

Schefold, Bertram; Theurl, Theresia; Kirchgässner, Gebhard

Article — Published Version

Wettbewerb zwischen wirtschaftspolitischen Modellen in Europa

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schefold, Bertram; Theurl, Theresia; Kirchgässner, Gebhard (2013) : Wettbewerb zwischen wirtschaftspolitischen Modellen in Europa, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 93, Iss. 12, pp. 807-817, <https://doi.org/10.1007/s10273-013-1605-2>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/126439>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Wettbewerb zwischen wirtschaftspolitischen Modellen in Europa

Prinzipien der Wirtschaftsordnung können mit jeweils unterschiedlichen Gestaltungen von juristischen, sozialen, ökologischen und kulturellen Systemen kombiniert werden. Diese Wirtschaftsstile stehen in Konkurrenz zueinander. Allerdings gibt es innerhalb der Europäischen Union die Tendenz, Regeln zu vereinheitlichen und Automatismen in die Wirtschaftspolitik einzuführen. Die Gefahr, dass die Vielfalt der Wirtschaftsstile und der wirtschaftspolitischen Ansätze verloren geht, diskutierten die Autoren im Rahmen einer Panelsitzung, die der Wirtschaftsdienst für die Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2013 organisiert hat.

Bertram Schefold

Das Nebeneinander verschiedener Wirtschaftsstile in Europa

Wenigen ist bewusst, dass sich die Europäische Union das Motto „In varietate concordia“ gegeben hat, was auf Englisch mit „Unity in diversity“ wiedergegeben wird. Diese seit 2000 geltende Devise hat die Union beispielsweise mit Indonesien und Südafrika gemein: Länder, in denen die inneren Gegensätze stark sind. Erfahrungsgemäß stellen sich die Europäer das Vereinigte Europa gern nach dem Modell ihres eigenen Landes vor, also präsidial und zentral regiert die Franzosen, föderalistischer die Deutschen, aber auch das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland verlangt in weiten Gebieten die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ (Art. 72) und fordert insbesondere für den steuerlichen Ausgleich die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ (Art. 106). Ist Föderalismus ein Konzept, um die Verwaltung eines wirtschaftlich und kulturell weitgehend homogenen Landes zu dezentralisieren (administrativer Föderalismus) oder ist er ein Weg, um im Verbund von Ländern verschiedener Lebensformen den friedlichen Austausch und damit auch den Wettbewerb der Lebensformen zu ermöglichen (kooperativer Föderalismus)? Das Motto der Union verweist auf den kooperativen, die Praxis regierungsnahen Handelns in Brüssel oft auf den administrativen Föderalismus. Was liegt der Spannung zugrunde?

Dimensionen der Wirtschaftsstile

Um den Zusammenhang von Wirtschafts- und Lebensformen vergleichend zu charakterisieren, hat die Jüngste Historische Schule den Begriff des Wirtschaftsstils eingeführt. Arthur Spiethoff schlug vor, dabei fünf Dimensionen besonders zu berücksichtigen. Es stellt sich heraus, dass er damit in einer Tradition stand, die über die His-

torische Schule und die ökonomische Klassik hinaus bis in den Kameralismus zurückreicht. Kaspar Klock, der in seinem finanzwirtschaftlichen Riesenwerk von 1651¹ den Zusammenhang von wirtschaftlichen, sozialen, mentalitätsgebundenen und rechtlichen Voraussetzungen der Länder der Welt miteinander verglich, um die jeweiligen Besonderheiten der Finanzverfassungen zu verstehen, kam ebenfalls auf fünf Dimensionen; die Begriffe der beiden Autoren sind in Kasten 1 einander gegenübergestellt.

Mit *Ratio Reipublicae* meinte Klock die Staatsraison, den Begriff *Machiavellis*, bezog sich also stärker auf die Politik als Spiethoff. *Populi natura*, die Volksnatur, nimmt jedoch die Mentalität auf. Mit *Regnorum jura*, den Rechten der zu vergleichenden Reiche und *Populi conditio*, den Lebenslagen des Volkes, sind wir den entsprechenden Spiethoff'schen Begriffen nahe. *Reditus Regnorum* allerdings, die Staatseinkünfte, zielen auf die Klock interessierende Finanzverfassung, während der Konjunkturtheoretiker Spiethoff die Dynamik nannte.

Solange keine Angleichung des Rechts und der Lebenslagen, insbesondere aber der Finanzverfassungen in Europa stattfindet, wird man von einem europäischen Wirtschaftsstil nur in allgemeinen und vagen Formen sprechen wollen. Auch Mentalitäten und Verhalten sind verschieden geblieben – liest man Klock, ist man erstaunt, wie viel von den von ihm beschriebenen Charakteristika der Völker und Reiche sich in Temperamenten, Verhaltensweisen und Institutionen erhalten hat. Durch die Glo-

¹ Kaspar Klock: *Tractatus juridico-politico-polemico-historicus De Aerrario*. Mit einer Einleitung von B. Schefold (Hrsg.), Hildesheim 2009 [1651].

Kasten 1

Dimensionen der Wirtschaftsstile

Kaspar Klock (1651)

I. Ratio reipublicae

II. Populi natura

III. Regnorum jura

IV. Populi conditio

V. Reditus regnorum

Spiethoff (1932)

I. Wirtschaftsgeist

II. Natürliche und technische Grundlagen

III. Wirtschaftsverfassung

IV. Gesellschaftsverfassung

V. Wirtschaftliche Dynamik

balisierung werden auf dem Weg über die Angleichung von Konsumgewohnheiten, Massenkommunikation und Informationsaustausch, auch durch die Konkurrenz in der Produktion, die Lebensstile und Wirtschaftsformen zwar einander angeglichen, aber sind es wirklich europäische Gemeinsamkeiten, die so zunehmen, und ist es nicht vielmehr eine allseitige Amerikanisierung?

Unterschiedliche Entwicklung vor und in der Krise

Gleich einer Belastungsprobe zeigt die bisherige Geschichte der noch nicht wirklich überwundenen Wirtschaftskrise, wie verschieden die Mitgliedstaaten des Euroraums geblieben sind. Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien, die Hauptbetroffenen, haben ganz unterschiedliche Ergebnisse aufzuweisen. Ich nenne im Vergleich von 2008 bis 2011 das Bruttoinlandsprodukt, die Arbeitslosenrate, die staatliche und die private Schuldenquote, den Außenbeitrag, die Immobilienblase und die Bankenkrise.² So war Irland das beim Pro-Kopf-Einkommen zunächst reichste, musste dann aber den stärksten Schwund hinnehmen, mit starker Erhöhung der Arbeitslosenrate, einer Verdreifachung der Staatsverschuldung und einer enormen privaten Schuldenquote. Immobilienblase und Bankenkrise waren verheerend, der außenwirtschaftliche Erfolg dagegen beachtlich. In Italien stiegen im selben Zeitraum die Schuldenquoten nur mäßig. Immobilienblase und Bankenkrise gab es nicht, und doch ist wegen der gesunkenen Produktivität und des niedrigen Wachstums Italien mit seiner politischen Blockade für Euroland heute besonders gefährlich. Spanien war 2008 und 2011 das Land mit der höchsten Arbeitslosigkeit, Portugal das mit dem niedrigsten Einkom-

men, und Griechenland weist 2008 und 2011 die höchste, seither weiter steigende Staatsschuldenquote auf. Hinter diesen Unterschieden stehen nicht Zufallskonstellationen, die sich im Zeitablauf von selbst ausgleichen, auch nicht zu korrigierende Koordinationsmängel der Regierungen, sondern unterschiedliche Vorgeschichten und Institutionen, die so lange im internationalen Wettbewerb der staatlichen Politiken koexistieren konnten, als die nationale Souveränität über Währung und Staatshaushalt geblieben war.

Zwischen 1979 und 1990 wurde die italienische Lira gegenüber der D-Mark kumulativ um 63,5% abgewertet, und beim französischen Franc betrug die kumulierte Abwertung 45,2%.³ Innerhalb des 1979 gegründeten Europäischen Währungssystems war eigentlich ein Paritätengitter festgelegt, das nach dem Zusammenbruch von Bretton Woods und der Einführung flexibler Wechselkurse wieder Stabilität in die europäischen Währungsbeziehungen bringen sollte, aber das Korsett brach. Statt zu flexiblen Wechselkursen zurückzukehren, setzte man sich mit der gemeinsamen Währung unter einen verschärften Zwang zur Angleichung.

Nach der Theorie des unbequemen Dreiecks lassen sich von den drei Zielen der Preisstabilität, Wechselkursstabilität und des freien Kapitalverkehrs zwischen Staaten immer nur zwei simultan verwirklichen.⁴ So muss der Kapitalverkehr beschränkt werden, um bei Wechselkursstabilität einen Inflationsimport zu verhindern. Hat jedes Land seine eigene Inflationsrate und herrscht freier Kapitalverkehr, wird man die Wechselkurse anpassen müssen. Diese beiden Erfahrungen gingen der Schaffung des Euro voraus. Mit seiner Einführung waren die Wechselkurse unabänderlich geworden, und den Kapitalverkehr hat man vollständig liberalisiert, so dass sich nun die unterschiedlichen Inflationsraten der einzelnen Länder in ihrer unterschiedlichen Wettbewerbsfähigkeit ausdrücken.

Um die aus der somit unterschiedlichen Krisenresistenz folgenden Spannungen zu verhindern, hatte man im Maastrichter Vertrag Konvergenzkriterien festgesetzt und erreichte vorübergehend damit auch eine Angleichung der Inflationsraten, der Zinssätze auf Staatsobligationen und indirekt sogar eine Angleichung der Lohnentwicklungen. Doch die Unterschiede der Wirtschaftsstile sind zu tief verankert, um durch solche Abreden auf Dauer nivelliert werden zu können. Statt die Staatsfinan-

2 Vgl. Tabelle in B. Schefold: The economic crisis and the Euro. Theoretical and political reactions to a singular historical experiment, in: M. Poettinger, A. Varsori (Hrsg.): Economic Crisis and New Nationalisms, German Political Economy as Perceived by European Partners, Proceedings of the International Conference held at Florence, 15.11.2012. In Vorbereitung, Bern 2014.

3 B. Eichengreen: Vom Goldstandard zum Euro. Die Geschichte des internationalen Währungssystems, Berlin 2000, S. 216.

4 Das Problem wird schon früh in Verbindung mit der Geschichte der Entwicklung vom EWS zum Euro analysiert von T. Padoa-Schioppa: The Road to Monetary Union in Europe. The Emperor, the Kings, and the Genies, Oxford 1994, S. 81.

zen neu zu ordnen, als mit der Einführung des Euro der Weg zur Staatsfinanzierung durch Geldschöpfung für Griechenland versperrt war, hat Athen die gesunkenen Zinsen ausgenutzt, so dass sich die Auslandsschuld zwischen 2001 und 2010 verzehnfachte.

Die Unterschiede der Lohnstückkostenentwicklung im selben Zeitraum sind wohl der wichtigste Indikator dafür, dass nicht alle Länder mit den durch die Einführung des Euro gegebenen neuen Spielregeln im Wettbewerb zurechtkamen. Die Lohnstückkosten stiegen in Deutschland nur um einige Punkte, im Durchschnitt der Währungsunion um 20%, bei den vorgenannten Problemländern Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien dagegen um 38%.⁵ Diese kolossale Verschiebung der Wettbewerbsfähigkeit stellt das letzten Endes entscheidende Problem dar. Vor einer Binnenabwertung durch Deflation von Preisen und Löhnen fürchtet man sich nicht ohne Grund, aber alle Methoden der Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit auf anderen Wegen wie durch Reformen der Verwaltung und Förderung von Innovationen sind langsam und unsicher; so muss ein großer Teil des Drucks schließlich durch Wanderungsbewegungen ausgeglichen werden.

Aber gibt es große Entwicklungsunterschiede nicht auch innerhalb von Staaten? Ist nicht in Italien das Bruttoinlandsprodukt in den reichen nördlichen Provinzen etwa doppelt so hoch wie in den armen des Südens? Der Staat hat dank seiner geschichtlichen und kulturellen, meist auch sprachlichen Einheit und des im Vergleich zu Europa viel höheren Ausgabenvolumens pro Kopf noch andere Möglichkeiten der Umverteilung als der lockere Staatenbund der Europäischen Union mit seiner im europäischen Währungsgebiet allerdings sehr souverän agierenden Zentralbank. Bei jeder staatlichen Investition, sei es der Bau einer Universität oder einer Kaserne, können regionale Gesichtspunkte berücksichtigt werden, und bei geeigneter Lohnpolitik und Ausbau der Infrastruktur wird die private Wirtschaft schließlich das Entscheidende beitragen, um ein vollständiges Zurückbleiben einzelner Regionen zu vermeiden, die überdies im homogeneren Kulturraum auch leichter durch Binnenwanderungen entlastet werden.

Politische Integration oder Rückzug?

Die Einführung des Euro war als politischer Schritt einzigartig, weil nun entweder rasch weitere folgen müssen, um die politische Integration voranzutreiben, oder in dieser

⁵ T. Niechoj et al.: Deutsche Arbeitskosten und Lohnstückkosten im europäischen Vergleich – Auswirkungen der Krise, IMK Report, Nr. 60, März 2011.

Die Autoren des Zeitgesprächs



Prof. Dr. Dres. h.c. Bertram Scheffold ist Lehrstuhlinhaber für VWL, insbesondere Wirtschaftstheorie an der Goethe-Universität Frankfurt.



Prof. Dr. Theresia Theurl ist Professorin für Volkswirtschaftslehre an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und zugleich geschäftsführende Direktorin des Instituts für Genossenschaftswesen.



Prof. em. Dr. Dr. h.c. Kirchgässner war Professor für Volkswirtschaftslehre und Ökonometrie sowie Direktor des Schweizerischen Instituts für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung an der Universität St. Gallen. Derzeit ist er Fellow des Wissenschaftskollegs zu Berlin.

oder allenfalls der nächsten Krise ein teilweiser Rückzug unausweichlich wird, wenn dies nicht geschieht; einen Stillstand der Integration kann es jetzt nicht geben. Für den Rückzug lassen sich verschiedene Möglichkeiten denken. Die Spaltung der Tschechoslowakei hat bewiesen, dass sogar ein ganzer Staat auseinandergenommen werden kann und die Teile davon zuletzt profitieren. Einfacher wäre die Einführung von Zweitwährungen neben dem Euro, wodurch an die Stelle der Währungsunion etwas Ähnliches träte, wie es die lateinische Münzunion einmal war. In dieser gab es einerseits strikte Äquivalente, nämlich zwischen den einzelnen Ländern austauschbare gemeinsame Münzen einheitlicher Qualität aus Edelmetall, andererseits eine jeweils nationale Ausgabe von Noten und Kupfergeld, und diese nationalen Gelder konnten gegenüber den Münzen auf- oder abwerten. Edgar Salin hat deshalb schon vor fünfzig Jahren vorgeschlagen, in der EWG erst einmal mit einer Münzunion zu beginnen, statt das allzu ehrgeizige Ziel einer Währungsunion zu verfolgen.⁶

Der andere Weg, bei gemeinsamer Währung vom Staatenbund zum Bundesstaat überzugehen, ist der schwierigere, aber eigentlich gewollte. Das erste Hindernis besteht im fehlenden Mut, sich offen und deutlich für diese Richtung zu erklären. Der Zwang zu handeln liegt nur für die Mitglieder des europäischen Währungsraumes vor, während die Länder, die ihm bewusst nicht beigetreten sind, insbesondere Großbritannien, ihm nicht unterliegen; sie können ein hämisches Lächeln nicht ganz unterdrücken. Dahinter steht das Unheil, das durch den Übertritt Großbritanniens von der EWG zur EFTA 1973 angerichtet wurde. Die 1959 geschaffene EFTA vereinigte mit Dänemark, Großbritannien, Norwegen, Portugal, Österreich, Schweden und der Schweiz Länder, die sich einem klassischen Liberalismus verpflichtet fühlten: möglichst vollständiger Freihandel und Freundschaft der Nationen, aber nur die nötigsten gemeinsamen Institutionen, während die alte EWG den vergangenen Krieg überwinden und ein gemeinsames kulturelles Erbe befestigen wollte, indem man an dem Bau eines Staates, an einem karolingischen Europa arbeitete, an das seit seinem Zerfall so oft erinnert worden ist. Das Nebeneinander zweier Europakonzepte war politisch sinnvoll und wirtschaftlich vorteilhaft. Gäbe es nun Großbritannien nicht mit seiner wirtschaftlichen Bedeutung, insbesondere durch den Finanzplatz London, würden die in 60 Jahren geschaffenen europäischen Institutionen mit dem Parlament in Straßburg ein recht tief verankertes und jedenfalls breites Fundament für den Bau des europäischen Hauses abgeben. Aber solange Großbritannien weder die EU ver-

lassen noch den Euro einführen möchte, regen sich die Bauarbeiter nicht.

Eine europäische Verfassung

Um weiterzukommen, müsste man die Pläne konkretisieren, eine europäische Verfassung ausarbeiten und sie durch eine ganze Reihe von Volksabstimmungen bringen. Zwei Gründe scheinen mir besonders wichtig, um zu erklären, weshalb man sich daran nicht heranwagt.

Da ist einmal das nicht nur politisch, sondern auch in seiner ökonomischen Dimension interessante Problem, wie die Verfassung föderalistisch auszugestalten wäre. Als Dante in seiner der Kirche ärgerlichen und auf den Index gesetzten Schrift „De monarchia“ ein europäisches Friedensreich unter dem Kaiser forderte, der seine Autorität nicht vom Papst, sondern von Gott unmittelbar empfangen, dachte er sich dieses Kaisertum nach dem Vorbild und in der Nachfolge des römischen Reiches, also in der Nachfolge des Augustus. Das Heilige Römische Reich, das Reich Ottos des Großen, hatte freilich, ungeachtet der Bedeutung der italienischen Besitzungen, einen deutschen Kaiser und bildete ein komplexes, weitverzweigtes Geflecht von Lebensverhältnissen, das der Vorstellung eines einheitlichen Staatsgebiets im modernen Sinn spottete. Und gleichzeitig mit Dante erhob sich in Frankreich ein Advokat, Pierre Dubois, der in einer Schrift über die Kreuzzüge eine französische Vorherrschaft empfahl, den jüngeren Bruder des französischen Königs zum Kaiser gewählt zu sehen hoffte, und noch andere europäische Throne mit französischen Prinzen besetzen wollte. So hat man sich immer schon ein gemeinsames Europa erträumt und damit je nach nationaler Herkunft verschiedene Vorstellungen verbunden. Soll Europa also föderalistisch sein, mit Fiskalkonkurrenz zwischen den einzelnen Gliedstaaten? Sind die großen Länder, insbesondere Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien, zu diesem Zweck in Länder und Regionen aufzuteilen, so dass die Kompetenzen von Berlin, Paris, Rom und Madrid vollständig entweder an eine obere oder an eine untere Ebene abgegeben werden? Das scheint sinnvoll, wenn man sich erinnert, welche Schwierigkeit die Asymmetrie zwischen dem großen Preußen und der Kleinheit der meisten anderen Staaten im deutschen Reich bereitete. Doch nicht nur in Frankreich würde sich Widerstand gegen eine solche Auflösung regen.

Aber zuletzt ist überhaupt die Frage, durch welche Ideen sich der schon früher herangewachsene, aber im 19. Jahrhundert kolossal gesteigerte, die alten europäischen Unversalien verschlingende Nationalismus überwinden lässt. In den Gründerzeiten der EWG waren für die Staatsmänner der Epoche wie Schumann und später De

6 E. Salin: Für eine europäische Währung, in: F. Bochud (Hrsg.): Fundamentale Fragen künftiger Währungspolitik, Veröffentlichungen der List-Gesellschaft, Bd. 46, Basel 1965, S. 199-219.

Gaulle, Adenauer, De Gasperi und Einaudi die Bildung und die gemeinsamen Lebensformen des alten Europa noch eine lebendige Gegenwart, trotz jenes Nationalismus. Ein europäisches Bewusstsein hatte sich erhalten bei den Kirchen, beim Adel und beim gehobenen Bürgertum, und es beruhte letzten Endes auf gemeinsamer Geschichte, der Antike und dem Humanismus. Dieses europäische Bewusstsein hatte seine wirtschaftliche Seite in dem damals noch sehr sichtbaren Faktum, dass

Europa und nur Europa mit den aus Europäern gebildeten ehemaligen Kolonien das geschaffen hatte, was Max Weber den modernen Kapitalismus nennt. Dieses geistig und wirtschaftlich zusammenhängende Europa verblasst heute und damit das Werden einer *Ratio publicae*, einer Staatsraison Europas, also des europäischen Wirtschaftsstils, wenn wir uns an diesen Begriff halten wollen. Ob pfadabhängiges pragmatisches Handeln einen Ersatz zu schaffen imstande ist, werden wir sehen.

Theresia Theurl

Institutionelle Rahmenbedingungen für einen Wettbewerb wirtschaftspolitischer Modelle

„In Vielfalt geeint“ – so lautet seit dem Jahr 2000 das Motto der Europäischen Union und soll zum Ausdruck bringen, dass es die verschiedenen europäischen Kulturen, Traditionen und Denkmuster sind, die in ihrem wettbewerblichen und in ihrem verhandelten Zusammenwirken unter anderem die Wohlfahrtseffekte der Europäischen Union hervorrufen sollen.¹ Es ist wohl zulässig, auch die wirtschaftspolitischen Modelle in die identifizierte Heterogenität einzubeziehen.

Sowohl die dezentrale Koordination durch Wettbewerb als auch eine verhandelte Koordination durch die Mitgliedstaaten prägten von Beginn an den EU-Integrationsprozess im wirtschaftlichen Bereich. Einzelne EU-Integrationsphasen unterscheiden sich auch durch das Mischungsverhältnis zwischen Wettbewerb und Koordination wirtschaftspolitischer Aktivitäten. Eine markante Phase ist die Vorbereitung der Europäischen Währungsunion. Selbst ein Akt der verhandelten oder bürokratischen Koordination sollte ihre Funktionsfähigkeit gerade durch den Wettbewerb wirtschaftspolitischer Regime abgesichert werden. Dieser Zusammenhang wird im Mittelpunkt dieses Beitrages stehen. Markant ist auch die aktuelle Entwicklung, in der die wirtschaftspolitische Koordination als Ergebnis von Verhandlungsprozessen deutlich im Vordergrund steht. Diese soll hier nicht detailliert beschrieben werden, sondern Ausgangspunkt der These sein, dass sie ihren Bedeutungsgewinn dem Ausbleiben wirtschaftspolitischer Wettbewerbsprozesse in der Eurozone zu verdanken hat.

Wirtschaftspolitische Koordination als Ergebnis von Verhandlungen

Die Europäische Union hat sich mit ihrem Übergang zu einer Währungsunion und durch den großzügigen Umgang mit ihren eigenen Regeln in ein Integrationsgebilde transformiert, dessen Anreizstrukturen einem wirtschaftspolitischen Wettbewerb entgegenstehen. Nicht die dezentrale Koordination durch Wettbewerb ist inzwischen der Mechanismus des Zusammenwirkens in der Wirtschaftspolitik, sondern eine zentrale Koordination. Diese entspricht Verhandlungslösungen und Monitoringprozessen auf der EU-Ebene, die die als notwendig eingeschätzten Maßnahmen sicherstellen sollen. Diese Form der Koordination der Wirtschaftspolitik nimmt unterschiedliche Intensitätsgrade an, freiwillig oder verpflichtend, auf allgemeinen Regeln oder auf diskretionären Maßnahmen beruhend, bei der gemeinsamen Euro-Währung bis zur vollständigen Abgabe von nationalen Kompetenzen reichend. In der Eurozone sind die Fiskalregeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts ebenso in diese Kategorie einzuordnen wie alle Maßnahmen der sogenannten Euro-Rettung. Während erstere noch dazu gedacht waren, wirtschaftspolitischen Wettbewerb zu ermöglichen, dienten letztere bereits dazu, ihn auszuschalten. In diese Richtung ging es im Zuge der zahlreichen Bestrebungen einer krisenvermeidenden Veränderung der EU-Governance weiter.²

Im Herbst 2013 hat erstmals „Europa 2020“ – eine umfassende Langfriststrategie der Europäischen Union und

¹ Vgl. http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/motto/index_de.htm.

² Vgl. A. Heise: European Governance: Institutionelle Reformen nach der Krise, in: Wirtschaftsdienst, 91. Jg. (2011), H. 9, S. 634-642; sowie S. Lechner, R. Ohr: Governancestrukturen in der EU – Neue Herausforderungen durch Vertiefung und Erweiterung der Gemeinschaft, in: R. Ohr (Hrsg.): Governance in der Wirtschaftspolitik, Berlin 2010, S. 143-171.

Nachfolgerin der Lissabon-Strategie – gegriffen, die als der aktuelle Rahmen der wirtschaftspolitischen Koordination verstanden werden kann.³ Es handelt sich um eine Koordination wirtschaftspolitischer Maßnahmen in wachstumsrelevanten Bereichen, verbunden mit einem systematisierten und standardisierten Monitoring-Prozess der Mitgliedstaaten durch die EU. In Kombination mit der finanzpolitischen Koordinierung des Stabilitäts- und Wachstumspakts umfasst das „Europäische Semester“ den größten Teil der komplex gewordenen wirtschafts- und finanzpolitischen Koordination und Überwachung. Für die Mitgliedstaaten erfordert diese die Verabschiedung nationaler Reformprogramme, eine mittelfristige Finanzplanung sowie die Vorlage jährlicher Haushaltspläne. Die EU-Gremien erarbeiten neben den Stellungnahmen zu den nationalen Haushalten länderspezifische Empfehlungen, die auch Vergleiche relevanter Daten zwischen EU-Staaten enthalten und die vor allem auf die Wettbewerbsfähigkeit sowie die Vermeidung makroökonomischer Ungleichgewichte der Mitgliedstaaten abzielen. In diesem Prozess soll z.B. Deutschland einer vertieften Prüfung wegen seiner „zu großen Leistungsbilanzüberschüsse“ unterzogen werden. Die einzelnen Instrumente der Koordination sind in unterschiedlichen Programmen zusammengefasst: Europa 2020, Europäisches Semester, Sixpack, Twopack, Fiskalpakkt.⁴

Wirtschaftspolitischer Wettbewerb als dezentrale Koordination

Der Status quo zeigt, dass wenig von einem Wettbewerb wirtschaftspolitischer Modelle in der Europäischen Union geblieben ist. Doch im Vorfeld der Europäischen Währungsunion wurde er als ein geeigneter Mechanismus interpretiert, ihre Funktionsfähigkeit trotz der Heterogenität der Mitgliedstaaten in ihren Wirtschaftsstrukturen, ihrem Entwicklungsstand und ihren wirtschaftspolitischen Präferenzen sicherzustellen.⁵ Der wirtschaftspolitische Wettbewerb würde die Staaten disziplinieren und in ihrem eigenen Interesse jene Wirtschaftspolitik hervorbringen, die eine adäquate Begleitung der gemeinsamen Währung sei.⁶ Tatsächlich ist der wirtschaftspolitische Wettbewerb ein Anpassungs- und Ausgleichsmechanismus für eine

Währungsunion mit heterogenen Mitgliedern. Doch wirtschaftspolitische Wettbewerbsprozesse unterblieben, weil die relevanten Regeln zwar verabschiedet, jedoch nicht eingehalten wurden. Dass die folgenden Fehlentwicklungen auch zu einem Wechsel des wirtschaftspolitischen Koordinationsmechanismus führten, gilt es nun zu konkretisieren.

In der Euro-Diskussion der 1990er Jahre bezog sich die Wettbewerbsforderung sowohl auf die Makro- und Finanzpolitik als auch auf die Mikropolitik, insbesondere die Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik.⁷ Hintergrund war die Übertragung des Wettbewerbsmodells der Güter- und Faktormärkte, in dem die bekannten Mechanismen zu den besten Lösungen führen. Dieses Modell wird in der wirtschaftspolitischen Diskussion auf den Wettbewerb zwischen institutionellen Regimen – also auch wirtschaftspolitischen Modellen – übertragen.⁸ In diesem Kontext bieten Regierungen wirtschaftspolitische Konzepte an, die einen Wettbewerb um einzelwirtschaftliche Aktivitäten auf den Güter- und Faktormärkten anstoßen. Dieser Wettbewerb ist grundsätzlich in der Lage, Anreiz-, Macht- und Wissensprobleme zu lösen. So zeigen sich nicht nur heterogene wirtschaftspolitische Präferenzen in den Mitgliedstaaten, sondern es werden Informationen über alternative wirtschaftspolitische Regime verfügbar. Die Macht der Regierung an einer falschen Wirtschaftspolitik festzuhalten, sinkt mit den Kosten, die mit der Exit-Option für Bürger und Unternehmen verbunden sind. Die Abwanderungsdrohung diszipliniert daher die Regierungen und löst Wettbewerbsdruck auf die politischen Akteure aus. Die institutionelle Arbitrage der Ab- und Zuwanderung entspricht nun der Wettbewerbsautomatik auf den Güter- und Faktormärkten. Entscheidet sich eine hinreichende Zahl heimischer und ausländischer Akteure für einen Standortwechsel, steigt der Druck zu einer Korrektur des wirtschaftspolitischen Regimes.

Voraussetzungen für wirtschaftspolitischen Wettbewerb

Wirtschaftspolitischer Wettbewerb kommt jedoch nicht voraussetzungslos in Gang.⁹ Erstens müssen negati-

3 Vgl. M. Ringel: Europa 2020 und das europäische Semester: Die neue Koordination der Wirtschaftspolitik in der EU, in: WiSt, Nr. 11/2011, S. 590-595; sowie I. Bischoff, F. Blaeschke: Wirtschaftspolitische Steuerung im Rahmen von Europa 2020: der Trade-off zwischen Qualitätswettbewerb und Window-Dressing, in: T. Theurl (Hrsg.): Europa am Scheideweg, Berlin 2013, S. 87-110.
4 Vgl. für viele Details und ihr Zusammenwirken Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2013/14, 4. Kapitel, Ziffern 336-354.
5 Vgl. J. Frankel, A. Rose: The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria, CEPR Discussion Paper, Nr. 1473, London 1996.
6 Vgl. P. de Grauwe: Alternative Strategies towards Monetary Union, in: European Economic Review, Vol. 39 (1995), Nr. 3-4, S. 483-491.

7 Vgl. Commission of the European Communities: One market, One Money, Brüssel 1990; dazu auch T. Theurl: Vernachlässigung wirtschaftspolitischer Interdependenzen im Vertrag von Maastricht: Integrationspolitische Konsequenzen, in: W. Zohlnhöfer (Hrsg.): Europa auf dem Weg zur Politischen Union?, Berlin 1996, S. 33-47.
8 Vgl. stellvertretend für zahlreiche Literaturquellen V. Vanberg: Systemtransformation, Ordnungsevolution und Protektion: Zum Problem der Anpassung von Wirtschaftssystemen an ihre Umwelt, in: D. Casel (Hrsg.): Institutionelle Probleme der Systemtransformation, Berlin 1997, S. 11-41.
9 Vgl. T. Theurl: Globalisierung als Selektionsprozess ordnungspolitischer Paradigmen, in: H. Berg (Hrsg.): Globalisierung der Wirtschaft: Ursachen – Formen – Konsequenzen, Berlin 1999, S. 23-49.

ve Auswirkungen der heimischen Wirtschaftspolitik für Bevölkerung und Unternehmen spürbar oder erwartet werden, z.B. eine realwirtschaftliche Verschlechterung oder eine Erhöhung der Finanzierungskosten. Zweitens müssen die Regierungen darauf tatsächlich mit einer Veränderung ihrer Wirtschaftspolitik reagieren, weil sie sonst mit Sanktionen zu rechnen hätten. Solche Sanktionen stammen in erster Linie von den eigenen Wählern, ergänzt um solche für Regelverstöße gegen Vereinbarungen mit den Wettbewerbern, sofern diese glaubwürdig sind. Die inhärente Automatik der Wettbewerbskräfte der Güter- und Faktormärkte fehlt dem institutionellen Wettbewerb jedoch. Er entsteht vielmehr durch die Vermittlung des politischen Wettbewerbs. Die Theorie des institutionellen Wettbewerbs berücksichtigt diese starken Voraussetzungen für das Auftreten von Wettbewerbsprozessen sehr wohl, allerdings finden sie sich nicht in der EU-Argumentation, die auf eine eher oberflächliche Assoziation mit dem Güter- und Faktormarktwettbewerb setzt und entscheidende Faktoren ausblendet.

Damit verliert die Erwartung eines Wettbewerbs wirtschaftspolitischer Modelle in der Eurozone jedoch auch ihren Realitätsbezug. Denn wenn es um wirtschaftspolitische Regime und ihren Wandel geht, zeigt sich eine Komplexität und Sperrigkeit, die dem Wettbewerb auf Märkten fehlt und die in der EU auch die politischen Koordinationsmechanismen widerspiegeln. Selbst ohne diese zu berücksichtigen wirken für die Vereinbarung wirtschaftspolitischer Reformen zwei Ebenen mit ihren jeweils eigenen Anreizstrukturen zusammen. Dies ist einerseits die Koordination einzelwirtschaftlicher Entscheidungen und der Regeln dafür – die Mikro-governance – und andererseits die Festlegung der konstitutionellen und institutionellen Vereinbarungen einer Gesellschaft, also die Makro-governance. Zu diesen zählen auch die Aufgaben, die von einer Gesellschaft dem Staat übertragen werden und damit zusammenhängend die Wahl des wirtschaftspolitischen Modells. Das einzelwirtschaftliche Geschehen ist im Sinne einer gesellschaftlichen Organisationspyramide eingebettet in formelle und informelle Regeln.¹⁰ Im Ergebnis gewinnen Pfadabhängigkeiten und Beharrungstendenzen sowie Verzögerungen von Anpassungsprozessen Bedeutung. Ein Wettbewerbsprozess wirtschaftspolitischer Modelle kommt dann nicht in Gang, weil eine (ordnungs-)politische Einbettung dafür sorgt, dass die Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaates nicht beliebig ist und sich wirtschaftspolitische Präferenzen zwischen den Bürgern einzelner EU-Mitgliedstaaten unterscheiden.

10 Vgl. O. E. Williamson: The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead, in: Journal of Economic Literature, 38. Jg. (2000), S. 595-613; sowie T. Theurl: Ist Governance mehr als Wirtschaftsordnung und Institutionen?, in: R. Ohr (Hrsg.): Governance in der Wirtschaftspolitik, Berlin 2010, S. 9-39.

Die Wahl seines wirtschaftspolitischen Modells hat eine Gesellschaft nicht zufällig getroffen, sondern ist in ihrem konstitutionellen Rahmen verankert. Ob das eine oder das andere wirtschaftspolitische Regime erfolgreicher ist, zeigt sich in den Austauschverhältnissen auf den Güter- und Faktormärkten.

Inhalte wirtschaftspolitischer Modelle

Holzschnittartig können die in EU-Mitgliedstaaten verwirklichten wirtschaftspolitischen Modelle zwei Kategorien zugeordnet werden. Umgesetzt werden erstens ein eher ordnungs- und regelbetontes Regime mit der Zielsetzung Marktversagen vorzubeugen oder zu korrigieren und zweitens eine stärker interventionsorientierte Politik, die sich darüber hinausgehenden Aufgaben verschrieben hat und dafür ergebnisorientierte Eingriffe in wirtschaftliche Prozesse präferiert. Im Vorfeld der Währungsunion wurde argumentiert, dass die gemeinsame Währung einen wirtschaftspolitischen Wettbewerb in Gang setzen würde, dessen Ergebnis ein ordnungspolitisches Regime sein würde, sowohl in der Makropolitik als auch auf den Arbeitsmärkten.¹¹ Weder die entsprechenden Prozesse noch deren Ergebnisse sind jedoch eingetreten, was auf die Anreizstrukturen zurückzuführen ist, die durch die Währungsunion geschaffen wurden.

Als erste Voraussetzung für wirtschaftspolitische Wettbewerbsprozesse wurde die Wahrnehmbarkeit negativer Auswirkungen in den Mitgliedsländern formuliert. In der Eurozone brachten die Austauschverhältnisse auf den Güter- und Faktormärkten die Einschätzung unterschiedlicher wirtschaftspolitischer Modelle jedoch nicht mehr zum Ausdruck. Daher wurde auch nicht mit einer typischen Reallokation von Gütern und Faktoren reagiert. Mit dem Fehlen von eurozoneninternen Wechselkursen sind entsprechende Informationen nicht mehr unmittelbar verfügbar- und beobachtbar, mit der Bailout-Vermutung sowie der Verletzung tragender Regeln der Euro-Union verloren Risikoprämien in Zinssätzen ihre steuernde Wirkung und mit den später folgenden Hilfsprogrammen sowie einer äußerst expansiven Geldpolitik trat der Druck zu wirtschafts- und finanzpolitischen Reformen in den Hintergrund. Die Exit-Drohung von privaten Akteuren, die einen spürbaren wirtschaftspolitischen Wettbewerb hätte auslösen sollen, unterblieb. Sie verkehrte sich geradezu in ihr Gegenteil und wirkte als Einladung zu rentablen Transaktionen in Mitgliedsländern mit Anpassungsbedarf. Entsprechend wurden die den realen Wechselkursen

11 Vgl. z.B. P. Bofinger: Europa: Ein optimaler Währungsraum?, in: B. Gahlen, H. Hesse, H. Ramser (Hrsg.): Europäische Integrationsprobleme aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, Tübingen 1994, S. 125-151.

inhärenten Informationen nicht zu einem Regimewechsel genutzt, und die wirtschaftspolitischen Auflagen der diversen Hilfsprogramme sind nicht in der Lage die fehlenden Wettbewerbskräfte zu kompensieren. In einer solchen Konstellation bleiben unterschiedliche wirtschaftspolitische Modelle in einem einheitlichen Währungsraum nebeneinander bestehen und da die Rückkoppelung mit ihren Ergebnissen unterbleibt, kommen auch keine Wettbewerbsprozesse in Gang. So stellte sich die Situation in der Eurozone in den vergangenen Jahren dar. Selbst auf größere Unterschiede in den staatlichen Finanzierungsbedingungen wurde ebenso wenig mit einer Änderung des wirtschaftspolitischen Regimes reagiert wie auf eine schlechte Performance auf dem Arbeitsmarkt. Der seinerzeit als selbstverständlich vorausgesetzte wirtschaftspolitische Wettbewerb hat also weder in den ersten Jahren der Euro-Währungsunion stattgefunden noch wurden seine Kräfte in das folgende Krisenmanagement einbezogen.

Wettbewerbshemmende Anreize der politischen Governance

Dies kann damit erklärt werden, dass auch die zweite Voraussetzung, die Befürchtung von Sanktionen im Falle eines Unterlassens wirtschaftspolitischer Reformen, nicht erfüllt ist. Dass wirtschaftspolitische Präferenzen in

der Makro-governance verankert sind und wirtschaftspolitische Regime im politischen Prozess geändert werden müssen, ist eine massive Bremse für Wettbewerbsprozesse, die zu einem Regime führen sollen, das die Performance auf den Güter- und Faktormärkten verbessert. Solange Politiker von den Bürgern der Mitgliedstaaten gewählt werden, haben sie Anreize, an ihrem Modell der Wirtschaftspolitik auch dann festzuhalten, wenn es unterlegen ist und/oder die Union belastet, von der Gesellschaft jedoch als das Richtige eingeschätzt wird.¹²

Dieser Zusammenhang relativiert die Glaubwürdigkeit wirtschaftspolitischer Auflagen, die mit diversen Hilfsprogrammen verbunden sind. Dies zeigen nicht nur die Entwicklungen in den südeuropäischen Euro-Mitgliedsländern, sondern auch die Wirtschaftspolitik Frankreichs. Die EU-Governance ist einem Wettbewerb wirtschaftspolitischer Modelle, der einmal die nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit dieses Integrationsraumes sichern sollte, nicht mehr förderlich. Die Voraussetzungen für sein Wirken wurden zunehmend ausgehöhlt, seine wohlfahrtsfördernden Kräfte stellen sich nicht voraussetzungslos ein. Ohne fundamentale Reformen der Zusammenarbeit wird dies auch so bleiben.

¹² Vgl. T. Theurl: EINE gemeinsame Währung für Europa. 12 Lehren aus der Geschichte, Innsbruck 1992.

Gebhard Kirchgässner

Lernen durch Maßstabswettbewerb – das Beispiel der Schuldenbremse

Wettbewerb ist ein allgegenwärtiges Phänomen. Er hat – wie alles – Vor- und Nachteile. Er lässt sich gestalten, gelegentlich sogar unterdrücken, aber dann tritt er häufig in anderer Form und/oder an anderer Stelle wieder auf.¹ Dies gilt auch für den Systemwettbewerb, d.h. den Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Wirtschaftsordnungen bzw. unterschiedlichen Wirtschaftspolitiken, je nachdem ob wir die konstitutionelle Ebene oder jene des laufenden politischen Prozesses betrachten. Mit der Globalisierung ist er international bedeutsamer geworden, und je nachdem, ob man seine Vor- oder Nachteile stärker gewichtet, wird man dies entweder begrüßen² oder als problematisch anse-

hen.³ Aber auch hier gilt, dass er sich im Allgemeinen nicht ohne Kosten vermeiden lässt.

Dieser Wettbewerb tritt auf den verschiedensten Ebenen auf: als internationaler Wettbewerb zwischen souveränen Staaten, als Wettbewerb zwischen Staaten einer überstaatlichen Institution wie der Europäischen Union sowie innerhalb eines Staates zwischen den Gebietskörperschaften unterhalb der nationalen Ebene. Besonders stark ist letzterer in föderalen Staaten ausgeprägt. Üblicherweise wird dabei vor allem der Preiswettbewerb diskutiert, insbesondere der Steuerwettbewerb.⁴ Vermutlich noch wichtiger ist jedoch der Maßstabswettbewerb, der

¹ Vgl. hierzu G. Kirchgässner: Wettbewerb: Fluch und/oder Segen?, in: Aussenwirtschaft, 67. Jg. (2011), S. 417-447.

² Vgl. z.B. H. Siebert: Disziplinierung der nationalen Wirtschaftspolitik durch die internationale Kapitalmobilität, in: D. Duwendag (Hrsg.): Finanzmärkte im Spannungsfeld von Globalisierung, Regulierung und Geldpolitik, Berlin 1998, S. 41-67.

³ Vgl. z.B. H.-W. Sinn: The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition, in: Journal of Public Economics, 66. Jg. (1997), S. 247-274.

⁴ Vgl. z.B. L. P. Feld: Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution, Tübingen 2000.

dort spielt, wo man Leistungen verschiedener Gebietskörperschaften in bestimmten Politikbereichen und/oder die Auswirkungen unterschiedlicher Institutionen miteinander vergleichen kann. Dabei ist der institutionelle Wettbewerb stärker, wenn den Individuen nicht nur Widerspruch („voice“), sondern auch Abwanderung („exit“) als Reaktion auf staatliches Handeln zu Verfügung steht.⁵

Besonders stark ausgeprägt ist dieser Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie, was den Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften innerhalb eines Landes angeht, zwischen den Kantonen der Schweiz. Sie verfügen – im Gegensatz z.B. zu den deutschen Ländern und österreichischen Bundesländern – über weitgehende Steuerautonomie, weshalb sich der Wettbewerb auf beide Seiten ihrer Aktivitäten, die Erfüllung ihrer Aufgaben sowie deren Finanzierung beziehen kann und auch bezieht. Dabei spielen sowohl der Preis als auch der Maßstabswettbewerb eine wesentliche Rolle.

Nicht nur, aber vor allem innerhalb eines föderalen Staates ist auch „experimentelle Wirtschaftspolitik“ möglich. Selbstverständlich handelt es sich hier nicht um – im strengen Sinn – kontrollierte Experimente, da in der realen Wirtschaftspolitik die dafür erforderlichen Ceteris-Paribus-Bedingungen kaum jemals erfüllt sein können. Dennoch kann man von einer Politik, die in einem Kanton getestet wird, in anderen Kantonen lernen und je nachdem, wie das Experiment ausgefallen ist, die Finger davon lassen, eine modifizierte Form der Maßnahmen ergreifen oder die getestete Politik (weitestgehend) übernehmen.

Man kann davon ausgehen, dass solche Experimente eher in föderalen als in unitarischen Staaten stattfinden, da die Unterschiede in den Präferenzen bzw. der politischen Ausrichtungen es möglich machen, dass solche Experimente in einem Gliedstaat von einer (politischen) Mehrheit getragen werden, die auf nationaler Ebene keine Unterstützung fänden. Insofern dürften föderale Staaten innovativer sein als unitarische Staaten.

Ein Beispiel für ein solches Experiment, das „positiv“ ausgefallen ist und auf das unten näher eingegangen wird, sind die kantonalen Schuldenbremsen; ein Beispiel mit „negativem“ Ausgang ist die Einführung von Umweltzertifikaten in den beiden Basel zu Beginn der 1990er Jahre. Sie waren so ausgestaltet, dass kein Handel stattfand, weshalb man das Experiment wieder eingestellt und we-

der in Basel noch in anderen Kantonen weiter verfolgt hat.⁶ Es wäre sehr viel teurer gewesen, wenn man dieses Experiment in der ganzen Schweiz durchgeführt hätte.

Die Schweiz wird häufig als Beispiel für Europa bzw. die Europäische Union herangezogen.⁷ Angesichts dessen, dass hier Menschen verschiedener Kulturen mit verschiedenen Muttersprachen seit 1848 in einem Bundesstaat als Willensnation zusammenleben, drängt sich dieser Vergleich auf. Trivialerweise können ihre Institutionen jedoch nicht eins zu eins übernommen werden, und es ist auch problematisch, daraus einzelne Elemente zu übernehmen, ohne deren institutionelle Umgebung zu berücksichtigen. Dennoch kann Europa Einiges von der Schweiz lernen. Dies gilt auch und gerade für den Wettbewerb in der Wirtschaftspolitik, da er, soweit er zwischen den Schweizerischen Kantonen zu sinnvollen Ergebnissen führt, auch zwischen europäischen Nationen möglich sein sollte, ohne dass daraus ein „Race to the Bottom“ resultieren müsste. Aber auch Deutschland kann hier lernen. Dies soll am Beispiel der Schuldenbremsen aufgezeigt werden.

Schuldenbremsen in der Schweiz

Eines der wesentlichen Probleme eines föderalen Staates mit (weitgehender) fiskalischer Autonomie der sub-nationalen Ebenen ist die Sicherstellung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen. Der Bund mag zwar gewisse Regeln einhalten, aber wenn Länder und Gemeinden sich nicht an entsprechende Vorgaben halten, droht der Gesamtstaat sich übermäßig zu verschulden. Diese Problematik, der man sich im letzten Jahrzehnt in Deutschland zunehmend bewusst wurde, hat 2009 zur Einführung der Schuldenbremsen für Bund und Länder geführt.⁸

Vorbild war die eidgenössische Schuldenbremse, welche die Schweizer in der Abstimmung vom 2.12.2001 beschlossen hatten, die seit Beginn 2008 voll in Kraft ist und bisher sehr erfolgreich war; ihre Bestimmungen konnten selbst in der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise eingehalten werden, und die öffentliche Verschuldung der Schweiz ist seit Mitte des letzten Jahrzehnts deutlich zu-

5 Zu diesen Mechanismen siehe die klassische Arbeit von A. O. Hirschman: *Exit, Voice, and Loyalty*, Cambridge (Mass.) 1970; deutsche Übersetzung: *Abwanderung und Widerspruch*, Tübingen 1974.

6 Zur Einführung von Umweltzertifikaten in Basel-Stadt und Basel-Landschaft siehe E. Staehelin-Witt, A. Spillmann: *Emissionshandel: Erfahrungen in der Region Basel und neue Ansätze*, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht*, 17. Jg. (1994), S. 207-223.

7 Vgl. z.B. G. Kirchgässner, W. W. Pommerehne: *Tax Harmonization and Tax Competition in the European Union: Lessons from Switzerland*, in: *Journal of Public Economics*, 60. Jg. (1996), S. 351-371, aber auch *Young European Swiss: Wie kann die Schweiz der EU ein gutes Beispiel sein?*, <http://www.y-e-s.ch/de/archiv/2013/01/08/wie-kann-die-schweiz-der-eu-ein-gutes-beispiel-sei/> (2.12.2013).

8 Grundgesetzänderung vom 29.6.2009, BGBl 2009, Teil 1, Nr. 48, S. 2248-2250, Nr. 53, S. 2702-2712.

rückgegangen.⁹ Sie sieht vor, dass sich die Ausgaben an den – um einen Konjunkturfaktor bereinigten – Einnahmen ausrichten müssen. Die Verschuldung des Bundes soll nicht weiter ansteigen, sondern eher abgebaut werden, weshalb sein Budget über den Konjunkturverlauf hinweg ausgeglichen zu sein hat. Ähnliches gilt heute in Deutschland: Dem Bund ist ab 2016 nur noch eine sehr geringe Neuverschuldung erlaubt, während die Länder ab 2020 konjunkturbereinigt ausgeglichene Haushalte aufzuweisen haben.

Bemerkenswert an der Regelung für die deutschen Länder ist, dass sie sich an der Regelung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und nicht an jenen der Schweizerischen Kantone orientiert.¹⁰ Diese sind sehr viel älter; der Kanton St. Gallen hat seine Schuldenbremse bereits 1929 eingeführt, und sie gilt mit einer geringfügigen Modifikation bis heute. Sie hat dazu geführt, dass der Kanton St. Gallen heute zwar vergleichsweise „arm“ aber de facto schuldenfrei ist; den Finanzausgaben von 23,5 Mio. CHF standen 2011 Finanzeinnahmen von 146,8 Mio. CHF gegenüber.¹¹

Dem Vorbild des Kantons St. Gallen schloss sich 1960 der Kanton Freiburg an. Seit den 1990er Jahren folgten die meisten anderen Kantone, wobei teilweise massive Budgetprobleme den Anstoß gaben. Ende 2012 hatten nur noch fünf Kantone, Appenzell Innerrhodens, Schaffhausen, Schwyz, Tessin und Zug keine entsprechende Regelung.¹² Dabei unterscheiden sich die Regelungen zum Teil deutlich von jener des Kantons St. Gallen: Die Entscheidung, eine Schuldenbremse einzuführen, bleibt jedem Kanton überlassen, und er ist auch frei in der Ausgestaltung.

Die Kantone sahen sich unter anderem deshalb zu diesen Schritten veranlasst, weil die No-Bailout-Regel in der Schweiz glaubhaft ist: Zwar gibt es einen Finanzausgleich zur Unterstützung der finanzschwachen Kantone, aber kein Kanton kann darauf hoffen, im Fall einer Finanzkrise von den anderen Kantonen oder dem Bund zusätzliche Fi-

nanzhilfen zu bekommen. Schließlich kann er durch Steuererhöhungen seine Einnahmensituation verbessern. So reagiert z.B. der Kanton St. Gallen in seiner derzeitigen Finanzkrise sowohl mit einer Beschneidung der Ausgaben als auch mit einer Steuererhöhung.¹³

Die anderen Kantone haben offensichtlich von den Kantonen St. Gallen und Freiburg gelernt, dass Schuldenbremsen ein wirkungsvolles Instrument sein können, um die öffentlichen Finanzen nachhaltig zu gestalten. Man kann dies als ein Beispiel für positive Auswirkungen des Maßstabswettbewerbs interpretieren. Auch die Einführung der eidgenössischen Schuldenbremse im Jahr 2001 kann man als Lernen im Rahmen des Maßstabswettbewerb interpretieren, wobei solches Lernen, wie dieses Beispiel zeigt, sich auch auf Vorbilder anderer staatlicher Ebenen beziehen kann.

Schuldenbremsen in Deutschland und in der Europäischen Union

Auch Deutschland hat, wenn man so will, von der Schweiz gelernt, indem es die Schuldenbremse der Eidgenossenschaft für sich übernommen hat. Zumindest bezüglich der Bundesländer ist dies aber eher kritisch zu betrachten, da man anscheinend nicht gesehen hat, dass die kantonalen Schuldenbremsen eine andere Struktur aufweisen, die zumindest für die kleineren deutschen Länder angemessener gewesen wäre.

Es gibt zwei grundsätzliche Unterschiede zwischen den kantonalen Regeln und jenen für die deutschen Länder. Erstens haben die deutschen Länder praktisch keine Steuerautonomie; ihre fiskalische Autonomie beschränkt sich auf die Ausgabenseite. Eine wirksame Schuldenbremse setzt jedoch voraus, dass man im Notfall auch auf der Einnahmenseite reagieren kann. Andernfalls ist eine No-Bailout-Regel nicht glaubhaft. Zweitens berücksichtigen die kantonalen Schuldenbremsen die Investitionen gesondert. Neben dem laufenden Budget gibt es einen Investitionshaushalt. Insbesondere kleine fiskalische Einheiten können größere Investitionen nicht aus dem laufenden Budget finanzieren. Daher dürfen für Investitionen Schulden aufgenommen werden, die jedoch nach strikten Regeln abgeschrieben werden müssen, sodass daraus keine langfristigen Schulden erwachsen; die Abschreibungen sind jeweils in den laufenden Haushalt einzustellen. Beide Elemente fehlen bei den Schuldenbremsen der deutschen Länder. Daher ist abzusehen, dass insbesondere finanzschwache kleine Länder 2020 nicht in der Lage sein werden, dauerhaft ein ausgeglichenes Budget vorzulegen.

¹³ Daneben werden auch Aufgaben auf die Gemeinden verschoben, was dort zu Steuererhöhungen führen kann.

⁹ Vgl. Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2013, elektronische Version, Tabelle T18.4.1.1.

¹⁰ Zu den kantonalen Schuldenbremsen siehe G. Kirchgässner: Fiscal Institutions at the Cantonal Level in Switzerland, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 149. Jg. (2013), S. 139-166.

¹¹ Gemessen am Volkseinkommen pro Kopf lag er 2005 an 19. Stelle der 26 Kantone und damit um 17% unter dem schweizerischen Durchschnitt. Vgl. hierzu: Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2013, elektronische Version, Tabelle T4.6.1.1. Zu den Finanzausgaben und -einnahmen des Kantons St. Gallen siehe <http://www.efv.admin.ch/dokumentation/finanzstatistik/berichterstattung.php>, FS-Modell Kantone, Kanton Sankt Gallen (2.12.2013).

¹² Siehe Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren: Finanzpolitische Regeln der Kantone: Ausgaben-, Defizit- und Schuldenbremsen, Stand: 18.12.2012, Bern, http://www.fdk-cdf.ch/121218_hh-regeln_update_def_d.pdf (2.12.2013).

Dazu kommt, dass die kantonalen Schuldenbremsen in Eigeninitiative der Kantone entstanden sind; es gab keinerlei politischen Druck von außen, solche Regelungen einzuführen. Sie entsprechen offenbar dem Willen der Bevölkerung; schließlich hätte man in einem Referendum deren Einführung auch ablehnen können. Daher kann man auch davon ausgehen, dass sie eingehalten werden. In Deutschland sind die Schuldenbremsen dagegen von oben oktroyiert worden; die einzelnen Länder hatten keine Möglichkeit, für sich zu entscheiden, ob sie eine solche Regelung einführen wollen oder nicht.

Man kann sich fragen, was die Landesregierungen dazu bewogen hat, im Bundesrat einer solchen Regelung zuzustimmen, obwohl klar sein musste, dass zumindest einige Länder sie nicht einhalten werden. Hier dürften zwei Gründe ausschlaggebend gewesen sein. Zum einen haben genau diese Länder dafür, dass sie zugestimmt haben, zusätzliche Finanzmittel erhalten. Zweitens dürfte ihnen bewusst gewesen sein, dass bei Verletzung dieser Regeln keine ernsthaften Sanktionen zu befürchten sind; der Tadel, den der Stabilitätsrat aussprechen kann, mag zwar unangenehm sein, ist aber nicht wirklich einschneidend. Zudem dürfte es genügend Ausweichmöglichkeiten geben, sodass manche Länder die Schuldenbremse zwar formal einhalten mögen, aber faktisch doch verletzen.

Im Rahmen des am 2.3.2012 von 25 EU-Staaten geschlossenen „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ (Fiskalpakt) sollen die anderen Mitgliedsländer der Europäischen Union von Deutschland lernen, indem sie die deutsche Schuldenbremse für sich übernehmen. Auch hier ist es wiederum nicht eine eigenständige Entscheidung der betroffenen Länder. Die Übernahme dieser ursprünglich von Deutschland und Frankreich vorgeschlagenen Regelung wird im Wesentlichen dadurch motiviert, dass ein Land, das nicht teilnimmt, keinen Anspruch auf Hilfen aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus hat sowie dass es möglicherweise auf den Finanzmärkten mit hö-

heren Zinsen „bestraft“ werden wird.¹⁴ Inwieweit diesem mehr oder weniger erzwungenen Fiskalpakt dauerhafter Erfolg beschieden sein wird als dem früheren Stabilitäts- und Wachstumspakt, bleibt abzuwarten.

Abschließende Bemerkungen

Wettbewerb in der Wirtschaftspolitik ist nicht in erster Linie Preiswettbewerb, sondern wohl in den meisten Fällen eher Maßstabs- bzw. Qualitätswettbewerb. Dessen Wirkung kann man am Beispiel der Schuldenbremsen aufzeigen, die ihren Weg vom Kanton St. Gallen über weitere Schweizer Kantone zur Eidgenossenschaft und von dort über Deutschland in die Europäische Union gefunden haben. Wie man in diesem Wettbewerb institutionell lernen kann, aber auch, dass ein naives Lernen höchst problematisch sein kann, wenn man Modelle anderer Gebietskörperschaften übernimmt, ohne deren Rahmenbedingungen zu berücksichtigen, wird an dem Beispiel deutlich.

Auch wenn die St. Galler Schuldenbremse die älteste sein dürfte, gibt es vergleichbare Institutionen seit längerem auch in den USA, und zwar sowohl auf Staaten- wie auch auf Bundesebene. Die dortigen Erfahrungen sind freilich sehr gemischt. Dabei scheinen jene Regeln, die in der Verfassung der Bundesstaaten verankert sind, wirksamer zu sein als jene, die „nur“ einfachgesetzlich geregelt sind.¹⁵ Dies kontrastiert freilich damit, dass die entscheidenden Regeln der wirksamen Schuldenbremsen in der Schweiz in den Haushaltsgesetzen der Kantone und nicht in deren Verfassung verankert sind. Trotzdem gibt es dort nicht jene Umgehungsmentalität, die aus den USA berichtet wird. Dies zeigt, dass institutionelles Lernen vor allem dann erfolgreich sein dürfte, wenn es auch von den Bürgern getragen wird. Auch dies lässt sich aus dem Maßstabswettbewerb lernen.

14 Vgl. hierzu z.B. H.-W. Sinn: Die Europäische Fiskalunion: Gedanken zur Entwicklung der Eurozone, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 13. Jg. (2012), S. 137-178.

15 Vgl. hierzu W. Heun: Balanced Budget Requirements and Debt Brakes Feasibility and Enforcement, in: German Economic Review, 15. Jg. (2014), im Erscheinen.

Title: *Competition Among Economic Policy Regimes in Europe*

Abstract: *In 2000 the European Union adopted its motto, of “Unity in diversity”. But in fact, economic policy regimes differ among member states and the people are not willing to leave the current path or to vote for painful political actions. In the midst of the present crisis, Europe is at the crossroads. Should people decide on a new constitution which allows more centralisation of powers, or should the principle of subsidiarity be reinforced? Problems in the eurozone intensified the coordination and monitoring of economic policy of the member states. The preconditions for a competition among different economic policy regimes vanish more and more. Institutional competition is not only price (tax) competition, but also quality (yardstick) competition. This is shown using debt brakes as a role model for other member countries of the European Union. But the debt brakes of the German Länder show that it can be problematic to transfer an institution from one country to another without taking into account its institutional environment.*

JEL Classification: E02, F15, H63