

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

Fiskalischer Föderalismus in Europa

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

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 ☺

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

Inhalt

<i>Karl-Heinrich Hansmeyer</i> Föderalismus in Europa – Problemfelder und Forschungsbedarf	9
---	---

Die nationale Ebene

<i>Konrad Lammers</i> Europäische Integration und räumliche Entwicklungsprozesse: Wo bleibt die nationale Ebene?	21
<i>Horst Zimmermann</i> Wo bleibt die nationale Ebene? Wirtschaftliche versus politische Einflüsse	45
<i>Martin T. W. Rosenfeld</i> Wo stehen wir mit dem kooperativen Föderalismus in Deutschland?	55
<i>Alois Oberhauser</i> Wo stehen wir mit dem kooperativen Föderalismus in Deutschland? (Korreferat)	103

Der Staat im Standortwettbewerb

<i>Thiess Büttner</i> Nationaler und regionaler Steuerwettbewerb – Problematik und empirische Relevanz	111
<i>Gerold Krause-Junk</i> Steuerwettbewerb: Auf der Suche nach dem Offensichtlichen (Korreferat)	143
<i>Volker Meinhardt</i> Sozialstaat im Standortwettbewerb	161
<i>Oliver Lorz</i> Der Sozialstaat im Standortwettbewerb (Korreferat)	181

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

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 entstünden¹ 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.

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 vielmehr⁶

- 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. 310 ff.

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. 165 ff.

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. 479 ff.

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