

Vesper, Dieter

Article — Digitized Version

Zur Struktur des öffentlichen Sektors in den Vereinigten Staaten und Deutschland: Einige quantitative Aspekte

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Vesper, Dieter (1994) : Zur Struktur des öffentlichen Sektors in den Vereinigten Staaten und Deutschland: Einige quantitative Aspekte, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 0340-1707, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 63, Iss. 3, pp. 189-207

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/141064>

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.

Zur Struktur des öffentlichen Sektors in den Vereinigten Staaten und Deutschland — einige quantitative Aspekte*

von Dieter Vesper

Einleitung

Die Finanzpolitik der Vereinigten Staaten genießt national wie international sehr hohe Aufmerksamkeit. Im Mittelpunkt des Interesses steht in der Regel der Bundeshaushalt, insbesondere die Entwicklung des Finanzierungsdefizits. Obwohl die Haushaltsvolumina der Bundesstaaten und ihrer Gemeinden in der Summe beträchtlich sind und fast 40 vH des öffentlichen Gesamthaushalts ausmachen, wird diesen Gebietskörperschaften in den wirtschafts- und finanzpolitischen Diskussionen nur wenig Beachtung geschenkt. Lediglich Mitte der 80er Jahre schien das Interesse größer gewesen zu sein. Damals wurde im Zusammenhang mit den Überlegungen zur Reform des „Fiscal Federalism“ darüber gestritten, ob ein mehr zentrales oder ein stärker dezentralisiertes öffentliches Finanzsystem besser in der Lage sei, die staatlichen Aufgaben zu erfüllen und Wachstum regional zu generieren.

Im Gegensatz zu Deutschland sind die Bundesstaaten der USA in ihren steuerpolitischen Entscheidungen völlig autonom; ein Steuerverbund — ähnlich den „Gemeinschaftssteuern“ in Deutschland — existiert nicht. Auch das Geflecht der innerstaatlichen Finanztransfers ist weniger komplex als in der Bundesrepublik. Der wohl wichtigste Grund für diesen Unterschied ist in der Befürchtung der Amerikaner zu sehen, daß gemeinschaftliche Steuern ein asymmetrisches Verhalten der politischen Entscheidungsträger bewirken, denn die Verantwortlichkeiten für die Finanzierung und die Kosten öffentlicher Leistungen fallen auseinander, wodurch — so wird argumentiert — die Effizienz der Aufgabenerfüllung beeinträchtigt wird. Prinzipien wie die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“, die das föderale System in Deutschland prägen und die aus raumordnerischen Überlegungen wie aus dem Sozialstaatsgedanken abgeleitet werden, spielen keine Rolle. Auch impliziert die Dezentralisierung öffentlicher Aufgaben verminderte Einflußmöglichkeiten des Staates auf die allgemeine Wirtschaftsentwicklung.

Der Einfluß des Staates auf das Wirtschaftsgeschehen — ein globaler Vergleich

In hochentwickelten Volkswirtschaften ist der Anteil der vom Staat übernommenen Aufgaben groß. Umfang und

Organisation öffentlich angebotener Güter sowie das Ausmaß der staatlichen Umverteilung sind letztlich Ausdruck gesellschaftlich-politischer Wertvorstellungen.

Trotz aller Unterschiede war in den vergangenen Jahrzehnten sowohl in den USA als auch in Deutschland der Anteil der Staatsausgaben am gesamtwirtschaftlichen Aktivitätsniveau gestiegen — eine Entwicklung, der in den 80er Jahren entgegengewirkt werden sollte. Sowohl das Politikkonzept der Reagan-Administration als auch der konservativ-liberalen Bundesregierung in Deutschland setzte auf den Rückzug des Staates. Die Verringerung des Staatseinflusses wurde als wichtigste Voraussetzung für eine Wiederbelebung privater Initiativen, insbesondere für vermehrte Investitionen, angesehen. Unterschiede gab es in der Gewichtung. Die deutsche Finanzpolitik sah die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte als vordringlich an: Niedrigere Staatsdefizite — durch verminderte Staatsausgaben herbeigeführt — entlasten den Kapitalmarkt und ziehen sinkende Zinsen sowie zunehmende private Investitionen nach sich; sodann entsteht über steigende Bemessungsgrundlagen Spielraum für Steuersenkungen. Die amerikanische Supply-Side-Policy setzte indes gleich auf kräftige Steuersenkungen, die private Aktivitäten stimulieren und — über hohes Wirtschaftswachstum — sich quasi selbstfinanzieren sollten. Sie sollten aber zugleich den Druck zu Ausgabeneinsparungen im zivilen Bereich vergrößern, damit die Expansion der Militärausgaben ohne zusätzliche Schulden finanziert werden konnte. Kürzungspotential sah die Reagan-Administration vor allem bei den Sozialausgaben wie auch bei den Ausgaben zur Finanzierung der nachgeordneten Gebietskörperschaften.

Im folgenden soll zunächst der budgetintensive Einfluß des Staates auf das Wirtschaftsgeschehen in den Vereinigten Staaten und Deutschland quantifiziert werden. Als Ansatzpunkt dienen die staatlichen Aktivitäten wie sie in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erfaßt werden. Datengrundlage sind die „National Accounts“ der OECD.

* Dieser Bericht entstand im Zusammenhang mit einem Forschungsaufenthalt am National Bureau for Economic Research, Cambridge, Mass. (USA). Der Aufenthalt wurde von der Fritz Thyssen Stiftung finanziell unterstützt.

Diese Daten bieten am ehesten die Gewähr dafür, daß sie — zumindest innerhalb gewisser Bandbreiten — miteinander vergleichbar sind, wenngleich die institutionelle Zuordnung der Einnahmen und Ausgaben nicht in jedem Falle nachvollziehbar ist.

Im Rahmen des Wirtschaftskreislaufs werden die staatlichen Aktivitäten verschieden erfaßt:

- In der *Wertschöpfung des Staates* kommt zum Ausdruck, in welchem Umfang der Staat primäre Produktionsfaktoren einsetzt. Neben dem Kapitalverzehr (Ab-schreibungen) werden die Lohnkosten in Rechnung gestellt.
- Die *staatlichen Käufe von Gütern und Diensten* geben Auskunft darüber, in welchem Umfang der Staat Ressourcen beansprucht. Neben den Ausgaben für die primären Produktionsfaktoren sind dies Vorleistungen von anderen Sektoren.
- Mit den *Transferzahlungen* (an Unternehmen, private Haushalte und an das Ausland) bewirkt der Staat eine Umverteilung der Primäreinkommen.

Die Käufe des Staates von Gütern und Diensten sowie die Transferleistungen bestimmen den Umfang seiner Gesamtausgaben. Sie werden im wesentlichen finanziert aus den Steuern, den Sozialbeiträgen sowie Gebühren und Erwerbseinkünften. Die Einnahmen aus Schuldenaufnahme werden in der Gesamtrechnung nicht den Einnahmen des Staates zugeordnet.

Mißt man die gesamten Staatsausgaben in vH des nominalen Bruttoinlandsprodukts, so nahm Deutschland zu Beginn der neunziger Jahre im internationalen Vergleich mit fast 50 vH eine mittlere Position ein, während die USA mit nur 37 vH am unteren Ende der Rangskala lagen¹. Die riesige Differenz zwischen beiden Volkswirtschaften ist in erster Linie nicht auf Unterschiede in der Wertschöpfung zurückzuführen, sondern hat seinen Grund vor allem darin, daß Alterssicherung und Gesundheitsversorgung in Deutschland weitgehend Bestandteil der gesetzlichen Sozialversicherung sind und in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung dem Staatssektor zugeordnet werden. Das amerikanische Gesundheitswesen wird in viel stärkerem Maße über die Betriebe organisiert; Ausgaben und Einnahmen werden im Kontensystem der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung entsprechend als private Aktivität verbucht. Auch die Altersversorgung hat längst nicht den „kollektiven“ Charakter wie in Deutschland, was ebenfalls zur Konsequenz hat, daß diese Ausgaben nur teilweise dem Staatssektor zugeordnet werden. Hingegen ist die Arbeitslosenversicherung in den USA wie in Deutschland Bestandteil des öffentlichen Sektors, doch ist ihr Etat viel geringer als hierzulande; anders als in Deutschland wird sie von den jeweiligen Bundesstaaten verwaltet (und vom Bund bezuschußt).

Ein Vergleich der *Wertschöpfung* des Staatssektors in den USA und in Deutschland ergibt ähnliche Größenordnungen: In Deutschland beträgt der Anteil an der gesamt-

wirtschaftlichen Wertschöpfung 10,5 vH, in den USA fast 12 vH. Bei der Beschäftigung wie auch bei den Löhnen und Gehältern sind die Relationen nahezu identisch; jeweils rund 18 vH der gesamten Bruttolohn- und -gehaltssumme entfällt auf die Staatsbediensteten, die in beiden Volkswirtschaften 16,5 vH der Gesamtbeschäftigung ausmachen. Diese Berechnungen basieren auf den Veröffentlichungen der OECD. Anderen Quellen zufolge ist die Zahl der Beschäftigten im zivilen Staatsdienst der USA höher (Stand Oktober 1990):

	in 1 000	in vH
Bund (zivil)	3 105	16,9
Bundesstaaten	4 503	24,5
Lokale Gebietskörperschaften	10 762	58,6
— Counties	2 167	
— Cities	2 642	
— Townships	418	
— School districts	4 950	
— Special districts	585	
Insgesamt	18 370	100

Quelle: Bureau of the Census.

Diese Daten geben Aufschluß über die Verteilung der Staatsaufgaben auf die einzelnen Haushaltsebenen. Fast 60 vH der öffentlich Beschäftigten stehen im Dienst lokaler Gebietskörperschaften, sei es der Städte und Gemeinden, der „counties“ oder der Schulen, die organisatorisch in Schulbezirken zusammengefaßt sind; „special districts“ entsprechen am ehesten unseren Zweckverbänden. In Deutschland ist reichlich die Hälfte der Staatsbediensteten bei den Ländern beschäftigt. Schwerpunkte der Beschäftigung sind die Schulen und Hochschulen. Wie in den USA weist der Bund die geringsten Beschäftigtenanteile auf (ohne Militär), doch ist in Deutschland der Bundesanteil erheblich niedriger (Voll- und Teilzeitbeschäftigte, Stand Juni 1991):

	in 1000	in vH
Bund	390	9,2
Länder	2 242	53,0
Gemeinden	1 602	37,8
Insgesamt	4 234	100

Quelle: Statistisches Bundesamt

Vergleicht man den Umfang der *staatlichen Käufe von Gütern und Diensten*, so zeigen sich wie bei der Wertschöpfung keine signifikanten Unterschiede zwischen den Vereinigten Staaten und Deutschland. Die Ausgaben für den Staatsverbrauch waren zu Beginn der 90er Jahre in beiden Ländern trotz der Abgrenzungsunterschiede gleich

¹ Vgl. Tabelle 1. Der Zeitraum umfaßt die Jahre 1980 bis 1991, Daten für 1992 sind noch nicht von der OECD veröffentlicht worden. Die Angaben für Deutschland beziehen sich auf das frühere Bundesgebiet.

hoch. Jedoch investierte in Deutschland die öffentliche Hand etwas mehr als in den USA (Tabelle 1). Augenfällig sind allerdings die Entwicklungsunterschiede: Während in den Vereinigten Staaten der Anteil des Staatsverbrauchs am Sozialprodukt in den 80er Jahren kontinuierlich gestiegen ist, hat er in Deutschland abgenommen. Auch der Anteil der öffentlichen Investitionen ist in Deutschland gesunken, während er in den USA — freilich auf noch niedrigerem Niveau — konstant geblieben ist. Die rückläufige Entwicklung in Deutschland ist vor allem auf das Verhalten der Gemeinden zu Beginn der achtziger Jahre zurückzuführen, als sie ihre Haushalte durch kräftige Kürzungen bei den Investitionsausgaben konsolidierten. In den USA hingegen weiteten die Kommunen — wie in Deutschland Hauptinvestor der öffentlichen Hand — ihre Investitionen etwa im Gleichschritt mit der wirtschaftlichen Entwicklung aus.

Die wesentlichen Unterschiede der Staatsaktivitäten zwischen den USA und Deutschland liegen im Ausmaß der staatlichen Transferzahlungen begründet. Dies betrifft alle Kategorien — Subventionen, Sozialausgaben, Vermögensübertragungen und auch Transfers an das Ausland. In den vergleichsweise hohen — und im Zeitablauf gestie-

genen — Übertragungen Deutschlands an das Ausland schlagen sich vor allem die Beiträge an die Europäische Gemeinschaft, sei es in Form von über den Staat geleiteten eigenen Einnahmen der EG (Umsatzsteueranteil, Zölle usw.) oder von Haushaltsbeiträgen, nieder². Augenfällig sind auch die Unterschiede bei den Sozialausgaben, obgleich sie sich im Zeitablauf verringert haben. Dies hängt, wie bereits erwähnt, zu einem großen Teil damit zusammen, daß in den Vereinigten Staaten wesentliche Elemente der sozialen Sicherung institutionell anders organisiert sind. Die Unterschiede drücken aber auch die beträchtlich höheren Sozialleistungen in Deutschland aus.

Beide Einflußfaktoren schlagen sich natürlich auch in den Abgabequoten nieder (Tabelle 1). In Deutschland lag 1991 der Anteil der Sozialbeiträge am Sozialprodukt bei 16 vH, in den USA war er lediglich halb so hoch. Aber auch bei der Steuerquote sind die Unterschiede bedeutsam: In

² Die sehr hohen Werte in den Jahren 1990 und 1991 waren in erster Linie Folge der hohen Transferzahlungen von Westdeutschland nach Ostdeutschland. Eine gewisse Rolle spielte auch der deutsche Beitrag zur Finanzierung des Golf-Krieges. Im Staatshaushalt der USA ist 1991 ein Sprung bei den empfangenen Transfers vom Ausland erkennbar, der diesen Sachverhalt widerspiegelt.

Tabelle 1

Staatliche Einnahmen und Ausgaben in vH des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP)
Staat insgesamt

	USA				Bundesrepublik Deutschland			
	1980	1985	1990	1991	1980	1985	1990	1991
Indirekte Steuern	7,8	8,2	8,1	8,5	13,1	12,6	12,5	13,1
Direkte Steuern	14,1	12,8	13,3	12,6	12,8	12,6	11,2	12,1
Sozialbeiträge (einschl. unterstellte)	7,0	7,9	8,4	8,6	16,9	17,6	17,0	17,2
Gebühren, Strafen, etc.	0,2	0,3	0,3	0,3	0,5	0,5	0,5	0,6
Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen	1,2	1,8	1,7	1,7	1,1	1,8	1,4	1,2
Vermögensübertragungen	0,4	0,2	0,3	0,3	0,5	0,3	0,3	0,3
Transfers vom Ausland	0,1	0,1	0,1	0,8	0,5	0,5	0,5	0,6
Sonstige Einnahmen	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Summe der Einnahmen	31,0	31,3	32,2	32,8	45,4	46,1	43,5	45,2
Staatsverbrauch ¹⁾	16,1	16,9	16,7	17,1	19,6	19,3	17,7	17,2
Zinsausgaben	3,2	5,0	5,1	5,3	1,9	3,0	2,6	2,7
Subventionen	0,4	0,6	0,5	0,5	2,1	2,1	2,0	1,8
Sozialausgaben	10,0	10,0	10,4	11,5	14,8	14,5	13,6	13,4
Öffentliche Pensionen u.a.	0,9	0,9	0,8	0,8	1,8	1,7	1,6	1,6
Transfers an Ausland	0,3	0,3	0,4	0,3	1,5	1,7	3,5	6,4
Bruttoinvestitionen	1,7	1,6	1,7	1,7	3,4	2,2	2,3	2,3
Kauf von Land netto ²⁾	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
Vermögensübertragungen	—	—	—	—	2,2	1,7	1,4	2,5
Sonstige Ausgaben	-0,1	0,1	0,1	0,0	0,9	0,8	0,8	0,8
Summe der Ausgaben	32,5	35,4	35,8	37,4	48,3	47,2	45,5	48,7
Finanzierungssaldo	-1,5	-4,1	-3,6	-4,6	-2,9	-1,2	-2,0	-3,6

1) Abzüglich Abschreibungen. — 2) Abzüglich Erlöse aus Landverkauf.

Quellen: National Accounts, OECD; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

Deutschland betrug die Quote ein Viertel des Sozialprodukts, in den USA waren es nur 21 vH. Während in Deutschland das Verhältnis zwischen direkten und indirekten Steuern ziemlich ausgeglichen ist, dominieren in den USA die direkten Steuern, auch wenn die Unterschiede im Zeitablauf etwas kleiner geworden sind.

Die langfristige Entwicklung der gesamten Einnahmen und Ausgaben des Staates zeigt, daß die Reagan-Administration ihr Ziel, den Einfluß des öffentlichen Sektors zurückzuschrauben, nicht erreicht hat. Der Anteil der Staatsausgaben am Sozialprodukt in den 80er Jahren erhöhte sich kräftig, und auch die Einnahmen stiegen, anteilmäßig freilich weit weniger stark als die Ausgaben. Auf allen Haushaltsebenen verlief die Entwicklung ähnlich. In Deutschland hingegen war die Politik — gemessen an dem Ziel, die Staatsanteile zurückzuführen — erfolgreicher: Von 1980 bis 1990 ist sowohl der Anteil der Einnahmen wie auch der Ausgaben am Sozialprodukt bei gleichzeitigem Rückgang der Finanzierungsdefizite gesenkt worden. Im

Zuge der deutschen Einigung haben die Gewichte freilich wieder zugenommen.

Die Entwicklung der staatlichen Verschuldung

Eine wichtige Frage in der wirtschafts- und finanzpolitischen Diskussion sowohl in den USA als auch in Deutschland war stets die Entwicklung der staatlichen Finanzierungsdefizite. Ein vorrangiges finanzpolitisches Ziel der neuen amerikanischen Regierung ist der Abbau der hohen Haushaltsfehlbeträge. Obwohl die wirtschaftliche Entwicklung der USA in den 80er Jahren recht günstig war, konnten die Defizite, die 1982/83 geradezu explosionsartig in die Höhe geklettert waren und damals der Wirtschaft wichtige expansive Impulse vermittelten, nicht nennenswert abgebaut werden. Im Zuge der jüngsten Rezession sind sie abermals erheblich ausgedehnt worden. Während im ersten „peak“ die Defizite 4,9 vH des Bruttoinlandsprodukts ausmachten, errechnet sich für 1991 ein Anteil von 4,6 vH (Tabelle 2).

Tabelle 2

Finanzierungssalden der öffentlichen Haushalte¹⁾

	USA				Deutschland			
	Insgesamt	Bund	Länder und Gemeinden	Sozialversicherung	Insgesamt	Bund	Länder und Gemeinden	Sozialversicherung
	Mrd. US-\$				Mrd. DM			
1979	2,5	-11,8	10,9	3,4	-35,8	-21,2	-14,7	0,1
1980	-41,2	-38,1	9,7	-12,7	-42,7	-24,8	-21,6	3,8
1981	-37,5	-37,7	11,7	-11,5	-56,6	-32,6	-30,0	6,0
1982	-129,7	-99,8	1,8	-31,6	-52,7	-33,3	-27,0	7,5
1983	-165,6	-139,8	8,5	-34,3	-42,6	-26,1	-16,4	-0,2
1984	-139,5	-158,4	22,8	-3,9	-34,0	-22,7	-10,9	-0,4
1985	-164,3	-185,3	17,0	4,0	-21,1	-17,2	-8,9	5,0
1986	-188,8	-208,9	10,7	9,4	-25,4	-20,1	-14,4	9,1
1987	-157,2	-169,4	-5,9	18,0	-37,8	-27,9	-16,5	6,6
1988	-148,4	-179,6	-11,3	42,4	-45,2	-34,5	-12,1	1,4
1989	-135,7	-172,1	-12,5	48,9	2,8	-11,6	-2,4	16,8
1990	-194,3	-213,3	-28,7	47,8	-49,7	-53,5	-16,3	20,0
1991	-258,1	-248,0	-41,4	31,3	-92,2	-92,3	-17,7	17,7
	in vH des BIP							
1979	0,1	-0,5	0,4	0,1	-2,6	-1,5	-1,1	0,0
1980	-1,5	-1,4	0,4	-0,5	-2,9	-1,7	-1,5	0,3
1981	-1,2	-1,2	0,4	-0,4	-3,7	-2,1	-2,0	0,4
1982	-4,1	-3,2	0,1	-1,0	-3,3	-2,1	-1,7	0,5
1983	-4,9	-4,1	0,3	-1,0	-2,6	-1,6	-1,0	-0,0
1984	-3,7	-4,2	0,6	-0,1	-1,9	-1,3	-0,6	-0,0
1985	-4,1	-4,6	0,4	0,1	-1,2	-0,9	-0,5	0,3
1986	-4,5	-4,9	0,3	0,2	-1,3	-1,0	-0,8	0,5
1987	-3,5	-3,8	-0,1	0,4	-1,9	-1,4	-0,8	0,3
1988	-3,1	-3,7	-0,2	0,9	-2,2	-1,6	-0,6	0,1
1989	-2,6	-3,3	-0,2	0,9	0,1	-0,5	-0,1	0,8
1990	-3,6	-3,9	-0,5	0,9	-2,1	-2,2	-0,7	0,8
1991	-4,6	-4,4	-0,7	0,6	-3,5	-3,5	-0,7	0,7

¹⁾ In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

Quellen: OECD; National Accounts.

In der Unterteilung nach Haushaltsebenen zeigen sich im Niveau wie in der Entwicklung beträchtliche Unterschiede. Der Bundeshaushalt der USA schloß in jedem Jahr mit riesigen Haushaltslücken ab. Waren es zunächst die drastische Erhöhung der Verteidigungsausgaben und die massive Senkung der Unternehmenssteuern, die den Bundeshaushalt belasteten, so haben später steigende Sozialausgaben (einschließlich für Gesundheit) und rezessionsbedingte Einnahmeverluste zu erheblichen fiskalischen Spannungen geführt.

Im Gegensatz zum Bund erzielten die Haushalte der Bundesstaaten und Gemeinden bis 1986 stets Überschüsse. Erst 1987 gerieten sie trotz guter Konjunktur und „boomender“ Grundstückswerte — sie sind die Bemessungsgrundlage für die „property tax“, die wichtigste Finanzierungsquelle der lokalen Gebietskörperschaften ist — ins Minus. Seitdem sind die Finanzierungsdefizite der Bundesstaaten und Gemeinden laufend angestiegen. Ein wichtiger Grund dafür war der starke Anstieg der Transferausgaben, insbesondere der Ausgaben für die Gesundheitssicherung der Armen (Medicaid) und der Hilfen für sozial schwache Familien (Aid to Families with Dependent Children — AFCD). Ein anderer wichtiger Grund war der Rückgang der Zuweisungen des Bundes an die Bundesstaaten und ihre Gemeinden. Diese Zuweisungen sind erst zu Beginn der 90er Jahre wieder nennenswert erhöht worden.

Wiederum anders verlief die Entwicklung bei der Sozialversicherung. Bis Mitte der 80er Jahre war ihr Haushalt defizitär, danach konnten steigende Überschüsse verbucht werden. Diese Überschüsse gehen ausschließlich auf die Entwicklung im OASDI-Programm (Old-Age, Survivors and Disability Insurance-Programme) zurück. Die Einnahmen dieses Fonds — laufende Beitragszahlungen der Beschäftigten und Zinseinnahmen aus der Anlage der Überschüsse — sind weit größer als die Ausgaben für Renten oder für Verwaltungszwecke. Allerdings können die Gebietskörperschaften nicht ohne weiteres auf die Fondsmittel als „billige“ Finanzierungsquelle zurückgreifen, denn die Fondsverwalter sind verpflichtet, eine möglichst hohe Rendite zu erzielen. Doch ist es üblich, daß zumindest die öffentlichen Arbeitgeber ihre Beiträge zu diesem Fonds in Abhängigkeit von der Finanzlage der Bundesstaaten wie auch der Fonds selber variieren. So hat in den letzten Jahren die schlechtere Finanzlage der Bundesstaaten zu geringeren Zahlungen an die Fonds geführt.

Die staatlichen Finanzierungsdefizite in Deutschland waren durchweg niedriger als in den USA. Zwar waren auch sie zu Beginn der 80er Jahre rezessionsbedingt in die Höhe geklettert. Sie wurden aber in der Folgezeit sukzessive abgebaut. Die Rücknahme der Finanzierungsdefizite zog einerseits einen sinkenden Anteil der Zinsausgaben nach sich, wurde andererseits mit restriktiven Einflüssen des Staates auf die Wirtschaftsentwicklung erkauft; bis Mitte der 80er Jahre war die Dynamik der deutschen Wirtschaft nur schwach ausgeprägt. Erst von 1987 an gingen

von der deutschen Finanzpolitik expansive Wirkungen aus, zugleich konnten infolge der guten Konjunktur die öffentlichen Haushalte hohe Einnahmewachse verbuchen; 1989 erzielte der öffentliche Sektor sogar einen Überschuß. Von 1990 an stand die Finanzpolitik ganz im Zeichen des deutschen Einigungsprozesses. Die Bundesregierung hatte sich zunächst dafür entschieden, auf Steuererhöhungen zu verzichten und die hohen Transfers nach Ostdeutschland über Kredite zu finanzieren. Mit der Entscheidung für die deutsche Währungsunion war gleichzeitig die Entscheidung für hohe staatliche Transferzahlungen von West- nach Ostdeutschland gefallen. Allerdings war das Ausmaß der Alimentation von der Bundesregierung unterschätzt worden. Im Ergebnis stieg die Staatsverschuldung in Deutschland stark an und näherte sich — trotz „Einigungsbooms“ und dessen Rückwirkungen auf die öffentlichen Finanzen — den amerikanischen Größenordnungen. Während der starke Anstieg der Staatsverschuldung in Deutschland also zunächst in die Phase der Hochkonjunktur fiel, war die Entwicklung in den Vereinigten Staaten größtenteils Folge der Rezession. Erst 1992 griff die deutsche Regierung zur Notbremse und erhöhte die Steuern; doch fiel diese Maßnahme in die Phase der Wachstumsabschwächung und verstärkte die rezessive Entwicklung in der Wirtschaft.

Ein Vergleich der öffentlichen Ausgaben nach Haushaltsebenen

Bedingt durch institutionelle Verschiedenartigkeiten, aber auch wegen der beträchtlichen Niveauunterschiede bei den staatlichen Transferaktivitäten, weist die amerikanische Sozialversicherung ein viel geringeres Transaktionsvolumen auf als die deutsche. Im Jahre 1991 betrug die Summe der Ausgaben bezogen auf das Sozialprodukt in den USA 8 vH und in Deutschland 18 vH. In beiden Ländern waren die Einnahmen höher als die Ausgaben (Tabelle 3). In den USA hat sich der Anteil am Sozialprodukt im letzten Jahrzehnt etwas erhöht, in Deutschland ist er geringfügig zurückgegangen.

Als staatliche Aktivität im Rahmen der Alterssicherung werden in den USA vor allem die Einnahmen und Ausgaben des OASDI-Programms erfaßt, das quasi als Grundversicherung im Alter bzw. im Falle der Berufsunfähigkeit dient. Auch die Hinterbliebenenversorgung ist hier geregelt. Für die Beschäftigten besteht eine Mitgliedspflicht in diesem Programm; ausgenommen sind jene öffentlich Bediensteten, die aus einem speziellen Fonds versorgt werden³. Die Beiträge werden je zur Hälfte von den Arbeitnehmern und -gebern aufgebracht. Zuletzt lag der Beitragssatz bei jeweils 7,65 vH des sozialversicherungspflichtigen Einkommens; für Selbständige sind es 15,3 vH des Nettogewinns. Im Jahre 1990 betrug die aus diesem

³ Etwa zwei Drittel der Beschäftigten in Institutionen der Bundesstaaten und ihrer Gemeinden nehmen am OASDI-Programm freiwillig teil.

Tabelle 3

Einnahmen und Ausgaben der Sozialversicherung in vH des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP)

	USA				Bundesrepublik Deutschland			
	1980	1985	1990	1991	1980	1985	1990	1991
Sozialbeiträge	6,2	7,0	7,5	7,7	15,6	16,3	15,8	16,1
Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,3	0,4	0,3
Transfers von staatl. Institutionen	0,2	0,3	0,6	0,7	2,5	2,3	2,2	2,4
Sonstige Einnahmen	—	—	—	—	0,1	0,1	0,1	0,1
Summe der Einnahmen	6,4	7,4	8,2	8,5	18,8	19,1	18,5	19,0
Staatsverbrauch ¹⁾	0,2	0,2	0,2	0,2	6,2	6,4	6,1	6,2
Sozialausgaben	6,7	7,1	7,2	7,7	11,9	11,9	11,2	10,9
Transfers an staatl. Institutionen	—	—	—	—	0,0	0,1	0,1	0,1
Transfers an Ausland	—	—	—	—	0,2	0,3	0,2	1,0
Bruttoinvestitionen	—	—	—	—	0,1	0,1	0,0	0,0
Sonstige Ausgaben	—	—	—	—	0,0	0,1	0,0	0,0
Summe der Ausgaben	6,9	7,3	7,3	7,9	18,5	18,8	17,7	18,3
Finanzierungssaldo	-0,5	0,1	0,9	0,6	0,3	0,3	0,8	0,7

1) Abzüglich Abschreibungen.
Quellen: National Accounts, OECD; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

Programm gezahlte durchschnittliche Rente einer männlichen Person 672 US-\$ pro Monat⁴. Insgesamt wurden 1991 rund 270 Mrd. US-\$ im Rahmen des OASDI-Programms ausgegeben, die Einnahmen waren um fast 50 Mrd. DM höher⁵.

Im Gegensatz zu Deutschland werden in den Vereinigten Staaten die Entscheidungen über Beitragssätze und Anspruchsvoraussetzungen in der Arbeitslosenversicherung von den Bundesstaaten getroffen. Dies hat zur Folge, daß die verschiedenen Parameter des Systems — Höhe des beitragspflichtigen Einkommens, Beitragssätze, Höhe des Arbeitslosengeldes, Dauer des Anspruchs — von Bundesstaat zu Bundesstaat teilweise beträchtlich differieren. So schwanken die Beitragssätze in vH des beitragspflichtigen Einkommens zwischen 0,5 vH in Dakota und knapp 4 vH in Michigan und Massachusetts, und die maximalen wöchentlichen Zahlungen sind mit bis zu 444 US-\$ in Massachusetts am höchsten (gefolgt vom District of Columbia), während in Alabama, Nebraska oder auch South Dakota höchstens 150 US-\$ pro Woche gezahlt werden.

Staatliche Gesundheitsausgaben werden in den USA nicht von der Sozialversicherung, sondern vom Bund und den Bundesstaaten geleistet. Dabei handelt es sich primär um die Ausgaben für „Medicare“ bzw. „Medicaid“. Ersteres ist ein Programm der US-Regierung, um den über 65jährigen eine umfassende Gesundheitsversorgung zu verschaffen; fast alle Alten sind dadurch gegen Gesundheitsrisiken abgesichert. Medicaid ist ein Programm, mit dem die Gesundheitsversorgung der Armen sichergestellt werden soll; im Gegensatz zu Medicare ist die Teilnahme

an Medicaid an eine Reihe von Voraussetzungen geknüpft. Insgesamt beliefen sich 1992 die staatlichen Ausgaben für die Gesundheitsversorgung in den Vereinigten Staaten über 240 Mrd. US-\$; davon entfielen 177 Mrd. US-\$ auf den Bund⁶. Anders als in Deutschland werden diese Ausgaben als Transfers an die privaten Haushalte und nicht als staatlicher Konsum verbucht.

Vergleicht man das Gewicht der jeweiligen Bundesebene, so sind die Größenordnungen mit reichlich 18 vH des BIP zwar gleich (Tabelle 4). In der Unterteilung nach Ausgabearten zeigen sich aber große Unterschiede: Bedingt vor allem durch das Gewicht der Militärausgaben — die Vereinigten Staaten gaben 1991 knapp 6 vH ihres Bruttoinlandsprodukts für militärische Zwecke⁷ aus, Deutschland 2,1 vH — ist der Staatsverbrauch des Bundes in den USA beträchtlich höher. Auch die Zinsausgaben spielen infolge des rasanten Anstiegs der Verschuldung des Bundes eine viel größere Rolle als in Deutschland. Im deutschen Bundeshaushalt haben hingegen die Subventionen, die Transfers an das Ausland sowie die Zahlungen an andere öffentliche Haushalte eine größere Bedeutung. Letztere umfassen auch die Zuschüsse an die Sozialversicherungsträger, die in Deutschland viel höher

⁴ Vgl. Committee on Ways and Means, US House of Representatives: 1992 Green Book, Washington 1992, S. 124.

⁵ Ebenda, S. 135.

⁶ Ebenda, S. 291.

⁷ U.S. Government Printing Office: Budget Baselines, Historical Data, and Alternatives for the Future, Washington 1993, S. 472.

Tabelle 4

Einnahmen und Ausgaben des Bundes in vH des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP)

	USA				Bundesrepublik Deutschland			
	1980	1985	1990	1991	1980	1985	1990	1991
Indirekte Steuern	1,5	1,5	1,2	1,4	8,1	7,6	7,6	8,1
Direkte Steuern	11,8	10,3	10,7	10,1	5,3	5,3	4,7	5,3
Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen	0,4	0,7	0,6	0,6	0,4	1,1	0,8	0,7
Vermögensübertragungen	0,3	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Unterstellte Sozialbeiträge	0,9	0,9	0,8	0,8	0,2	0,2	0,2	0,2
Transfers von staatl. Institutionen	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1
Transfers vom Ausland	0,1	0,1	0,1	0,8	0,5	0,5	0,5	0,5
Sonstige Einnahmen	0,1	0,1	0,1	0,1	—	—	—	—
Summe der Einnahmen	15,2	13,7	13,8	14,1	14,6	14,9	13,8	15,0
Staatsverbrauch ¹⁾	7,4	8,2	7,6	7,8	3,8	3,7	3,0	2,6
Zinsausgaben	2,4	3,9	4,0	4,1	1,0	1,6	1,4	1,5
Subventionen	0,4	0,6	0,5	0,5	1,4	1,4	1,4	1,2
Sozialausgaben	1,5	1,2	1,2	1,2	1,9	1,8	1,5	1,5
Öffentliche Pensionen u.a.	0,9	0,9	0,8	0,8	0,5	0,4	0,4	0,4
Transfers an staatl. Institutionen	3,5	2,8	3,1	3,4	4,6	4,0	3,9	4,1
Transfers an Ausland	0,3	0,3	0,4	0,3	1,2	1,3	3,2	4,9
Bruttoinvestitionen	0,3	0,4	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3
Vermögensübertragungen	—	—	—	—	1,1	0,9	0,7	1,8
Sonstige Ausgaben	-0,1	0,1	0,1	0,0	0,3	0,3	0,3	0,3
Summe der Ausgaben	16,6	18,3	17,8	18,5	16,3	15,8	16,0	18,5
Finanzierungssaldo	-1,4	-4,6	-3,9	-4,4	-1,7	-0,9	-2,2	-3,5

1) Abzüglich Abschreibungen.
Quellen: National Accounts, OECD; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

sind als in den USA. In den Vereinigten Staaten ist dafür der Anteil der Zahlungen des Bundes an die Bundesstaaten und lokalen Gebietskörperschaften größer. Im Jahre 1991 überwies der Bund 155 Mrd. US-\$ — 2,8 vH des Bruttoinlandsprodukts im Vergleich zu 1,3 vH in Deutschland — an die Bundesstaaten und ihre Gemeinden (Tabelle 5). Allein ein Drittel davon waren Zuschüsse für Medicaid, die im letzten Jahrzehnt explosionsartig in die Höhe geschossen sind. Weitere Schwerpunkte waren Hilfen für den Bau und Unterhalt von Verkehrssystemen einschließlich Bundesfernstraßen, für die Erziehung, für soziale Dienste, Wohnen und städtische Entwicklung sowie für die Ernährung. Der Rückgang der Zuschüsse in den Bereichen Regionalentwicklung und Allgemeine Dienste der nachgeordneten Gebietskörperschaften ist Ausdruck dafür, daß der Bund sich als Folge des veränderten Verständnisses von „fiscal federalism“ aus der Finanzierung von Aufgaben der Bundesstaaten und lokalen Gebietskörperschaften zurückzog. In der Struktur der Einnahmen sind erhebliche Diskrepanzen sichtbar. In Deutschland finanziert sich der Bund stärker über Verbrauchsteuern, während in den USA die direkten Steuern dominieren.

Der Staatsverbrauch der Bundesstaaten bzw. Länder und der lokalen Gebietskörperschaften weist ähnliche Grö-

ßenordnungen auf, wobei die Entwicklung unterschiedlich verlief: In den USA hat der Anteil am Sozialprodukt zugenommen, in Deutschland ist er gesunken (Tabelle 6). Das höhere Gewicht der Sozialausgaben in den USA auf dieser Ebene ist darauf zurückzuführen, daß die Arbeitslosenversicherung primär den Bundesstaaten obliegt und diese auch einen Teil der Gesundheitsversorgung (für die Armen) tragen sowie für das Programm Aid to Families with Dependent Children, das der Sozialhilfe ähnelt, verantwortlich sind. Die Hilfen des Bundes für Medicaid variieren in Abhängigkeit von der Wirtschaftskraft (gemessen als Pro-Kopf-Einkommen) der Bundesstaaten: Der Bundesanteil an den Gesamtausgaben für Medicaid schwankt zwischen 50 vH und 78 vH⁸. Ähnlich ist die Finanzierung von AFCD organisiert. In Deutschland ist das Niveau der öffentlichen Investitionen höher, und im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten gewähren Länder und Gemeinden auch Subventionen bzw. Investitionszuschüsse an Unternehmen (Vermögensübertragungen).

Ein Vergleich der Aufgabenschwerpunkte auf den einzelnen Haushaltsebenen (Tabelle 7 und 8) ist wegen der

⁸ Vgl. Laura S. Rubin: The State and Local Government Sector: Long-Term Trends and Recent Fiscal Pressures. In: Federal Reserve Bulletin, December 1992, S. 895.

Tabelle 5

**Zuschüsse des Bundes an die Bundesstaaten und lokalen Gebietskörperschaften
in den USA nach Funktionsbereichen**

	1980	1985	1990	1991	1992
	Mrd. US-\$				
Umweltschutz	4,9	4,1	3,7	4,0	3,9
Landwirtschaft	0,6	2,4	1,3	1,2	1,1
Verkehr	13,1	17,1	19,2	19,9	20,6
Regionalentwicklung	6,5	5,2	5,0	4,3	4,4
Erziehung und soziale Dienste	22,2	17,8	23,4	26,6	29,1
Gesundheit	14,4	24,5	43,9	55,8	71,4
Einkommenssicherung	18,5	27,2	35,2	38,9	43,5
Allgemeine Dienste	8,6	6,8	2,3	2,2	2,3
Sonstiges	2,7	0,5	1,4	1,7	2,0
Insgesamt	91,5	105,6	135,4	154,6	178,3
	Anteile in vH				
Umweltschutz	5,4	3,9	2,7	2,6	2,2
Landwirtschaft	0,7	2,3	1,0	0,8	0,6
Verkehr	14,3	16,2	14,2	12,9	11,6
Regionalentwicklung	7,1	4,9	3,7	2,8	2,5
Erziehung und soziale Dienste	24,3	16,9	17,3	17,2	16,3
Gesundheit	15,7	23,2	32,4	36,1	40,0
Einkommenssicherung	20,2	25,8	26,0	25,2	24,4
Allgemeine Dienste	9,4	6,4	1,7	1,4	1,3
Sonstiges	3,0	0,5	1,0	1,1	1,1
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Quelle: National Accounts, OECD.</i>					

vielfältigen institutionellen Unterschiede und Abgrenzungsprobleme nur bedingt aussagekräftig. Auf Bundesebene wird deutlich, daß in den USA die Gesundheitsausgaben eine viel größere Rolle spielen, während die Summe der Ausgaben für die soziale Sicherung und Einkommenssicherung — gemessen am Haushaltsvolumen — ähnlich hoch ist. In Deutschland fallen die Ausgaben für das Gesundheitswesen vor allem bei den Sozialversicherungen sowie den Ländern und Gemeinden an. Die Verteidigungs- und Zinsaufwendungen des Bundes sind in den USA sehr viel höher, ebenso die Mittel für die Förderung des Wohnungsbaus, die vom Bund wahrgenommen wird. In Deutschland ist die Wohnungsbauförderung gemeinsame Aufgabe von Bund und Ländern, teilweise auch der Gemeinden.

Wie in Deutschland wird das Erziehungswesen in den Vereinigten Staaten überwiegend von den Bundesstaaten finanziert. Doch anders als in Deutschland fließt der Großteil der Mittel aus dem Haushalt des jeweiligen Bundesstaates in die Kassen der Schuldistrikte, die den Status lokaler Gebietskörperschaften haben. Im Jahre 1991 wendeten die amerikanischen Bundesstaaten und deren lokale Gebietskörperschaften 4 vH ihres BIP zur Finanzierung des öffentlichen Schulwesens⁹ auf, in Deutschland war es lediglich die Hälfte¹⁰. Diese Differenz überrascht auch

deshalb, weil in den USA größere Teile des Schulwesens als in Deutschland privat organisiert und finanziert werden. Ein Teil der Unterschiede ist wohl darauf zurückzuführen, daß in den USA die Ganztagschule der Regelfall ist und zur Organisation des Schulalltags (Betreuung, Schulmahlzeiten, Transport) erheblich höhere Aufwendungen erforderlich sind. Die institutionellen Unterschiede im Bereich der Hochschulen verhindern einen Vergleich: Die amerikanischen Universitäten werden zum Teil beträchtlich aus privaten Mitteln finanziert. Andere Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, daß die universitäre Ausbildung in den USA mehr Ressourcen beansprucht. Dies wird u.a. darauf zurückgeführt, daß der Anteil ausländischer Studenten viel höher ist und die USA somit Exporteur von Bildungsdienstleistungen sind¹¹. Über die quantitative Bedeutung anderer Funktionsbereiche liegen nur unzureichende Informationen vor, so daß vergleichende Aussagen nicht möglich sind. Auch in den USA überweisen die Bundesstaaten

⁹ Public Elementary and Secondary School.

¹⁰ Allgemeinbildende Schulen.

¹¹ Vgl. Roland Schettkat: 2 Millionen neue Jobs in einem Jahr! — Die beschäftigungspolitische Bedeutung des tertiären Sektors in den USA im Vergleich zur Bundesrepublik. In: WSI-Mitteilungen, Heft 6/1994. S. 367.

Tabelle 6

Einnahmen und Ausgaben der Länder und Gemeinden in vH des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP)

	USA				Bundesrepublik Deutschland			
	1980	1985	1990	1991	1980	1985	1990	1991
Indirekte Steuern	6,4	6,8	6,9	7,1	5,1	5,0	4,9	5,0
Direkte Steuern	2,3	2,5	2,6	2,6	7,4	7,3	6,5	6,8
Sozialbeiträge	—	—	—	—	—	—	—	—
Gebühren, Strafen, etc.	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5
Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen	0,8	1,1	1,1	1,0	0,4	0,4	0,3	0,3
Vermögensübertragungen	0,1	0,1	0,1	0,1	2,1	1,5	1,5	1,5
Unterstellte Sozialbeiträge	—	—	—	—	1,0	1,0	0,9	0,9
Transfers von staatl. Institutionen	3,3	2,5	2,4	2,8	1,4	1,4	1,3	1,3
Sonstige Einnahmen	—	—	—	—	0,8	0,4	0,4	0,4
Summe der Einnahmen	13,1	13,2	13,4	13,8	18,5	17,6	16,3	16,7
Staatsverbrauch ¹⁾	8,7	8,6	9,1	9,3	9,6	9,2	8,6	8,5
Zinsausgaben	0,7	1,0	1,1	1,1	1,0	1,4	1,2	1,2
Subventionen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,7	0,6	0,6
Sozialausgaben	1,8	1,8	2,1	2,6	1,0	0,9	1,0	1,0
Öffentliche Pensionen u.a.	—	—	—	—	1,2	1,2	1,2	1,2
Transfers an staatl. Institutionen	—	—	—	—	0,1	0,1	0,1	0,1
Transfers an Ausland	—	—	—	—	0,1	0,1	0,1	0,5
Bruttoinvestitionen	1,4	1,3	1,5	1,5	2,9	1,9	1,9	2,0
Kauf von Land netto ²⁾	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
Vermögensübertragungen	—	—	—	—	2,2	1,6	1,4	1,4
Sonstige Ausgaben	—	0,0	0,0	0,0	1,1	1,0	1,0	1,0
Summe der Ausgaben	12,7	12,8	13,9	14,6	20,0	18,0	17,0	17,4
Finanzierungssaldo	0,4	0,4	-0,5	-0,7	-1,5	-0,5	-0,7	-0,7

1) Abzüglich Abschreibungen. — 2) Abzüglich Erlöse aus Landverkauf.
Quellen: National Accounts, OECD; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

den Gemeinden zusätzliche Mittel zur Finanzierung ihres Verwaltungsaufwands; gemessen am Haushaltsvolumen der Bundesstaaten sind sie aber viel geringer als die Hilfen der deutschen Bundesländer an ihre Gemeinden.

Auf lokaler Ebene der USA ist der Anteil der Ausgaben für Gesundheit, Sport und Erholung mit reichlich einem Fünftel etwa gleich hoch wie in Deutschland. Eine ähnliche Größenordnung weisen die Ausgaben für die Schulen auf. Deutlich höher sind in den USA die Anteile für Polizei und Feuerschutz. In Deutschland sind vor allem die Länder für die Durchführung von Polizeiaufgaben zuständig. Die Finanzierungsposition der Gemeinden — gemessen in vH des Sozialprodukts — war zuletzt sehr ähnlich, auch wenn die Entwicklung unterschiedlich verlief: In den USA wurden in der ersten Hälfte der 80er Jahre Überschüsse, später Defizite erzielt, während in Deutschland über den ganzen Zeitraum hinweg die kommunalen Ausgaben höher als die Einnahmen waren. In Deutschland besitzen die Steuern als Einnahmequelle für die Gemeinden ein höheres Gewicht.

Steuerverteilung und Finanzausgleich in Deutschland

Die Gestaltung des Aufgaben- und Finanzierungsverbundes zwischen den Gebietskörperschaften ist ein zentraler Baustein im föderativen Staatswesen. Das Kernproblem besteht darin, die Aufgaben zwischen dem Bund, den Gliedstaaten sowie den lokalen Gebietskörperschaften so zu gestalten, daß der Bund seine am gesamtstaatlichen Interesse orientierten Aufgaben wirksam erfüllen kann, während Länder und Gemeinden jene Aufgaben übernehmen sollen, die in ihrer Nutzungs- bzw. Wirkungsreichweite lokal bzw. regional begrenzt sind und die auf diesen Ebenen — weil auf die lokalen Bedürfnisse zugeschnitten — kostengünstiger angeboten werden können. Allgemein geht es darum, die Vor- und Nachteile der Zentralisierung bzw. Dezentralisierung öffentlicher Aufgaben zu optimieren. Mit der Festlegung der Aufgaben (und Ausgaben) auf die verschiedenen Haushaltsebenen stellt sich die Frage der Steuerverteilung. In föderativen Systemen ist dies eine Kernfrage, weil ihre Lösung konstitutiv für die dezentrale Finanzautonomie ist.

Tabelle 7

**Öffentliche Ausgaben nach Funktionsbereichen und Haushaltsebenen
in den USA 1990**

	Bund		dar. an nachgeordnete Gebietskörperschaften
	Mill. US-\$	Anteile in vH	Mill.-US \$
Allgemeine Verwaltung	10 724	0,8	2 309
Justizverwaltung	9 995	0,8	574
Auswärtige Angelegenheiten	13 764	1,1	—
Nationale Verteidigung	299 331	23,2	241
Gesundheit (einschl. Medicare)	155 818	12,1	43 890
Soziale Sicherung (einschl. Veteranen)	277 735	21,6	134
Einkommenssicherung	147 277	11,4	36 964
Erziehung und soziale Dienste	39 069	3,0	23 101
Verkehr	29 485	2,3	19 225
Wohnungsbauförderung	67 147	5,2	—
Wissenschaft und Technologie	14 444	1,1	—
Landwirtschaft	11 958	0,9	1 285
Natürliche Ressourcen u. Umwelt	17 067	1,3	3 745
Zinsdienste	184 221	14,3	—
Sonstige	10 284	0,8	5 426
Insgesamt	1 288 319	100,0	136 894
	Bundesstaaten		dar. an lokale Gebietskörperschaften
	Mill.-US \$	Anteile in vH	Mill.-US \$
Allgemeine Verwaltung	33 565	6,5	16 565
Finanzverwaltung	16 347	3,2	—
Soziale Sicherung (einschl. Veteranen)	104 971	20,4	18 538
Erziehung und soziale Dienste	184 529	35,8	109 251
Verkehr	44 249	8,6	7 784
Landwirtschaft	9 909	1,9	474
Gesundheit (einschl. Medicare)	42 662	8,3	7 242
Zinsdienste	22 367	4,3	—
Sonstige	56 406	11,0	11 998
Insgesamt	515 005	100,0	171 852
	Gemeinden		
	Mill. US-\$	Anteile in vH	
Allgemeines	140 271	100,0	
Polizei	16 370	11,7	
Feuer	8 726	6,2	
Soziale Sicherung	7 129	5,1	
Erziehung	16 208	11,6	
Büchereien	1 757	1,3	
Straßen	11 003	7,8	
Gesundheit	23 391	16,7	
Park und Erholung	6 743	4,8	
Finanzverwaltung u.a.	8 467	6,0	
Zinsen	10 611	7,6	
Sonstiges	29 866	21,3	
Wasser- und Energieversorgung	36 186		

Quelle: Tax Foundation: Facts and Figures on Government Finance, Washington D.C., 1992.

Tabelle 8

Bruttoausgaben nach Funktionsbereichen und Haushaltsebenen in Deutschland¹⁾ 1990

	Bund		Länder		Gemeinden	
	dar.: Zahlungen an öff. Bereich		dar.: Zahlungen an öff. Bereich		dar.: Zahlungen an öff. Bereich	
	Mill. DM					
Politische Führung u. zentrale Verwaltung	11 659	447	16 325	162	17 791	325
Verteidigung	55 189	931	—	—	—	—
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	1 904	2	13 946	381	6 839	269
Schulen	11	11	44 168	1 926	17 892	1 448
Hochschulen	1 990	1 558	34 843	4 354	—	—
Soziale Sicherung	103 773	59 590	30 624	6 665	50 773	6 959
Gesundheit	1 035	68	12 192	3 234	27 967	2 016
Sport und Erholung	111	33	1 366	237	7 973	133
Wohnungswesen, Städtebauförderung	2 953	2 120	11 835	2 192	32 382	2 290
dar. kommunale Gemeinschaftsdienste	128	128	1 795	129	25 187	2 219
Verkehr und Nachrichten	14 823	2 968	12 114	4 728	12 859	278
dar. Straßen	7 883	1 806	7 934	3 583	12 859	278
Wirtschaftsförderung	16 712	5 922	16 461	4 071	2 810	237
Zinsdienste	34 235	—	21 871	—	7 740	—
Sonstiges	66 981	20 820	93 326	39 648	60 019	30 950
Insgesamt ²⁾	311 376	94 470	309 071	67 598	245 045	44 905
	Anteile in vH					
Politische Führung u. zentrale Verwaltung	3,7	0,5	5,3	0,2	7,3	0,7
Verteidigung	17,7	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	0,6	0,0	4,5	0,6	2,8	0,6
Schulen	0,0	0,0	14,3	2,8	7,3	3,2
Hochschulen	0,6	1,6	11,3	6,4	0,0	0,0
Soziale Sicherung	33,3	63,1	9,9	9,9	20,7	15,5
Gesundheit	0,3	0,1	3,9	4,8	11,4	4,5
Sport und Erholung	0,0	0,0	0,4	0,4	3,3	0,3
Wohnungswesen, Städtebauförderung	0,9	2,2	3,8	3,2	13,2	5,1
dar. kommunale Gemeinschaftsdienste	0,0	0,1	0,6	0,2	10,3	4,9
Verkehr und Nachrichten	4,8	3,1	3,9	7,0	5,2	0,6
dar. Straßen	2,5	1,9	2,6	5,3	5,2	0,6
Wirtschaftsförderung	5,4	6,3	5,3	6,0	1,1	0,5
Zinsdienste	11,0	0,0	7,1	0,0	3,2	0,0
Sonstiges	21,5	22,0	30,2	58,7	24,5	68,9
Insgesamt ²⁾	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1) Ohne Sondervermögen und EG. — 2) Nettoausgaben = Ausgaben abzüglich Zahlungen von anderen öffentlichen Bereichen.						
Quelle: Statistisches Bundesamt.						

In Deutschland steht die Einnahmenseite nur in sehr engen Grenzen als Aktionsparameter für Länder und Gemeinden zur Verfügung. Nicht steuerliche Selbständigkeit der Bundesländer und der lokalen Gebietskörperschaften, sondern einheitliches Steuerrecht ist die verfassungsrechtliche Vorgabe. Eine Ausnahme hiervon bildet die Möglichkeit der Gemeinden, durch Variationen der Gewerbesteuer- und Grundsteuerhebesätze die Standortentscheidungen von Unternehmen zu beeinflussen. Aus der Kombination eines räumlich einheitlichen Steuersystems und dem — ebenfalls von der Verfassung vorgegebenen — Anspruch, annähernd ähnliche Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu schaffen, ergibt sich die Notwendigkeit eines Finanzausgleichs, sowohl vertikal als auch

vor allem horizontal. Sein Ziel ist es, die Finanzkraft zwischen armen und reichen Regionen „angemessen“ auszugleichen. Durch die Umverteilung von Finanzmitteln sollen die wirtschafts- und finanzschwachen Regionen in die Lage versetzt werden, ihre öffentlichen Aufgaben wie der Durchschnitt der Regionen zu erfüllen. Das Instrumentarium hierfür setzt primär auf der steuerlichen Seite an, erstreckt sich aber auch auf die Ausgaben. So beteiligt sich der Bund an eindeutig definierten, zweckgebundenen Maßnahmen (z.B. die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG wie etwa die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, oder die Finanzhilfen nach Art. 104a, Abs. 4 GG für „besonders bedeutsame Investitionen“ von Ländern und Gemeinden).

Wesentliches Kennzeichen des föderativen Systems in Deutschland ist das große Gewicht der „Gemeinschaftssteuern“. An den aufkommensstarken Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuern sind die verschiedenen Haushaltsebenen beteiligt: Die Lohn- und veranlagte Einkommensteuer fließt zu je 42,5 vH an den Bund und die Länder, 15 vH gehen an die Gemeinden, die einen gewichtigen Teil der Basisausstattung mit Infrastruktur zur Verfügung stellen. Am Aufkommen der Körperschaftsteuer partizipieren Bund und Länder je zur Hälfte, während bei der Umsatzsteuer der Bund gegenwärtig Anspruch auf 63 vH hat und der Rest den Ländern zufließt. Finanzierungsstreitigkeiten zwischen Bund und Ländern werden häufig über eine Veränderung der jeweiligen Anteile am Umsatzsteueraufkommen gelöst.

Die Gemeinden sind nicht an der Körperschaftsteuer beteiligt, sondern erheben die Gewerbesteuer, die sie — nach Abzug einer Umlage — erhalten, um damit vor Ort, die „unternehmensorientierte“ Infrastruktur zu finanzieren. Die Verteilung der Steuern auf die einzelnen Regionen erfolgt nach unterschiedlichen Prinzipien. So wird die Einkommensteuer nach dem Wohnsitzprinzip, die Körperschaftsteuer nach dem Betriebsstättenprinzip und der Länderanteil an der Umsatzsteuer nach der Einwohnerzahl aufgeteilt. Bereits diese Verteilungsmechanismen nivellieren die Finanzkraft der Regionen erheblich. Sie wird weiter eingeebnet durch den horizontalen Länderfinanzausgleich, den sog. Ergänzungszuweisungen des Bundes an besonders finanzschwache Länder sowie dem kommunalen Finanzausgleich in den einzelnen Bundesländern.

Das komplizierte Ausgleichssystem auf Länderebene¹² zielt darauf ab, den finanzschwachen Ländern eine Steuerkraft von 95 vH des Länderdurchschnitts je Einwohner zu garantieren. Die Abschöpfung der Geberländer erfolgt progressiv, mit zunehmender Steuerkraft steigt also die Abschöpfungsquote. Nimmt man alle Elemente des Systems zusammen, d.h. unter Einschluß des Umsatzsteuervorgausgleichs und der Ergänzungszuweisungen des Bundes, so kommt es sogar zu Übernivellierungen, denn die ehemals finanzschwachen Länder verfügen nach Ausgleich über eine höhere Finanzkraft als die ursprünglich finanzstarken Länder¹³. Ein Ziel des reformierten Länderfinanzausgleichs, der von 1995 an gilt, war es, die Eigeninitiative der ausgleichspflichtigen Länder nicht durch übermäßigen Entzug von Mitteln zu lähmen. Deshalb wurden die Abschöpfungsquoten etwas gesenkt.

Neben dem Länderfinanzausgleich, der im Prinzip als Steuerkraftausgleich konzipiert ist, existiert ein kommunaler Finanzausgleich. In der Regel reichen die eigenen Finanzquellen der Gemeinden nicht aus, um die Aufgaben zu erfüllen, deshalb erhalten sie allgemeine (ungebundene) sowie zweckgebundene Zuweisungen von den Ländern. Durch den Ausgleich sollen die Empfänger in die Lage versetzt werden, eine bestimmte Mindestversorgung an öffentlichen Gütern bereitzustellen. Im Gegensatz zum Länderfinanzausgleich werden im kommunalen Finanz-

ausgleich explizit unterschiedliche Finanzbedarfe berücksichtigt. Hauptbezugsgröße ist in der Regel die Einwohnerzahl: Mit steigender Zahl nimmt der Bedarf zu. Die Entscheidungen über den Umfang des kommunalen Finanzausgleichs fallen auf Länderebene, dort wird der Anteil der Gemeinden an den Einnahmen des jeweiligen Landes festgelegt.

Zur Steuerpolitik in den USA

Im Gegensatz zu Deutschland sind die Bundesstaaten der USA in ihrer Steuergesetzgebung völlig autonom. Weder existieren gemeinschaftliche Steuern, noch gibt es einen institutionalisierten vertikalen oder gar horizontal wirksamen Finanzausgleich. Die Finanzbeziehungen zwischen den verschiedenen Haushaltsebenen wirken nur bedingt ausgleichend. Der überwiegende Teil der Zahlungen des Bundes an die nachfolgenden Gebietskörperschaften besteht aus den Ausgaben für Medicaid, aus Hilfen zur Einkommenssicherung von Bedürftigen und aus Zuschüssen in den Bereichen Erziehung und Verkehr. Die Höhe der Zuschüsse für das Erziehungs- und Verkehrswesen folgt keinem vorab festgelegten Schlüssel, sondern ist das Ergebnis von politischen Verhandlungen.

Das amerikanische Steuersystem ist insofern schwierig zu beschreiben, als die Besteuerung von Bundesstaat zu Bundesstaat sehr stark variiert. Auch auf lokaler Ebene differieren Steuersätze und Steuergesetzgebung zum Teil beträchtlich.

Wichtigste Einnahmequelle des Bundes ist die „Federal Individual Income Tax“, die knapp die Hälfte der Einnahmen ausmacht. Es folgen die „Employment taxes“, also die Sozialbeiträge, sowie die Körperschaftsteuer. Von untergeordneter Bedeutung sind die spezifischen Verbrauchsteuern („excise taxes“) auf Alkohol, Tabak, Benzin oder auch den Transport von Fluggästen (Mrd. US-\$, 1991):

Persönliche Einkommensteuer des Bundes	492,6
Körperschaftsteuer	95,9
Sozialbeiträge	402,0
Spezielle Verbrauchsteuern	44,8
Vermögen- und Schenkungsteuern	12,2

Quelle: Tax Foundation.

Die vom Bund erhobene persönliche Einkommensteuer weist viel niedrigere Steuersätze als die deutsche Einkommensteuer auf. Bei einem jährlich zu versteuernden Einkommen von 25 000 US-\$ liegt der durchschnittliche Steuersatz bei reichlich 11 vH, bei 50 000 US-\$ errechnen sich gut 18 vH und bei 75 000 US-\$ rund 21 vH. Die Einkom-

¹² Vgl. im einzelnen Finanzprobleme der neuen Bundesländer und Länderfinanzausgleich: Verteilungskonflikte programmiert. Bearb.: Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 25/92.

¹³ Föderales Konsolidierungsprogramm: Trägt die Neuordnung der staatlichen Finanzen zur Lösung der Finanzprobleme bei? Bearb.: Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 45/93.

mensbesteuerung kennt nur drei Grenzsteuersätze, nämlich 15 vH, 28 vH und 31 vH, während in Deutschland der Grenzsteuersatz linear-progressiv bis 53 vH steigt. Von einem zu versteuernden Einkommen in Höhe von 42 000 DM muß der deutsche Steuerzahler gut 20 vH an den Staat abführen, bei 85 000 DM sind es rund 28 vH und bei 130 000 DM ergeben sich knapp 35 vH. Allerdings liefert ein Vergleich allein der Steuersätze nur bedingt Informationen über Unterschiede in der Steuerbelastung, weil Bezugsgröße jeweils das zu versteuernde Einkommen ist, also das Einkommen, das sich nach Abzug der verschiedenen Freibeträge/Pauschalen u.a. errechnet. Zum Beispiel ist es in den USA möglich, von der Bemessungsgrundlage für die Steuerschuld auf Bundesebene die Einkommensteuern, die in den Bundesstaaten gezahlt werden, abzusetzen; das gleiche gilt z.B. für Zinszahlungen und Ausgaben für die Gesundheit, sofern sie eine bestimmte Grenze überschreiten.

Nur wenige Bundesstaaten besteuern das Einkommen überhaupt nicht¹⁴, ansonsten differieren die Bemessungsgrundlagen beträchtlich¹⁵. So bleiben in manchen Staaten die Gewinne ebenso wie Zinseinkünfte ganz oder teilweise außer Ansatz, und auch die Pensionen oder Arbeitslosengelder werden höchst unterschiedlich besteuert. Ebenso ist die Abzugsfähigkeit anderer Steuerarten von der „State Individual Income Tax“ verschieden geregelt. Weit verbreitet ist die Abzugsfähigkeit von Zinsausgaben und Aufwendungen für die Gesundheit. Auch die Vermögensteuer kann vielfach bei der Besteuerung durch die Bundesstaaten geltend gemacht werden. Nur in wenigen Fällen kann indes die „Federal Income Tax“ von der „State Individual Income Tax“ abgezogen werden. Schließlich schwanken die Steuersätze und Einkommensklassen, die mit Steuern belegt werden, von Bundesstaat zu Bundesstaat zum Teil erheblich. Nach überschlägigen Berechnungen werden zu versteuernde Einkommen in Höhe von 20 000 US-\$ von den Bundesstaaten mit Sätzen zwischen 5 vH und 8 vH belegt; nur in wenigen Fällen liegen sie darüber.

In einigen Bundesstaaten der USA dürfen auch lokale Gebietskörperschaften Einkommensteuern erheben. In breiterem Umfang gilt dies in Alabama, Indiana, Iowa, Kentucky, Maryland, Michigan, Ohio und vor allem in Pennsylvania. Die örtlichen Steuersätze machen in der Regel zwischen 1 vH und 2 vH des zu versteuernden Einkommens aus.

Auch die Körperschaftsteuer wird in den USA nicht nur vom Bund, sondern ebenso von den Bundesstaaten erhoben. Im Gegensatz zu Deutschland weist die Körperschaftsteuer keinen proportionalen Satz auf. Vielmehr steigt der Steuersatz mit zunehmenden Einkommen. Auf Bundesebene werden die ersten 50 000 US-\$ Gewinn mit 15 vH, mehr als 75 000 US-\$ werden mit 34 vH bzw. 39 vH besteuert. Wie bei der Einkommensteuer ist es auch bei der Körperschaftsteuer, die von den Bundesstaaten auferlegt wird, äußerst schwierig, die Belastungsdifferenzen der

Unternehmen zu ermitteln. Es gelten nicht nur unterschiedliche Steuerklassen und Steuersätze, sondern es existiert eine Vielzahl spezieller Regelungen zur Ermittlung der Steuerbemessungsgrundlage. Ein Vergleich nach Bundesstaaten zeigt, daß die Steuersätze zwischen 5 vH und 9 vH betragen¹⁶.

Das amerikanische Steuersystem kennt keine Mehrwertsteuer mit bundeseinheitlichen Steuersätzen. Verbreitet sind stattdessen die „State General Sales Taxes“, d.h. Steuern, die beim Kauf von Gütern erhoben werden, indem auf den Verkaufspreis der jeweilige Steuersatz aufgeschlagen wird. In vielen Bundesstaaten kommt eine lokale „Sales Tax“ hinzu. Sowohl die Höhe der Steuersätze als auch die Palette der Güter, die von der Besteuerung ausgenommen sind, schwankt von Bundesstaat zu Bundesstaat. So bleiben Nahrungsmittel, ebenso wie der Gas- und Elektrizitätsverbrauch, in mehr als der Hälfte der Bundesstaaten von der Besteuerung ausgenommen, und fast überall werden Arzneimittel nicht besteuert. Auch die Gebühren für Reparaturen und der Materialeinkauf von Produzenten, Handwerkern und anderen Weiterverarbeitern unterliegen vielfach nicht der Besteuerung. Die Steuersätze der Bundesstaaten schwanken zwischen 3 vH und 7 vH; im Mittel betragen sie 5 vH¹⁷. Die Sätze der lokalen Gebietskörperschaften liegen zumeist zwischen 1,5 vH und 2,5 vH, so daß im Durchschnitt der amerikanischen Bundesstaaten und ihrer Gemeinden die der „General Sales Tax“ unterworfenen Verkäufe mit einem Satz von etwa 7 vH besteuert werden.

Auch die Bundesstaaten erheben spezielle Verbrauchsteuern (auf Benzin, Zigaretten, alkoholische Getränke, Autos). Die Steuersätze schwanken nicht unerheblich. Schließlich werden Vermögen und Erbschaften besteuert; das Steueraufkommen steht — wie in Deutschland den Ländern — den Bundesstaaten zur Verfügung.

Angesichts der Vielfalt an Steuern, Steuersätzen, Bemessungsgrundlagen sowie der Autonomie der verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen in der Steuergesetzgebung überrascht es nicht, daß das Niveau der Steuereinnahmen der Bundesstaaten und ihrer lokalen Gebietskörperschaften sehr unterschiedlich ist (Tabelle 9). Im Jahre 1990 lag die Spannbreite des Pro-Kopf-Aufkommens zwischen 1 264 US-\$ (Missouri) und 4 069 US-\$ (Alaska), der US-Durchschnitt betrug 2 017 US-\$.

Das Aufkommen der steuerstärksten Bundesstaaten war also mehr als dreimal so hoch wie das der steuerschwächsten Staaten. Ohne die beiden steuerstärksten Bundesstaaten verringern sich die Differenzen allerdings erheb-

¹⁴ Alaska, Florida, Nevada, South Dakota, Texas und Wyoming.

¹⁵ Vgl. im einzelnen Advisor Commission on Intergovernmental Relations: Significant Features of Fiscal Federalism (Vol. 1), Washington D.C. 1993, S. 53 ff.

¹⁶ Ebenda, S. 80 ff.

¹⁷ Ebenda, S. 103.

Tabelle 9

Einnahmen der US-Bundesstaaten und ihrer lokalen Gebietskörperschaften in US-\$ je Einwohner in den USA 1990

	Ein- nahmen insamt (RF)	Steuern insge- samt (RF)	dar.: Einkom- mensteuer (RF)	Körper- schaft- steuer (RF)	General Sales Taxes (RF)	Vermö- gens- steuer (RF)	Sonst. Einn. a. eign. Qu. (RF)	Hilfen des Bundes (RF)	Pro-Kopf ¹⁾ - Einkom- men (RF)
AK Alaska	11 317 1	4 069 1	n.t. 44	337 1	131 46	1 246 1	5 951 1	1 297 1	21 375 4
WY Wyoming	5 335 2	2 204 10	n.t. 50	n.t. 50	452 20	901 6	1 957 2	1 174 2	14 554 36
NY New York	5 022 3	3 267 2	993 1	198 3	616 9	1 023 5	949 13	806 3	20 817 6
HI Hawaii	4 545 4	2 596 4	627 7	86 17	1 062 1	384 38	1 317 4	632 14	18 379 13
MN Minnesota	4 032 5	2 305 8	658 5	110 11	431 23	709 17	1 084 7	643 12	17 649 17
CT Connecticut	3 969 6	2 675 3	186 38	207 2	743 3	1 056 4	711 38	583 19	24 798 1
DE Delaware	3 913 7	2 058 15	722 4	177 5	n.t. 47	304 43	1 333 3	522 32	18 750 12
NJ New Jersey	3 904 8	2 519 5	382 26	145 7	426 25	1 149 3	863 20	522 31	23 726 2
CA California	3 870 9	2 226 9	565 8	166 6	574 11	602 24	1 036 8	608 18	19 840 8
MA Massachusetts	3 764 10	2 360 6	816 3	145 8	325 42	778 12	761 32	643 11	22 236 3
VT Vermont	3 587 11	2 009 17	446 16	48 36	242 45	822 9	830 23	748 6	16 514 22
OR Oregon	3 565 12	1 934 19	643 6	52 33	n.t. 50	853 7	928 15	703 9	16 009 28
WA Washington	3 556 13	2 123 11	n.t. 49	n.t. 49	1 045 2	584 27	894 17	539 25	17 696 16
MD Maryland	3 545 14	2 305 7	887 2	61 28	329 41	590 26	714 37	526 29	20 929 5
NM New Mexico	3 497 15	1 690 33	238 37	41 44	675 4	219 49	1 189 5	618 15	13 221 45
MT Montana	3 495 16	1 795 30	350 29	101 12	n.t. 48	828 8	918 16	782 4	14 149 37
ND North Dakota	3 486 17	1 568 39	165 41	73 22	382 34	476 32	1 141 6	777 5	13 693 42
RI Rhode Island	3 430 18	2 037 16	425 19	69 25	396 33	806 11	668 46	725 7	18 113 14
WI Wisconsin	3 412 19	2 090 13	537 10	89 16	410 30	738 15	792 28	530 28	16 454 24
CO Colorado	3 382 20	1 925 21	407 22	37 45	506 14	684 18	973 12	484 38	17 504 19
MI Michigan	3 373 21	2 068 14	464 14	195 4	343 40	820 10	803 26	502 36	17 535 18
NV Nevada	3 304 22	1 926 20	n.t. 46	n.t. 47	674 5	425 35	983 10	395 48	18 989 9
ME Maine	3 294 23	1 974 18	473 13	47 37	414 28	722 16	703 39	617 16	16 422 26
IA Iowa	3 279 24	1 881 24	459 15	72 24	351 39	660 19	866 19	532 27	15 664 32
NE Nebraska	3 254 25	1 815 27	314 33	46 39	379 37	762 13	946 14	493 37	15 697 31
IL Illinois	3 227 26	2 102 12	375 28	82 19	492 17	754 14	650 48	475 40	18 870 11
LA Louisiana	3 222 27	1 562 42	175 39	93 13	586 10	269 45	1 019 9	641 13	12 923 48
AZ Arizona	3 171 28	1 921 22	290 35	49 35	638 6	636 22	811 25	439 43	15 829 30
GA Georgia	3 110 29	1 801 29	443 17	74 21	542 13	494 31	795 27	514 34	16 050 27
KS Kansas	3 103 30	1 848 26	346 30	85 18	435 21	658 20	841 21	414 46	16 526 21
FL Florida	3 096 31	1 746 31	n.t. 45	54 32	635 7	612 23	973 11	377 50	17 715 15
VA Virginia	3 065 32	1 896 23	498 12	49 34	299 43	598 25	769 30	400 47	18 979 10
PA Pennsylvania	3 062 33	1 859 25	430 18	92 15	356 38	516 29	686 42	517 33	17 387 20
UT Utah	3 023 34	1 582 37	375 27	55 31	495 16	432 34	826 24	615 17	13 104 46
OH Ohio	3 001 35	1 813 28	547 9	59 29	381 35	516 30	678 45	510 35	16 462 23
IN Indiana	2 958 36	1 631 36	422 20	62 27	460 19	472 33	877 18	450 42	15 830 29
SD South Dakota	2 911 37	1 447 46	n.t. 47	44 41	472 18	583 28	741 35	723 8	13 852 39
TX Texas	2 872 38	1 663 35	n.t. 48	n.t. 48	544 12	651 21	776 29	433 44	15 512 33
SC South Carolina	2 863 39	1 562 41	396 24	43 42	415 27	401 37	759 33	542 24	13 624 44
ID Idaho	2 836 40	1 560 43	400 23	72 23	380 36	414 36	727 36	549 23	13 760 41
OK Oklahoma	2 817 41	1 575 38	318 31	30 46	434 22	277 44	765 31	477 39	14 111 38
NC North Carolina	2 816 42	1 675 34	511 11	92 14	400 32	353 39	679 44	462 41	15 287 34
WV West Virginia	2 798 43	1 562 40	288 36	124 9	426 24	256 46	682 43	554 22	12 434 49
NH New Hampshire	2 767 44	1 690 32	37 42	114 10	n.t. 49	1 151 2	693 41	384 49	20 312 7
AL Alabama	2 719 45	1 328 48	290 34	45 40	402 31	163 50	834 22	557 21	13 669 43
KY Kentucky	2 697 46	1 496 45	421 21	76 20	295 44	252 47	665 47	536 26	13 823 40
MS Mississippi	2 677 47	1 264 50	167 40	47 38	423 26	341 41	756 34	657 10	11 806 50
TN Tennessee	2 661 48	1 399 47	21 43	68 26	629 8	321 42	696 40	566 20	14 736 35
MO Missouri	2 550 49	1 551 44	391 25	43 43	497 15	342 40	584 49	415 45	16 447 25
AR Arkansas	2 368 50	1 273 49	314 32	55 30	413 29	228 48	572 50	523 30	13 000 47
US United States	3 416	2 017	425	95	488	626	849	550	17 592
DC District of Columbia	7 257	3 806	1 051	231	769	1 198	816	2 635	22 998

1) Im Jahre 1989.

Quelle: Advisory Commission on Intergovernmental Relations.

lich; das Aufkommen in den steuerstarken Regionen ist „nur“ doppelt so hoch wie in den steuerschwachen Staaten. Zum Vergleich: In Deutschland erreichte das wirtschafts- und steuerschwache Saarland 1991 eine originäre Steuerkraft von nur 72 vH des Bundesdurchschnitts, das wirtschaftsstarke Baden-Württemberg indes 111 vH. In Deutschland sind die Differenzen ausschließlich auf Unterschiede in der Wirtschaftskraft zurückzuführen, während in den USA nicht nur solche Ursachen eine Rolle spielen, sondern auch — und in bedeutendem Umfang — die Unterschiede in der Besteuerung.

Die Vermögensteuer ist alles in allem die wichtigste Einnahmequelle der Bundesstaaten und Gemeinden; sie erbringt knapp ein Drittel aller Steuereinnahmen. Noch erheblich größer ist ihre Bedeutung für das Aufkommen an lokalen Steuern; im Bundesdurchschnitt errechnet sich ein Anteil von fast 75 vH. Allerdings ist ihre regionale Bedeutung sehr unterschiedlich: Während das Pro-Kopf-Aufkommen in Alabama lediglich 163 US-\$ betrug, waren es in Alaska fast 1 250 US-\$; für den US-Durchschnitt errechnen sich knapp 630 US-\$. Zweitwichtigste Einnahmequelle waren die „General Sales Taxes“, die sich im US-Durchschnitt auf 488 US-\$ pro Kopf der Bevölkerung beliefen. Ihr Aufkommen schwankte von Bundesstaat zu Bundesstaat ähnlich stark wie das der Property Taxes. An der Spitze lagen Hawaii und Washington mit 1 062 US-\$ bzw. 1 045 US-\$ je Einwohner, am Ende Vermont und Alaska mit lediglich 242 US-\$ bzw. 131 US-\$; vier Staaten verzichteten auf die Erhebung dieser Steuern. Auch die Schwankungssintensität der regional erhobenen Einkommen- und Körperschaftsteuern ist beträchtlich. Bei der Einkommensteuer führte New York 1991 mit fast 1 000 US-\$ je Einwohner die Rangskala an, während in New Hampshire und in Tennessee lediglich 37 US-\$ bzw. 21 US-\$ vereinnahmt wurden. Die höchsten Pro-Kopf-Einnahmen bei der Körperschaftsteuer konnte Alaska mit 227 US-\$ verbuchen, am Ende lagen Colorado und Oklahoma (37 US-\$ bzw. 30 US-\$).

Vergleicht man alle Einnahmen der Bundesstaaten und lokalen Gebietskörperschaften (Steuern, Gebühren, Hilfen des Bundes sowie sonstige Einnahmen) so verschiebt sich die Reihenfolge der Staaten. Zwar hält auch in dieser Abgrenzung Alaska mit großem Abstand die Spitze, doch folgt nun Wyoming, das bei den Steuereinnahmen nur den 10. Platz einnahm. Die Positionen von New York und Hawaii bleiben unverändert, während sich Delaware vorge-schoben hat. Auch Staaten wie New Mexico, Montana und Nevada stehen, wenn alle Einnahmen betrachtet werden, erheblich besser da. Jene Staaten, die die niedrigsten Steuereinnahmen verbuchen, liegen auch in der Rangfolge aller erzielten Einnahmen hinten. Nur in geringem Maße tragen die Hilfen des Bundes an die Bundesstaaten und ihre Gemeinden dazu bei, daß sich die Position der finanzschwachen Bundesstaaten und ihrer Gemeinden wesentlich verbessert. So erhalten die ohnedies finanzstarken Staaten Alaska, Wyoming und New York pro Kopf

der Bevölkerung gerechnet die höchsten Bundeshilfen, und auch Staaten wie Vermont, Massachusetts oder Rhode Island, die mit ihrer Finanzkraft über dem Durchschnitt liegen, stehen in der Rangskala der Bundeshilfen ziemlich weit vorn. Hingegen befinden sich eine Reihe jener Regionen, deren „originäre“ Finanzkraft relativ schwach ist, am unteren Ende der Skala (z.B. North Carolina, Indiana, Texas, Montana).

Ein vertikaler Ausgleich zwischen Bund und Bundesstaaten findet also kaum, ein horizontaler Ausgleich — auf der Ebene der Bundesstaaten — überhaupt nicht statt. In begrenztem Umfang existiert ein kommunaler Finanzausgleich. Immerhin stammt ein Drittel der Einnahmen der lokalen Gebietskörperschaften aus Zuschüssen des Bundes und der Bundesstaaten. Doch dient ein beträchtlicher Teil dieser Zuschüsse der Finanzierung des Schulwesens in den „Counties“ und hat damit keinen unmittelbar ausgleichsrelevanten Charakter.

Die Kritiker des in Deutschland praktizierten Föderalismus stoßen sich insbesondere am Ausmaß des Steuerverbundes sowie an der Mischfinanzierung öffentlicher Aufgaben. Sie fordern eine stärkere dezentrale Aufgabewahrnehmung. Dies setzt voraus, daß die unteren Haushaltsebenen ihre Finanzierungsquellen eigenständig erschließen können. Das amerikanische System kommt — was die Einnahmenseite betrifft — diesen Vorstellungen recht nahe. Ob in den USA die öffentlichen Aufgaben effizienter erfüllt werden, muß eine offene Frage bleiben. Welchen Einfluß übt die Steuerpolitik in einem Bundesstaat auf die regionale Wirtschaftskraft aus? Stärken niedrige Steuern die Einkommensposition einer Region und ziehen somit höhere Steuereinnahmen nach sich oder sind hohe Einkommen die Gewähr dafür, daß der Staat über hohe Steuereinnahmen disponieren kann, die ihn in die Lage versetzen, vermehrt Mittel in die öffentliche Infrastruktur zu lenken und somit die Basis für weiteres Wirtschaftswachstum zu schaffen?

Ein bloßer Vergleich von Steuereinnahmen je Einwohner und Pro-Kopf-Einkommen in den Bundesstaaten hat zum Ergebnis, daß vielfach die Steuerleistungen dort hoch sind, wo hohe Einkommen erzielt wurden und umgekehrt. So liegen immerhin acht von den zehn Staaten mit den höchsten Pro-Kopf-Einkommen auch in der Spitzengruppe der Steuerzahler, während sich von den zehn Staaten, die am Ende der Einkommensskala rangieren, acht Staaten auch am unteren Ende in der Hierarchie des Steueraufkommens befinden. Eine Querschnittsregression sichert den Zusammenhang statistisch, das errechnete R^2 beträgt 0,55. Doch reicht ein solcher Vergleich natürlich längst nicht aus, den Einfluß der Steuerpolitik auf die Höhe der Einkommen zu beschreiben, denn es bleibt insbesondere unklar

- welche Größe schiebt und welche geschoben wird, und
- wie sich die unterschiedlichen Steuersätze und Besteuerungsmodalitäten auf das Steueraufkommen auswirken.

Tabelle 10

Tax-Capacity-Index und Tax Effort-Index in den US-Bundesstaaten 1988 und 1991

		Tax-Capacity Indexes		Veränderung in vH-Punkten	Tax-Effort Indexes		Veränderung in vH-Punkten
		1988	1991		1988	1991	
AK	Alaska	159	178	19	127	119	-8
HI	Hawaii	114	146	32	112	95	-17
WY	Wyoming	123	134	11	94	81	-13
CT	Connecticut	143	130	-13	90	99	9
NV	Nevada	135	128	-7	69	73	4
DE	Delaware	124	125	1	84	80	-4
DC	District of Columbia	123	123	0	154	157	3
NJ	New Jersey	124	119	-5	101	112	11
MA	Massachusetts	129	117	-12	94	101	7
CA	California	116	115	-1	94	95	1
NH	New Hampshire	126	110	-16	66	84	18
CO	Colorado	107	109	2	89	86	-3
WA	Washington	98	108	10	102	99	-3
MD	Maryland	109	106	-3	108	102	-6
VT	Vermont	105	105	0	100	97	-3
FL	Florida	104	103	-1	82	86	4
NY	New York	109	103	-6	152	156	4
VA	Virginia	104	103	-1	91	91	0
IL	Illinois	99	102	3	102	100	-2
MN	Minnesota	104	101	-3	112	112	0
OR	Oregon	91	100	9	99	97	-2
TX	Texas	96	97	1	88	87	-1
PA	Pennsylvania	94	96	2	97	95	-2
ME	Maine	98	95	-3	105	102	-3
NE	Nebraska	90	95	5	98	99	1
AZ	Arizona	99	94	-5	96	103	7
MI	Michigan	95	94	-1	112	107	-5
IA	Iowa	83	93	10	113	100	-13
KS	Kansas	91	93	2	104	100	-4
NC	North Carolina	91	93	2	93	87	-6
OH	Ohio	91	93	2	97	96	-1
GA	Georgia	94	91	-3	89	95	6
MO	Missouri	90	91	1	86	85	-1
MT	Montana	85	91	6	102	78	-24
ND	North Dakota	86	91	5	91	92	1
IN	Indiana	87	90	3	93	93	0
WI	Wisconsin	90	90	0	119	118	-1
LA	Louisiana	83	89	6	90	89	-1
RI	Rhode Island	99	89	-10	104	115	11
NM	New Mexico	83	87	4	99	96	-3
OK	Oklahoma	89	87	-2	89	93	4
SD	South Dakota	78	86	8	95	83	-12
KY	Kentucky	81	83	2	88	100	12
SC	South Carolina	79	83	4	96	90	-6
ID	Idaho	76	82	6	93	94	1
TN	Tennessee	84	82	-2	83	82	-1
UT	Utah	78	82	4	106	94	-12
AL	Alabama	76	81	5	84	81	-3
AR	Arkansas	74	78	4	84	82	-2
WV	West Virginia	78	77	-1	88	102	14
MS	Mississippi	65	68	3	94	92	-2

Quelle: Advisory Commission on Intergovernmental Relations.

Anhaltspunkte für eine Antwort auf diese Fragen findet man in dem „Tax Capacity Index“, der von der U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations geschätzt wird¹⁸. Dieser Index gibt Auskunft über die möglichen Pro-Kopf-Steuererinnahmen in den jeweiligen Bundesstaaten, wenn landesweit das gleiche Steuersystem zugrundegelegt würde. Die so errechneten Unterschiede zwischen den Bundesstaaten sind dann weitestgehend Reflex der differierenden Wirtschaftskraft. Ein zweiter Indikator — der „Tax Effort Index“ — vermittelt Informationen darüber, wie stark die jeweiligen Bundesstaaten im Vergleich zum Bundesdurchschnitt die Steuerschraube anziehen. Indirekt lassen sich auch Aufschlüsse über den von den Bürgern gewünschten Umfang an öffentlichen Gütern gewinnen. Diese Kennziffer wird errechnet, indem die tatsächlichen Pro-Kopf-Einnahmen zum potentiellen Aufkommen je Einwohner in Beziehung gesetzt werden. Es handelt sich gewissermaßen um die „Kapazitätsauslastung“.

Legt man die „Tax Capacity“ zugrunde (Tabelle 10), so zeigt sich, wie stark die Wirtschaftskraft das Steueraufkommen der Bundesstaaten beeinflusst: An der Spitze liegen Alaska, Hawaii, Wyoming, die New-England-Staaten — vor allem Connecticut, Massachusetts und New Hampshire — sowie die Mid-Atlantic-Staaten, insbesondere Delaware, New Jersey und der District of Columbia; aber auch Nevada und Kalifornien befinden sich weit oben in der Rangfolge. Das Schlußlicht bildet Mississippi, und auch die meisten anderen Southeast-Staaten — mit Ausnahme von Florida und Virginia — weisen eine weit unterdurchschnittliche Steuerkraft auf. Die Streubreite ist groß: Mississippi erreicht nur wenig mehr als zwei Drittel des Durchschnitts, während sich für Alaska ein Wert von 178 Punkten errechnet. Die Veränderungen des Indexwertes im Zeitablauf sind immer auch ein Spiegel der Veränderungen in der Wirtschaftskraft. Vergleicht man die Daten der Jahre 1991 und 1988, so wird deutlich, wie stark sich der schwere wirtschaftliche Rückschlag in jenen Jahren insbesondere auf die Einnahmen der New-England-Staaten auswirkte. Insgesamt zeigt sich aber, daß die Unterschiede zwischen den Bundesstaaten in den letzten Jahren kleiner geworden sind, denn die Zahl derer, die ihre „Tax Capacity“ ausbauen konnten, war größer als die Zahl jener, die Einbußen hinnehmen mußten.

Eine zum Teil gänzlich andere Reihenfolge ergibt sich, wenn man vergleicht, wie stark die Bundesstaaten ihre Steuerquellen anzapfen (Tabelle 10). Schlußlicht ist das wirtschaftsstarke Nevada, und andere wirtschaftsstarke Staaten wie Delaware, Wyoming oder auch Connecticut und New Hampshire nehmen einen hinteren Platz ein. Gemessen am Niveau haben New York und der District of Columbia, gefolgt von Alaska, am stärksten ihre Steuerschraube angezogen. Auch wenn man die Extremwerte außer acht läßt, sind die Unterschiede in der Steueranspannung beachtlich. Teils spiegeln sich darin die unterschiedlichen Präferenzen der Steuerbürger für öffentliche Güter wider, teils zeigt sich aber auch, daß wirtschaftsstät-

kere Regionen in geringerem Maße gezwungen sind, zur Finanzierung ihrer öffentlichen Budgets die Steuerbelastung der Bürger zu erhöhen (und umgekehrt). Dieser inverse Zusammenhang existiert auch, wenn man die Veränderungen zwischen 1988 und 1991 betrachtet: Viele jener Bundesstaaten, die infolge der Rezession besonders kräftige Einbußen in ihrer Steuerkraft hinnehmen mußten, zogen in dieser Zeit die Steuerschraube an, während viele Staaten, die an Steuerkraft gewannen, die Anspannung lockerten.

Ausgaben in den US-Bundesstaaten

Das Ausgabeverhalten der Bundesstaaten und lokalen Gebietskörperschaften ist eng an die verfügbaren Finanzmittel gekoppelt. Jene Staaten, die hohe Einnahmen erzielen, geben auch am meisten aus, während die finanzschwachen Staaten in ihrer Ausgabenpolitik sehr eingeschränkt sind. So waren die zehn Staaten mit den höchsten Ausgaben je Einwohner zugleich jene zehn Staaten, die über die höchsten Pro-Kopf-Einnahmen verfügten, während von den zehn finanzschwächsten Bundesstaaten acht Staaten zu dem Fünftel gehörten, die am wenigsten ausgaben (Tabelle 11). Auch auf der Ausgabenseite streuen die Pro-Kopf-Ausgaben zwischen den Bundesstaaten beträchtlich: Am Ende der Rangskala liegt Arkansas, das im Fiskaljahr 1990 knapp 2 300 US-\$ je Einwohner ausgab, während Alaska über 9 600 US-\$ aufwendete. Im US-Durchschnitt gaben Bundesstaaten und lokale Gebietskörperschaften rund 3 350 US-\$ aus.

Rund ein Drittel der Ausgaben von Bundesstaaten und lokalen Gebietskörperschaften fließen in die Erziehung. Ein Vergleich der Pro-Kopf-Ausgaben nach Bundesstaaten zeigt ein alles in allem ähnliches Bild wie bei den Gesamtausgaben. Nicht nur die Bildungsausgaben je Einwohner streuen erheblich; auch die Höhe der Pro-Kopf-Ausgaben ist mit dem finanziellen Status bzw. der Wirtschaftskraft einer Region gekoppelt: In den reicheren Bundesstaaten sind die Bildungsausgaben per Saldo höher als in den ärmeren Bundesstaaten. Natürlich gibt es Ausnahmen, wie Indiana, Michigan oder North Carolina, die in der Rangfolge der Erziehungsausgaben viel weiter oben liegen als es ihrem Rang in der Finanzkraft entspricht, oder New Hampshire und Hawaii, die für das Bildungswesen viel weniger ausgeben, als es von ihrer Finanzkraft her möglich wäre. Allerdings kann von der Rangfolge der Bildungsausgaben je Einwohner nicht unmittelbar auf die Bedeutung geschlossen werden, die der Bildung in den einzelnen Bundesstaaten entgegengebracht wird. Abgesehen davon, daß die Zahl der Schüler besser als die Einwohnerzahl als Bezugsgröße geeignet wäre, muß berücksichtigt werden, daß die Inputkosten sehr stark schwanken. So sind die Lehrgehälter in Alaska, Connecticut oder New York fast

¹⁸ Vgl. Advisory Commission on Intergovernmental Relations: RTS 1991-State Revenue Capacity and Effort, Washington D.C. 1993.

Tabelle 11

Ausgaben der US-Bundesstaaten und ihrer lokalen Gebietskörperschaften in US-\$ je Einwohner in den USA 1990

		Ausgaben insgesamt (RF)		Erziehung (RF)		Public Welfare (RF)		Gesundheit (RF)		Straßen (RF)		Pro-Kopf- ¹⁾ Einkommen (RF)	
AK	Alaska	9 644	1	2 265	1	550	5	375	7	975	1	21 375	4
NY	New York	4 999	2	1 413	5	868	1	514	1	267	24	20 817	6
WY	Wyoming	4 754	3	1 726	2	241	49	512	2	630	2	14 554	36
CT	Connecticut	4 083	4	1 238	14	545	6	309	17	380	7	24 798	1
HI	Hawaii	3 974	5	1 005	41	388	21	280	22	238	34	18 379	13
MN	Minnesota	3 914	6	1 319	7	585	3	344	12	375	8	17 649	17
DE	Delaware	3 865	7	1 434	4	342	27	222	36	354	11	18 750	12
NJ	New Jersey	3 864	8	1 297	10	462	13	202	38	258	26	23 726	2
MA	Massachusetts	3 845	9	1 021	38	737	2	371	8	164	50	22 236	3
CA	California	3 721	10	1 189	24	501	9	336	14	169	48	19 840	8
RI	Rhode Island	3 663	11	1 192	20	537	7	258	27	251	27	18 113	14
VT	Vermont	3 600	12	1 511	3	472	12	122	50	357	10	16 514	22
AZ	Arizona	3 558	13	1 216	19	350	25	171	43	466	3	15 829	30
MD	Maryland	3 479	14	1 186	25	398	17	169	44	316	18	20 929	5
NV	Nevada	3 428	15	1 018	39	209	50	263	25	371	9	18 989	9
WA	Washington	3 410	16	1 275	11	427	16	278	23	222	38	17 696	16
WI	Wisconsin	3 397	17	1 317	8	531	8	217	37	278	22	16 454	24
OR	Oregon	3 397	18	1 298	9	338	28	238	30	242	32	16 009	28
ND	North Dakota	3 396	19	1 329	6	392	19	135	49	391	5	13 693	42
MI	Michigan	3 349	20	1 274	12	495	10	354	10	200	45	17 535	18
NM	New Mexico	3 276	21	1 233	16	303	37	281	21	324	15	13 221	45
ME	Maine	3 265	22	1 191	21	562	4	161	46	297	20	16 422	26
CO	Colorado	3 250	23	1 220	18	312	34	223	35	300	19	17 504	19
IN	Indiana	3 178	24	1 236	15	432	15	344	11	345	12	15 830	29
FL	Florida	3 160	25	1 035	36	288	39	303	18	213	42	17 715	15
VA	Virginia	3 151	26	1 222	17	257	46	283	20	321	17	18 979	10
MT	Montana	3 144	27	1 182	26	366	22	180	42	389	6	14 149	37
LA	Louisiana	3 063	28	979	45	320	33	370	9	245	30	12 923	48
NE	Nebraska	3 051	29	1 243	13	334	30	313	16	332	13	15 697	31
GA	Georgia	3 033	30	1 080	34	333	31	471	3	223	37	16 050	27
KS	Kansas	3 024	31	1 191	23	306	36	259	26	331	14	16 526	21
IA	Iowa	3 021	32	1 036	35	397	18	198	39	264	25	15 664	32
PA	Pennsylvania	2 998	33	1 111	31	433	14	163	45	231	35	17 387	20
NH	New Hampshire	2 963	34	1 099	32	333	32	140	48	294	21	20 312	7
OH	Ohio	2 954	35	1 095	33	494	11	245	28	197	46	16 462	23
UT	Utah	2 879	36	1 191	22	267	44	223	34	243	31	13 104	46
SC	South Carolina	2 859	37	1 133	29	310	35	427	5	165	49	13 624	44
NC	North Carolina	2 823	38	1 137	28	290	38	342	13	228	36	15 287	34
SD	South Dakota	2 799	39	996	42	282	41	161	47	396	4	13 852	39
TX	Texas	2 780	40	1 142	27	253	47	242	29	249	28	15 512	33
IL	Illinois	2 757	41	1 130	30	356	23	286	19	189	47	18 870	11
AL	Alabama	2 690	42	1 024	37	266	45	448	4	217	41	13 669	43
OK	Oklahoma	2 679	43	1 015	40	350	26	275	24	247	29	14 111	38
ID	Idaho	2 632	44	990	43	248	48	238	31	323	16	13 760	41
KY	Kentucky	2 607	45	917	49	389	20	191	41	219	39	13 823	40
TN	Tennessee	2 605	46	884	50	284	40	328	15	242	33	14 736	35
WV	West Virginia	2 590	47	980	44	353	24	197	40	270	23	12 434	49
MS	Mississippi	2 562	48	979	46	276	43	407	6	218	40	11 806	50
MO	Missouri	2 441	49	969	47	281	42	231	32	212	43	16 447	25
AR	Arkansas	2 276	50	921	48	336	29	227	33	208	44	13 000	47
US	United States	3 343		1 159		431		300		245		17 592	
DC	District of Columbia	6 622		1 110		1 108		730		205		22 998	

1) Im Jahre 1989.

Quelle: Advisory Commission on Intergovernmental Relations.

doppelt so hoch wie in South Dakota, Louisiana oder West Virginia. Ob und inwieweit die Besoldungsunterschiede auf die Qualität der angebotenen Leistung Einfluß ausüben, ist eine offene Frage.

Weniger eindeutig ist die regionale Verteilung der Ausgaben für „Public Welfare“. Zu vermuten wäre, daß hier die wirtschaftsschwachen Bundesstaaten wegen der höheren Bedarfe die oberen Ränge in der Skala einnehmen. Dem ist aber nicht so — an der Spitze liegen New York und Massachusetts, auch Alaska und einige einkommensstarke Neu-England-Staaten befinden sich ziemlich weit vorne. Dies ist wohl damit zu erklären, daß es sich bei den Einkommensgrößen um Nominaleinkommen handelt, d.h. Kaufkraftunterschiede nicht berücksichtigt sind, und die Lebenshaltungskosten im Nordosten bzw. in Alaska weit überdurchschnittlich sind, was sich wiederum in den Ausgaben für Public Welfare niederschlagen dürfte.

Die Aufwendungen der Bundesstaaten und Gemeinden für Gesundheit und für den Bau und Unterhalt von Straßen streuen ebenfalls sehr stark. Eine Beziehung zur Finanzkraft läßt sich hier kaum herstellen.

Fazit

Ein Vergleich über Größe und Strukturen des öffentlichen Sektors in den Vereinigten Staaten und in Deutschland zeigt einige bemerkenswerte Unterschiede. Zunächst fällt auf, daß die Abgaben- und Ausgabequoten beträchtlich voneinander abweichen. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, daß in Deutschland die Alterssicherung und Gesundheitsversorgung fast vollständig im Rahmen der gesetzlichen Sozialversicherung dem Staatssektor zugeordnet sind, während in den Vereinigten Staaten diese Ausgaben teilweise als private Aktivitäten verbucht werden. Eine Rolle spielt aber auch das unterschiedliche Niveau der Sozialausgaben: Zweifellos ist das soziale Sicherungssystem in Deutschland viel umfassender. Ein markantes Beispiel ist die Arbeitslosenversicherung.

Vergleicht man den Beitrag der staatlichen Wertschöpfung zum Bruttoinlandsprodukt, so zeigen sich ähnliche Größenordnungen, auch wenn sich die Struktur der zu erfüllenden Staatsaufgaben unterscheidet. So wenden die Amerikaner — gemessen am Sozialprodukt — fast dreimal soviel für das Militär auf wie Deutschland, und auch die Ausgaben für die Schulen sind dort höher.

Gravierend sind die Unterschiede in der Ausgestaltung des Finanzierungsverbundes zwischen den Gebietskörperschaften. Im Gegensatz zu Deutschland sind die amerikanischen Bundesstaaten in ihrer Steuergesetzgebung völlig autonom. Auch auf lokaler Ebene ist der Handlungsspielraum viel größer als in Deutschland. Die Besteuerung in den Bundesstaaten variiert erheblich, je nachdem, wie Steuersätze, Freibeträge usw. im einzelnen ausgestaltet sind. Auch ist es in einigen Staaten möglich, die dem Bund

geschuldete Einkommensteuer steuermindernd in Ansatz zu bringen. Die Einkommensteuer, die in den Bundesstaaten gezahlt wird, findet bei der Bemessung der Einkommensteuerschuld auf Bundesebene sogar vollständig Berücksichtigung. Große Unterschiede zwischen Deutschland und den USA zeigen sich auch bei der Verbrauchsbesteuerung, die ebenfalls in den USA niedriger als in Deutschland ist. Eine Mehrwertsteuer mit bundeseinheitlichen Sätzen existiert in den Vereinigten Staaten nicht; vielmehr gibt es eine „General Sales Tax“, die sowohl von den meisten Bundesstaaten als auch von etlichen lokalen Gebietskörperschaften erhoben wird und deren Sätze regional sehr stark streuen.

Vergleicht man die Pro-Kopf-Einnahmen und die Pro-Kopf-Ausgaben der Bundesstaaten und ihrer lokalen Gebietskörperschaften, so zeigt sich, daß die Ausgabenniveaus eng an die verfügbaren Finanzmittel gekoppelt sind. Dieses Ergebnis ist weniger überraschend als das starke Gefälle in der regionalen Verteilung der verfügbaren Finanzmittel. In Deutschland werden die regionalen Differenzen in der Steuerkraft durch die Finanzausgleichsmechanismen mit vertikalem und horizontalem Effekt zum großen Teil eingeebnet. Da diese Instrumente in den USA nicht existieren, kommt es zu großen regionalen Steuerkraftunterschieden, die sich dann natürlich auch in entsprechenden Unterschieden auf der Ausgabenseite niederschlagen und große Diskrepanzen in der Versorgung mit öffentlichen Gütern begründen. Die Auswertung der verfügbaren Daten gibt indes keine eindeutige Antwort auf die Frage, ob niedrigere Steuern und ein geringerer Versorgungsgrad mit öffentlichen Gütern das Wachstum einer Region eher begünstigen als höhere Steuern in Kombination mit einer besseren Versorgung mit öffentlichen Gütern.

Beide Volkswirtschaften sind mit hohen Defiziten konfrontiert, die nur zum Teil konjunkturbedingt sind. Da die gesamtwirtschaftlichen Antriebskräfte in den USA immer stärker werden, ist mit einem zügigen Abbau des Teils der Defizite zu rechnen, der auf die anhaltende Rezession zurückzuführen ist. Allerdings dürften — jedenfalls auf der Ausgabenseite — die „automatischen Stabilisatoren“ in den USA schwächer ausgeprägt sein, hat doch die Arbeitsmarktpolitik (einschließlich Arbeitslosenversicherung) einen geringeren Stellenwert als in Deutschland. Inwieweit das „strukturelle“ Defizit in den öffentlichen Haushalten der USA in den nächsten Jahren zurückgeführt werden kann, hängt entscheidend davon ab, ob die Gesundheitsversorgung effizienter organisiert und die explosionsartige Zunahme der staatlichen Gesundheitsausgaben gebremst werden kann. Auch in Deutschland werden sich die staatlichen Finanzierungsprobleme nur im Zuge vermehrten Wirtschaftswachstums lösen lassen. Von großer Bedeutung wird hier sein, wie rasch in Ostdeutschland ein Aufholprozeß in Gang gesetzt werden kann, der den Bedarf an staatlichen Transferzahlungen verringern würde.