805	93005	91465	90795	90260
Gesamtbetrag der Mittel für Zahlungen	89590	91070	94130	94740	91720	89910	89310
für Zahlung in % des BSP	1,13 %	1,12 %	1,13 %	1,11 %	1,05 %	1,00 %	0,97 %
Beitrittsbetrag (Mittel für Zahlungen)			4160	6710	8890	11440	14220
Landwirtschaft			1600	2030	2450	2930	3400
Sonstige Ausgaben			2540	4680	6640	8510	10820
Obergrenze der Mittel für Zahlungen	89590	91070	98270	101450	100610	101350	103530
Obergrenze der Mittel für Zahlungen in % des BSP	1,13 %	1,12 %	1,18 %	1,19 %	1,15 %	1,13 %	1,13 %
Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben	0,14 %	0,15 %	0,09 %	0,08 %	0,12 %	0,14 %	0,14 %
Eigenmittelobergrenze	1,27 %	1,27 %	1,27 %	1,27 %	1,27 %	1,27 %	1,27 %

Quelle: Europäischer Rat 1999.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Zwar lassen sich aus einer solchen Berechnung der Nettoposition die Vor- und Nachteile der Europäischen Union nicht ableiten[4], aber sie könnten bei der Gestaltung der Finanzverfassung der Europäischen Union ein wichtiges Bewertungskriterium werden, das nicht übergangen werden kann. Die so ermittelten Nettopositionen lassen sich vordergründig leicht errechnen und stellen in der politischen Diskussion um die zukünftige Finanzierung der Europäischen Union – besonders die hohe Nettozahlerposition Deutschlands – einen entscheidenden Handlungsanreiz dar.[5]

III. Lehren für die Finanzverfassung der Europäischen Union

1. Zentrale versus dezentrale Aufgabenverteilung

Die Aufgaben, die auf die Europäische Union zukommen können, lassen sich in allokative und distributive Aufgaben sowie die Stabilitätsaufgabe unterteilen (Musgrave 1959). Bei der Beurteilung der Finanzverfassung der Europäischen Union ist weiterhin die Zuordnung und Übereinstimmung von Aufgaben und Ausgaben wie auch der Einnahmen entscheidend. Dabei stellt sich auch die Frage nach der Installierung eines europäischen Finanzausgleichs zwischen den Mitgliedsländern. Die Zuteilungskriterien reichen von der Aufgabenzuordnung an die unterste föderale Ebene bis hin an die zentrale EU-Ebene. Vorrang bei der Kompetenzzuordnung hat das Subsidiaritätsprinzip zu haben (vgl. Art. 3b EG-Vertrag). Demnach hat die jeweils niedrigste föderale Ebene, die die Aufgaben bewältigen kann, auch zuständig zu sein. Die Europäische Union hat nur in den Bereichen tätig zu werden, in denen die Nationalstaaten überfordert sind.

Im Bereich der allokativen Aufgaben der Europäischen Union geht es vor allem um zentrale öffentliche europäische Güter. Zentrale öffentliche europäische Güter strahlen über die gesamte Europäische Union aus.

---

[4] Deutsche Bundesbank 1993, S. 64; SVR 1994, Tz. 316, DIW 1997, S. 247.

[5] Sowohl die alte Bundesregierung als auch die neue Bundesregierung drängten auf einen Abbau der hohen Nettozahlerposition Deutschlands (HB v. 23.3.98, S. 1; HB v. 14.12.98, S. 3). Bei der Verabschiedung der Finanziellen Vorausschau hat die Bundesregierung dann auch hervorgehoben, daß sie eine Reduzierung der deutschen Nettozahlerposition erreicht hat, auch wenn die Reduzierung eher gering ausfällt. Die konkreten Berechnungen liegen noch nicht vor, aber es wird mit einer Entlastung bis zu 700 Mio. Euro im Jahr 2006 gerechnet. Allerdings dürfte die Diskussion über die Nettozahlerposition noch nicht abschlossen sein, weil die Reduzierung besonders von der Opposition als viel zu gering kritisiert wird (HB v. 29.3.1999a, b, S. 10).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Niemand wird von deren Konsum ausgeschlossen, und es besteht keine Rivalität im Konsum (Samuelson 1954; Musgrave 1959, S. 6ff.). Über das Vorhandensein von räumlichen externen Effekten erhält man ein Kriterium für die Zuständigkeit der entsprechenden Ebene (Olson 1977, S. 66ff.). Streuen die externen Effekte über die gesamte Europäische Union sollte die Europäische Union für die Bereitstellung dieser Güter zuständig sein. Streuen die externen Effekte dagegen nur auf nationaler oder nur auf regionaler oder lokaler Ebene, sollte die entsprechende untergeordnete Ebene zuständig sein. Alle externen Effekte sollten im Idealfall internalisiert werden, d.h. es sollte eine perfekte Korrespondenz zwischen den Kostenträgern und den Nutzern des öffentlichen Gutes vorliegen (Oates 1972, S. 33ff.). Die Schlußfolgerung für die Europäische Union lautet damit, daß eben die EU-weiten öffentlichen Güter auf EU-Ebene herzustellen sind (Wissenschaftlicher Beirat, 1994, Tz. 63ff.).

Bei jeglichen staatlichen Aktivitäten sollte man sich an den Präferenzen der Individuen ausrichten. Bei einer solchen Vorgehensweise ist bei der Bereitstellung von lokalen öffentlichen Gütern über Wanderungsbewegungen bei der Wahl des Wohnortes die Ermittlung des gewünschten Niveaus an lokalen öffentlichen Güter noch vorstellbar (Tiebout 1956, S. 418f.). Die Menschen, die ein hohes Niveau an lokalen öffentlichen Gütern wünschen, wandern in die Regionen, die ein hohes Niveau anbieten, und die Menschen, die ein niedriges Niveau an öffentlichen Gütern wünschen, wandern in die Regionen mit einem niedrigen Niveau. Darüber wird ein Wettbewerb der lokalen Gebietskörperschaften ausgetragen. Wenn man diese Überlegungen auf die europäische Ebene überträgt, sind dagegen Wanderungsbewegungen zur Ermittlung des gewünschten Niveaus an zentralen öffentlichen Gütern nur noch sehr schwer vorstellbar. Die Auswanderungskosten über die Grenzen Europas scheinen dafür zu hoch zu sein. Von daher ist bei der Bereitstellung von zentralen öffentlichen Gütern zu beachten, daß hier vielfach Präferenzverletzungen vorkommen. Dies trifft besonders dann zu, wenn aus Transaktionskosteneinsparungen für eine zentrale Bereitstellung von öffentlichen Gütern geworben wird, um eine effiziente Bereitstellung zu gewährleisten (Tullock, 1977, S. 27ff.; Olson, 1977, S. 73ff.). Entsprechende Skalenerträge führen zwar zu einer Kosteneinsparung, aber sie gehen oft einher mit entsprechenden Präferenzverletzungen. Je höher die Bereitstellungsebene ist, desto eher kommt es zu Präferenzverletzungen. Problematisch wird es besonders dann, wenn zwar in statischer Sicht die Transaktionskosteneinsparung für eine zentrale Bereitstellung spricht,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

aber in dynamischer Sicht daraus in der Summe Nachteile zu erwarten sind. Denn die zentrale Bereitstellung blendet den innovativen und kostensenkenden Wettbewerb aus.[6] In dynamischer Sicht ist der Wettbewerb vielfach effizienter (Oates 1972, S. 11ff.; Fuest 1995, S. 123f.). Man macht sich also den Standortwettbewerb zwischen den verschiedenen horizontalen Gebietskörperschaften zu nutze.

Die Grenze für diesen Standortwettbewerb wird immer dann überschritten, wenn der Wettbewerb letztlich zu versagen und ein allgemeiner Subventionswettlauf droht. Manövrieren sich die verschiedenen Länder in ein Gefangenendilemma, bei dem jedes Land nur subventioniert, weil das andere Land subventioniert und sich dabei alle schlechter stellen, kann die europäische zentrale Koordination das Gefangenendilemma der Länder lösen (Klodt u. Stehn 1992, S. 30ff.).

Berücksichtigt man diese Überlegungen bei der Finanzverfassung der Europäischen Union, steht der Handlungsbedarf bei zentralen öffentlichen Gütern fest. Dies gilt für den Gemeinsamen Binnenmarkt und andere Politikbereiche wie die Wettbewerbspolitik, Fusionskontrolle, Beihilfenaufsicht, etc. (vgl. Klodt und Stehn 1992, bes. S. 190ff.). Gerade für die sehr ausgabenintensiven Politikbereiche der Gemeinsamen Agrarpolitik und der europäischen Strukturpolitik fehlt es aber vielfach an einem ausreichenden zentralen europäischen Handlungsbedarf. Die Agrarpolitik läßt sich auf europäischer Eben kaum begründen. Ihre Aufgabe kann an die Nationalstaaten zurückdelegiert werden. Entsprechend ist die Finanzausstattung der Europäischen Union anzupassen.[7] Dabei hat sich die Europäische Union darauf zu konzentrieren, daß nationale wettbewerbsverzerrende Agrarsubventionen verhindert werden.

Im Bereich der Strukturpolitik gibt es nur einen teilweisen europäischen Handlungsbedarf (etwa bei der Infrastruktur). Nur für diesen Teilbereich ist eine Finanzierung durch die Europäische Union gerechtfertigt. Für den Teil der Strukturpolitik hingegen, dessen Nutzen sich den Nationalstaaten zuordnen läßt, sind die Nationalstaaten an den Kosten der Strukturpolitik mit Eigenanteilen zu beteiligen.[8]

Aus einer entsprechenden Reformierung der europäischen Agrarpolitik und Strukturpolitik folgt gleichzeitig, daß die umstrittene Nettoposition

---

6 Hayek 1968; Oates 1972, S. 11ff.; Wissenschaftlicher Beirat 1994, Tz. 68.

7 Kronberger Kreis 1998, S. 37ff.; Josling und Tangermann 1995; Wissenschaftlicher Beirat 1998, Tz. 43ff.

8 SVR 1997, Tz. 422ff.; Kronberger Kreis 1998, S. 51; Wissenschaftlicher Beirat 1998, Tz. 46.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

der Mitgliedsländer korrigiert wird, wobei nicht die Korrektur von Symptomen, sondern die Therapie der Ursachen angestrebt wird. Die heutigen Probleme aus der Nettoposition beruhen schließlich auf dem Beitragsrabatt für Großbritannien und besonders aufgrund der Finanzströme durch die Gemeinsame Agrarpolitik und Strukturpolitik, obwohl die Mitgliedsländer davon ganz unterschiedlich betroffen sind (Augstein 1988, S. 327 ff.; Wissenschaftlicher Beirat 1998).

Festzuhalten ist damit, daß soweit ein europäischer Handlungsbedarf besteht, alle Länder diese Politik mitzutragen haben. Besteht dagegen kein europäischer Handlungsbedarf, sind die Politikbereiche an die Nationalstaaten zurückzugeben. Gleichzeitig ist die Finanzausstattung der Europäischen Union anzupassen. Die Nettopositionen der Mitgliedsländer wären nicht mehr ermittelbar bzw. sie würden sich dann nur noch aufgrund einer Umverteilungspolitik innerhalb der Europäischen Union ergeben.

2. Finanzausgleich und Distribution

Die Aufgabe der Umverteilung ist in der Regel der übergeordneten föderalen Instanz zuzuordnen. Unterstellt man auf unterer Ebene Mobilität der Menschen, würden sie sich der Umverteilung mittels Wanderung entziehen, wenn die Distribution nicht auf der oberen föderalen Ebene durchgeführt wird.

Ein europäischer Finanzausgleich also eine EU-Distributionspolitik erfordert eine gewisse Solidarität der Mitgliedstaaten (Schüller 1994, S. 307; Hayek 1952, S. 334 f.). Für einen Finanzausgleich kann Artikel 2 EG-Vertrag „eine harmonische und ausgewogene[n] Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft" zu gewährleisten, angeführt werden. Gegen einen Finanzausgleich spricht, daß die EU-Länder ein völlig unterschiedliches Entwicklungsniveau haben. Zudem kann eine effiziente Mittelverwendung innerhalb eines europäischen Finanzausgleichs nicht erreicht werden, weil dies zweckgebundene Zuweisungen erfordern würde (Peffekoven 1994, S. 107 ff.; Waniek 1994, S. 49).

Gleichzeitig stellt sich die Frage, welches Ziel mit dem Finanzausgleich und der einhergehenden Umverteilung erreicht werden soll. Soll der Finanzausgleich in einem bestimmten Ausmaß quasi als eine Art Hilfe zur Selbsthilfe dienen, bei der die reichen Länder die armen unterstützen? Dann steht das Wachstumsziel im Vordergrund der Umverteilungszahlungen. Oder sollen schließlich die Lebensverhältnisse nivelliert werden? Dann steht das Umverteilungsziel an erster Stelle.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Bevor für eine bestimmte EU-Politik plädiert wird, sollen vorher noch einige Aspekte betrachtet werden. Ausgangspunkt aller Handlungen sind wieder die Präferenzen der Individuen. Versagt der Markt, muß der Staat das Marktversagen lösen. Bezogen auf die Europäische Union sind aber die EU-Bürger ganz unterschiedlich vertreten. Kleine Länder und deren Einwohner haben im Rat (und Parlament) der Europäischen Union einen deutlich größeren Einfluß als große Länder und deren Einwohner. Ohne eine Berücksichtigung dieser Ausgangslage verstößt eine Umverteilung durch die Europäische Union damit gegen die zugrundeliegenden Präferenzen der Menschen und gegen demokratische Prinzipien (Seidel 1997, S. 64 ff.). Dies verstärkt die tendenzielle Gefahr, daß die kleinen Länder die großen Länder ausnutzen (Olson 1968, S. 33 ff.). Im Extrem kann über die heutigen Entscheidungsstrukturen der Europäischen Union eine Minderheit der Bevölkerung eine Mehrheit der Bevölkerung überstimmen, wenn die Distributionsaufgabe an die Europäischen Union delegiert wird. Fehlallokationen wird dadurch Vorschub geleistet (Wissenschaftlicher Bereit 1998, Tz. 21 ff.).

Außerdem begrenzt die in Europa nur gering ausgeprägte Solidarität zwischen den Ländern die Umverteilung (Waniek 1994, S. 48). Zuviel Umverteilung wird schließlich die Europäische Union gefährden (Wissenschaftlicher Beirat 1998, Tz. 37). Als Hilfe zur Selbsthilfe dagegen kann in einem gewissen Ausmaß die Umverteilung gerechtfertigt sein. Stärkt man den Wachstumsgedanken in der Europäischen Union (SVR 1997, Tz. 426), bieten zweckgebundene Hilfen der reichen an die armen Länder die Möglichkeit, die wirtschaftliche Entwicklung in den Randgebieten zu verbessern. Dies trifft zu, wenn es an ausreichender Infrastruktur mangelt und von daher Unternehmensansiedlungen ausbleiben oder es Engpässe in der wirtschaftlichen Entwicklung dieser Regionen gibt, die nur durch Hilfe von außen beseitigt werden können. In Konsequenz bedeutet dies aber, daß diese Art der zweckgebundenen Umverteilungspolitik (teils auch allokativ begründbar[9]) nicht auf die Europäische Union verlagert wird, sondern von den Nationalstaaten anzugehen ist. Damit bestimmen die Nationalstaaten über das Ausmaß der Umverteilung mittels der Höhe und Verteilung der Mittel im EU-Haushalt, wie auch über die sich jeweils ergebende Nettoposition der Mitgliedsländer.

3. Vorabharmonisierung versus Wettbewerb der Steuersysteme

Bei einer Reform der Finanzverfassung der Europäischen Union ist zu entscheiden, ob bestimmte Steuern innerhalb der Europäischen Union

9 Vgl. Biehl et al. 1975, S. 3 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

vorab harmonisiert werden sollen oder ob die verschiedenen nationalen Steuersysteme in einen gegenseitigen Wettlauf zu treten haben. Die Harmonisierung vermeidet Transaktionskosten, reduziert das Steuersystem aber auf die vorhandenen Systeme. Im Wettbewerb der Systeme hingegen wird eine Harmonisierung ex post erreicht. Allerdings nur in dem Umfang, wie sie notwendig ist. Es ist durchaus vorstellbar und auch wünschenswert, wenn dies den Präferenzen der Menschen entspricht, daß verschiedene Steuersysteme in Europa nebeneinander angewendet werden (Blankart 1996, S. 87ff.). Zudem erlaubt der Wettbewerb der Systeme, daß sich die vorhandenen Steuersysteme weiterentwickeln können. Man legt sich nicht auf die vermeidlich beste Alternative unter den bestehenden Systemen fest. Schließlich sind die Steuern immer nur die eine Seite des Betrachtungsspektrums. Ihm gegenüber stehen die staatlichen Leistungen, die aus den Steuereinnahmen angeboten werden. Verschiedene Steuersysteme stehen demnach auch für ein unterschiedliches staatliches Leistungsangebot. Dementsprechend wirkt der Steuerwettbewerb in der Europäischen Union. Erwartet werden kann, daß sich bestimmte Steuern im Wettbewerb sehr schnell angleichen werden. Dies gilt vor allem für die Umsatzsteuern und andere Verbrauchsteuern, wenn auf das Ursprungslandprinzip zurückgegriffen und auf die komplizierten Sonderregelungen im Binnenmarkt der Europäischen Union verzichtet wird (Fuest 1995, S. 53ff.; SVR 1994, Tz. 300ff.). Denn unterschiedliche Verbrauchssteuerregelungen werden Umgehungsstrategien auslösen (geringe Transaktionskosten unterstellt), in dem man im anderen Land die identischen Verbrauchsgüter zu geringeren Preisen erwirbt, so daß die Steuerbasis erodiert. Quasi wie bei vollkommener Konkurrenz sind keinerlei Unterschiede möglich bzw. in der Realität nur geringe Unterschiede zu erwarten.

Bei den direkten Steuern dagegen bilden die Steuerzahlungen und das Angebot der staatlichen Leistungen eine Einheit. Unterschiedliche Steuerniveaus und unterschiedliche Angebote an öffentlichen Gütern sind zu erwarten. Zwar wird auch hier ein gegenseitiger Wettbewerb einsetzen, aber der wird nicht in einen gegenseitigen Subventionslauf münden, wie teilweise befürchtet wird (Sinn 1995). Der Abbau von Steuern und die Umorganisation der öffentlichen Leistungen zerstören nicht das gesamte Steuersystem, sondern in erster Linie werden die Ineffizienzen der Steuersysteme beseitigt.[10]

---

[10] Dluhosch 1993; Fuest 1995; Giersch 1995, S. 41ff.; Blankart 1996; Monopolkommission 1998; SVR 1998, Tz. 310ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Eine wichtige Steuerquelle bilden die Kapitalsteuern. Kapital ist besonders mobil, so daß hier eine unterschiedliche Behandlung in Europa nicht möglich erscheint. Gerade der Wettlauf um Kapital innerhalb der Europäischen Union könnte in einem ruinösen Subventionswettlauf münden, bei dem die Kapitalsteuern immer weiter gesenkt werden, bis letztlich die nationalen Steuereinnahmen nicht mehr zur Erbringung der öffentlichen Leistungen genügen. Trägt man dem Rechnung, bräuchte man eine europäische Koordinierung oder sogar eine Vorabharmonisierung der Steuern (Sinn 1995, S. 243 ff.). Aber auch bei den Kapitalsteuern gilt, daß sie einen Teil des Standortwettbewerbs ausmachen. Bei der Unternehmensansiedlung richtet man sich nicht allein anhand der anstehenden Kapitalsteuer aus, sondern die übrigen öffentlichen Güter, das Angebot an öffentlicher Infrastruktur werden dem gegenüber gestellt.[11] Eingeschränkt wird durch diesen Wettbewerb allerdings die Möglichkeiten der Umverteilung (SVR 1998, Tz. 312).

4. Beitragsfinanzierung durch die Mitgliedstaaten oder Steuererhebungskompetenz für die Europäische Union

a) Obergrenze der Haushaltsmittel der Europäischen Union

Die bestehende BSP-Plafondierung (1,27 vH des EU-Bruttosozialprodukts) bis zum Jahre 2006 gewährleistet die Beitragsfinanzierung und stellt die Obergrenze aller EU-Haushaltsmittel sicher. Eine weitere Erhöhung dieser BSP-Grenze wie in der Vergangenheit[12] ist nur zu rechtfertigen, soweit die bisherige Finanzausstattung unzureichend ist oder neuartige Aufgaben der Europäischen Union übertragen werden. Die Europäische Kommission wird wohl aus eigenem Interesse heraus eher neue Aufgaben und einen zusätzlichen Einnahmenbedarf sehen (Niskanen 1971). Vor dem Hintergrund der notwendigen Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik mit der Überführung an die Nationalstaaten bzw. mit dem Übergang zu Weltmarktpreisen und dem mittelfristigen Wegfall der EU-Hilfen, bedarf es jedoch eher einer Reduzierung der EU-Mittel als eines Ausbaus. Die enormen Mittelschätzungen[13] für die Osterweiterung beruhen schließlich auf einer unveränderten Übernahme der bestehenden

---

11 Fuest 1995, S. 66 ff.; SVR 1998, S. 310 ff.; Monopolkommission 1998.

12 Im Delors-II-Plan 1992 forderte die Europäische Kommission sogar eine BSP-Plafonderhöhung auf 1,37 vH. Im Verhandlungsprozeß wurde dann eine Plafonderhöhung von 1,2 vH auf schließlich 1,27 vH im Jahre 1999 beschlossen.

13 Siehe Klodt und Stehn et al. 1994, S. 104 ff.; Baldwin 1994, S. 161 ff.; DIW 1997, S. 247 ff.; Baldwin et al. 1997, S. 150 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

EU-Regeln. Bei entsprechenden EU-Reformen schmelzen diese Mittel stark zusammen (Wissenschaftlicher Beirat 1998, Tz. 32ff.; Kronberger Kreis 1998, Tz. 37ff.). Außerdem gilt auch im Rahmen der Osterweiterung, daß hier zwar eine Hilfe zur Selbsthilfe, die Unterstützung des Wachstumsziels, angemessen erscheint, aber die dazu notwendigen Mittel, die nur zweckgebunden zu vergeben sind, können vor dem Hintergrund der bestehenden Absorptionsprobleme im Osten nicht so stark steigen. Die mittel- und osteuropäischen Länder müssen diese Mittel in investive Projekte einsetzen können. Konsumtransfers in die mittel- und osteuropäischen Länder werden wohl kaum angestrebt. Dementsprechend hat die Mittelausstattung der Europäischen Union eher gering zu sein (Wissenschaftlicher Beirat 1994, Tz. 63ff.; Gäfgen 1994, S. 29f.).

b) Eigenmittel der Europäischen Union

Die Agrarabschöpfungen und Zuckerabgaben werden dem EU-Haushalt zugeordnet. Dies beruht darauf, daß die Einnahmen nicht länderspezifisch, sondern EU-spezifisch sind. Die Einnahmenzuordnung entspricht damit der Aufgabenzuordnung. Gleiches gilt für die Zölle, die innerhalb des EU-Binnenmarkts anfallen. Eine nationale Zuordnung ist jeweils nicht möglich. Die Beibehaltung der Zuordnung dieser Einnahmen der Europäischen Union entspricht also dem Ansatz, die Kosten- und Nutzenträger in Übereinstimmung zu halten.

Erwartet werden kann, daß diese Einnahmen immer weiter sinken. Das beruht auf dem Ziel, durch Handelsliberalisierungsrunden die Zölle immer weiter abzubauen und die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union wieder hin auf den Weltagrarmarkt zu führen. Ansätze dafür sind in der Agenda 2000 vorhanden, wie auch im übrigen eine Vielzahl von Vorschlägen dazu vorliegen.[14]

Neben diesen Einnahmen verfügt die Europäische Union demnächst über Zentralbankgewinne. Seit dem 01.01.1999 besteht die Europäische Währungsunion mit den Ländern Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal und Spanien, und ab dem 01.01.2001 wird der Euro als Zahlungsmittel die nationalen Währungen ablösen.

Als Konsequenz entfallen bei diesen Mitgliedsländern die Seigniorage und die Zentralbankgewinne in den nationalen Währungseinheiten.

[14] Siehe nur Josling und Tangermann 1995; Wissenschaftlicher Beirat/Landwirtschaft 1997, 1998.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Zwar regelt der Vertrag von Maastricht (einschließlich der Protokolle[15]) die nationale Zuteilung dieser Gelder nach Bevölkerungsanteilen und Bruttoinlandsprodukt. Aber eine genaue Aufteilung der Gewinne entsprechend der früheren wirtschaftlichen Bedeutung der nationalen Währungen ist nicht möglich, so daß auch hier die Zuordnung dieser Zentralbankgewinne zum europäischen Haushalt die geeignete Maßnahme ist (Peffekoven 1994, S. 115; European Economy 1993, S. 89f.).[16] Die nationale Anrechnung ist nur eine Hilfslösung. Sie ist freilich solange erforderlich, wie noch nicht alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union auch der Europäischen Währungsunion angehören, da ansonsten die Nicht-Euroländer in den Genuß von Zentralbankgewinnen außerhalb ihres Währungsraumes kämen.

Aber die Zuordnung dieser Eigenmittel zum Haushalt der Europäischen Union ist nur der geringste Teil des Problems. Die entscheidende Frage lautet, ob diese Mittel der Europäischen Union neben anderen Einnahmen zustehen oder ob diese Mittel bei den anderen Einnahmen angerechnet werden. Im ersteren Fall verfügt die Europäische Union über eigene Steuerquellen und letztlich über eigene Einnahmen und Steuererhebungskompetenzen.[17] Im letzteren Fall bleibt es bei der Beitragsfinanzierung des EU-Haushalts durch die Mitgliedsländer.

Damit es bei der Beitragsfinanzierung bleibt und es nicht zu großen Allokationsverzerrungen aufgrund von ineffizienten Steuerhebungen kommt, sind die eigenen Einnahmen der Europäischen Union, die Agrarabschöpfungen, die Zuckerabführungen, die Zolleinnahmen und die Zentralbankgewinne als schon gezahlte BSP-Anteile den Mitgliedsländern anzurechnen. Dies ermöglicht zwar keine korrekte Anrechnung, stellt aber die Beitragsfinanzierung des EU-Haushalts sicher. Erreicht wird dadurch, daß mit der Festlegung des EU-Plafonds in Höhe von 1,27 vH des EU-Bruttosozialprodukts die gesamten Einnahmen der Europäischen Union bestimmt sind. Die Mitgliedsländer beschließen also letztlich über die Finanzausstattung der Europäischen Union und die Verwendung

---

15 Art. 109 EGV und Art. 28, 29, 32 und 33 des Protokolls über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank.

16 Die erwarteten europäischen Zentralbankgewinne, orientiert an den bisherigen nationalen Zentralbankgewinnen, liegen bei etwa 0,65 vH des EU-Bruttosozialprodukts und machen also etwa 50 vH des EU-Haushalts aus (European Economy 1993, S. 90; Spahn 1993, S. 576f.).

17 Problematisch ist, daß bei diesen Einnahmen und Steuern der fiskalische Aspekt nur ein Nebenzweck ist. Gibt man der Europäischen Union hier nun Handlungsfreiheit, wird der fiskalische Aspekt zum Hauptzweck, was mit großen Allokationsverzerrungen einhergehen würde.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

dieser Einnahmen.[18] Würden alle diese Einnahmen nicht auf die BSP-Abführungen der Länder angerechnet werden, verfügte die Europäische Union über erhebliche zusätzliche Einnahmen, ohne daß ihr neue Aufgaben zugekommen wären.

c) Eigene EU-Steuern versus Beitragsfinanzierung

Außer der Beitragsfinanzierung kann der EU-Haushalt auch ganz aus Eigenmitteln bestritten werden, wie es schon in den Römischen Verträgen angelegt war und wie es die Bezeichnung der EU-Mittel verheißt. Damit wäre der Europäischen Union, also der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament, eine eigene Steuererhebungskompetenz zu gewähren, die völlig unabhängig von den nationalen Steuergesetzen ist. Eine eigene Steuererhebungskompetenz stärkt die Europäische Kommission und macht sie in finanziellen Angelegenheiten von den Mitgliedsländern unabhängiger. Zugleich werden dadurch die Kosten der Europäischen Union den EU-Bürgern stärker verdeutlicht. Anstatt nur nationale Steuern zu zahlen, von denen ein Teil an die Europäische Union abgeführt würde, würde jeder Bürger direkt spüren, was ihn die Europäische Union kostet. Dies müßte er natürlich seinen Nutzen gegenrechnen (Peffekoven 1994, S. 113). Allerdings dürfte die Steuervermeidung, wenn die Rechnung für ihn negativ ausfällt, kaum möglich sein.

Gegen eine europäische Steuerkompetenz spricht das Mißverhältnis aus den Kosten und dem Nutzen. Die Kosten einer europäischen Steuer sind für den einzelnen Bürger anfangs kaum merklich, so daß er gegen eine solche Steuer, auch wenn er sich fast keinen Nutzen daraus verspricht, keinen Widerstand leisten wird, weil allein die Organisation des Widerstandes die Kosten der Steuerzahlung bei weiten übersteigen wird. Hier steht dann eine ganz große Gruppe von Steuerzahlern (3,7 Mio. EU-Bürger) einer sehr kleinen Gruppe von Nutzern gegenüber. Die Steuerzahler werden sich nicht organisieren können, so daß sie der Steuerpflicht kaum entgehen können, soweit sie der Europäischen Union grundsätzlich zustimmen. Im Gegensatz zu nationalen Steuern, deren Steuerpflicht man sich in der Regel durch Wahlentscheidung oder durch

---

[18] Orientiert man die Beitragszahlungen der Europäischen Union am Bruttosozialprodukt ist es nur konsequent, die Stimmengewichtung im Rat anschließend auch anhand der Zahlungen zu gewichten bzw. die Stimmengewichtung bei der Beitragszahlung zu berücksichtigen. Eine solche Vorgehensweise reduziert zugleich Fehlallokationen aufgrund einer ungleichen Verteilung der Kosten und Nutzen von EU-Programmen (Wissenschaftlicher Beirat 1998, Tz. 21 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Auswanderung entziehen kann, entfällt bei einer EU-Steuer die Wahlentscheidung. Aber mittels des Austritts aus der Europäischen Union ist die Steuerlast vermeidbar. Beachtenswert ist damit einerseits die kaum merkliche Belastung des einzelnen Bürgers und der nur geringe Einfluß der Bürger, die aber mittels der Wahlentscheidung über die Nationalstaaten mit dem Austritt aus der Europäischen Union drohen können. Dies dürfte aber die gesamten Vorteile der Europäischen Integration gefährden. Daß diese Vorstellung nicht zwangsläufig abwegig ist, zeigen die anfangs gescheiterten Referenden in Dänemark, die knappe Wahlentscheidung Frankreichs zum Maastricht-Vertrag und der später von der Bevölkerung abgelehnte Beitritt zur Europäischen Union in der Schweiz und in Norwegen.

Gegen eine europäische Steuerkompetenz kann weiter das Fehlen von demokratischen Prinzipien angeführt werden. Das Europäische Parlament und die Europäische Kommission, denen eine Steuererhebungskompetenz dann zustehen würde, werden nach ungleichen Stimmenanteilen bzw. überhaupt nicht gewählt. Allein deshalb steht ihnen keine Steuererhebungskompetenz zu (Fuest 1995, S. 126f.). Auch das Bundesverfassungsgericht hat im Maastrichturteil klar hervorgehoben, daß jede weitere Kompetenzabtretung an Brüssel einer ausdrücklichen nationalen Billigung durch das Parlament bedarf (BVerfG, Urt. v. 12.10.1993). Daneben fehlt es an einem europäischen Staatsvolk, einer europäischen Öffentlichkeit als Kontrollinstanz (Kronberger Kreis 1998, S. 73). Ohne dieses haben das Europäische Parlament und die Europäische Kommission keine eigene Steuererhebungskompetenz zu erhalten. Ferner steht der Vertrag von Maastricht, besonders wenn man auf das Subsidiaritätsprinzip zurückgreift, einer europäischen Steuererhebungskompetenz entgegen (Kronberger Kreis 1992, S. 72.ff.; Wissenschaftlicher Beirat 1998, Tz. 17).[19]

Für die Beitragsfinanzierung der Europäischen Union spricht auch ihre Struktur. Auf EU-Ebene entscheiden Nationalstaaten nach ihren

[19] Für EU-weite Umweltsteuern, etwa einer EU-weiten CO_2 Steuer, zur Internalisierung von europäischen externen Effekten gilt das gleiche. Die Einnahmen wären der Europäischen Union zuzuordnen, die Ausgestaltung und Steuererhebung hingegen den Nationalstaaten. Außerdem lautet der Anspruch einer EU-Umweltsteuer, der Verbesserung der optimalen Allokation zu dienen. Dann hat aber der fiskalische Effekt in den Hintergrund zu treten. Die Steuereinnahmen müßten sich vielmehr an der Internalisierung der externen Effekte ausrichten, was Anfangs zwar zu steigenden Steuereinnahmen, aber im Extremfall, soweit alternative Techniken entwickelt werden, die die negativen externen Effekte vermeiden, zu keinen Steuereinnahmen mehr führt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

nationalen Interessen und nicht eine gewählte europäische Vertretung, die allein dem europäischem Gemeinwohl verpflichtet ist (Wissenschaftlicher Beirat 1994, Tz. 52 ff.; 1998, Tz. 15 ff.).

Neben einer eigenen Steuer könnte auch ein EU-Zuschlag auf eine nationale Steuer erhoben werden. Bei einer solchen EU-Steuer wären zunächst die nationalen Steuern zu harmonisieren, damit die EU-Steuern nicht von den Nationalstaaten unterlaufen werden könnten (Peffekoven 1994, S. 113 ff.). Ohne die Harmonisierung erlauben nationale Freibeträge, Steuerausnahmen oder Sonderregelungen diese Steuerlast enorm zu reduzieren, so daß anfangs die anderen Mitgliedsländer diese Steuerausfälle zusätzlich aufbringen müßten. Anschließend wäre ein Steuervermeidungswettlauf der Nationalstaaten zu erwarten. Kurz gesagt, treten dann die Nationalstaaten wie auch die Europäische Union in einen gegenseitigen ineffizienten Steuervermeidungswettbewerb, bei dem ständig neue Umgehungs- und Vermeidungsstrategien der Nationalstaaten wie auch die permanente Nachregelung der Steuerregeln von der Europäischen Union angesagt wären. Um dies zu vermeiden ist eine Steuerharmonisierung vorab unumgänglich. Allein diese notwendige Steuerharmonisierung reicht schon aus, einen EU-Steuerzuschlag zu einer nationalen Steuer zu verwerfen (Fuest 1995, S. 51 ff.; Wissenschaftlicher Beirat 1994, Tz. 72 ff.). Die vorher angeführten Gründe gegen eine EU-Steuer treffen zusätzlich zu.

Außerdem werden nationale Steuersenkungsprogramme und zugleich europäische Steuererhöhungen die Akzeptanz der Europäischen Union kaum erhöhen.

In der Summe sprechen die aufgeführten Argumente für eine Beibehaltung der Beitragsfinanzierung der Europäischen Union.

d) Verschuldung durch die Europäische Union

Die Aufgaben der Europäischen Union können auch dadurch finanziert werden, indem der Europäischen Kommission die Möglichkeit zur Kreditaufnahme eingeräumt wird. Dies hatte die Europäische Kommission auch im Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung konkret vorgeschlagen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1994, S. 37). In der Agenda 2000 hingegen hat sie von der Kreditfinanzierung vorläufig Abstand genommen (KOM (DOC/97/6) 2000, S. 98 f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Mit der Krediteinräumung würde die Europäische Kommission über Einnahmen bestimmen, deren Höhe sie eigenständig festlegen könnte.[20] Solange man aber der Europäischen Kommission keine eigene Steuererhebungskompetenz aus den genannten Gründen einräumt, unterläuft die Zubilligung von Kreditaufnahmen diese Argumentation. Die finanziellen Gestaltungsmöglichkeiten der Europäischen Kommission würden steigen, was im Ergebnis einer eigenen Steuererhebungskompetenz gleichzusetzen ist. Eine Kreditaufnahme heute bedeutet eine Steuererhöhung morgen.[21] Die Aufgaben und Ausgaben der Europäischen Kommission können dann allein nach ihren Interessen gestaltet werden und müssen sich nicht mehr an den Interessen der Mitgliedsländer orientieren. Die notwendigen Einnahmen kann die Europäische Kommission über die (unbegrenzte) Kreditaufnahme erzielen. Lassen sich die Mitgliedsländer die Kontrolle der Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Union aus der Hand nehmen, ist nicht mehr zu gewährleisten, daß sich die Europäische Kommission nur auf ihre föderalen Aufgaben konzentriert. Die neu geschaffene, leichte Möglichkeit ihren Eigennutzen zu maximieren, macht ein schnelles Ansteigen der Kreditaufnahme wahrscheinlich (Niskanen 1971).

Daneben steht der Maastricht-Vertrag mit seinen Konvergenzkriterien zur Währungsunion (Art. 109j EGV und zugehöriges Protokoll) einer europäischen Kreditaufnahme entgegen. National betrachtet soll die Kreditfinanzierung des Haushalts auf 3 vH beschränkt werden und die Gesamtschuldenquote 60 vH des Bruttoinlandsprodukts nicht übersteigen. Die Gesamtschuldenquote liegt aber bei mehreren Mitgliedstaaten über der 60 vH Grenze (vgl. EMI 1998). Räumt man der Europäischen Kommission nun eine eigene Kreditaufnahmemöglichkeit ein, vergrößert sich der Gesamtschuldenstand der Nationalstaaten. Denn letztlich haften die Nationalstaaten für die Kreditaufnahme der Europäischen Union. So kann man kaum den Nationalstaaten die Kreditaufnahme verweigern und sie zugleich über die Kredite der Europäischen Kommission zur Übernahme von neuen Krediten veranlassen.

---

[20] Würden die Nationalstaaten die Verschuldungsgrenze festsetzen, könnten sie sich auch direkt selbst verschulden und die Einnahmen an die Europäische Union weiterleiten.

[21] Eine dann notwendig gewordene höhere Beitragsfinanzierung der Nationalstaaten, die allein auf Beschlüssen der Europäischen Kommission beruht, ist nichts anderes als die Einräumung einer eigenen Steuer- oder Verschuldungskompetenz für die Europäische Kommission.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Vor dem Hintergrund der Diskussion um die Nettoposition zur Europäischen Union verursacht eine europäische Kreditaufnahme weitere Konflikte. Innerhalb der Europäischen Union findet ein gewisses Maß an Umverteilung über die Strukturpolitik statt. Bisher beschließen darüber die Mitgliedstaaten. Erlaubt man nun der Europäischen Kommission eigene Kredite aufzunehmen, wird über die Zuteilung dieser Einnahmen sich die jeweilig errechnete Nettoposition der Länder ändern. Dies kann auch eine weitere Verschlechterung der Nettoposition beinhalten, was zusätzliche Konflikte über die Verteilung der Gelder hervorrufen wird. Besonders schwierig wird es, wenn die Zins- und Tilgungszahlungen aufgebracht werden müssen. Sind die aus den Krediten begünstigten Regionen und Länder, in denen die Mittel investiert wurden, dazu nicht in der Lage, dürfte die Haftung für die Kredite entsprechend der Beitragszahlung (nach dem Bruttosozialproduktanteil der Mitgliedstaaten am EU-Bruttosozialprodukt) anstehen. Dies verschärft nicht nur die Diskussion über die Nettoposition, sondern birgt die Gefahr, daß über die Kreditvergabe die Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten erhöht wird, die aber allein auf Entscheidungen der Europäischen Kommission beruht und von den Nationalstaaten und deren Bürgern nicht mehr getragen werden könnte. Damit bestünde die Möglichkeit über die Kreditaufnahmen und Zuteilung dieser Einnahmen, eine eigenständige Distributionspolitik auf EU-Ebene zu betreiben. Die Argumente, die gegen eine europäische Distributionspolitik sprechen, gelten folglich auch hier.

Als weitere Aufgabe könnte auf die Europäische Union in Zukunft die Stabilisierungspolitik zukommen. Diese Aufgabe wird dem Zentralstaat zugewiesen.[22] Folglich wäre die Europäische Union zuständig (Caesar 1990a, S. 257). Nötig wäre dazu, daß der Europäischen Union eine Verschuldungserlaubnis unter stabilitätspolitischen Gesichtspunkten zugebilligt wird. Eingestehen muß man wohl auch, daß von der Nachfragesteuerung nur geringe Wirkungen ausgehen (SVR 1981, Tz. 300).

Gegen die Zuordnung der Stabilitätspolitik auf EU-Ebene stehen besonders zwei Einwände. Der Umfang des EU-Haushalts in Relation zum Bruttosozialprodukt der Europäischen Union ist viel zu gering, um über die kreditfinanzierte Nachfragesteuerung stabilitätspolitische Ziele zu erreichen. Im nationalen Rahmen hingegen sind vom Umfang her gesehen konkrete Nachfrageimpulse noch vorstellbar. Zudem sind bei einer massiven Ausdehnung der EU-Verschuldung zur Nachfrageanregung kaum europäische Aufgaben sinnvoll abdeckbar.

22 Musgrave 1959; vgl. auch Caesar 1990b, S. 67ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Weiterhin bedarf eine EU-Stabilitätspolitik einer synchronen Wirtschaftsentwicklung innerhalb der Europäischen Union. Zwar läßt sich eine stärkere reale Konvergenz innerhalb der Europäischen Währungsunion feststellen (SVR 1998, Tz. 266ff.), aber insgesamt verläuft die Wirtschaftsentwicklung innerhalb Europas und der Welt unterschiedlich (Donges 1995, S. 19f.; OECD 1994, S. 37ff.). Dann aber unterstützt eine EU-Stabilitätspolitik den konjunkturellen Wirtschaftsverlauf in einigen Mitgliedstaaten und konterkariert zugleich die Konjunktur in anderen EU-Ländern. Folglich kann die Europäische Kommission keine sinnvolle Stabilitätspolitik für Europa betreiben. Die Zuordnung der Aufgabe der Stabilitätspolitik und einer aus diesem Grunde zugeordneten Verschuldungserlaubnis für die Europäische Union läßt sich ökonomisch nicht begründen.

IV. Fazit

Bei einer Reform der Finanzverfassung der Europäischen Union sind die Aufgaben der Europäischen Union zu überprüfen. Nur wo europäischer Handlungsbedarf gegeben ist, hat die Europäische Union auch zuständig zu sein. Die Überprüfung und Anpassung der europäischen Aufgaben einschließlich der notwendigen Einnahmen und Ausgaben, um ein effizientes mehrstufiges Regierungssystem durchzusetzen, wird zu einer Stärkung der unteren Ebenen führen. Dabei sprechen die dargelegten Argumente für die Beibehaltung der Beitragsfinanzierung der Europäischen Union. Die Einführung eines Europäischen Finanzausgleichs und einer eigenen Steuer- und Verschuldungskompetenz für die Europäische Union läßt sich ökonomisch nicht stichhaltig rechtfertigen. Eine Steuerharmonisierung vorab ist entbehrlich. Die notwendige Harmonisierung der Steuersysteme wird sich im Wettbewerb einstellen. Stabilitätspolitische Aufgaben sind von der Europäischen Union in sinnvoller Weise nicht zu übernehmen.

Literaturverzeichnis

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 349 vom 17.11.1998, Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1997 zusammen mit den Antworten der Organe.

Andel, Norbert (1983): Europäische Gemeinschaften, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Bd. 4, Tübingen, S. 312 - 364.

Augstein, Reinhard (1988): Grundzüge der Finanzwirtschaft der Europäischen Gemeinschaft, in: Volker Arnold, Otto-Erich Geske (Hrsg.): Öffentliche Finanzwirtschaft, München, S. 315 - 345.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Baldwin, Richard E. (1994): Towards an Integrated Europe, Centre for Economic Policy Research, London.

Baldwin, Richard E., Joseph F. *Francois,* Richard *Portes* (1997): The cost and benefits of eastern enlargement: the impact on the EU and central Europe, in: Economic Policy, No. 24, S. 125 - 176.

Biehl, Dieter, Eibe *Hußmann,* Kord *Rautenberg,* Sebastian *Schnyder,* Volker *Südmeyer* (1975): Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials, Tübingen.

Blankart, Charles B. (1996): Braucht Europa mehr zentralstaatliche Koordination, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 2, S. 87 - 91.

Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 12.10.1993 – 2 BvR 2134/92 und 2 BvR 2159/92, in: EuZW, H. 21/1993, S. 667 - 680. (Maastrichturteil).

Busch, Bertold (1998): Zur künftigen Finanzierung der Europäischen Union, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Nr. 242, Köln.

Caesar, Rolf (1990a): Die Verschuldung als Finanzierungsinstrument der Europäischen Gemeinschaften, in: Dieter Biehl, Gero Pfennig (Hrsg.): Zur Reform der EG-Finanzverfassung, Bonn, S. 221 - 273.

Caesar, Rolf (1990b): Neue Steuern für die Europäische Gemeinschaft? In: Dieter Biehl, Gero Pfennig (Hrsg.): Zur Reform der EG-Finanzverfassung, Bonn, S. 57 - 105.

Caesar, Rolf (1996): Finanzordnung der EU, in: Renate Ohr (Hrsg.): Europäische Integration, Stuttgart, S. 235 - 264.

Deutsche Bundesbank (1993): Finanzbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu den Europäischen Gemeinschaften seit dem Jahr 1988, in: Monatsbericht, Nr. 11, S. 61 - 78.

Dluhosch, Barbara (1993): Strategische Fiskalpolitik in offenen Volkswirtschaften, Köln.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1997): Ostmitteleuropa auf dem Weg in die EU – Transformation, Verflechtung, Reformbedarf, Beiträge zur Strukturforschung, Heft 167, Berlin.

Donges, Juergen B. (1995): Deutschland in der Weltwirtschaft, Mannheim.

Europäische Kommission (1998): Die Finanzierung der Europäischen Union, Brüssel.
Internet: http://europa.eu.int/comm/dg19/en/agenda2000/ownresources/zip/ownresources_de.zip.

Europäischer Rat (1999): Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat Berlin am 24. und 25. März 1999.
Internet: http://europa.eu.int/council/off/conclu/mar99_de.pfd.

European Economy (1993): Stable Money – sound finances. Community public finance in the perspective of EMU, No. 53, Brüssel, Luxemburg.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

European Monetary Institute (1998): Convergence Report, March 1998, Frankfurt a. M.

Fuest, Clemens (1995): Eine Fiskalverfassung für die Europäische Union, Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik, Nr. 100, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln.

Gäfgen, Gérard (1994): Zentrale versus dezentrale Wirtschaftspolitik in Europa, in: Bernhard Gahlen, Helmut Hesse, Hans J. Ramser (Hrsg.): Europäische Integrationsprobleme aus wissenschaftlicher Sicht, S. 29 - 52. Schriftenreihe des wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, Bd. 23, Konstanz.

Giersch, Herbert (1995): Diskussionsbeitrag zu: Gerken, Lüder: Vertikale Kompetenzverteilung in Wirtschaftsgemeinschaften – Bestimmungsgründe und Probleme, in: Lüder Gerken (Hrsg.): Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung – Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität, Berlin, S. 35 - 44.

Handelsblatt vom 23. 3. 1998: Waigel dringt auf niedrigen EU-Beitrag, S. 1.

Handelsblatt vom 14. 12. 1998: Wiener Gipfel schiebt Probleme vor sich her, S. 3.

Handelsblatt vom 29. 03. 1999 a: Deutsche Opposition mahnt Entlastung an, S. 10.

Handelsblatt vom 29. 03. 1999 b: Mit Kompromissen erweiterungsfähig, S. 10.

Hayek, Friedrich-August von (1952): Individualismus und wirtschaftliche Ordnung, Erlenbach-Zürich.

Hayek, Friedrich August von (1968): Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Kieler Vorträge N.F. Bd. 56, Kiel.

Josling, Tim, Stefan *Tangermann* (1995): Toward a CAP for the next century, European Policy Forum, London.

Klodt, Henning, Jürgen *Stehn* et al. (1992): Die Strukturpolitik der EG, Kieler Studien 249, Tübingen.

Klodt, Henning, Jürgen *Stehn* et al. (1994): Standort Deutschland: Strukturelle Herausforderungen im neuen Europa, Tübingen.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1994): Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung – Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert – Weißbuch, Luxemburg.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1997): Agenda 2000, Band I: Eine stärkere und erweiterte Union, (DOC/97/6) Brüssel, den 15. Juli 1997. Zitiert als KOM (DOC/97/6) 2000.
Internet: http://europa.eu.int/comm/dg1a/agenda2000/dwn/strong/strong-de.zip.

Kronberger Kreis (1992): Einheit und Vielfalt in Europa – Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung, Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e. V., Bd. 25, Bad Homburg.

Kronberger Kreis (1998): Osterweiterung der Europäischen Union – Als Chance zur Reform begreifen, Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e. V., Bd. 33, Bad Homburg.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Läufer, Thomas (1990): Das Haushaltsverfahren: Grundprobleme, Konfliktlagen, Reformvorschläge, in: Dieter Biehl, Gero Pfennig (Hrsg.): Zur Reform der EG-Finanzverfassung, Bonn, S. 135 - 187.

Messal, Rüdiger (1988): Das neue Finanzierungssystem der Europäischen Gemeinschaft, in: Wirtschaftsdienst, H. 4, S. 210 - 217.

Messal, Rüdiger, Armin Klein (1993): Finanzlasten und Eigenmittelstruktur der Europäischen Gemeinschaft, in: Wirtschaftsdienst, H. 7, S. 375 - 383.

Monopolkommission (1998): Sondergutachten Systemwettbewerb, Bonn.

Musgrave, Richard A. (1959): The Theory of Public Finance – a Study in Public Economy, New York.

Niskanen, William A. (1971): Bureaucracy and Representative Government, Chicago und New York.

Oates, Wallace E. (1972): Fiscal Federalism, New York.

OECD (1994): Economic Outlook, No. 55, Paris, June.

Olson, Mancur (1968): Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen.

Olson, Mancur (1977): Das Prinzip <fiskalischer Gleichheit>: Die Aufteilung der Verantwortung zwischen verschiedenen Regierungsebenen, in: Guy Kirsch (Hrsg.): Föderalismus, Stuttgart, S. 66 - 76.

Peffekoven, Rolf (1994): Die Finanzen der Europäischen Union, Mannheim.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1981): Investieren für mehr Beschäftigung, Stuttgart.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1994): Den Aufschwung sichern – Arbeitsplätze schaffen, Stuttgart.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1997): Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion – Orientierungen für die Zukunft, Stuttgart.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1998): Vor weitreichenden Entscheidungen, Stuttgart.

Samuelson, Paul (1954): The Pure Theory of Public Expenditure, in: Review of Economics and Statistics, Vol. 36, S. 387 - 389.

Schüller, Alfred (1994): Zur Osterweiterung der EG: Motive, Methoden, Hindernisse, Bedingungen, in: Rolf H. Hasse, Josef Molsberger, Christian Watrin (Hrsg.): Ordnung in Freiheit, Stuttgart, S. 306 - 330.

Seidel, Martin (1997): Between Unanimity and Majority: Towards New Rules of Decision-Making, in: Horst Siebert (Hrsg.): Quo Vadis Europe? Tübingen, S. 47 - 66.

Sinn, Hans-Werner (1995): Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 5, S. 240 - 249.

Spahn, Bernd (1993): The consequences of economic and monetary union for fiscal relations in the Community and the financing of the Community budget, in: Commission of the European Communities: European Economy, Reports and

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

studies: The economics of Community – public finance, No. 5, Brüssel, Luxemburg, S. 541 - 584.

Tiebout, Charles M. (1956): A Pure Theory Of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy, Vol. 64, S. 416 - 425.

Tullock, Gordon (1977): Föderalismus: Zum Problem der optimalen Kollektivgröße, in: Guy Kirsch (Hrsg.): Föderalismus, Stuttgart, S. 27 - 35.

Waniek, Roland W. (1994): EG-Regionalpolitik für die Jahre 1994 bis 1999, in: Wirtschaftsdienst, Heft 1, S. 43 - 49.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1997): Zur Weiterentwicklung der EU-Agrarreform – Entkopplung der Preisausgleichszahlungen und Umsetzung der GATT-Beschlüsse. Reihe A: Angewandte Wissenschaft, H. 459, Bonn.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1998): Integration der Landwirtschaft der Europäischen Union in die Weltagrarwirtschaft, Bonn.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1994): Ordnungspolitische Orientierung für die Europäische Union, Bonn.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (1998): Neuordnung des Finanzierungssystems der Europäischen Gemeinschaft, Bonn.

Abstract

The Fiscal Constitution of the EU – what can we learn from Fiscal Federalism?

By Jörg Mallossek

In this article the fiscal constitution of the EU will be analysed by the theory of fiscal federalism. After an overview of the contributions to and the payments from the EU budget by member countries it is argued that the EU financing system must be reformed. The CAP and a part of the structural policy are national issues and can be done by member countries. Consequently the EU budget can be reduced. Finally it is shown that the member countries have to finance the EU budget by contributions. An own EU-taxes or EU-Credits are no useful alternatives.

JEL classification: H 30, H 61

Cologne University, Germany

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Zur Finanzverfassung der EU
Lehren aus dem fiskalischen Föderalismus

Korreferat von Georg M. Busch, Brüssel[1]

I. Vorbemerkungen

Der Beitrag von Herrn Mallosek behandelt die zentralen Aspekte des Themas „europäischer Finanzausgleich", wie etwa die Verteilung der Aufgaben zwischen den Gebietskörperschaften verschiedener Ebenen in bezug auf die „klassischen" Staatsfunktionen – Allokation, Distribution und Stabilisierung –, den Stellenwert des Subsidiaritätsprinzips, die Funktion des Steuerwettbewerbs, sowie die Frage der Beitragsfinanzierung versus eigener Steuerhoheit für die Europäische Union.

Um es vorwegzunehmen: ich stimme mit dem Ansatz seiner Analyse weitgehend überein. Seine Schlußfolgerungen scheinen mir dagegen in wichtigen Punkten zu apodiktisch und zu sehr auf den status quo der europäischen Integration bezogen; sie berücksichtigen meines Erachtens zu wenig die Dynamik des Prozesses von Vertiefung und Erweiterung der Gemeinschaft – ein Prozeß, der ja mit dem bisher Erreichten nicht an sein Ende gekommen ist. Auch scheint es mir notwendig, anzumerken, daß die ökonomischen Kriterien und Maßstäbe, die Mallossek – zu Recht – an die Ausstattung der EU mit Kompetenzen und Finanzmitteln anlegt, im Entwurf einer europäischen Finanzverfassung nicht nur für den Zentralstaat, sondern selbstverständlich auch für die nachgeordneten Ebenen zu gelten hätten. Sein Beitrag betont dies, wie mir scheint, zu wenig: es entsteht implizit der Eindruck, als ob auf nationaler und subnationaler Ebene die gegenwärtigen Zuordnungen den geforderten Kriterien entsprächen.

Dies zu erwähnen, scheint mir auch in Hinblick auf die Größenordnungen der entsprechenden Finanzströme angebracht: die EU beansprucht derzeit Mittel in der Höhe von knapp 1,27 % des aggregierten Sozialprodukts der Gemeinschaft, während die Staatstätigkeit der darunterliegenden Ebenen im Durchschnitt eine Quote von über 46 % erreicht.

---

[1] Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Verfassers wieder, und nicht jene der Europäischen Kommission oder einer ihrer Dienststellen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Ich betrachte das Thema daher aus einer mittel- bis langfristigen Perspektive, die die europäische Integration als fortschreitenden Prozeß sieht. Dabei muß ich in Kauf nehmen, daß meine Überlegungen weniger realitätsnahe erscheinen und Ihnen einiges an Vorstellungskraft abverlangen. Um so mehr Widerspruch könnten sie dadurch erregen.

Eine weitere Vorbemerkung scheint mir angebracht: mir geht es, ebenso wie dem Hauptreferenten, ausschließlich um ökonomische Überlegungen und Kriterien zu der Frage: welche Anforderungen soll eine europäische Finanzverfassung erfüllen? Dennoch ist nicht zu bestreiten, daß Fragen der Finanzordnung und des Finanzausgleichs stets auch hochpolitische Fragen sind, in denen konkurrierende Gruppeninteressen und deren jeweilige Durchsetzungsmacht in der Regel die Oberhand über Argumente der ökonomischen Theorie behalten. Dies um so mehr, als im Bereich der öffentlichen Finanzen die ökonomische Theorie selten zu solch zwingenden logischen und empirisch gesicherten Schlußfolgerungen gelangt, daß sie solchen Ambitionen nicht beträchtlichen Ermessens- und Gestaltungsspielraum böte.

Nun zum Thema. Die Frage, welche Finanzverfassung einer politischen Einheit angemessen wäre, richtet sich in erster Linie nach deren politischer Verfassung. Durch die Errichtung des Binnenmarkts und die Einführung der gemeinsamen Währung ist die EU bereits ein (weitgehend) einheitliches Wirtschafts-, Währungs- und Zollgebiet; auf der Grundlage der getroffenen politischen Vereinbarungen wird die Integrationstiefe, die interne Arbeitsteilung, und die Mobilität von Gütern und Produktionsfaktoren weiter zunehmen. Die Vermutung scheint berechtigt, gerade auch aufgrund der Erfahrungen der letzten Monate und Wochen, daß die Dialektik von wirtschaftlicher und politischer Entwicklung die EU schrittweise an die Errichtung eines Bundesstaates mit eigener Verfassung heranführt. Diese Entwicklung rechtfertigt Überlegungen zu den Finanzbeziehungen innerhalb der EU, zu einer eigentlichen Finanzverfassung.

Dieser längerfristigen Perspektive entspricht die gegenwärtige „Finanzverfassung" der EU in augenfälliger Weise nicht. Sie unterscheidet sich von den „stylised facts" bundesstaatlicher Praxis, obwohl diese einen beträchtlichen Unschärfebereich zeigen, in mehrfacher Hinsicht:

- durch das geringe Gewicht der „obersten Ebene" als Spiegelbild deren (noch) beschränkten politischen Kompetenzen;
- durch die nur rudimentär ausgebildete Steuerhoheit der „obersten Ebene", i.e. die Dominanz der Beitragsfinanzierung durch die Teilstaaten;

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

- durch die verzerrte Struktur der Ausgaben der „obersten Ebene" zugunsten von Verteilungszielen (Landwirtschaft, Regionen).

Aus der Perspektive der fortschreitenden Integration folgt, daß per Saldo die („zentralen") Gemeinschaftsaufgaben langfristig wachsen werden – und damit auch der Bedarf an Finanzmitteln. Welche Erkenntnisse lassen sich aus der ökonomischen Theorie gewinnen zu den Fragen der

- föderalen Aufgabenverteilung
- föderalen Finanzierung?

II. Zur föderalen Aufgabenverteilung

Grundsätzlich besteht aus wohlfahrtstheoretischen Überlegungen eine a priori Vermutung zugunsten der „tieferen" Ebenen. Dies ist gewissermaßen das „pendant" zum Postulat des Vorrangs dezentraler Entscheidungsmechanismen von Nachfrage und Produktion (Allokation) über den Markt, die den individuellen Präferenzen am besten entsprächen. Demnach sollte der Staat mit der Bereitstellung öffentlicher Güter und mittels Änderung von Präferenzen durch Steuern, Subventionen oder Regulierung nur dort einschreiten, wo private Märkte ineffizient sind oder sozial ungerechte Ergebnisse herbeiführen – und auch nur insoweit, als die staatliche Aktion nicht zu größeren Verzerrungen führt als jene, die sie zu bekämpfen sucht.

Diese Voraussetzungen für staatliches Handeln scheinen dezentrale Verwaltungseinheiten im Prinzip besser zu erfüllen:

- sie können in ihrem Angebot an öffentlichen Gütern und Leistungen, sowie in der Art ihrer Finanzierung, besser auf nationale bzw. regionale Präferenzen der Bevölkerung eingehen;
- die Bürger haben besseren Zugang zu regionalen bzw. nationalen Behörden als zu supra-nationalen; dies ermöglicht bessere demokratische Kontrolle und hält die Risiken des Staatsversagens gering;
- dezentralisiertes Angebot an öffentlichen Leistungen fördert den Wettbewerb zwischen Verwaltungseinheiten, wenn Haushalte und Unternehmen hinlänglich mobil sind. Dies steigert die Effizienz öffentlichen Handelns und erlaubt es, erfolgreiche Beispiele („best practices") festzustellen und nachzuahmen.

Dieser wohlfahrtstheoretischen Vermutung zugunsten der unteren Ebenen trägt die EU mit dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung. Art. 3b

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

des Vertrages bestimmt: „... In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können. – Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrags erforderliche Maß hinaus".

Den Vorteilen der Dezentralisierung müssen andererseits mögliche Verluste an Effizienz und sozialem Ausgleich gegenübergestellt werden. Diese können entweder durch freiwillige Koordination oder durch Übertragung von Kompetenzen auf die übergeordnete, in diesem Fall die supra-nationale Ebene ausgeglichen werden. Die Literatur unterscheidet drei Fälle, in denen Zentralisierung wohlfahrtssteigernd wirken kann:

- bei Vorliegen grenzüberschreitender (positiver oder negativer) externer Effekte, die die Politik eines Mitgliedsstaates auf andere hat. Mit fortschreitender Integration nehmen solche externen Effekte auf allen Feldern der Politik zu. Die größere Gemeinschaft kann die gesamte Wohlfahrt ihrer Mitglieder erhöhen, indem sie externe Kosten und Nutzen internalisiert.
- bei Auftreten von Skalenerträgen, i.e. von Effizienzgewinnen bei Ausübung einer bestimmten Politik in größerem Maßstab, i.e. auf höherer Ebene. Dies gilt nicht nur nach innen, sondern auch im Außenverhältnis, wo die Union – etwa in Verhandlungen mit Drittstaaten – bessere Ergebnisse erzielen kann als jeder einzelne Mitgliedstaat es könnte.
- zur Erreichung eines höheren Grades an regionalem und sozialem Ausgleich, somit zur Stärkung von Homogenität und Kohärenz. Ob eine Verringerung der Unterschiede im pro-Kopf-Einkommen angestrebt wird, oder eine Mindestausstattung an (materieller und immaterieller) Infrastruktur, um gleiche Wettbewerbschancen zu schaffen – in jedem Fall muß hiefür ein Ausgleich über ein System von Transferzahlungen auf der zentralen Ebene eingerichtet werden.

Es ist unmittelbar einsichtig, daß jedes der genannten drei Argumente in gewichtigem Masse für eine Stärkung der Zentralgewalt in der EU auf mittlere Sicht spricht. Das erste Argument (externe Effekte) trifft vor allem auf die Vertiefung der Integration zu, wie sie nicht nur durch die WWU – Binnenmarkt und Euro-Währung –, sondern auch durch den Fortschritt der inter-industriellen Arbeitsteilung und die wachsende Mobilität von Gütern und Produktionsfaktoren vorgezeichnet ist. Es

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

betrifft in erster Linie die Wirtschaftspolitik. Das zweite Argument (Skalenerträge) ist sowohl für eine Vertiefung der Integration zwischen den gegenwärtigen Mitgliedsstaaten relevant, als auch – a fortiori – für eine Erweiterung der Union. Von den verschiedenen Politikbereichen berührt es am stärksten die gemeinsame Handelspolitik, die Entwicklungspolitik, die Außen- und Sicherheitspolitik, sowie die Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz. Das dritte Argument (Ausgleich im Wohlstandsniveau und Kohäsion) erhält, weit über den status quo hinaus, durch die Perspektive der Erweiterung der Union Gewicht.

III. Zur föderalen Finanzierung

Mit dem zwangsläufig wachsenden Gewicht, das die supranationale Ebene über die Zeit erhält, stellt sich auch die Frage nach der Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben. Derzeit verfügt die Gemeinschaft über eine vergleichsweise schmale Basis an originären eigenen Einnahmen. Als solche können nur jene aus Zöllen (16 % der Gesamteinnahmen) sowie aus Agrarabschöpfungen und Zuckerabgaben (zusammen knapp 3 %) gelten, auf die zusammen kaum ein Fünftel der Gemeinschaftsressourcen entfällt. Das Gros der „Eigenmittel", i.e. Ertragsanteile an der Mehrwertsteuer (46 % des EU-Budgets) und auf Basis der nationalen BIPs berechnete Mittel (36 %) stellen Beiträge der Mitgliedstaaten dar. Diese Finanzierungsstruktur weicht nicht nur eklatant von der gängigen Praxis in Bundesstaaten ab – die Steuerhoheit ist generell stärker zentralisiert als die Ausgabenhoheit – , sie wird auch der Rolle der Union und ihrer Bedeutung für die Bürger kaum gerecht.

Die theoretische Literatur führt im wesentlichen vier Gründe dafür an, den Zentralstaat mit Steuerhoheit auszustatten: sie betreffen ökonomische, soziale, politische und praktisch-administrative Überlegungen:

- das ökonomische Argument ist zweifach: einerseits bieten sich Steuern auf Ebene des Zentralstaats bei Vorliegen grenzüberschreitender (i.e. die Grenzen der Teilstaaten überschreitender) externer Effekte an, andererseits, wenn die Zuordnung der Steuerbasis zu den Teilstaaten unmöglich oder arbiträr ist;
- aus sozialer Perspektive bieten sich progressive Steuern als Instrument der regionalen und personellen Umverteilung an, die auf Gemeinschaftsebene am besten bewerkstelligt werden kann;
- Steuer- und Ausgabenhoheit bilden ein zentrales Element politischer Souveränität und repräsentativer Regierungsgewalt. EU-Steuern

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

unterstreichen die politische Legitimität der europäischen Ebene und machen diese für den Bürger unmittelbar sichtbar.

- Zentrale Steuern, oder deren zentrale Einhebung, bringen Rationalisierungsvorteile und können individuelle Gleichbehandlung der Steuerpflichtigen unabhängig von persönlichen Merkmalen gewährleisten. Dies ist bei Steuern wichtig, deren Basis kompliziert zu ermitteln ist, und die entsprechenden Ermessensspielraum bieten, der die Durchsetzung einheitlicher Kriterien erschwert.

Eine Studie der EU-Kommission („Stable Money, Sound Finances – Community Public Finance in the Perspective of EMU", European Economy Nr. 53, Brüssel 1993) hat nach diesen Kriterien einzelne Steuerkategorien auf ihre Tauglichkeit zur unmittelbaren Finanzierung der EU-Aufgaben untersucht. Unter besonderer Berücksichtigung der ökonomischen Kriterien (externe Effekte, regionale Zuordenbarkeit – siehe oben) kommt sie zu dem Schluß, daß eine CO_2-Steuer und eine Steuer auf Notenbankgewinne der Europäischen Zentralbank (EZB) diese Anforderungen am besten erfüllen. In zweiter Linie eignen sich Steuern auf Unternehmensgewinne sowie auf Kapitalerträge. Mittels der Erträge bzw. Ertragsanteile aus diesen Abgaben ließen sich die wachsenden Gemeinschaftsaufgaben der EU (in einer Größenordnung von, auf mittlere Sicht gerechnet 2 - 2,5 % des BIP der Gemeinschaft) finanzieren und gleichzeitig Beitragsanteile der Mitgliedstaaten senken. Um die Finanzierung der EU nach Maßgabe der Leistungsfähigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten zu sichern, könnte wie derzeit ein Ausgleichs- und Korrekturmechanismus aufgrund von BIP-bezogenen Beiträgen dienen.

IV. Anforderungen an eine europäische Finanzverfassung

Aus dem Fortschritt der europäischen Integration, aus der Dynamik von Vertiefung und Erweiterung wird sich also früher oder später – ich meine, eher früher – die Frage nach einer europäischen Finanzverfassung stellen, die diesen Namen verdient. Welche Anforderungen sind an eine solche Finanzordnung zu stellen? Gestatten Sie mir hiezu noch einige abschließende Bemerkungen, die sich einerseits aus den theoretischen Überlegungen, und andererseits aus der Praxis und den Erfahrungen der Finanzpolitik ergeben.

Wichtigste Voraussetzung ist wohl der Aufbau einer politischen Verfassung für Europa. Gerade die jüngste Entwicklung zeigt, wie schnell bisweilen die europäischen Agenden vorwärts drängen können. Noch vor

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

einem Jahr wurde diese Frage fast ausschließlich akademisch gestellt, für die fernere Zukunft, schon heute wird sie auf breiter Front zur politischen Forderung erhoben. Die Einführung des Euro und ihre Ausstrahlungen auf alle Bereiche der Wirtschaftspolitik und darüber hinaus, aber auch das durch die Balkankrise neuerlich offenbarte Manko in der Außen- und Sicherheitspolitik treiben hier die Dinge voran. Von einer europäischen Verfassung wird vor allem eine klare Ordnung und Verteilung der Kompetenzen zwischen der Gemeinschaftsebene und der nationalen Ebene erwartet werden müssen, was insbesondere auch die konkrete Ausgestaltung des Subsidiaritätsprinzips bedeutet. Theoretische wie politische Überlegungen legen nahe, daß im Rahmen dieser Kompetenzordnung die zentrale Ebene zusätzliche Aufgaben erhält, so etwa in der Außen- und Sicherheitspolitik, aber auch in Bereichen wie Forschung oder Umwelt. In der Wirtschaftspolitik ist hievon vor allem die Budgetpolitik berührt: so etwa, wenn es um den Ausbau der öffentlichen Infrastruktur geht, oder um die Rolle der Gemeinschaft im Rahmen der Konjunkturstabilisierung.

Nach der Kompetenzordnung wird und soll sich die Finanzausstattung der verschiedenen Ebenen richten. Im Interesse von Transparenz, Effizienz und Verantwortlichkeit ist in dieser Hinsicht eine möglichst große Kongruenz zwischen politischer Zuständigkeit, den daraus folgenden Ausgabenentscheidungen und der Finanzhoheit zur Aufbringung der notwendigen Mittel zu fordern. Die Praxis in vielen Mitgliedsstaaten weist auf schlechte Erfahrungen mit der Trennung von Ausgaben- und Finanzierungslasten hin. Kostenübernahmen durch andere Rechtsträger, Bedarfszuweisungen und andere intra-governmentale Transfers schwächen in der Regel das Kostenbewußtsein und den Anreiz zur Sparsamkeit; die verminderte Rechenschaftspflicht führt häufig zu Überversorgung an öffentlichen Leistungen und erhöht die Abgabenlast. Solche Transfers sind daher auf jenes Maß zu beschränken, das in der Regel durch die Zielvorstellung des regionalen und sozialen Einkommensausgleichs vorgegeben wird.

Aus diesen Überlegungen leitet sich auch die Forderung nach einer eigenen Steuerhoheit, oder zumindest einer sichtbar eigenständigen Steuerfinanzierung der EU-Ebene ab. Hiefür sprechen die oben angeführten theoretischen Argumente ebenso wie die politisch emanzipierte Rolle der Union.

Viele Mitgliedsstaaten der EU weisen eine im internationalen Vergleich hohe Belastung mit öffentlichen Abgaben auf. Eine Stärkung der supranationalen Ebene birgt das Risiko eines weiteren Anstiegs der Abgaben-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

quote am BIP. Die negativen Folgen dieser Entwicklung – Steuerwiderstand, verminderte Leistungsanreize – würden sich in diesem Fall noch verstärken, mit entsprechend ungünstigen Konsequenzen für Investitionen, Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung in Europa. Soll dies vermieden werden, so ist es unerläßlich, daß eine Übertragung von Kompetenzen von der nationalen auf die übernationale Ebene auf der ersteren auch zu einer entsprechenden Verringerung der Abgabenlast führen muß. Über das Ausmaß der politischen Schwierigkeiten und Widerstände, die dies hervorrufen wird, braucht man sich freilich keiner Illusion hinzugeben.

Um solche Widerstände zu überwinden, bietet sich als geeignetes Instrument der internationale Steuerwettbewerb an. Der Druck des Wettbewerbs um günstige Standortbedingungen – in diesem Fall steuerliche Rahmenbedingungen – kann erreichen, wofür sonst die politische Kraft fehlte, sich gegen organisierte Interessen durchzusetzen. Die gelegentlich beschworene Gefahr einer zu starken Erosion der Steuerbasis kann durch die empirische Evidenz bisher kaum bestätigt werden. Sie wäre auch durch Vereinbarungen über einheitliche Bemessungsgrundlagen und Mindeststeuersätze unschwer einzudämmen. Der Budgetbeschränkung durch den Steuerwettbewerb auf nationaler Ebene entspricht, als Gegenstück, auf EU-Ebene die Eigenmittelobergrenze als Anteil am aggregierten BIP.

Der internationale Steuerwettbewerb übt eine nützliche Funktion nicht nur auf der Seite der Staatseinnahmen aus, wo er als Belastungsgrenze wirkt. Auf der Seite der Staatsausgaben zwingt die Budgetbeschränkung die Entscheidungsträger, bestehende Prioritäten zu überprüfen und Ansprüche von Interessengruppen einzuschränken. Auf diese Weise eröffnet sich die Chance, sowohl die Effizienz der Staatstätigkeit zu erhöhen, als auch die Allokation der Ressourcen zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor zu verbessern.

Abstract

On the "Fiscal Constitution" of the European Union – Lessons from Fiscal Federalism

By Georg M. Busch

Current financial relations between the EU and its Member States are set to come under strain. Even if Europe were not to become a "Federal State" in the foreseeable future, closer economic and political integration will call for a "fiscal

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

constitution" assigning responsibilities for expenditure commitments and revenue collection between the European and the national level. The literature cites external effects, economies of scale and redistribution as arguments in favour of welfare-enhancing centralisation of government action. Considerations of efficiency and transparency also suggest giving each government level access to own resources to finance its commitments. A competitive tax environment should prevent the overall burden from becoming excessive.

JEL classification: H 30, H 61

EU Commission, DG II, Brussels

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Teilnehmerverzeichnis

62. Wissenschaftliche Tagung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (ARGE) am 29. und 30. April 1999, Bonn-Bad Godesberg

Wissenschaftszentrum Bonn-Bad Godesberg, Ahrstraße 45, 53175 Bonn

Leiter der Tagung:

Lutz Hoffmann, Vorsitzender der ARGE

Mitgliedsinstitute:

Berlin	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Ralf Messer (Generalsekretär der ARGE), Bernhard Seidel, Christian Weise
Bonn	Institut für Mittelstandsforschung Peter Kranzusch, Michael Richter
Bonn	IWG Bonn, Wissenschaftszentrum Thomas Frein, Adrian Ottnad, Ralf Ringenberger
Essen	Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) Silke Gehle, Paul Klemmer, Hans D. von Loeffelholz, Hermann Rappen
Halle	Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) Rüdiger Pohl
Hamburg	HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung Otto G. Mayer, Hans-Eckart Scharrer
Hannover	Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. Ulrike Hardt
Kiel	Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (IFW) Horst Siebert
Köln	Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln Jürgen B. Donges, Johann Eekhoff, Andreas Freytag, Astrid Lemmer, Alexander Lepach, Steffen Roth, Angela Schürfeld, Martin Theuringer, Pia Weiß, Ralph Zimmermann

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Köln	Institut der deutschen Wirtschaft Köln Karl Lichtblau
Köln	Forschungsinstitut für Sozialpolitik Werner Schönig
Mainz	Forschungsinstitut für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz e.V. Frank Fichert
Mannheim	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) Wolfgang Franz
München	ifo Institut für Wirtschaftsforschung Christian Baretti, Gebhard Flaig, Matthias Steinherr
München	Osteuropa-Institut München Hermann Clement
Nürnberg	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der BA Gerhard Kühlewind
Tübingen	Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung Gerd Ronning
Wiesbaden	Statistisches Bundesamt Felix Gertkemper, Johann Hahlen, Volker Kondsmeyer, Hans Rehm

Referenten/Korreferenten:

Thiess Büttner (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim)

Georg M. Busch (Europäische Kommission, Brüssel)

Karl-Heinrich Hansmeyer (emeritiert)

Gerold Krause-Junk (Universität Hamburg)

Konrad Lammers (HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung Hamburg)

Oliver Lorz (Institut für Weltwirtschaft, Kiel)

Jörg Mallossek (Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln)

Volker Meinhardt (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin)

Alois Oberhauser (Universität Freiburg)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Martin Rosenfeld (Institut für Wirtschaftsforschung Halle)

Dieter Vesper (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin)

Matthias Wrede (Universität Bamberg und RWTH Aachen)

Horst Zimmermann (Universität Marburg)

Ministerien:

BMF: Astrid Baumann, Elmar Dönnebrink, Norbert Hoekstra, Ludger Lindlar, Ludwig Schuster, Klaus Winterschladen, Margot Knolle

BMWi: Berend Diekmann, Reiner Martin

Mitglieder des Bundestages:

Hans-Peter Friedrich, Annette Mann, Thorsten Schlitt, Katrin Schröder (nur 29. April), Otto Singer

Institute:

Michael Vogler (IZA)

Universitäten:

Hohenheim: Rolf Caesar

Institutionen:

Werner Steuer (Gemeinschaft zum Schutz der deutschen Sparer)

Presse:

Handelsblatt: Werner Mussler
Börsen-Zeitung: Angela Wefers
Bridge News: Brian Parkin
Dow Jones: Daniel Schwammenthal
Manager Magazin: Thomas Fricke
Frankfurter Allgemeine: Heike Göbel
Fuchsbriefe: Reinhard Müller-Schotte, Ralf Vielhaber
Hessischer Rundfunk: Weingärtner

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-49989-2
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-10 04:24:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH