

Beihefte der Konjunkturpolitik

Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung

Applied Economics Quarterly

Heft 50

Europäischer und nationaler Fiskalföderalismus

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

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



Duncker & Humblot · Berlin

Europäischer und nationaler Fiskalföderalismus

Beihefte der Konjunkturpolitik

Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung

Applied Economics Quarterly

Heft 50

Europäischer und nationaler Fiskalföderalismus

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

Herausgegeben von

Michael C. Burda, Helmut Seitz
und Gert Wagner



Duncker & Humblot · Berlin

Die Zeitschrift Konjunkturpolitik wurde 1954 von Albert Wissler begründet.

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

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

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

Schriftleiter: Herbert Wilkens

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

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

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

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Vorwort

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

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

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

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

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

Berlin, September 1999

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

Inhalt

Dieter Vesper

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

Wilma Simon

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

Eckhard Janeba und Wolfgang Peters

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

Waltraud Schelkle

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

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

Von Dieter Vesper¹

1. Reformvorstellungen in Wissenschaft und Politik

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

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

¹ DIW Berlin

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

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

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

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

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

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

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

2. Die Stellung Berlins und Brandenburg im Länderfinanzausgleich

2.1 Zur Funktionsweise des bestehenden Systems

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

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