

Rosenschon, Astrid

**Working Paper — Digitized Version**

## Zum staatlichen Ausgabe- und Einnahmesystem in der Bundesrepublik Deutschland - Privatisierung und steuerpolitischer Wettbewerb geboten

Kiel Working Paper, No. 482

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Rosenschon, Astrid (1991) : Zum staatlichen Ausgabe- und Einnahmesystem in der Bundesrepublik Deutschland - Privatisierung und steuerpolitischer Wettbewerb geboten, Kiel Working Paper, No. 482, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/753>

**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.*

# Kieler Arbeitspapiere Kiel Working Papers

---

Arbeitspapier Nr. 482

Zum staatlichen Ausgabe- und Ein-  
nahmesystem in der Bundesrepublik  
Deutschland - Privatisierung und  
steuerpolitischer Wettbewerb  
geboten

von Astrid Rosenschon

August 1991

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

The Kiel Institute of World Economics

ISSN 0342 - 0787

Institut für Weltwirtschaft  
Forschungsabteilung V  
Düsternbrooker Weg 120  
2300 Kiel

Arbeitspapier Nr. 482

Zum staatlichen Ausgabe- und Ein-  
nahmesystem in der Bundesrepublik  
Deutschland - Privatisierung und  
steuerpolitischer Wettbewerb  
geboten

von Astrid Rosenschon

August 1991

Ag 3358 / 91   
Wahrscheinlich

Für Inhalt und Verteilung der Kieler Arbeitspapiere ist der jeweilige Autor allein verantwortlich, nicht das Institut. Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregung und Kritik direkt an den Autor zu wenden und etwaige Zitate vorher mit ihm abzustimmen.

GLIEDERUNG

	Seite
Zum staatlichen Ausgabe- und Einnahmesystem in der Bundesrepublik Deutschland - Privatisierung und steuerpolitischer Wettbewerb geboten	
I. Zur normativen und positiven Rolle des Staates bei der Güterversorgung	2
II. Staatliche Versorgung mit privatisierbaren Gütern führt zu Verschwendung	7
III. Argumente gegen Privatisierung stichhaltig?	10
IV. Zur Höhe des Privatisierungspotentials und des Potentials für Steuersenkungen	15
V. Hemmnisse für Privatisierung und Steuersenkungen	19
a) Gesetzgebungshoheit des Bundes in der Steuer politik	19
b) Zwischenstaatliche Finanzbeziehungen	22
c) Umsatzsteuerverteilungsregel - Anreiz zu Ausgabesteigerung	34
d) Nonaffektionsprinzip erhöht Intransparenz der Mittelherkunft	35
VI. Reform der Finanzverfassung notwendig	36
VII. Unerwünschte Nebeneffekte durch Finanzautonomie?	41

VIII.	Ist der Reformvorschlag für den Bund fiskalisch zu verkraften?	46
XI.	Abschließende Bemerkungen	47
	Tabellenverzeichnis	55
	Literaturverzeichnis	56

ZUM STAATLICHEN AUSGABE- UND EINNAHMESYSTEM  
IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND -

PRIVATISIERUNG UND STEUERPOLITISCHER WETTBEWERB GEBOTEN\*

Die osteuropäischen Länder werden bei ihren Reformen die Grundelemente der Wirtschaftssysteme ihrer westlichen Nachbarn vermutlich zum Vorbild nehmen und imitieren. Für ehemalige Zentralverwaltungswirtschaften bedeutete dies zweifelsohne eine Verbesserung ihrer ökonomischen Entwicklungsperspektiven. Gleichwohl ist - auch unabhängig vom Reformprozeß im Osten - zu fragen, ob die westlichen Wirtschaftssysteme durchweg institutionelle Erstbest-Lösungen realisiert haben. Dies gilt insbesondere für das System der staatlichen Ausgaben und Einnahmen, das auch in grundsätzlich marktwirtschaftlich ausgerichteten Volkswirtschaften eine bedeutsame Rolle spielt.

In diesem Beitrag wird die Frage aufgeworfen, ob das staatliche Ausgabe- und Einnahmesystem in der Bundesrepublik Deutschland nachahmenswert ist oder ob grundlegende Reformen angezeigt sind. Freilich kann die Finanzpolitik nicht umfassend erörtert werden. Bei den Ausgaben stehen jene im Mittelpunkt, die der Bereitstellung von Gütern und Leistungen dienen (allokative Staatsausgaben). Es wird gefragt, welche Rolle der Staat bei der Güterversorgung spielen sollte, welche er tatsächlich spielt und wie hoch die Privatisierungspotentiale zu veranschlagen sind. Die Umverteilungsausgaben (Subventionen, Transfers) hingegen werden nicht problematisiert<sup>1</sup>, sondern es wird

---

\* Die Verfasserin dankt Alfred Boss und Martin Hoffmeyer für die kritische Durchsicht des Manuskripts und wertvolle Verbesserungsvorschläge - Martin Hoffmeyer insbesondere auch dafür, daß er trotz seines nunmehr wohlverdienten Ruhestandes der Bitte der Verfasserin um seine bewährte redaktionelle Betreuung bereitwillig nachgekommen ist.

<sup>1</sup> Näheres dazu bei Norbert Leineweber (1988) und Astrid Rosen-  
schon (1990).

nur deren Größenordnung aufgezeigt. Was das staatliche Einnahmesystem anbelangt, so konzentriert sich die ökonomische Diskussion auf die Kompetenzen der Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) bei den einzelnen Steuerarten und die Regelung der Finanzbeziehungen zwischen den verschiedenen föderativen Ebenen. Eine ökonomische Bewertung einzelner Steuerarten erfolgt nicht<sup>2</sup>. Hier geht es nämlich vor allem um die Diskussion der institutionellen Grundlagen des staatlichen Einnahmesystems aus positiver und normativer Sicht. Es wird für steuerpolitischen Wettbewerb zwischen Regionen plädiert, bei dem sich die besten Steuerarten ohnehin durch praktische Bewährung herausstellen würden und Anreize bestünden, Aufgaben zu privatisieren, die der Markt effizienter bewältigen würde.<sup>3</sup>

#### Zur normativen und positiven Rolle des Staates bei der Güterversorgung

Zu den Aufgaben des Staates im Bereich der Güterversorgung sollte - neben der Rolle als Hüter des Wettbewerbs, der für Offenheit der Märkte sorgen sollte<sup>4</sup> - das Angebot klassisch öffentlicher Güter wie äußere und innere Sicherheit zählen. Solche gesamtwirtschaftlich notwendigen Leistungen müssen hoheitlich angeboten und über Zwangsabgaben finanziert werden. Denn da aufgrund spezifischer Eigenschaften dieser Güter niemand von der Nutzung ausgeschlossen werden kann, werden die

---

<sup>2</sup> Siehe dazu etwa Wolfram Engels (1983).

<sup>3</sup> Die Begründungen werden im übernächsten Abschnitt präsentiert.

<sup>4</sup> Freilich dokumentieren die zahlreichen Ausnahmereiche, die das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) zuläßt, sektorübergreifende Marktbarrieren (wie etwa die Handwerksordnung) sowie außenwirtschaftlicher Protektionismus, daß es dem Staat mitunter mehr am Schutz etablierter Anbieter als am Schutz von Wettbewerb und an Offenheit der Märkte gelegen ist. Ausführliches bei Juergen B. Donges und Klaus-Werner Schatz (1986) und Rüdiger Soltwedel et al. (1986).

Produktionskosten durch freiwillige Zahlungen der Nutzer nicht gedeckt. Deshalb kommt kein privates Angebot zustande und der Staat muß subsidiär tätig werden. Kennzeichen dieser Güter ist auch fehlende Konsumrivalität. Doch reicht dieses Kriterium nicht aus, um staatliche Aktivität zu begründen. Wichtig ist allein die Nichtanwendbarkeit des Ausschlußprinzips.<sup>5</sup>

Zu den Gütern, die Private effizienter produzieren und anbieten können und sollten, zählen zum einen private Güter, zum anderen jene öffentlichen Güter, bei denen die Nutzer zur Zahlung herangezogen werden können. Private Güter sind physisch teilbar und individuell zuteilbar. Es besteht Konsumrivalität. Was ein Individuum verbraucht, steht anderen nicht mehr zur Verfügung. Bei öffentlichen Gütern (auch Klub- oder Kollektivgüter genannt) hingegen liegt keine Konsumrivalität vor, da das Angebot physisch nicht teilbar und individuell nicht zuteilbar ist. Innerhalb der Kapazitätsgrenze können mehrere Personen gleichzeitig nutzen, ohne sich gegenseitig zu beeinträchtigen. Kommt

---

<sup>5</sup> In der finanzwissenschaftlichen Literatur wird zwar öfters aus dem Kriterium der Nichtrivalität die staatliche Angebotskompetenz hergeleitet. Wenn Kurt Schmidt diesem Legitimationsversuch für staatliche Allokationstätigkeiten (sowie anderen fragwürdigen Begründungen wie etwa den "merit wants") eine klare Absage erteilt, dann ist das eine realistische Sichtweise. Er wirft die Frage auf, ob "Nicht-Rivalität und Nicht-Ausschließbarkeit selbständig konstitutiv wirken. Das wird meistens angenommen. Bei näherem Zusehen zeigt sich indessen, daß diese Annahme nur innerhalb verhältnismäßig enger Grenzen (welcher?, d.V.) gilt. So gibt es eine ganze Reihe von Fällen, in denen die Nicht-Rivalität (auch bei "großen Zahlen") keineswegs staatliche Maßnahmen erfordert; bei Sportveranstaltungen, an denen oft so viele Menschen teilnehmen, wie in einer Großstadt wohnen, stellt der Markt (Eintrittspreise) ohne Schwierigkeiten die Mittel für den gemeinsamen Konsum bereit. Bei Nicht-Ausschließbarkeit ist dagegen klar, daß der Marktmechanismus nicht funktionieren kann; aber die Fälle, in denen die Ausschließbarkeit gänzlich unmöglich ist, sind seltener als man gemeinhin annimmt. Sogar das Paradebeispiel des Leuchtturms gilt nicht mehr; denn dank der modernen Funktechnik sind seine Leistungen ausschließbar geworden" Kurt Schmidt (1970, S. 18 f.).

ein zusätzlicher Nutzer hinzu, so entstehen keine zusätzlichen Kosten. Es ist nicht möglich, Produktionskosten und Risikoprämie durch Preise zu decken, die den vom Grenznutzer verursachten Grenz- und Opportunitätskosten entsprechen. Diese Preisbildung kann nur bei privaten Gütern erfolgen. Bei kollektiven Gütern müssen (bzw. sollten) die Gesamtkosten des en bloc-Angebots in einer Durchschnittskalkulation auf die Nutzer umgelegt werden. Dabei sollte auf die individuelle Nutzungsdauer abgestellt und die - für die Kostenhöhe bedeutsame - Kapazität so dimensioniert werden, daß für hohe Auslastung und somit niedrige Nutzungsentgelte (Gebühren) gesorgt ist. Dem mitunter vorgetragenen Argument, Grenzkosten von Null rechtfertigten Nulltarife<sup>6</sup> und der Staat sei als Anbieter gefragt, liegt die falsche Annahme zugrunde, Kollektivgüter seien freie Güter, die ohne Opportunitätskosten zur Verfügung stünden. Tatsächlich handelt es sich aber um knappe Güter und tatsächlich garantiert die Finanzierung über Gebühren statt über Steuern, daß "die soziale Grenzproduktivität mit spitzem Bleistift kalkuliert"<sup>7</sup> wird.

(Nicht nur) in der Bundesrepublik Deutschland bietet der Staat (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungen, öffentliche Unternehmen<sup>8</sup>) Güter und Dienste an, bei denen der Ausschluß

---

<sup>6</sup> Diese Auffassung vertreten etwa Richard A. Musgrave, Peggy B. Musgrave und Lore Kullmer: "Die gleichen Nutzen stehen ohne gegenseitige Beeinträchtigung allen zur Verfügung. Wegen dieser Zusammenhänge wäre es ineffizient, den Ausschluß anzuwenden, selbst wenn das ohne weiteres möglich wäre. Effiziente Ressourcennutzung verlangt, daß die Preise den Grenzkosten entsprechen, aber die Grenzkosten sind in diesem Falle gleich Null, und der Preis sollte auch gleich Null sein". Dieselben (1975, S. 55 f.) Hier wird implizit das Vorhandensein von Überkapazitäten - also Verschwendung - unterstellt und die Tatsache negiert, daß mit der sukzessiven Erhöhung des en-bloc-Angebotes positive Grenzkosten einhergehen.

<sup>7</sup> Herbert Giersch (1984, S. 25).

<sup>8</sup> In den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen werden öffentliche Unternehmen zum Unternehmenssektor gezählt. Gleichwohl  
Fortsetzung Fußnote

von Freifahrern grundsätzlich möglich ist<sup>9</sup> und somit kein Marktversagen vorliegt. Diese Güter werden weitgehend über Steuern oder - im Falle der Sachleistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung - über Sozialbeiträge finanziert und zum Teil auch staatlich produziert. Nutzungsabhängige Gebühren oder Preise spielen dagegen eine untergeordnete Rolle<sup>10</sup>; nur bei öffentlichen Unternehmen sind sie bedeutsam.

Beispiele für das staatliche Angebot privater Güter, das vor allem auf kommunaler Ebene bedeutsam ist<sup>11</sup>, sind Elektrizitäts-, Gas-, Fernwärme- und Wasserversorgung<sup>12</sup>, Müllabfuhr und Abfallbeseitigung, Erschließung von Gewerbeflächen. Ferner bieten öffentliche Leihanstalten, Auktionshäuser, Messesellschaften, Kongreßzentren, Wirtschaftsberatungsstellen, Zeitungs- und Buchverlage, Behördenkantinen, Schlacht- und Viehhöfe, Hafen- und Lagerhausbetriebe, Wochenmarktveranstalter, Gebäude- und Straßenreinigungsunternehmen, Sparkassen und Wohnungsbaugesellschaften private Güter bzw. Dienste an. Dazu zählen auch die Gesundheitsdienstleistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung.

---

Fortsetzung Fußnote

ist es ökonomisch gerechtfertigt, sie als staatliche Institutionen einzustufen. Denn sie sind in der Regel vor Konkurrenz abgeschirmt.

<sup>9</sup> Zudem sorgt technischer Fortschritt dafür, daß Ausschluß, möglich wird, der in früheren Epochen als unmöglich erachtet worden ist. Geschichtliche Tradition ist daher keine ökonomische Legitimation für staatliche Angebotskompetenzen. Wie weit der Stand der Technik ist, zeigt sich beispielsweise daran, daß Hong Kong seine innerstädtischen Verkehrsprobleme seit 1983 durch ein "Electronic Road Pricing" zu lösen versucht. Vgl. Gabriel Roth (1986, S.15).

<sup>10</sup> Der Anteil der Gebühren und Entgelte an den Bruttoeinnahmen (Nettoeinnahmen) der Gebietskörperschaften - ohne Krankenhäuser der Länder und Gemeinden - liegt bei rund 4,5 vH (5,5 vH); siehe dazu Tabelle 3.

<sup>11</sup> Eine umfangreiche Liste findet sich bei Eberhard Hamer (1981); ebenso Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (1978).

<sup>12</sup> Die dafür erforderlichen Netze haben freilich Kollektivgut-Charakter.

Privatisierbare Kollektivgüter, die von der öffentlichen Hand angeboten werden, finden sich im wesentlichen im Bereich der sogenannten Infrastruktur. Dabei beinhaltet die staatliche Aktivität zum einen die Bereitstellung und Instandhaltung von gemeinsam genutzten Einrichtungen wie etwa Autobahnen<sup>13</sup>, Bundes- und Landstraßen, Schienennetze<sup>14</sup>, Brücken, Kanäle, Tunnels, Flughäfen, Kommunikationsnetze, Rundfunk- und Fernsehsender, Parkhäuser, Kindergärten, Schulen, Universitäten, Altenheime, Krankenhäuser, Bibliotheken, Theater, Museen, Spielplätze, Schwimmbäder und Sportstätten, wobei die Erstellung und Renovierung in der Regel durch private Unternehmen erfolgt. Zum anderen agiert der Staat in diesen oder mittels dieser Einrichtungen mitunter als Produzent von Dienstleistungen. Dies ist insbesondere im Verkehrs- und Kommunikationsbereich sowie im Bildungswesen der Fall.<sup>15</sup>

---

13 "Aus ökonomischer Sicht sind Verkehrswege unter bestimmten Umständen grundsätzlich privatisierungsfähig: Wenn es nur eine begrenzte Anzahl von Zufahrten gibt, wie bei Autobahnen, oder wenn es sich um die Überbrückung von Engpässen handelt, ist ein Ausschluß zahlungsunwilliger Nutzer technisch und auch zu vergleichsweise niedrigen Kosten möglich. ... Würden Verkehrswege privat bereitgestellt, verspräche das ... Effizienzvorteile. Demgegenüber erscheinen die vorgebrachten Bedenken gegen private Straßen, vor allem Autobahnen, letztlich nicht stichhaltig. Die Gefahr, daß eine private Autobahngesellschaft überhöhte Benutzungsgebühren verlangen könnte, ist angesichts der ... vorhandenen Alternativen für die Autofahrer als gering anzusetzen". Claus-Friedrich Laaser (1990, S.116 und 125).

Freilich ist auch bei privater Bereitstellung von Verkehrswegen der Staat insofern gefordert, als er dem privaten Investor Wegerechte übertragen muß.

14 Im Falle der Deutschen Bundesbahn wird das Netzmonopol durch das Argument zu begründen versucht, Private würden aufgrund von "sunk costs" (=verlorene Kosten, da sich bei Veräußerung kein Käufer finden würde) ohnehin nicht aktiv. Dies ist erstens eine unbelegte Behauptung, da der Markttest a priori verhindert worden ist. Zweitens: Selbst wenn dem so wäre, ist das keine Legitimation für das staatliche Betriebsmonopol. Ausführliches dazu bei Claus-Friedrich Laaser (1991).

15 Ein Überblick über die Vielfalt der Privatisierungsmöglichkeiten findet sich bei Emanuel S. Savas (1982).

## Staatliche Versorgung mit privatisierbaren Gütern führt zu Verschwendung

Die staatliche Zuständigkeit für die Bereitstellung von Gütern, die Private grundsätzlich auch anbieten können, ist aus folgenden Gründen ökonomisch nicht sinnvoll:

- Werden Güter bzw. Leistungen optisch "umsonst" oder unter Kosten angeboten, so werden sie verschwenderisch genutzt und die im politischen Prozeß artikulierte Nachfrage nach vermeintlichen Staatsgeschenken ist entsprechend übersteigert.<sup>16</sup> Moral hazard wird also gefördert. Denn der einzelne Bürger sieht keinen unmittelbaren Zusammenhang zwischen der individuellen Inanspruchnahme von öffentlich angebotenen Gütern und seiner Steuerlast: Er kann seine Steuerlast, die er zudem teils gar nicht als solche wahrnimmt<sup>17</sup>, nicht dadurch senken, daß er weniger Staatsleistungen nachfragt. Auch besteht aus seiner Sicht kein Grund für die Annahme, daß seine Steuerbelastung steigt, wenn er die vermeintlichen Freigüter vermehrt nutzt. Da aber alle Bürger dieser Finanzierungssillusion unterliegen (müssen), sind die Staatseinnahmen und die Staatsausgaben höher als sie es wären, wenn Äquivalenzabgaben (Preise oder Gebühren) erhoben werden würden und Kostentransparenz bestünde.
- Politische und bürokratische Anbieter sind im Vergleich zu privaten weniger stark motiviert, bei der Investitionsplanung Überkapazitäten zu vermeiden und die Anschaffungskosten möglichst niedrig zu halten. Denn Steuerzahler haben - im Gegensatz zu privaten Anlegern - kaum Möglichkeiten und

---

<sup>16</sup> Für eine umfassende Analyse siehe Horst Claus Recktenwald (1980) und Astrid Rosenschon (1980, S. 40 ff.).

<sup>17</sup> "Indirekte Steuern und Quellenabzug sollen den Steuerwiderstand senken ... Um die Zahlungswilligkeit aufrechtzuerhalten, wird der "Preis" verschleiert. Würde es sich um normale wirtschaftliche Güter von privaten Anbietern handeln, wäre eine solche "Preispolitik" rechtswidrig". Gerhard Prosi (1991, S. 8).

Anreize, überhöhte Kosten zu sanktionieren. Dies gilt insbesondere auf der Ebene der Länder (Gemeinden), wo keine (nur teilweise) Finanzautonomie besteht und somit auch kaum steuerpolitische Verantwortlichkeit gegenüber der regionalen Wählerschaft. Insgesamt dürfte also bei politischer Bereitstellung der Infrastruktureinrichtungen die Kapazität in der Regel wohl noch großzügiger dimensioniert werden als die aufgrund von Nulltarifen oder Unterkostenpreisen ohnehin übersteigerte Nachfrage. Denn bei Geld, das andere verdient haben, ist die Ausgabeentscheidung besonders leicht. Aus diesem Grunde ist auch weniger kalkulatorische Sorgfalt zu erwarten als bei privater Investitionsplanung mit internationalisierten Risiken und Chancen. Für öffentliche Projekte ist typisch, daß die bei der Planung veranschlagten Kosten weit überschritten werden. Bei öffentlicher Auftragsvergabe ist zu vermuten, daß aus regionalpolitischen Gründen das Kriterium der Ortsansässigkeit mehr zählt als das des günstigsten Angebots.

- Wo der Staat nicht nur als Anbieter auftritt, sondern auch selbst produziert, sind spezifische Eigenschaften bürokratischer Systeme<sup>18</sup> einer möglichst billigen Produktion abträglich: Die feste Vorgabe von Personal- und Sachetat verhindert eine flexible Anpassung an veränderte Faktorpreisrelationen und steht Rationalisierungsinvestitionen im Wege. Einsparungen werden durch Kürzung des Budgets bestraft und ein angeblich unabweisbarer Mehrbedarf wird durch Aufstockung belohnt. Regelbeförderung und Undurchlässigkeit zwischen Dienstwegen hemmen die Leistungsmotivation ebenso wie die hohe Sicherheit des Arbeitsplatzes aufgrund von Beamtenrecht, Steuerfinanzierung oder staatlichen Defizitdeckungsgarantien. Wandern unzufriedene Nutzer ab oder schränken sie ihre Nachfrage ein, so bedeutet dies für die

---

<sup>18</sup> Ein breiter Überblick über bürokratische Systemmängel findet sich bei Ulrich Lohmar (1978). Vgl. auch Walter Hamm (1983 und 1986).

Produzenten - bei unverändertem Lohn oder Gehalt - ein Mehr an Bequemlichkeit.<sup>19</sup> Auch wird Risikofreude beim Staat grundsätzlich nicht honoriert.<sup>20</sup>

- Staatliche Güterversorgung ist im allgemeinen mit Marktzutrittsbarrieren für private Anbieter verbunden. In vielen Fällen beruhen öffentliche Monopole auf rechtlichen Grundlagen. So sind etwa die Deutsche Bundespost und Deutsche Bundesbahn de jure vom Druck der Konkurrenz befreit. Hinzuweisen ist an dieser Stelle auch auf ausschließliche und dauerhafte Betriebsgenehmigungen an öffentliche Energieversorgungs- oder Nahverkehrsunternehmen. Teils fußt die Marktmacht staatlicher Anbieter auf preislichen Wettbewerbsvorteilen infolge unterschiedlich hoher steuerlicher Alimentierung. So sind beispielsweise private Schulen und Universitäten rechtlich zwar zugelassen, sie werden aber weniger begünstigt als staatliche und somit diskriminiert.<sup>21</sup> Auch steuerliche Privilegien für öffentliche Produzenten führen zu einer Benachteiligung privater Konkurrenten.<sup>22</sup> Marktzutrittsbarrieren bedeuten eine Einschränkung des Wettbewerbs,

---

<sup>19</sup> Daß der am Markt übliche Disziplinierungsmechanismus der Abwanderung unzufriedener Nutzer bei öffentlichen Institutionen nicht als Strafe, sondern als Belohnung wirkt, erörtert ausführlich Albert O. Hirschmann (1974, S. 43 ff.).

<sup>20</sup> "Weil für das Tragen von Risiken kein Lohn ausgesetzt ist, geht jeder im Zweifel auf Nummer Sicher; aber wo nichts gewagt wird, wird nichts gewonnen. Und dieses Sicherheitsdenken wird, wenn es überhandnimmt, extrem kostspielig". Herbert Giersch (1983, S.9).

<sup>21</sup> Im Jahre 1988 gaben die Gebietskörperschaften 80 Mio DM an Subventionen - in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen als laufende Zahlungen an den Unternehmenssektor definiert - für das private Unterrichtswesen aus, verglichen mit einem steuerfinanzierten und "umsonst" angebotenen Staatsverbrauch von 80 Mrd DM und Bruttoinvestitionen von über 6 Mrd DM im gleichen Funktionalbereich. Vgl. Statistisches Bundesamt (1990).

<sup>22</sup> Einen Überblick geben Peter Friedrich und Peter Kupsch (1981).

der die treibende Kraft für technischen und organisatorischen Fortschritt sowie für Produkt- und Verfahrensinnovationen<sup>23</sup> ist. Wo es an Wettbewerb mangelt, werden überhöhte Lohnabschlüsse, Kreativitäts-Defizite und Ineffizienz gefördert.

### Argumente gegen Privatisierung stichhaltig?

Aus ökonomischer Sicht spricht alles dafür, daß der Staat die Versorgung mit Gütern - abgesehen vom Angebot klassisch öffentlicher Güter - Privaten überläßt. Gleichwohl werden dagegen Einwände erhoben. Sind sie stichhaltig?

- Ein Argument lautet, der Markt trage sozialen Anliegen nicht Rechnung. Doch sind Nulltarife oder Unterkostenpreise ein fragwürdiges Instrument der Sozialpolitik<sup>24</sup>, da sie nicht

---

<sup>23</sup> In Bezug auf den Bildungssektor schreibt Carl-Christian von Weizsäcker: Auch hier "sind Schumpetersche Pionierunternehmer denkbar, die auf eigenes Risiko versuchen, Neues zu schaffen ... Im staatlich organisierten Bildungswesen hat die konservativ gesonnene Mehrheit, vertreten durch Politiker und Bürokraten die Macht des Vetos gegen Neuerungsversuche ... Viele enthusiastische Neuerer, die diesen lähmenden Vetoeffekt des staatlichen Monopols durchschaut haben, haben sich resigniert von der Bildungspolitik abgewandt ... Andere ... haben trotz widriger bürokratischer Fesseln die staatliche Lizenz zu Innovationen erkämpft und erkaufte. Erkaufte allerdings mit Konzessionen, die die Garantie dafür boten, daß die Experimente den andersartigen staatlichen Planungen nicht gefährlich werden konnten, das heißt mit Konzessionen, die den Experimenten ihre Beispiel- und Vorbildwirkung weitgehend nehmen mußten ... Man muß den Bildungssektor von der erdrückenden staatlichen Bevormundung befreien... Mechanismen sind: 1. die Selbstfinanzierung, 2. die Privatisierung ...". Carl Christian von Weizsäcker (1983, S. 200f.).

Ein engagiertes Plädoyer für Liberalisierung im Bildungswesen findet sich auch bei Klaus-Dieter Schmidt (1988).

<sup>24</sup> "Das ständig wiederholte Argument zugunsten einer Finanzierung über Steuern statt über Preise ... ist der soziale Ausgleich ... Die Wirtschaftswissenschaften haben nachgewiesen, daß das die teuerste und ineffizienteste

Fortsetzung Fußnote

nur die als förderungswürdig erachteten Gruppen unmittelbar begünstigen, sondern alle Konsumenten des subventionierten Gutes. Zweckungebundene Transfers an die Bedürftigen sind treffsicherer, somit billiger und sie verzerren die Allokation weniger. Zudem ist zu bedenken, daß auch ärmere Einkommensschichten - zumindest über indirekte Steuern - an der Finanzierung staatlicher Leistungen beteiligt sind. Durch eine Sozialpolitik nach dem "Gießkannenprinzip" und staatliche Unwirtschaftlichkeit werden somit auch jene, denen geholfen werden soll, zusätzlich belastet<sup>25</sup> im Vergleich zur Politik zweckungebundener Transfers.

- Ferner wird postuliert, der Staat müsse bestimmte Güter produzieren und/oder verbilligt anbieten, da diese bei Marktpreisen nicht im wünschenswerten Umfang nachgefragt werden würden.<sup>26</sup> Doch erfordert die Stimulierung der Nachfrage, wenn sie denn sein soll, nur zweckgebundene Transfers, nicht aber staatliche Produktions- und Angebotskompetenz. Soll die Nachfrage - etwa nach Bildung - gefördert werden, so ist die Ausgabe öffentlich finanzierter

---

Fortsetzung Fußnote

Methode ist, den Bedürftigen zu helfen". Wolfram Engels (1983 S. 154). Ausführliche Begründungen finden sich bei Astrid Rosenschon (1980, S. 94 ff.)

25 Es ist nicht auszuschließen, daß die als förderungswürdig erachteten Bevölkerungsgruppen durch sozial motivierte Allokationspolitik Wohlfahrtseinbußen erleiden.

26 Diese Argumentation fußt entweder auf dem - mit einer liberalen Grundordnung nicht zu vereinbarenden - Konzept der meritorischen Güter von Richard A. Musgrave oder auf der auf Arthur C. Pigou und Alfred Marshall zurückgehenden Theorie der externen Effekte. Für einen liberalen Ökonomen ist allenfalls die zweite - ökonomische - Begründung für staatliche Eingriffe akzeptabel. Gleichwohl darf nicht übersehen werden, daß der finanzpolitische Korrekturversuch vermuteter Marktmängel keineswegs eine höhere Effizienz garantiert: Denn staatlichen Planern fehlt grundsätzlich die Information darüber, wie die Mittel zu dosieren sind, um das Pareto-Optimum zu erreichen. Nicht auszuschließen ist, daß die Intervention eine noch größere Abweichung vom Allokationsoptimum bewirkt als dies ohne diese der Fall wäre. Außerdem bedeutet eine Abweichung der unvollkommenen Wirklichkeit vom vollkommenen Modell nicht unbedingt, daß es schlecht um die Wirklichkeit bestellt ist.

Gutscheine bei freier Wahl des Anbieters<sup>27</sup> die bessere Alternative, da private Konkurrenz nicht diskriminiert und der Wettbewerb nicht geschwächt wird. Auch ist kein öffentlicher Anbieter erforderlich, damit staatlicher Konsumzwang - Beispiele sind Impfwang oder Schul- und Versicherungspflicht - seine Wirkung entfalten kann.

- Die staatliche Kompetenz für den Ausbau der Infrastruktur wird oft mit dem Argument begründet, Private seien überfordert, da die Investitionskosten sehr hoch sind und die Amortisationszeiten mitunter den menschlichen Planungshorizont übersteigen.<sup>28</sup> Bei diesem Einwand wird unterstellt, daß ein Kapitalmarkt fehlt oder nur rudimentär vorhanden ist, daß es keine Aktiengesellschaften mit unbegrenztem Zeithorizont gibt, daß die Sparbereitschaft durch hohe Inflationsraten bei gleichzeitig politisch niedrig gehaltenen Nominalzinsen gelähmt wird und daß sich ausländische Kapitalanleger wegen besonders hoher Risiken, die im Zins nicht abgegolten werden, nicht engagieren. Er mag daher für unterentwickelte Länder zutreffen. Doch sind rechtspolitische Maßnahmen, eine konsequente Anti-Inflationspolitik und die Freigabe der Zinsen bessere Alternativen als staatliche Angebotskompetenz. Auch sollte nicht vergessen werden, daß der politische Planungshorizont - von Diktaturen abgesehen - erheblich kürzer ist als der von Privaten, die ihre

---

<sup>27</sup> Vgl. Milton Friedman (1976, S. 120 ff.).

<sup>28</sup> "Ein hohes Investitionsrisiko schließlich ist mit Erstellung und Betrieb von Infrastrukturanlagen oft wegen der langen Ausreifungszeit ihrer "Produktion" und der Höhe des erforderlichen Kapitals verbunden. Während der langen Lebensdauer können sich so viele Daten ändern, daß der hohe Kapitaldienst, welcher sich aus den großen initialen Aufwendungen bei erforderlicher Amortisation der Anlagen ergeben würde, eventuell nicht mit befriedigend hoher Wahrscheinlichkeit aus den künftigen Erlösen finanziert werden könnte". Jacques Stohler (1977, S.20). Man fragt sich, wie für die staatliche Durchführung einer Infrastrukturinvestition plädiert werden kann, wenn gleicherhands deren Rentabilität angezweifelt wird.

Entscheidungen mitunter sogar unter dem Aspekt der Existenzsicherung ihrer Enkel und Urenkel treffen.

- Als Argument für staatliche statt privater Produktion wird mitunter qualitative Überlegenheit genannt.<sup>29</sup> Dies ist wenig einleuchtend. Offenheit der Märkte ist diesem Ziel allemal zuträglicher als Abschottung. Auch gibt es wettbewerbsneutrale staatliche Eingriffsmöglichkeiten: nämlich die Vorgabe von Qualitätsnormen. Flankierend könnte die Produzentenhaftung verstärkt werden.
- Ferner werden aus der Theorie der natürlichen Monopole Einwände gegen private Produktion hergeleitet. Hat ein privater Großanbieter aufgrund sinkender Stückkosten kleinere Mitbewerber vom Markt verdrängt, dann verlangt er - so lautet die Argumentation - überhöhte Preise. Dabei wird übersehen, daß auch potentielle Konkurrenz diszipliniert.<sup>30</sup> Dies setzt voraus, daß der Staat freien Marktzutritt garantiert. Würde der Staat befristete Lizenzen im Rahmen periodischer Ausschreibungen (etwa für die lokale Energieversorgung) vergeben, würde die Bevölkerung wahrscheinlich billiger und besser mit den betreffenden Leistungen versorgt als durch ein öffentliches Unternehmen mit zementierter Marktmacht. Zahlreiche Erfahrungen in anderen Ländern deuten darauf hin.<sup>31</sup> Staatlich sanktionierte Monopole produzieren nicht zu

---

29 "Produktion durch Private und Verteilung über den Markt kommen umso weniger in Frage, je mehr die Leistungen bestimmten standardisierten Anforderungen an die Qualität unterliegen ...". Herbert Timm (1981, S.173). Das Credo in die Superiorität dokumentiert vor allem die sogenannte "Theorie der Gemeinwirtschaft". So haben etwa Eberhard Witte und Jürgen Hauschildt das Schlagwort von der "Dominanz der Leistungskonzeption" in öffentlichen Unternehmen im Gegensatz zur "Dominanz der Gewinnkonzeption" in privaten Unternehmen geprägt. Vgl. dieselben (1966, S.101).

30 Zum Konzept der "contestable markets" vgl. William J. Baumol (1982).

31 Vgl. Henning Klodt, Klaus-Dieter Schmidt et al. (1989, S.116-138). Siehe auch Rüdiger Soltwedel et al. (1986).

minimalen Kosten<sup>32</sup> und sie werden mitunter für fiskalische Zwecke mißbraucht. Dies zeigt die jüngste Erhöhung der Gewinnabführung der Deutschen Bundespost an den Bundeshaushalt (sogenannte "Postablieferung"), die natürlich zu Lasten der vom Monopolisten abhängigen Kunden geht. Ein anderes Beispiel ist, daß der Preis für Stadtgas derzeit in den neuen Bundesländern um 400 vH höher ist als in den alten.<sup>33</sup> Falls teilweise Private für diese Ausbeutung verantwortlich zeichnen sollten, so liegt das daran, daß ihnen der Staat Monopolrechte eingeräumt hat.

- Gelegentlich wird zur Rechtfertigung des öffentlichen Angebotes von Infrastruktur oder das Agieren öffentlicher Unternehmen auf das Nebenziel der Stabilisierung des Wirtschaftsprozesses verwiesen: Während die Marktwirtschaft angeblich zu inhärenter Instabilität neige, sei der Staat durch gesamtwirtschaftlich richtiges timing seiner Projekte in der Lage, die Schwankungen im Auslastungsgrad des Produktionspotentials zu glätten.<sup>34</sup> Allerdings ist zu bezweifeln, ob die Finanzpolitik zu konjunktureller

---

32 "Da möglichst kein Gewinn sichtbar werden darf, ist man leicht geneigt, zusätzliche Kosten entstehen zu lassen, also die knappen Mittel zu vergeuden. Das geschieht auch dadurch, daß man sich für alles mehr Zeit läßt, als unbedingt nötig ist. Erfinderisch im Gammeln werden Menschen überall dort, wo es an Wettbewerb fehlt. Im Monopol entstehen ungerechtfertigte Gewinne, sagt man. Ja, aber meist handelt es sich dabei um Gewinne, die nicht in den Bilanzen erscheinen und nicht den Eignern zufließen, sondern an Ort und Stelle "konsumiert" werden nach dem Prinzip: der beste Monopolgewinn ist ein ruhiges Leben ... Dies ist viel Grund zum tiefen Nachdenken für alle, denen das Schimpfwort von der Ellenbogengesellschaft schnell über die Lippen geht". Herbert Giersch (1983, S. 9f.).

33 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. Juli 1991, Durchleitung, S. 13.

34 "Da die Wirtschaft mit ihren "Eigenkräften" nicht imstande ist, jederzeit die angemessene Gesamtnachfrage herbeizuführen ..., ist der regulierende Eingriff des Staates erforderlich. Da die Geldpolitik bei einer notwendigen Anhebung der Gesamtnachfrage ... ganz versagen kann, ... bietet sich das finanzpolitische Instrumentarium an". Heinz Haller (1981, S. 361).

Feinsteuerung in der Lage ist, da Konjunkturdiagnose, parlamentarische Entscheidung und Wirkung der Mittel Zeit erfordern. Währenddessen kann sich die konjunkturelle Situation grundlegend geändert haben, so daß der fiskalische Impuls dann in die falsche Richtung zielt und somit prozyklisch wirkt. Auch war die Finanzpolitik in Aufschwungsphasen oft nicht an der Maxime der antizyklischen Gegensteuerung orientiert. Vor allem aber deuten Untersuchungen darauf hin, daß zyklische Ausschläge weniger durch marktendogene Kräfte verursacht werden, sondern vor allem durch geldpolitisches Stop and Go.<sup>35</sup>

#### Zur Höhe des Privatisierungspotentials und des Potentials für Steuersenkungen

Zur umfassenden Schätzung des Privatisierungspotentials sind neben Daten zu den allokativen Ausgaben der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungen Informationen über die Ausgaben öffentlicher Unternehmen nötig. Allerdings ist der Branchenstatistik des Statistischen Bundesamtes nicht zu entnehmen, wie hoch in den einzelnen Wirtschaftsbereichen Produktionswert und Nettoinvestitionen öffentlicher Unternehmen sind. Zahlen liegen nur für die Alleinanbieter Deutsche Bundesbahn und Deutsche Bundespost vor sowie für die öffentlichen Versorgungs- und Verkehrsunternehmen. Daher ist das tatsächliche Privatisierungspotential höher als das hier quantifizierte.

Das Privatisierungspotential der Gebietskörperschaften der Bundesrepublik läßt sich anhand von Daten der nach Funktionalbereichen untergliederten Finanzstatistik grob abschätzen. Aus dieser gehen die Ausgaben für die alloкатive Staatstätigkeit

---

<sup>35</sup> Vgl. Milton Friedman und Anna J. Schwartz (1963); Peter Trapp (1976). Ein umfangreiches Literaturverzeichnis findet sich bei Peter Kalmbach (1973).

hervor. Sie sind näherungsweise gleichzusetzen mit der Summe der "Ausgaben für Personal, Unterhaltung von unbeweglichem Vermögen, Bewirtschaftung der Grundstücke, übrigen laufenden Sachaufwand, Baumaßnahmen und Erwerb von unbeweglichem und beweglichem Sachvermögen", wie dies in der Sprache der Finanzstatistik heißt. Davon sind jene Ausgaben abzuziehen, die bei der Erhebung von Steuern und für Sozialverwaltung entstehen. Das Privatisierungspotential ermittelt sich als Differenz zwischen den bereinigten Ausgaben für Güterbereitstellung insgesamt und jenen, die dem Angebot jener öffentlicher Güter dienen, bei denen der Ausschluß von Freifahrern nicht möglich oder zu teuer ist.

Danach ist das Privatisierungspotential der Gebietskörperschaften der Bundesrepublik im Jahr 1988 auf 222 Mrd DM zu veranschlagen (Tabelle 1). Dieser Betrag entspricht über 60 vH der allokativen Ausgaben der Gebietskörperschaften, 10,5 vH des Bruttosozialproduktes und fast dem gesamten Aufkommen an direkten Steuern im gleichen Jahr (255 Mrd DM). Eklatant sind die Unterschiede zwischen den Gebietskörperschaften. Während die Ausgaben des Bundes für privatisierbare Güter und Dienste nur ein Viertel der Transformationsausgaben ausmachen, sind es auf Länder- und Gemeindeebene jeweils drei Viertel. Im Unterschied dazu liegt beim Anteil der distributiven Ausgaben an den Bruttoausgaben der Bund mit fast 70 vH deutlich an der Spitze (Länder: 44 vH, Gemeinden: 38 vH<sup>36</sup>).

Einschließlich der Ausgaben der Deutschen Bundespost (61 Mrd DM), der Deutschen Bundesbahn (30 Mrd DM), der öffentlichen Versorgungs- und Verkehrsunternehmen (150 Mrd DM) sowie der Ausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung für soziale

---

<sup>36</sup> Dabei muß berücksichtigt werden, daß distributiven Ausgaben von Ländern und Gemeinden in hohem Maße Bundesgesetze zugrundeliegen.

Tabelle 1: Staatliche Ausgaben für die Güterbereitstellung<sup>a</sup> und Privatisierungspotentiale in der Bundesrepublik Deutschland 1988 (Mio. DM)

	Bund	Länder	Gemeinden <sup>b</sup>	insgesamt
Ausgaben der Gebietskörperschaften für die Güterbereitstellung	87 104	154 755	137 796	379 655
abzgl. Ausgaben für				
Steuer- und Finanzverwaltung	2 204	6 478	2 413	11 095
Sozialverwaltung <sup>c</sup>	1 153	6 192	6 906	14 251
bereinigte Ausgaben	83 747	142 085	128 477	354 309
abzüglich Ausgaben für:				
politische Führung und zentrale Verwaltung	7 015	14 777	16 414	38 206
auswärtige Angelegenheiten	1 029	48	-	1 077
Verteidigung	51 127	-	-	51 127
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	1 884	12 141	5 622	19 647
Rechtsschutz	387	9 908	-	10 295
Straßenbeleuchtung	-	121	1 438	1 559
Gemeindestraßen	-	494	8 291	8 785
Kreisstraßen	-	189	1 718	1 907
Ausgaben der Gebietskörperschaften für privatisierbare Güter	22 305	104 407	94 994	221 706
in vH der bereinigten Ausgaben	26,6	73,5	73,9	62,5
Ausgaben <sup>d</sup> der				
Deutschen Bundespost				60 893
Deutschen Bundesbahn				30 108
öffentlichen Versorgungs- und Verkehrsunternehmen <sup>e</sup>				149 944
Soziale Sachleistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung				115 160
abzüglich Zahlungen der Gesetzlichen Krankenversicherung an die Krankenhäuser der Länder und Gemeinden				29 769
Privatisierungspotentiale insgesamt				548 042
Nachrichtlich:				
Bruttosozialprodukt				2 108 000
Zahlungen an öffentlichen Bereich <sup>f</sup>	83 480 <sup>g</sup>	59 387	40 626	183 493
Zahlungen an privaten Sektor und die übrige Welt	106 355 <sup>h</sup>	62 950	43 353	212 658
distributive Ausgaben der Gebietskörperschaften insgesamt	189 835	122 337	83 979	396 151
Bruttoausgaben <sup>g</sup> der Gebietskörperschaften insgesamt	278 174	277 881	223 145	779 200
Steuervergünstigungen				60 562 <sup>h</sup>

<sup>a</sup> Ausgaben für Personal, Unterhaltung von unbeweglichem Vermögen, Bewirtschaftung der Grundstücke und für übrigen laufenden Sachaufwand, für Baumaßnahmen und für Erwerb von unbeweglichem und beweglichem Sachvermögen. - <sup>b</sup> Einschließlich Gemeinde und Zweckverbände. - <sup>c</sup> Einschließlich sozialer Kriegsfolgeaufgaben und Wiedergutmachung. - <sup>d</sup> Betriebliche Aufwendungen und Nettoinvestitionen. - <sup>e</sup> Betrag für 1988 anhand der Entwicklung in den Vorjahren geschätzt. - <sup>f</sup> Einschließlich Sozialversicherungen. - <sup>g</sup> Darunter knapp 46 Mrd. DM an Sozialversicherung. - <sup>h</sup> Darunter knapp 25 Mrd. DM an die Europäischen Gemeinschaften. - <sup>i</sup> Summe der Ausgaben, distributive Ausgaben und Ausgaben für Beteiligungserwerb. - <sup>j</sup> Summe der Anlagen 2 und 3 im Subventionsbericht der Bundesregierung.

Sachleistungen (115 Mrd DM) abzüglich der Zahlungen der Gesetzlichen Krankenversicherung an die Krankenhäuser der Länder und Gemeinden (30 Mrd DM) - diese sind bereits in den allokativen Ausgaben der Gebietskörperschaften enthalten -, beziffert sich das Privatisierungspotential im Jahre 1990 auf 548 Mrd DM; das entspricht 26 vH des Bruttosozialprodukts. Die gesamten Ausgaben für Produktionszwecke, die staatliche Institutionen tätigen, sind freilich höher, da hier die Nachfrage der öffentlichen Unternehmen auf den Güter- und Faktormärkten nicht vollständig erfaßt werden konnte. Unter der - sehr vorsichtigen<sup>37</sup> - Annahme, Private würden um 10 vH (20 vH, 30 vH) billiger anbieten, errechnet sich als Untergrenze für das Jahr 1988 eine volkswirtschaftliche Ersparnis von 55 Mrd DM (110 Mrd DM, 165 Mrd DM). Dabei sind Ersparnisse nicht einbezogen, die aus einem effizienteren Angebot öffentlicher Güter resultieren würden. Eine Privatisierungspolitik verspräche ferner dauerhafte Vorteile aufgrund einer höheren Wettbewerbsintensität.

Was das Potential für allgemeine Steuersenkungen betrifft, so ist dies freilich höher als das Privatisierungspotential, da zusätzlich Übertragungszahlungen, insbesondere Finanzhilfen an den Unternehmenssektor (1988: 78 Mrd DM), zur Disposition stehen und bei den Transformationsausgaben für klassisch öffentliche Güter Einsparmöglichkeiten zu vermuten sind.<sup>38</sup> Ferner gewährt der Staat beträchtliche Steuervergünstigungen (1988: 61 Mrd DM), deren Abbau zusätzliche Senkungen der allgemeinen Steuersätze ermöglichen würde.

---

<sup>37</sup> "Zu beachten ist, daß solche Erfahrungen (mit Entmonopolisierung und Privatisierung, d.V.) - vor allem im kommunalen Bereich - schon vorliegen, aber weitgehend unbeachtet geblieben sind. Danach ist die öffentliche Produktion vergleichbarer Leistungen oft mehr als doppelt so teuer wie die Produktion in privaten Unternehmen". Walter Hamm (1983, S. 181).

<sup>38</sup> Die Begründung für diese These erfolgte zum Teil bei der Erörterung der Ursachen für Unwirtschaftlichkeit im Staatssektor. Das Ergebnis der im nächsten Abschnitt folgenden Analyse der Finanzverfassung untermauert sie zusätzlich.

## Hemmnisse für Privatisierung und Steuersenkungen

### Gesetzgebungshoheit des Bundes in der Steuerpolitik

Die Gesetzgebungskompetenz in der Steuerpolitik liegt nahezu vollständig beim Bund. Zwar schreibt Art.105 Grundgesetz (GG), der die rechtlichen Befugnisse in der Steuerpolitik regelt, mit Ausnahme der Zölle und Finanzmonopole keine ausschließliche Gesetzgebung des Bundes vor. Aber der Bund hat von seinem Recht im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung Gebrauch gemacht. Die Steuergesetzgebung des Bundes bedarf der Zustimmung des Bundesrates und sie regelt - neben den reinen Bundessteuern, deren Ertrag dem Bund ganz zusteht - die sogenannten Gemeinschaftsteuern, bei denen "ihm das Aufkommen ... zum Teil zusteht" (Art. 105 (2) GG). Darüber hinaus beschließt der Zentralstaat Gesetze über Steuern, deren Ertrag nur den Ländern (insbesondere die Kraftfahrzeug-, Vermögen-, Grunderwerb-, Bier-, Erbschaft- und Schenkungsteuer) oder nur den Gemeinden (insbesondere die Gewerbe- und Grundsteuer) zufließt. Steuern, deren Aufkommen sich die Gebietskörperschaften teilen (sogenanntes steuerliches Verbund- im Gegensatz zum Trennsystem), sind jene auf das Einkommen und den Umsatz. Ferner müssen die Gemeinden von ihrem Gewerbesteueraufkommen einen Teil (derzeit insgesamt knapp 15 vH) an Bund und Länder abtreten (sogenannte Gewerbesteuerumlage). Die Gemeinschaftsteuern machen zusammen rund drei Viertel der gesamten Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften aus. Beim Bund sind es drei Viertel seiner Steuereinnahmen, bei den Ländern 86,7 vH und bei den Gemeinden 42,7 vH (Tabelle 2).

Das Steuerrechtsmonopol des Bundes wird aus einem "Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung" zur "... Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus ..." (Art.72 Abs.2 GG) hergeleitet. Allerdings handelt es sich bei dieser Klausel nur um eine Befugnis des

Tabelle 2: Steuereinnahmen in der Bundesrepublik 1988 und 1990 (Mio. DM)

	1988	1990 <sup>a</sup>
Anteil des Bundes an Gemeinschaftsteuern	167 454	193 167
Lohnsteuer/veranlagte Einkommensteuer (42,5 vH)	85 294	90 997
nicht veranlagte Steuern vom Ertrag/Körperschaftsteuer (50 vH)	19 367	20 461
Steuern vom Umsatz (65 vH) <sup>b</sup>	65 821	81 767 <sup>c</sup>
Zuweisungen an EG nach BSP-Schlüssel	-3 028	-58
Gewerbsteuerumlage (50 vH) <sup>d</sup>	2 484	2 786
Reine Bundessteuern	52 733	65 879
Mineralölsteuer	27 032	34 621
Tabaksteuer	14 555	17 402
Versicherungssteuer	2 904	4 432
Branntweinabgaben	3 999	4 229
Kaffeesteuer	1 752	1 928
Schaumweinsteuer	831	966
Börsenumsatzsteuer	585	826
Gesellschaftsteuer	375	753
Sonstige Bundessteuern <sup>e</sup>	700	722
Steuereinnahmen des Bundes insgesamt <sup>f</sup>	222 671	261 832
Anteil der Länder an Gemeinschaftsteuern	147 874	163 113
Lohnsteuer/veranlagte Einkommensteuer (42,5 vH)	85 295	90 997
nicht veranlagte Steuern vom Ertrag/Körperschaftsteuer (50 vH)	19 368	20 461
Steuern vom Umsatz (35 vH) <sup>b</sup>	43 211	51 655 <sup>c</sup>
Gewerbsteuerumlage (50 vH) <sup>d</sup>	2 484	2 786
Reine Ländersteuern	22 688	25 368
Kraftfahrzeugsteuer	8 169	8 314
Vermögensteuer	5 555	6 333
Grunderwerbsteuer	3 001	3 909
Erbschaftsteuer	2 402	3 022
Rennwett- und Lotteriesteuer	1 922	2 045
Biersteuer	1 253	1 355
Feuerschutzsteuer	386	390
Steuereinnahmen der Länder insgesamt <sup>f</sup>	173 046	191 267
Nachrichtlich: einschließlich Gemeindesteuern der Stadtstaaten <sup>g</sup>	178 117	197 223
Anteil der Gemeinden an Gemeinschaftsteuern	30 180	32 116
Lohnsteuer/veranlagte Einkommensteuer (15 vH)	30 180	32 116
Reine Gemeindesteuern	38 480	43 069
Gewerbsteuer (netto)	29 473	33 224 <sup>h</sup>
Grundsteuern A und B	8 220	8 724 <sup>h</sup>
Sonstige Gemeindesteuern <sup>i</sup>	787	1 121 <sup>h</sup>
Steuereinnahmen der Gemeinden	68 660	75 185
Nachrichtlich: ohne Gemeindesteuern der Stadtstaaten <sup>g</sup>	63 589	69 229
Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften insgesamt	464 377	528 284
EG-Zölle	6 208	7 163
EG-Mehrwertsteuer-Eigenmittel	14 314	14 163
EG-BSP-Eigenmittel	3 028	58
EG-Eigenmittel insgesamt	23 550	21 384
Steuereinnahmen in der Bundesrepublik insgesamt	487 927	549 668

<sup>a</sup> Ohne Gebiet der ehemaligen DDR. - <sup>b</sup> Summe aus Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer. Der EG-Anteil an der Umsatzsteuer (so genannte EG-Mehrwertsteuer-Eigenmittel) wird beim Bund gekürzt. - <sup>c</sup> Umsatzsteuerausgleich nach Art. 31 Abs. 2 des Staatsvertrages vom 18. Mai 1990 zugunsten des Beitrittsgebiets anteilmäßig bei Bund und Ländern gekürzt. - <sup>d</sup> Der Umlagesatz auf die Gewerbesteuer (brutto) beträgt derzeit knapp 15 vH (1970: 40 vH). - <sup>e</sup> Wechselsteuer, Teesteuer, Zuckersteuer, Salzsteuer, Leuchtmittelsteuer (mit differenzierten Steuersätzen für 29 Gruppen von Lampen und einem Anteil an den Steuereinnahmen des Bundes von 0,06 vH), Ergänzungsabgabe, pauschalierte Eingangsabgabe und sonstige Bundessteuern. - <sup>f</sup> Ohne Abzug bzw. Zusetzung der Bundesergänzungszuweisungen aus dem Umsatzsteueraufkommen des Bundes an finanzschwache Länder (1990: 3 Mrd. DM) und ohne Zuweisungen an Länder nach dem Strukturhilfegesetz (1990: 2,45 Mrd. DM). - <sup>g</sup> In den Rechnungsergebnissen des öffentlichen Gesamthaushalts, die das Statistische Bundesamt publiziert, werden die kommunalen Steuereinnahmen der Stadtstaaten als Steuern der Länder erfaßt. Diese Verbuchung liegt den Steuerdaten der Tabelle 3 zugrunde. - <sup>h</sup> 4. Quartal 1990 geschätzt. - <sup>i</sup> Zuschlag zur Grunderwerbsteuer, Gemeinde-Getränksteuer, Vergnügungssteuer, Hundesteuer, sonstige Gemeindesteuern.

Bundes, nicht aber um eine Mußregel.<sup>39</sup> Zudem kollidiert die Berufung des Bundes auf diese Norm mit zwei Generalklauseln des Grundgesetzes zugunsten der Länder<sup>40</sup>, was auch Staatsrechtler als problematisch erachten.<sup>41</sup>

Ausnahmen vom steuerpolitischen Zentralismus sind das Hebesatzrecht der Gemeinden in bezug auf den Steuermeßbetrag der Gewerbe- und Grundsteuer. Die Gesetzgebungshoheit der Länder ist auf wenige unbedeutende Steuern (Getränke-, Hunde-, Jagd- und Fischerei-, Schankerlaubnis- und Vergnügungsteuer) beschränkt.

Insgesamt ist festzuhalten, daß der Bund von seinem verfassungsmäßigen Freibrief für Gesetzeszentrismus Gebrauch gemacht hat und somit auf Länderebene keine Finanzautonomie herrscht, auf Gemeindeebene nur sehr bedingt. Es ist den nachgelagerten Gebietskörperschaft also nicht (kaum) möglich, die Attraktivität ihrer Region durch Steuersenkungen zu erhöhen. Daher besteht kein Anreiz, marktfähige Staatsleistungen zu reprivatisieren, Subventionen abzubauen, klassisch öffentliche Güter kostenminimal zu produzieren und im volkswirtschaftlich

---

39 "Im politischen Bereich wird jedoch häufig der Eindruck erweckt, Art.72 des Grundgesetzes (GG) lasse eine zunehmende Vielfalt nicht zu, weil einheitliche Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet herzustellen seien ... Der Bundesgesetzgeber zieht (mit Verweis auf Art. 72, d.V.) mehr und mehr Kompetenzen an sich, ohne daß er unter Rückgriff auf die Kompetenzregelungen der Verfassung zu bremsen wäre". Rüdiger Soltwedel (1987, S. 143 f.).

40 "Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt" (Art.30 GG). "Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht" (Art.70, Abs.1 GG).

41 "Allerdings haben die Aktivitäten des Bundesgesetzgebers das Regel-Ausnahmeverhältnis des Art.70, Abs.1 GG (Die Länder haben grundsätzlich das Recht zur Gesetzgebung (=Regel), soweit nicht das Grundgesetz dem Bund die Zuständigkeit gibt (=Ausnahme)) in sein Gegenteil verkehrt". Hans W. Arndt und Rudolf Walter (1978, S. 65).

richtigen Umfang anzubieten. (Letzteres heißt: Das Angebot ist so zu dimensionieren, daß die direkten Nutzen oder Erträge nicht geringer sind als jene, die man in der besten aller Verwendungsalternativen für knappe Hilfsquellen hätte realisieren können). Vielmehr werden politische Ausgabephantasie und die Nachfrage nach einer möglichst großzügigen Finanzausstattung angeregt, da die Regierungen der nachgelagerten Gebietskörperschaften gegenüber ihren Wählern steuerpolitisch aus dem Obligo sind. Erfolgsmaß für die Politik ist dort vorwiegend die Ausgabenhöhe, weniger die damit einhergehende steuerliche Belastung, für die der Bund verantwortlich zeichnet. Dieser kann monopolistisch Steuersätze festsetzen, die höher sind als dies zur effizienten Erfüllung klassischer Staatsaufgaben nötig wäre. Denn die Bürger haben kaum legale Ausweichmöglichkeiten und die Vertreter der Landesregierungen im Bundesrat unterstützen den Zentralstaat meist beim Streben nach einer überdimensionierten Staats- und Steuerquote. Ökonomisch betrachtet handelt es sich um ein rechtlich abgesichertes Kartell zwischen Bund und Ländern.<sup>42</sup>

### Zwischenstaatliche Finanzbeziehungen

Der ohnehin kaum erkennbare Zusammenhang zwischen Staatsleistungen und Steuerlast ist umso undurchsichtiger, als zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften ausgeprägte Finanzbeziehungen bestehen. Im Jahre 1988 betragen die Zahlungen zwischen den Gebietskörperschaften 135 Mrd DM (Tabellen 3 und 4), einschließlich der Sozialversicherungen und der Europäischen Gemeinschaften waren es sogar knapp 200 Mrd DM. Von den un-

---

<sup>42</sup> Treffend stellt Gerhard Prosi fest: "Da die Politiker und Bürokraten die Lasten nicht selbst tragen müssen, sondern dem gefangenen "Steueresel" aufladen können, d.h. sie externalisieren die Kosten ihrer Wahlgeschenke, ... fördert (dies) die Kostenmaximierung durch stetig steigende Leistungsversprechen und aus der Umverteilung entstehende progressive "excess burdens". Gerhard Prosi (1990, S. 4).

Tabelle 3: Einnahmen der Gebietskörperschaften nach Einnahmearten 1988 (Mio. DM)

	Bund <sup>a</sup>			Länder			Gemeinden <sup>b</sup>			Krankenhäuser der Länder <sup>c</sup> und Gemeinden			Gebietskörperschaften insgesamt		
	Mio. DM	vH <sup>d</sup>	vH <sup>e</sup>	Mio. DM	vH <sup>d</sup>	vH <sup>e</sup>	Mio. DM	vH <sup>d</sup>	vH <sup>e</sup>	Mio. DM	vH <sup>d</sup>	vH <sup>e</sup>	Mio. DM	vH <sup>d</sup>	vH <sup>e</sup>
Steuern	222 673	90,04	89,76	178 121 <sup>f</sup>	73,76	72,66	63 590 <sup>g</sup>	38,81	32,18	-	-	-	464 384	67,58	63,59
Steuerähnliche Abgaben	75	0,03	0,03	1 404	0,58	0,57	121	0,07	0,06	-	-	-	1 600	0,23	0,22
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	6 166	2,49	2,49	5 531	2,29	2,26	8 450	5,16	4,28	-	-	-	20 147	2,93	2,76
Gebühren, sonstige Entgelte	2 528	1,02	1,02	6 226	2,58	2,54	21 641	13,21	10,95	29 769	86,31	75,44	60 164	8,76	8,24
Sonstige laufende Einnahmen	2 064	0,84	0,83	2 021	0,84	0,82	3 001	1,83	1,52	2 388	6,92	6,05	9 474	1,38	1,30
Einnahmen aus Vermögensveräußerung	2 798	1,13	1,13	1 454	0,60	0,59	4 679	2,86	2,37	126	0,37	0,32	9 057	1,32	1,24
Zahlungen von anderen Bereichen <sup>h</sup>	9 072	3,67	3,65	7 680	3,18	3,13	12 990	7,93	6,57	327	0,95	0,83	30 069	4,38	4,11
Zinseinnahmen	1 799			802			1 090			-			3 691		
Zuschüsse für laufende Zwecke	1 232			4 071			6 752			225			12 280		
Schuldendiensthilfen	-			-			32			-			32		
Investitionszuschüsse	7			224			4 158			102			4 491		
Sonstige Vermögensübertragungen	6			19			-			-			25		
Darlehensrückflüsse	6 028			2 564			958			-			9 550		
Unmittelbare Einnahmen	245 376			202 437			114 472			32 610			594 895		
Zahlungen vom öffentlichen Bereich <sup>i</sup>	2 700		1,09	42 729		17,43	83 132		42,07	6 848		17,36	135 409		
Von gleicher Ebene <sup>j,k</sup>	770			3 670			33 758			4 967			43 165		
Von anderer Ebene <sup>j</sup>	1 930	0,78		39 059	16,17		49 374	30,13		1 881	5,45		92 244	13,42	18,54
Bruttoeinnahmen	248 076		100,00	245 166		100,00	197 604		100,00	39 458		100,00	730 304		100,00
abzüglich Zahlungen von gleicher Ebene	770			3 670			33 758			4 967			43 165		
Bereinigte Einnahmen	247 306	100,00		241 496	100,00		163 846	100,00		34 491	100,00		687 139	100,00	
abzüglich Zahlungen von anderer Ebene	1 930			39 059			49 374			1 881			92 244		
Nettoeinnahmen	245 376			202 437			114 472			32 610			594 895		

<sup>a</sup> Einschließlich Lastenausgleichfonds und ERP-Sondervermögen. - <sup>b</sup> Einschließlich Gemeindeverbände und Zweckverbände. - <sup>c</sup> Einschließlich Hochschulkliniken. - <sup>d</sup> In vH der bereinigten Einnahmen. - <sup>e</sup> In vH der Bruttoeinnahmen. - <sup>f</sup> Einschließlich der Gemeindesteuern der Stadtstaaten. - <sup>g</sup> Ohne Gemeindesteuern der Stadtstaaten. - <sup>h</sup> Das sind Zahlungen aus dem Unternehmenssektor, Haushaltssektor und dem Ausland. - <sup>i</sup> Ohne Zahlungen der Sozialversicherung. - <sup>j</sup> Siehe dazu die Aufschlüsselung in Tabelle 4. - <sup>k</sup> Die Zahlungen der Länder an Krankenhäuser (einschließlich Hochschulkliniken) der Länder, der Gemeinden an Krankenhäuser der Gemeinden und des Bundes an den Lastenausgleichsfonds und das ERP-Vermögen wurden als Zahlungen von gleicher Ebene erfaßt.

Tabelle 4: Zahlungen zwischen den Gebietskörperschaften 1988 (Mio. DM)

an	Bund <sup>a</sup>		Länder		Gemeinden <sup>b</sup>		Krankenhäuser der Länder <sup>c</sup> und Gemeinden	Insgesamt
von								
Bund <sup>a</sup>	Sonstige Zuweisungen	770 <sup>d</sup>	Allgemeine Zuweisungen	14597 <sup>e</sup>	Zuweisungen für Investi- tionen	680		
	Sonstiges	-	Sonstige Zuweisungen	2631	Sonstige allgemeine Zu- weisungen	80		
	Insgesamt	770	Zuweisungen für Investi- tionen	6926	Sonstige Zuweisungen	87		
			Schuldendiensthilfen	49	Schuldendiensthilfen	5		
			Vermögensübertragungen, soweit nicht für Inve- stitionen	265	Sonstiges	1799		
			Sonstiges	9842	Darunter:			
			Darunter:		Darlehen	1009		
			Erstattung von Ver- waltungsausgaben	1413	Sonstige Erstattungen	787		
			Sonstige Erstattungen	7098	Insgesamt	2651		
			Insgesamt	34310				37731
Länder	Sonstige Zuweisungen	284	Sonstige allgemeine Zuweisungen	3352	Schlüssel- und Bedarfs- zuweisungen	22108	Sonstige Zuweisungen	3278
	Zuweisungen für Investi- tionen	109	Sonstige Zuweisungen	133	Sonstige allgemeine Zuweisungen	4918	Zuweisungen für Inve- stitionen	2821
	Sonstiges	1164	Zuweisungen für Inve- stitionen	6	Zuweisungen für Investi- tionen	10173	Sonstiges	-
	Darunter:		Sonstiges	179	Schuldendiensthilfen	202	Insgesamt	6099
	Darlehensrückflüsse	585	Darunter:		Sonstige Zuweisungen	4920		
	Zinsen	224	Erstattung von Ver- waltungsausgaben	91	Sonstiges	4320		
	Sonstige Erstattungen	335	Sonstige Erstattungen	88	Darunter:			
	Insgesamt	1557	Insgesamt	3670	Sonstige Erstattungen	3845		
					Darlehen	472		
					Insgesamt	46641		57967
Gemein- den	Sonstiges	373	Sonstige allgemeine Zuweisungen	2357	Allgemeine Umlagen	22400	Sonstige Zuweisungen	379
	Darunter:		Sonstige Zuweisungen	123	Sonstige allgemeine Zuweisungen	153	Zuweisungen für Inve- stitionen	284
	Zinsen	36	Zuweisungen für Inve- stitionen	910	Sonstige Zuweisungen	2987	Sonstiges	86
	Sonstige Erstattungen	200	Sonstiges	1318	Schuldendiensthilfen	73	Darunter:	
	Darlehensrückflüsse	137	Darunter:		Zuweisungen für Inve- stitionen	1226	Darlehen	86
	Insgesamt	373	Erstattungen von Ver- waltungsausgaben	183	Sonstiges	6919	Insgesamt	749
			Sonstige Erstattungen	992	Darunter:			
			Insgesamt	4708	Sonstige Erstattungen	6765		
					Insgesamt	33758		39588
Kranken- häuser der Länder und Gemeinden			Sonstige Zuweisungen	36	Zuweisungen für Inve- stitionen	18		
			Sonstiges	5	Sonstiges	64		
			Insgesamt	41	Insgesamt	82		123
Insgesamt		2700		42729		83132	6848	135409

<sup>a</sup> Einschließlich Lastenausgleichsfonds und ERP-Sondervermögen. - <sup>b</sup> Einschließlich Gemeindeverbände und Zweckverbände. - <sup>c</sup> Einschließlich Hochschulkliniken.  
<sup>d</sup> An den Lastenausgleichsfonds. - <sup>e</sup> Darunter: Zuschuß zum Berliner Haushalt: 12137 Mio. DM.

mittelbaren Einnahmen der Gebietskörperschaften (1988: 595 Mrd DM) wurde somit fast ein Viertel an andere Gebietskörperschaften weitergeleitet, von den Bruttoeinnahmen (1988: 730 Mrd DM) fast ein Fünftel. Der Anteil der Zahlungen vom öffentlichen Bereich an den Bruttoeinnahmen war auf Gemeindeebene (ohne kommunale Krankenhäuser) mit 42 vH besonders hoch.<sup>43</sup> Entsprechend niedrig (32 vH) war der Steuerfinanzierungsanteil; das Gewerbesteueraufkommen (netto) belief sich auf lediglich 15 vH der kommunalen Gesamteinnahmen, so daß von einer Finanzautonomie der Gemeinden de facto keine Rede sein kann. Auf Länderebene betrug die optische Fremdfinanzierungsquote 17 vH.

Insgesamt entfielen auf staatsinterne Zuweisungen (einschließlich Schuldendiensthilfen und Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen) 87 Mrd DM, auf allgemeine Umlagen, die auf kommunaler Ebene bedeutsam sind, 22 Mrd DM und auf sonstige Einnahmen (Zinseinnahmen, Erstattungen von Verwaltungsausgaben, sonstige Erstattungen, Darlehensrückflüsse, Schuldenaufnahme) 26 Mrd DM (Tabelle 4). Das finanzstatistisch ausgewiesene Zuweisungsvolumen unterzeichnet allerdings die Breite des Umverteilungsstroms, der zwischen den Gebietskörperschaften fließt. Denn die von den Gemeinden an Bund und Länder abzuführende Gewerbesteuerumlage (1988: rund 5 Mrd DM) wird nicht brutto als Steuereinnahme der Gemeinden verbucht, sondern netto, also nach der Umverteilung. Ferner wird die Redistribution bei den Steuern vom Umsatz statistisch nicht erfaßt: Sie resultiert daraus, daß die einzelnen Länder nicht 35 vH des örtlichen Aufkommens (das ist der Länderanteil den der Umsatzsteuer) erhalten, sondern daß sich die Verteilung nach § 2 des Gesetzes über den Finanzausgleich zu 75 vH am Verhältnis der Einwohnerzahlen orientiert und zu 25 vH an Abweichungen des Aufkommens an

---

43 Karl-Heinrich Hansmeyer spricht von "eine(r) Verfilzung der finanziellen Beziehungen, ein(em) Wildwuchs, der wohl nur aus den dringenden und oft nur punktuell zu lösenden Aufgaben der Nachkriegszeit zu erklären ist." Karl-Heinrich Hansmeyer (1970, S. 450).

direkten Steuern je Einwohner vom Bundesdurchschnitt. 1988 wurden so fast 10 Mrd DM zwischen den Ländern umverteilt (Tabelle 5), die in der Finanzstatistik nicht erscheinen, weil dort nicht - wie es aus Transparenzgründen angebracht wäre - auf das örtliche Umsatzsteueraufkommen, sondern auf die tatsächliche - nivellierte - Umsatzsteuerverteilung abgestellt wird. Dies gilt auch für den Gemeindeanteil an der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer, dessen Verteilung auf die Gemeinden nach Art.106 Abs.5 GG zwar "auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner" erfolgen sollte. Doch wird auch hier umverteilt, da das 1969 erlassene Gemeindefinanzreformgesetz u.a. eine Verringerung der Steuerkraftunterschiede von Gemeinden gleicher Größenordnung vorsieht.<sup>44</sup> Insgesamt sind daher Zuweisungen zwischen den Gebietskörperschaften in Höhe von reichlich 100 Mrd DM für das Jahr 1988 eine realistische Größenordnung.

Bei den Zuweisungen sind erstens jene bedeutsam, die die Finanzausstattung einer föderativen Ebene verbessern sollen, weil die Einnahmen zur Deckung der Ausgaben nicht ausreichen. Dies signalisiert ein Ungleichgewicht zwischen Ausgabebefugnissen und steuerlichen Ertragskompetenzen. Zweitens werden vertikale Zahlungen im Rahmen von Mischfinanzierungsprogrammen gewährt. Bei beiden Zuweisungsarten wird der Ausgleich von Unterschieden in der Finanzausstattung als Nebenziel angestrebt. Drittens werden Transfers gezahlt, die primär auf eine Nivellierung

---

<sup>44</sup> "Zur Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer wurde bei der Gemeindefinanzreform von folgenden Zielen ausgegangen: 1) Die einzelnen Gemeinden sollen ihren Gemeindeanteil an der Einkommensteuer "auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner" (Art. 106 Abs.5 GG) erhalten. 2) Die ungerechtfertigten (was heißt das?, d.V.) Steuerkraftunterschiede zwischen steuerstarken und steuerschwachen Gemeinden gleicher Größenordnung sollen verringert werden. 3) Das Steuerkraftgefälle zwischen großen und kleinen Gemeinden soll gewahrt bleiben." Bundesministerium der Finanzen (1991, S.141).

räumlicher Unterschiede in der Steuerkraft abzielen (horizontaler und vertikaler Finanzausgleich einschließlich Sonderzahlungen an einzelne Regionen).

Zur Verbesserung der Finanzausstattung dienen vor allem die Zuweisungen der Länder an die Gemeinden nach Art.106 Abs.7 GG: "Von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern fließt den Gemeinden ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz zu". Die Regelung bewirkt, daß auf Gemeindeebene die Finanzierungssillusion ausgeprägter ist als es bei einem höheren Gemeindeanteil am Aufkommen der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer und bei einem Anteil der Gemeinden am Gewerbesteueraufkommen von 100 vH der Fall wäre. Worin der ökonomische Sinn einer Gemeindesteuer - die angeblich nach dem Äquivalenzprinzip konstruiert ist<sup>45</sup> - liegt, wenn der Ertrag heute zu knapp 15 vH (1970: 40 vH<sup>46</sup>) kollektiviert wird, ist fraglich; Ziel dürfte wohl vor allem sein, die räumliche Herkunft der Mittel zu verschleiern. Problematisch am Art.106

---

<sup>45</sup> Nicht nur die Kollektivierung des Aufkommens läßt den Charakter einer Äquivalenzsteuer fragwürdig erscheinen. Ein weiterer "Einwand gegen diese Begründung liegt im Feld der ausgabenverursachenden Tatbestände: auch überdurchschnittlich hoher Kinder- und Schülerbestand, Krankenbestand und Wohnungsbestand verursachen besondere Kommunalaufwendungen (Kindergärten, Ausbildungsstätten, Krankenhäuser, Verkehrsanbindungen), ohne daß Spezialabgaben bzw. Abgaben mit besonders hohen Sätzen von den Verursachern erhoben würden". Heinz Dieter Hessler (1976, S. 104). Hessler weist auch zu Recht darauf hin, daß es für Gemeinden wohl kaum lohnend wäre, durch relativ niedrige Gewerbesteuersätze Industrien anzulocken, wenn dem damit verbundenen Mehraufkommen Zusatzausgaben in gleicher Höhe entgegenstünden. Das Interesse an der Niederlassung neuer Unternehmen ist nur durch einen fiskalischen Nettoertrag erklärbar, so daß die Gewerbesteuer ergo keine Äquivalenzabgabe sein kann. Ebenso unglaubwürdig ist die mitunter geäußerte Behauptung, es handle sich um eine Umweltabgabe. Denn dem Ziel des Umweltschutzes kommt man nicht durch eine Steuer näher, deren Höhe unabhängig vom Schadstoffausstoß ist.

<sup>46</sup> Daß die anteilige Gewerbesteuerumlage heute niedriger ist als früher, liegt daran, daß sie an den Hebesätzen im Jahr ihrer Einführung (1969) bemessen ist und diese gestiegen sind.

Abs.7 GG ist ferner, daß die Höhe der Zuweisungen an die Gemeinden weitgehend im Ermessen der jeweiligen Landesregierung liegt. Dies kann bei ungleichen Alimentationsgraden zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Gemeinden verschiedener Länder und somit zu Faktorwanderungen führen, die über jene hinausgehen, die aufgrund von Qualitätsunterschieden der lokalen Wirtschaftspolitik ausgelöst werden. Auch die Mittelverteilung innerhalb eines Landes kann die Standortentscheidung verzerren. Kriterium für die Zuteilung ist nicht nur die Angleichung oder Einebnung von Finanzkraftunterschieden zwischen Gemeinden gleicher Größenordnungen, was eine gute Wirtschaftspolitik bestraft und eine schlechte belohnt. Auch die Einwohnerzahl ist bedeutsam; größere Gemeinden erhalten höhere Zuweisungen je Einwohner, was Ballungstendenzen verstärkt.

Mischfinanzierungen sehen die Art.104a Abs.4 GG, Art. 91a GG und Art 91b GG vor. "Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich der unterschiedlichen Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind" (Art.104a Abs.4 GG). "Der Bund wirkt auf folgenden Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (Gemeinschaftsaufgaben): 1. Ausbau und Neubau von wissenschaftlichen Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken, 2. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, 3. Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (Art.91a Abs.1 GG). "Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen bei der Bildungsplanung und bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung zusammenwirken. Die Aufteilung der Kosten wird in der Vereinbarung geregelt" (Art.91b GG).

Mischfinanzierungen<sup>47</sup> führen grundsätzlich zu einer Verzerrung des Investitionskalküls. Denn die optische Subvention durch die übergeordnete Körperschaft wird vermutlich nicht zu den Kosten gezählt. Zwar sollten nach § 6 Abs.2 Haushaltsgrundsätzegesetz bei Projekten mit "erheblicher finanzieller Bedeutung" Nutzen-Kosten-Analysen erstellt werden. Praktisch hat diese Norm aber keine Bedeutung. Denn sie ist erstens eine Soll-, also keine Mußvorschrift. Zweitens ist nicht näher präzisiert, was "erheblich" bedeutet. Drittens: Analysen würden - abgesehen von Problemen sui generis - nur helfen, wenn sie für Bund und Länder gemeinsam durchgeführt werden würden. Gegen Mischfinanzierungen spricht ferner, daß die Planungs- und Entscheidungskosten vermutlich höher sind als bei alleiniger Verantwortung der unteren Ebene und daß die Kontrolle durch Rechnungshöfe wegen unklarer Zuständigkeiten erschwert wird.

Vertikale Zuweisungen erwecken nicht nur auf Empfängerebene den Eindruck einer staatlichen Geschenkwirtschaft. Auch bei den Steuerzahlern der jeweils finanzierenden Ebene geht der Blick dafür verloren, wofür sie zahlen. So können etwa die Steuerzahler auf Länderebene kaum eine Verbindung zwischen den Steuereinnahmen der Länder und dem Leistungsangebot der Länder herstellen. Denn ein Viertel der Steuereinnahmen der Länder fließt an die Gemeinden weiter und die Zahlungen des Bundes an die Länder machen knapp ein Fünftel der Steuereinnahmen der Länder aus (Tabellen 3 und 4).

Art.107 GG sieht einen Finanzausgleich zwischen den Ländern (horizontaler Finanzausgleich) sowie Ergänzungszuweisungen des Bundes an finanzschwache Länder (vertikaler Finanzausgleich) vor. Seit dem Jahre 1989 zahlt der Bund zudem für den Zeitraum von 10 Jahren Finanzhilfen zum Ausgleich unterschiedlicher

---

<sup>47</sup> Zu einer grundlegenden Kritik an Mischfinanzierungen siehe Klaus-Werner Schatz und Dieter Knoll (1983); Klaus-Dirk Henke, (1983); Konrad Lammers (1987 und 1989); Adrian Bothe (1987).

Wirtschaftskraft (sogenannte Strukturhilfen) in Höhe von 2,45 Mrd DM jährlich an die Bundesländer mit Ausnahme von Baden-Württemberg und Hessen. Die Strukturhilfen, die auf der Rechtsgrundlage des Art.104 Abs.4 GG gewährt werden, sind im Grunde ein zweiter vertikaler Finanzausgleich, da sich die Höhe der Zahlung an der Abweichung des Bruttoinlandsprodukts je Kopf orientiert. Zweites Zuteilungskriterium ist die Abweichung der regionalen Arbeitslosenquote vom Bundesdurchschnitt. Ferner erhält der Stadtstaat Bremen seit 1989 für drei Jahre wegen seiner besonders ungünstigen Haushaltssituation auf der Rechtsgrundlage des Art.107 Abs.2 Satz 2 GG zusätzliche Ergänzungszuweisungen des Bundes in Höhe von jährlich 50 Mio DM. Auch zahlt der Bund an den Stadtstaat Berlin (West), der in das System des Finanzausgleichs nicht integriert ist, seit 1951 einen Zuschuß zum Staatshaushalt (1990: 13,1 Mrd DM). Was die befristet gewährten Zahlungen anbelangt, so ist aller Erfahrungen nach mit einer Prolongation zu rechnen.

In der Neufassung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 28. Januar 1988 sind die derzeit gültigen Regeln für die regionale Umverteilung und die Bundesergänzungszuweisungen festgelegt: Liegen die Steuereinnahmen eines Bundeslandes (einschließlich der seiner Gemeinden) unter dem Bundesdurchschnitt je Einwohner, so werden beim horizontalen Finanzausgleich an Zuweisungen gezahlt: "100 vom Hundert des Betrages, der an 92 vom Hundert der Ausgleichsmeßzahl fehlt; 37,5 vom Hundert des Betrages, der von 92 bis 100 vom Hundert der Ausgleichsmeßzahl fehlt". Für überdurchschnittlich finanzkräftige Bundesländer gilt, daß "die Finanzkraft, die zwischen 100 und 102 vom Hundert der Ausgleichsmeßzahl liegt, außer Ansatz (bleibt) und die Finanzkraft, die zwischen 102 und 110 vom Hundert der Ausgleichsmeßzahl liegt, ... mit 70 vom Hundert angesetzt (wird). Die 110 vom Hundert der Ausgleichsmeßzahl übersteigende Finanzkraft wird voll angesetzt" (§ 10). Durch die Bundesergänzungszuweisungen wird die Finanzausstattung der alimentierten Länder weiter aufgestockt. "Dabei werden die Fehlbeträge bis 99 vom Hundert der Ausgleichsmeßzahl zu

hundert Prozent und von 99 bis Hundert vom Hundert der Ausgleichsmeßzahl zu 33 1/2 Prozent angesetzt" (§ 11a). Die minimale Finanzkraft je Einwohner beträgt somit 99 vH des Bundesdurchschnitts, die maximale 110 vH, die vom Gesetzgeber tolerierte Abweichung in der Finanzkraft je Einwohner liegt somit bei nur 11 Prozentpunkten. Dabei ist der Nivellierungseffekt der seit 1989 gewährten Strukturhilfen sowie zusätzlich gewährter Sonderzahlungen an bestimmte Regionen (Tabelle A 1) noch nicht berücksichtigt.

Die ausgeprägte Egalisierung der Finanzausstattung hemmt bei Geber- wie Nehmerländern die Anreize, eine wachstumsfördernde Politik zu betreiben, die bei investiven Ausgaben (im volkswirtschaftlichen Sinn<sup>48</sup> Schwerpunkte setzt.<sup>49</sup> Bei Regionen, die aufholen, wird überdurchschnittliches Wachstum durch eine ausgeprägte Kürzung von Zuweisungen bestraft. Für Regierungen relativ wohlhabender Gebiete rechnet sich eine wachstumsfördernde Ausgabenpolitik nicht, da die Abführungssätze prohibitiv hoch sind. Denn wenn die Steuerkraft eines Landes um 10 Prozentpunkte über dem Bundesdurchschnitt liegt, so beträgt der marginale Abführungssatz 100 vH. Das System motiviert also die Länder zu einer ineffizienten Verwendung von Steuern, die nach verteilungsästhetischen Gesichtspunkten rationiert werden.

Wie stark Primär- und Sekundärverteilung der Länderfinanzen (ohne kommunale Ebene) voneinander abweichen, zeigt Tabelle 5. Sie bezieht die Umverteilung bei den Steuern vom Umsatz mit

---

48 Näheres zur ökonomischen Fragwürdigkeit des Begriffs der investiven Ausgaben des Staates nach dem Gruppierungssystem für öffentliche Haushalte bei Astrid Rosenschon (1986). Horst Claus Recktenwald spricht treffend von einer "primitive(n) Mörtel-und-Steine-Theorie". Horst Claus Recktenwald (1980, S. 207).

49 Kritisches zum Finanzausgleich findet sich in den Literaturangaben der Fußnote 47. Siehe auch das Jahresgutachten 1990/91 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1990, Ziffern 432 ff.

Tabelle 5: Steuereinnahmen der Länder<sup>a</sup> vor und nach Ausgleichszahlungen 1990 (Mio. DM)

	Bayern	Baden- Württem- berg	Hessen	Rhein- land- Pfalz	Saarland	Nord- rhein- West- falen	Nieder- sachsen	Schles- wig- Holstein	Hamburg	Bremen	Berlin (West)	insgesamt	insgesamt <sup>b</sup> (ohne Berlin)
Primärverteilung <sup>c</sup> der Ländersteuern	32 284	31 466	18 877	9 181	2 530	61 004	15 749	5 916	8 444	2 171	3 645	191 267	187 622
Je Einwohner in DM	2 908	3 314	3 375	2 505	2 396	3 602	2 183	2 301	5 255	3 265	1 746	3 085	3 132
vH des Bundesdurch- schnitts (ohne Berlin)	92,8	105,8	107,8	80,0	76,5	115,0	69,7	73,5	167,8	104,2	55,7	.	100,0
Redistribution bei den Steuern von Umsatz	+1 957	+693	+15	+954	+317	-7 926	+3 871	+1 096	-1 830	-140	+993	+0	-993
horizontaler Finanz- ausgleich	-36	-2 503	-1 446	+493	+370	-56	+1 937	+607	-7	+641	-	+0	+0
Bundesergänzungszu- weisungen	-	-	-	562	365	3	1 299	513	-	256	-	2 998	2 998
Zuweisungen nach dem Strukturhilfegesetz	158	-	-	272	112	756	652	252	113	63	72	2 450	2 378
Sonderzuweisungen an Bremen	.	.	.	.	.	.	.	.	.	50	.	50	50
Zuschuß zum Berliner Haushalt	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	+14 375	+14 375	-
Steuereinnahmen nach Ausgleichszahlungen (Sekundärverteilung)	34 363	29 656	17 446	11 462	3 694	53 781	23 508	8 384	6 720	3 041	19 085	211 140	192 055
Je Einwohner in DM	3 096	3 123	3 119	3 127	3 498	3 175	3 259	3 261	4 182	4 573	9 140	3 406	3 206
vH des Bundesdurch- schnitts (ohne Berlin)	96,6	97,4	97,3	97,5	109,1	99,0	101,7	101,7	130,4	142,6	285,1	.	100,0
Sekundärverteilung in vH der Primärverteilung	106,4	94,2	92,4	124,8	146,0	88,2	149,3	141,7	79,6	140,0	523,6	110,4	102,4
Nachrichtlich: Ein- wohnerzahl am 30. Juni 1989 in 1000	11 100	9 495	5 594	3 665	1 056	16 935	7 214	2 571	1 607	665	2 088	61 990	59 902

<sup>a</sup> Ohne die neuen Bundesländer. - <sup>b</sup> Berlin ist in den horizontalen und vertikalen Finanzausgleich nicht einbezogen. Diese Zahlungen orientieren sich an der Abweichung der Steuerkraft eines Landes vom Durchschnitt der Bundesländer ohne Berlin. - <sup>c</sup> Örtliches Aufkommen, bei den Gemeinschaftssteuern mit dem Anteilssatz der Länder (siehe Tabelle 3) gewichtet.

ein, berücksichtigt aber nicht jene länderübergreifenden Regional- bzw. Strukturprogramme des Bundes (siehe Tabelle A1), bei denen Informationen über die räumliche Verteilung nicht verfügbar waren. Evident ist, daß insbesondere das Saarland, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Bremen massiv gefördert werden. Auffällig ist auch die Widersprüchlichkeit der Instrumente: Vor allem Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen werden durch spezifische Maßnahmen belastet, durch andere wiederum begünstigt. Daß der Indexwert der Sekundärverteilung von Hamburg - dem größten Nettozahler in der Bundesrepublik - und Bremen über dem Maximalwert von 110 liegt, den das Finanzausgleichsgesetz zuläßt, hat folgende Gründe: Erstens können beide Stadtstaaten Sonderlasten aufgrund der Erhaltung und Erneuerung der Seehäfen von ihrem Steueraufkommen absetzen (§ 7 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern). Zweitens erhalten Hamburg und Bremen aufgrund überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit Strukturhilfen. Diese werden auf der rechtlichen Grundlage des Art.104a GG gewährt und nicht auf der des Art.107 GG, auf dem das Finanzausgleichsgesetz juristisch fußt. Drittens wird Bremen aufgrund überdurchschnittlich hoher Verschuldung durch Sonderzahlungen alimentiert. Erwähnenswert ist ferner, daß der in den Finanzausgleich nicht einbezogene Stadtstaat Berlin aufgrund des hohen Bundeszuschusses finanziell rund doppelt so gut gestellt ist wie die beiden anderen Stadtstaaten<sup>50</sup> und fast dreimal so gut wie die Flächenstaaten.

Aus ökonomischer Sicht sind nicht nur die wachstumshemmenden Anreizwirkungen des horizontalen Finanzausgleichs bedeutsam. Zu erwähnen ist auch, daß bei vertikalen Ausgleichszahlungen (Zuweisungen der Länder an die Gemeinden in Abhängigkeit von der örtlichen Steuerkraft, Bundesergänzungszuweisungen, Struk-

---

<sup>50</sup> Daß der Stadtstaat Berlin aufgrund von "öffentlichem Reichtum" bei konsumtiven Ausgaben stärkere Akzente setzt als die beiden anderen Stadtstaaten, zeigt Astrid Rosenschon (1990).

turhilfezahlungen des Bundes und Leistungen im Rahmen von Sonderprogrammen an die Länder) die Steuerquote und somit die negativen Anreizwirkungen der Steuerzahler höher sind als in einem System, in dem ausschließlich horizontal umverteilt wird. Wenn Steuerkraftunterschiede aufgrund verteilungspolitischer Motive ex ante eingeebnet werden sollen, so lägen rein horizontale Ausgleichszahlungen schon deshalb nahe, weil der Standortwettbewerb jeweils zwischen Gemeinden und zwischen Ländern stattfindet.

#### Umsatzsteuerverteilungsregel - Anreiz zu Ausgabesteigerung

Nach Art.106 Abs.6 GG sind "die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer ... neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und den Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt". Diese Regel führt in der Konsequenz zu einem Ausgabewettlauf.<sup>51</sup> Denn jene föderative Ebene, die die Ausgaben im Verhältnis zu den Einnahmen stärker ausweitet oder weniger stark senkt, wird durch eine bessere Finanzausstattung belohnt; die solidere Finanzpolitik wird bestraft. Bund und Länder sind in ihrer Ausgabepolitik also nicht unabhängig voneinander; sie müssen die der anderen Ebene in ihre Planung einbeziehen, um keine Nachteile bei der Umsatzsteuerverteilung zu erleiden. Seit 1970 hat der Bund 5 Prozentpunkte an die Länder verloren. Dies macht rund 7,5 Mrd DM im Jahre 1990 aus. Der Verteilungsschlüssel wurde zuletzt in den Jahren 1985 und 1986 um insgesamt 2 1/2 Prozentpunkte zugunsten der Länder verändert, da der Bund eine straffere Konsolidierungspolitik betrieben hat und da die Ausgaben der Länder stärker ausgeweitet worden sind als im Finanzplanungsrat vereinbart. Finanzhistorisch interessant ist die deutlich lockerere Ausgabepolitik des Bundes seit der letzten Umsatzsteuer-Neuverteilung zugunsten der Länder.

---

<sup>51</sup> Vgl. auch Klaus-Dirk Henke (1983, S. 147).

### Nonaffektationsprinzip erhöht Intransparenz der Mittelherkunft

Im "Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder" (Haushaltsgrundsätzegesetz, HGrG) ist in §7 das sogenannte Nonaffektationsprinzip verankert. Es besagt, daß staatliche Einnahmen nicht zweckgebunden verwendet werden dürfen: "Alle Einnahmen dienen als Deckungsmittel für alle Ausgaben". Ausnahme ist die Finanzierung des Straßenbaus aus Teilen des Mineralölsteueraufkommens.

Das Nonaffektationsprinzip verhindert, daß zwischen spezifischen Staatsleistungen und den damit einhergehenden Belastungen eine Verbindung hergestellt werden kann. Beide Budgetseiten werden vielmehr strikt voneinander getrennt. Falls umverteilt werden soll<sup>52</sup>, was allerdings mit beträchtlichen Effizienz- und Wachstumsverlusten verbunden ist, so wäre dafür eine solche Konstruktion nicht zwingend nötig. Denn es könnten einkommensabhängige Steuern mit progressiven Sätzen für bestimmte Aufgabenbereiche wie etwa Verteidigung, Polizeischutz und Bildungsdienstleistungen erhoben werden und auch Personen zur Zahlung herangezogen werden, die keine Vorteile aus spezifischen staatlichen Leistungen ziehen. Beispielsweise könnten Ledige und kinderlose Ehepaare an einer Ausbildungssteuer beteiligt werden. Da Zweckbindung also nicht gleichbedeutend mit marktwirtschaftlicher Äquivalenz sein muß, dürfte das Nonaffektationsprinzip wohl primär darauf abzielen, den Zusammenhang zwischen Mittelherkunft und -verwendung zu verschleiern. Denn dadurch läßt sich der Steuerwiderstand herabsetzen und die Staatsquote erhöhen.<sup>53</sup>

---

52 Die folgenden Ausführungen sollten freilich nicht als Plädoyer der Verfasserin für egalitäre Umverteilung mißverstanden werden.

53 Horst Claus Recktenwald formuliert das so: "Das Non-Affektationsprinzip sichert zwar dem Finanzminister einen breiten Handlungsspielraum, ist aber eine der wichtigsten Ursachen für Unwirtschaftlichkeit, da es mithilft, Zahler, Fortsetzung Fußnote

## Reform der Finanzverfassung notwendig

Die ökonomischen Fehlsteuerungen könnten vermieden werden, wenn die Finanzverfassung grundlegend geändert und sich dabei an folgenden Prinzipien orientieren würde:

- Es sollte vom steuerlichen Verbund- zum Trennsystem übergegangen werden; Gemeinschaftsteuern sollten also abgeschafft und jeder föderativen Ebene eigene Steuerquellen eingeräumt werden.<sup>54</sup> Ferner sollten Länder und Gemeinden bei den ihnen zustehenden Steuern nicht nur über die Ertragskompetenz verfügen sondern auch über die Gesetzgebungskompetenz. Bei den Gemeinden ist hierbei aus Gründen der Rechtsvereinfachung an ein Zuschlagsrecht auf Ländersteuern und an Gestaltungsmöglichkeiten bei der Bestimmung der Bemessungsgrundlagen zu denken. Beispiele dafür gibt es in den Vereinigten Staaten und in der Schweiz.
- Die Zuordnung von Steuerquellen auf Bund und Länder sollte an den Elastizitäten der Steuern und den Ausweichmöglichkeiten der Bürger orientiert sein.<sup>55</sup> Die relativ unelastischen Steuern auf den Verbrauch sollten allein dem Bund zustehen. In einem Trennsystem dürfte der Zentralstaat die Umsatzsteuersätze vermutlich weniger stark anheben, als dies im konventionellen Verbundsystem bislang der Fall war. Denn erstens müßte er das Mehraufkommen nicht mit den

---

### Fortsetzung Fußnote

Nutzer, Entscheider und Anbieter öffentlicher Güter strikt voneinander zu trennen". Horst Claus Recktenwald (1983, S. 408).

54 Vgl. Wallace E. Oates (1972 und 1977) sowie Herbert Wust (1988).

55 So auch Alfred Boss: Es erweist "sich als vorteilhaft, die Besteuerungsrechte so zu verteilen, daß die am stärksten unter Konkurrenz stehenden Unterverbände ... über Steuern wie ... die Einkommensteuer verfügen dürfen, auf die die Bevölkerung am ehesten mit Zu- oder Abwanderung reagiert, und daß gleichzeitig dem nicht durch Konkurrenz gezügelten Oberverband nur wenig ertragkräftige Steuern zustehen wie etwa die Steuern auf den mengenmäßigen Verbrauch bestimmter Güter ...". Alfred Boss (1986, S. 220).

Ländern teilen, so daß zur Deckung einer zusätzlichen Finanzierungslücke des Bundes eine geringere Satzerhöhung ausreichend wäre. Zweitens fielen Steuerausfälle aufgrund des Ausweichens in die Schattenwirtschaft in voller Höhe beim Bund an, wären also internalisiert. Die direkten Steuern sollten den Ländern und den Gemeinden zustehen. Dabei sollte sich im Standortwettbewerb herausstellen, wo die beste Steuerpolitik betrieben wird. Innovationen wie etwa der Übergang von einer Einkommen- zu einer persönlichen Ausgabensteuer<sup>56</sup> sollten grundsätzlich erlaubt sein. Bei Wettbewerb hätten die Gewerbesteuer und die betriebliche Vermögensteuer als Zusatzabgaben auf unternehmerische Tätigkeit keine Chance und die wachstumshemmende Progression bei der Einkommensteuer würde vermutlich abgebaut werden. Steuerpolitischer Wettbewerb würde auch für ein möglichst einfaches Steuerrecht sorgen, da steuerliche Transparenz eine Voraussetzung dafür ist, Arbeitskräfte und Kapital anzulocken. Die Erfahrung zeigt auch, daß gerade steuerpolitischer Zentralismus zu einer kaum überschaubaren Fülle an Steuerregelungen führt. Gleichwohl werden mitunter relativ niedrige Erhebungskosten und Rechtstransparenz als Argumente genannt, die für Steuermonopolismus sprächen.<sup>57</sup>

- In einem ökonomisch rationalen föderativen Finanzsystem sollten ferner Mischfinanzierungsprogramme und vertikale

---

56 Eine persönliche Ausgabensteuer wäre ökonomisch sinnvoller als eine Einkommensteuer. Letztere diskriminiert Sparen, das die Grundlage für Realkapitalbildung, Wirtschaftswachstum und somit auch für den Anstieg der Reallöhne ist, gegenüber dem Konsum. Denn besteuert wird sowohl das gesparte Einkommen als auch die daraus fließenden Erträge, während bei konsumierten Einkommen der Fiskus nur einmal die Hand aufhalten kann. Das politische Ziel der Umverteilung kann kein Argument gegen die persönliche Ausgabensteuer sein, da diese ebenfalls progressiv gestaltet werden könnte.

57 "Die Beteiligung an Steuereinnahmen der übergeordneten Körperschaft ist darum unerläßlich, weil viele, und gerade die ergiebigsten, Steuern nur auf Bundesebene effizient erhoben werden können ...". René L. Frey (1979, S. 344); ebenso Kenan Bulutoglu (1970, S. 8).

Zahlungen zur Verbesserung der Finanzausstattung nachgelagerter Gebietskörperschaften keinen Platz haben. Bei Finanzautonomie von Ländern und Gemeinden sind solche Zahlungen ohnehin obsolet.

- Bei Finanzautonomie hätten wirtschaftlich ärmere Regionen die Chance, Vorteile im regionalen Standortwettbewerb zu realisieren<sup>58</sup>: durch zügige Privatisierungspolitik, relativ niedrige Steuersätze, die Wahl möglichst wenig wachstumshemmender Steuerbemessungsgrundlagen sowie eine effizientere Erfüllung klassischer Staatsaufgaben. Deshalb wären - zumindest im Gebiet der alten Bundesrepublik - räumliche Ausgleichszahlungen überflüssig.<sup>59</sup>

---

58 Mitunter wird behauptet, bei Finanzautonomie würden sich räumliche Disparitäten verstärken, da ärmere Regionen wegen ihrer geringeren Finanzkraft höhere Steuersätze festsetzen müßten, um das gleiche Einkommen je Einwohner wie wohlhabendere erzielen zu können und um so im Angebot an Infrastruktur nicht nachzuhinken. Implizit unterstellt dieses Argument, daß der Staat finanzielle Mittel effizient einsetzt, daß keine Privatisierungspotentiale vorhanden sind und daß die Bereitstellung der Infrastruktur eine Staatsaufgabe sei. Dem ist aber nicht so. Auch wird unrealistischerweise angenommen, daß es für die politischen Entscheider keine andere Alternative gibt als kurzfristige Einnahmemaximierung. Die Option, durch niedrige Steuersätze Kapital und Arbeitskräfte anzulocken und über ein beschleunigtes Wirtschaftswachstum die Staatseinnahmen langfristig zu maximieren, wird bereits a priori ausgeklammert.

59 Gleichwohl wird mitunter die ökonomische Theorie zur Begründung interregionaler Transfers herangezogen. Es wird argumentiert, zwischenstaatliche Finanzausweisungen seien erforderlich, um Allokationsverzerrungen aufgrund externer Effekte zu vermeiden. Wenn die Bewohner der Region A die öffentlichen Einrichtungen der Region B unentgeltlich nutzen, wäre die Gefahr der Unterversorgung mit Staatsleistungen in der Region B gegeben. Dieser müsse durch Ausgleichszahlungen von A nach B vorgebeugt werden. Neben der Tatsache, daß bei Steuerfinanzierung das Problem der Unterversorgung ohnehin nicht akut sein dürfte, übersieht das Argument, daß zwischenstaatliche Finanzausweisungen der Internalisierung eher abträglich sind: Sie stehen nämlich der Privatisierung und somit der Kostenabgeltung über Gebühren im Wege. Vgl. Adrian Bothe (1987, S. 125).

- Die Förderung der neuen Bundesländer sollte - zumindest mittelfristig - ausschließlich über horizontale Transfers erfolgen; zahlen sollten also die alten Bundesländer, nicht der Bund. Maßstab für Ausgleichszahlungen sollte das regionale Bruttoinlandsprodukt je Einwohner sein, da das Steueraufkommen je Einwohner bei Finanzautonomie kein Indikator für die Wirtschaftskraft einer Region ist. Allerdings ist aus Anreizgründen zu erwägen, daß das Steueraufkommen je Einwohner zum Teil berücksichtigt wird. Dies würde jene ausgleichspflichtigen und ausgleichsberechtigten Länder belohnen, die die Steuern am stärksten senken. Um bei den begünstigten und belasteten Ländern die Anreize zu einer wachstumsfördernden Politik weniger zu lähmen als im konventionellen System des Finanzausgleichs, wäre eine weniger ausgeprägte Nivellierung empfehlenswert. Aus dem gleichen Grund wäre eine Befristung der Transfers zu erwägen. Die Finanzierung könnte durch eine spezielle Ausgleichsteuer erfolgen, die auf Länderebene erhoben und durch Bundesgesetz geregelt wird. Die regionalen Zuweisungen sollten ohne Zweckbestimmung gewährt werden. Die beste Mittelverwendung sollte sich also im Wettbewerb herausstellen: sei es die unmittelbare Verausgabung durch das Land für die Bereitstellung von Gütern oder Transferzahlungen, die Weiterleitung an die Gemeinden oder die Senkung von Steuern oder eine Kombination dieser Maßnahmen. Als flankierende Hilfsmaßnahme könnte der Bund - sofern dies mit EG-Recht vereinbar wäre - den neuen Bundesländern eine befristete Umsatzsteuerpräferenz einräumen. Dadurch hätten die dortigen Produzenten einen preislichen Wettbewerbsvorteil und das niedrigere Preisniveau würde die Realeinkommen der Bürger der neuen Bundesländer entsprechend erhöhen. Dies würde die Akzeptanz von Preisen und Gebühren, die mit Privatisierung einhergingen, stärken.

Bei einer so konzipierten Finanzverfassung wären die politischen Entscheidungsträger durch den Standortwettbewerb gezwungen, verantwortlicher mit finanziellen Mitteln umzugehen, die

die Bürger erarbeitet haben. Finanzautonomie würde steuerpolitische Innovationen hervorbringen<sup>60</sup> und zu Imitationen anregen. Auf lange Sicht würden die steuerlichen Unterschiede im Raum auf einem niedrigeren Niveau eingeebnet; Abweichungen vom Bundesdurchschnitt reflektierten vor allem räumlich unterschiedliche Präferenzen der Bürger für den Umfang klassisch öffentlicher Güter und die damit einhergehenden Steuerlasten. Bruttosozialprodukt und Wirtschaftswachstum wären höher als in einem System, das die "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" im Raum (Art.72 Abs.2 Satz 3 GG) durch monopolistische Steuerpolitik und anreizlähmende Umverteilung der Finanzmassen ex ante herzustellen versucht. Ein positiver Nebeneffekt der vorgeschlagenen Finanzreform könnte auch sein, daß räumliche Unterschiede bei den direkten Steuern dezentralisiertere Lohnverhandlungen nach sich zögen, so daß dem Differenzierungsbedarf stärker Rechnung getragen und strukturell bedingte Arbeitslosigkeit abgebaut werden würde.

Die Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse bei den staatlichen Ausgaben je Einwohner durch Steuerzentralismus statt durch Wettbewerb zwischen den Regionen sowie die personelle Umverteilung durch die direkten Steuern, die ebenso als Argument für die Gesetzgebung des Bundes angeführt wird<sup>61</sup>, haben nicht nur einen hohen Preis. Hervorzuheben ist auch, daß der Finanz- und Steuergesetzgeber gegen sein Postulat der Einheitlichkeit und Gleichheit selbst verstößt: So werden größere

---

60 Insgesamt würde " die politische Innovationstätigkeit erstarren, weil die Bürger nicht mehr auf ein Staatsmonopol angewiesen sind und die Politik sich durch bessere Bedingungen um die mobilen Ressourcen bemühen muß. Es entsteht ein dynamischer Wettbewerb als Entdeckungsverfahren. Die Produktion von Leistungsillusionen wird durch die Produktion von Leistungen verdrängt". Gerhard Prosi (1991, S. 7).

61 "Wenn eine Steuer z.B. stark redistributiv ausgestaltet ist, so kann ... die Gesetzgebungshoheit ... kaum voll bei der unteren Gebietskörperschaft liegen ..., sofern man das Redistributionsziel nach nationalen Vorstellungen erreicht sehen möchte". Horst Zimmermann (1983, S. 39).

Städte oder Gemeinden besser behandelt als kleinere.<sup>62</sup> Ferner ist das Steuerrecht mit Ausnahmetatbeständen überladen.<sup>63</sup> Zudem wird gleiches Einkommen, das aus unterschiedlichen Einkommensquellen fließt, ungleich besteuert: Bezieher von Risikoeinkommen, deren Aktivitäten für die wirtschaftliche Entwicklung besonders bedeutsam sind, werden gegenüber jenen, denen sichere Einkommen zufließen (wie etwa Beamte) diskriminiert.<sup>64</sup>

#### Unerwünschte Nebeneffekte durch Finanzautonomie?

Finanzautonomie muß nicht mit dem Ziel der Sozialstaatlichkeit kollidieren. Zwar ist zu erwarten, daß bei steuerpolitischem

---

62 Dies liegt nicht nur an der im Gemeindefinanzreformgesetz verankerten Regel für die Mittelverteilung. Es sprechen Gründe für die Vermutung, daß staatliche Subventionspolitik (Zuschüsse für öffentlichen Nahverkehr, Theater und Museen, sozialen Wohnungsbau, Zinssubventionen für Eigenheimerwerb etc.) agglomerationsfördernd wirkt. Gleiches dürfte für die staatliche Landesplanung und Raumordnung zutreffen. Den Ballungseffekten aufgrund solcher Interventionen versucht man dann mit neuen Interventionen wie etwa dem Strukturhilfegesetz zu Leibe zu rücken.

63 Das Steuersystem ist "durchlöchert mit sachlichen, regionalen und persönlichen Ausnahmen, Schlupflöchern und Vergünstigungen. Betrachtet man die Subventionen als Teil des Steuersystems, dann ist die materielle Ungleichheit bei formaler Gleichheit offensichtlich". Gerhard Prosi (1991, S. 16).

64 Um nur die wichtigsten Belege anzuführen: So lasten auf den Einkünften aus gewerblicher Tätigkeit Sondersteuern (Gewerbesteuer, betriebliche Vermögensteuer). Ferner wird im System der jährlichen Einkommenbesteuerung aufgrund der Tarifprogression ein gleiches Einkommen bei zeitlich schwankender Einkommensentwicklung - wie dies für Risikoeinkommen typisch ist - härter belastet als bei stetigem Verlauf. Auch wird die Altersvorsorge von Lohnempfängern im Vergleich zu der von Selbständigen steuerlich begünstigt, da die sogenannten Arbeitgeberbeiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung (diese schlagen sich als Lohnnebenkosten freilich im Preisniveau und somit im Reallohn nieder, wenngleich die Illusion erzeugt werden soll, die Arbeitgeber wären belastet) nicht zu den steuerpflichtigen Einkommen gezählt werden. Näheres zu Verstößen des Steuergesetzgebers gegen sein Gleichheitspostulat bei Wolfram Engels (1983).

Wettbewerb die Progression der Einkommensteuer langfristig abgeflacht werden würde. Aber dies würde ein höheres Wirtschaftswachstum und somit eine bessere Versorgung Hilfsbedürftiger zur Folge haben. Auch sollte Sozialpolitik primär auf Hilfe für Bedürftige abzielen und nicht auf eine allgemeine Einkommensnivellierung via Besteuerung.<sup>65</sup> Um potentiell "Sozialdumping" zwischen konkurrierenden Gebietskörperschaften vorzubeugen und somit die Gefahr zu vermeiden, daß bedürftige Individuen aus dem sozialen Netz fallen, könnte der Bund den Gemeinden eine Mindesthilfe für materiell Bedürftige vorschreiben. Bei grundsätzlich arbeitsfähigen Personen ist dabei ein deutlicher Abschlag vom Einkommenniveau in der untersten Lohngruppe empfehlenswert, um Anreize zum Nichtstun (und die damit verbundene Enteignung Dritter) möglichst gering zu halten.<sup>66</sup> Die Entscheidung, ob zusätzliche Unterstützung gewährt wird oder nicht, sollten die Gemeinden bzw. die örtliche Wählerschaft treffen. Auch sollten die Gemeinden befugt sein, bei arbeitsfähigen Empfängern von Sozialhilfe die Auszahlung mit Gegenleistungspflichten (wie etwa der Pflege städtischer Grünanlagen) zu verknüpfen.

---

<sup>65</sup> "In der westlichen Welt wurde eine gewisse Vorsorge für Menschen, die durch Umstände, die nicht in ihrer Macht liegen, von äußerster Armut und Hunger bedroht sind, schon lange als Pflicht der Gemeinschaft anerkannt ... Erst wenn die Vertreter der "sozialen Sicherheit" einen Schritt weiter gehen, ergeben sich die entscheidenden Fragen ... Im Augenblick sind wir nur mit dem Prozeß befaßt, in dessen Verlauf ein ursprünglich zur Linderung der Armut gedachter Apparat in ein Werkzeug egalitärer Umverteilung verwandelt worden ist ... Als Alternative zu der jetzt diskreditierten Methode der direkten Produktionssteuerung ist die Technik des Wohlfahrtsstaates, der eine "gerechte Verteilung" zustande bringen will, indem er Einkommen in Verhältnis und Form so austeilte, wie es ihm geeignet erscheint, tatsächlich nur eine neue Methode, die alten Ziele des Sozialismus zu verfolgen". Friedrich A. von Hayek (1988, S. 387, 388, 391, 392). Vgl. auch Roland Vaubel (1986 und 1989).

<sup>66</sup> Wie sehr die gegenwärtigen Sozialhilferegeln die Anreize zum Arbeiten lähmen, belegt Alfred Boss (1990).

Die vorgeschlagenen Maßnahmen sind keinesfalls inhuman. Sie differenzieren zwischen Bedürftigen und Kostgängern. Auch ist ohnehin zu erwarten, daß die Rücknahme drückend hoher Steuerlasten, die steuerpolitischer Wettbewerb erzwingt, zu einer Belebung privater Hilfsbereitschaft und der Aktivität von Wohlfahrtsverbänden führen wird.<sup>67</sup> Denn es ist einleuchtend, daß private Hilfe umso geringer ausfällt, je ausgeprägter die staatlich garantierte Absicherung ist und je stärker der Fiskus das Portemonnaie seiner Bürger auszehrt. Bedeutsam ist auch, daß der hier aufgezeigte Weg für eine Sozialpolitik ein Weniger an Sozialbürokratie<sup>68</sup> und der damit verbundenen Kosten

---

67 "Die in den Vereinigten Staaten geäußerte Vermutung, mit der Senkung der marginalen Steuersätze im Zuge der Reform zu Beginn der 80er Jahre würde die Bereitschaft der Bürger zu karitativer Tätigkeit vermindert, weil ja die steuerliche Entlastung durch die (steuerlich abzugsfähige) private Caritas geringer würde, erwies sich als falsch. Statt dessen spendeten die Bürger mehr als zuvor, wohl weil ihre Gesamtabgabenbelastung kleiner, ihr verfügbares Einkommen also größer wurde. Es gibt also primär motivierte Hilfsbereitschaft und nicht vor allem Gönnerertum als Folge der Sekundärmotivation Steuerersparnis." Norbert Walter (1986, S. 18) Insbesondere die Studie von Karl-Heinz Paqué (1986) dokumentiert eindrucksvoll die Privatisierbarkeit der Sozialpolitik ohne Humanitätsverlust.

68 Die Tatsache, daß mit der Sozialpolitik in der Bundesrepublik " 40 verschiedene Arten von Behörden und Quasibehörden beschäftigt (sind), um rund 90 behörden- und anlaßspezifische Geldleistungen an Unterstützungsbedürftige auszahlungen", dokumentiert eindrucksvoll die der Bürokratie inhärente Tendenz zur Ausweitung. Vgl. Joachim Mitschke (1985, S. 27). Vermutlich dürfte der Bürokratismus umso weniger Blüten treiben, je dezentraler politische Entscheidungen über staatliche Aufgaben, Ausgaben und den damit verbundenen Steuerlasten getroffen werden. Denn nur so wird für die Bürger das Preis-Leistungs-Verhältnis der Bürokratie erkennbar. Diese Schlußfolgerung ergibt sich schon allein daraus, daß die EG-Bürokratie (insbesondere im Agrarsektor) den Fleiß jener Staatsdiener noch zu übertreffen scheint, die durch das Vorbereiten und Ausführen von Bundesgesetzen (mit Staatsgarantie) vollbeschäftigt sind. Sarkastisch treffend ist die diesbezügliche Bemerkung von Walter Hamm: "Ist es wirklich notwendig, die zulässige Krümmung der Europa-harmonisierten Salatgurke festzulegen (10 Millimeter auf zehn Zentimeter Länge) und muß die Größe der Luftblase  
Fortsetzung Fußnote

bedeutet. Letztere bestehen nicht nur aus den unmittelbaren Kosten für die Steuerzahler, sondern auch im Verzicht auf volkswirtschaftliche Entwicklungschancen: Denn das Wirtschaftswachstum wäre höher, wenn das volkswirtschaftliche Humankapital in ertragreicheren Alternativen angelegt wäre als im Verwalten von einzelnen Wassertropfen des insgesamt unüberschaubaren Meeres von Gesetzen und Verordnungen.<sup>69</sup>

Ein steuerliches Trennsystem, bei dem der Bund die Gesetzgebungshoheit und alleinige Ertragskompetenz für die Umsatzsteuer und die speziellen Verbrauchsteuern hat, ist mit dem Grundsatz der regionalen Wettbewerbsneutralität, der oft zur Begründung von Steuerzentrismus herangezogen wird<sup>70</sup>, vereinbar, da die Preise für Güter und Dienste nicht verzerrt werden. Räumliche Unterschiede bei den direkten Steuern ziehen freilich Zu- und Abwanderungen nach sich, die für die Regierungen der Unterverbände mit fiskalischen Gewinnen und Verlusten verbunden sind.

---

Fortsetzung Fußnote

im Hühnerei harmonisiert werden? Die Vorschriften über ein so alltägliches Produkt wie Karamelbonbons füllen ein kleines Buch ... Die Bürokratie feiert wahre Orgien". Walter Hamm (1986, S. 293).

69 "Oft wird die künstliche Spezialisierung im Gemeinwesen und die Delegation legaler Entscheidungsbefugnis an Behörden mit wirtschaftlicher Zweckmäßigkeit begründet. Man behauptet, damit die Vorteile einer Teilung der Arbeit zu nutzen. Selbst wenn man in der politischen und administrativen Praxis gute Absichten mit erhöhter Spezialisierung verfolgt, ist die Wirkung doch durchweg negativ zu beurteilen, denn "Arbeitsteilung ist nur sinnvoll, wenn man die Güter und Dienste gegen andere tauschen kann ... Arbeitsteilung ohne laufende Bewertung der Leistung im Tausch oder im Geben und Nehmen verliert ihren Sinn; ja sie wird widersinnig." Arbeitsteilung führt auf dem Markt zu hoher Effizienz, weil der Absatz ... über erhöhte Nachfrage gesichert ist. Sie führt dort zu Unwirtschaftlichkeit, wo ein Gemeinwesen mehr Dienste anbietet, als entsprechender Bedarf oder Nachfrage vorliegt". Gudrun Täuber (1984, S. 30). Die Zitate sind entnommen aus Horst Claus Recktenwald (1983, S. 43).

70 "Auch wenn Steuern sehr starke Wettbewerbseffekte im ... regionsüberschreitenden Verkehr haben, kann dies ein Argument für eine Gesetzgebungskompetenz auf höherer Ebene sein." Horst Zimmermann (1983, S. 39).

Doch führen solche Belastungsunterschiede primär zu räumlichen Abweichungen der Nettoeinkommen und nicht der Preise, so daß regionale Konkurrenz bei den direkten Steuern die Absatzchancen der Anbieter nicht beeinflußt. Zwar mögen Gewinnspannen immobiler Unternehmen sinken, wenn sie höhere Zinsen und Löhne zahlen müssen, um die Abwanderung von Kapital und Arbeitskräften in "Steuerparadiesen" zu verhindern. Aber der damit verbundene Rückgang der Investitionsneigung und der Verlust an Wachstumsdynamik übt Druck auf die regionale Regierung aus, die Steuer- schraube zu lockern. Es dürfte wohl kaum anzuzweifeln sein, daß eine geringere Steuerbelastung für alle Bürger vorteilhaft ist; auch für jene, die keine direkten Steuern zahlen müssen, da sie mit einer größeren Hilfsbereitschaft ihrer Mitmenschen rechnen können. Wer behaupten sollte, ein solcher Wettbewerb sei "un- fair", argumentiert sophistisch, versteckt also Machtstreben oder Mangel an Flexibilität hinter dem Vorwand, es werde gegen allgemein anerkannte Grundsätze verstoßen.

Mitunter mußte das Stabilitätsziel als wissenschaftlicher Steigbügelhalter für das politische Streben nach Besteuerungs- monopolismus herhalten.<sup>71</sup> Finanzautonomie bedeutet jedoch kei- neswegs, daß dadurch volkswirtschaftliche "Kreislaufstörungen" angelegt sind. Die Wirtschaftsgeschichte hat gezeigt, daß finanzpolitische Prozeßpolitik nicht halten konnte, was sie versprochen hat. Im Gegenteil: Die heute noch hohe Arbeitslo- sigkeit ist eine Erblast der staatlichen Beschäftigungsgaran- tie, die vor allem während der siebziger Jahre gegeben worden ist. Diese hat zu einer zeitweilig aggressiven Lohnpolitik animiert und jene aus der Verantwortung entlassen, die

---

<sup>71</sup> "Zusammenfassend sei nochmals festgestellt, daß das Neben- einander zweier politischer Entscheidungsebenen, von denen die zweite noch ein gewichtiges politisches "Anhängsel" (nämlich die Gemeinden, d.V.) mit eigenem politischem Ent- scheidungsspielraum besitzt, das stabilitätspolitische Operieren (wessen? ,d.V.) mit finanzpolitischen Mitteln im föderativen Staat außerordentlich erschwert. Heinz Haller (1981, S. 418).

vorwiegend Arbeitslosigkeit zu vertreten haben. Daher sollte sich die Finanzpolitik auf die Aufgabe konzentrieren, klassisch öffentliche Güter effizient anzubieten, Privatisierungspotentiale auszuschöpfen und Steuern zu senken. Ferner sollte die Bundesregierung Regelungen, die als Einstellungsbarrieren wirken, abschaffen<sup>72</sup> und die Bürger darüber aufklären, daß die Gewerkschaften für die Höhe der Arbeitslosigkeit verantwortlich zeichnen. Die Stabilisierung des Preisniveaus und die Glättung der Schwankungen des Auslastungsgrades des volkswirtschaftlichen Produktionspotentials sollte Aufgabe einer potentialorientierten Geldmengenpolitik sein.

#### **Ist der Reformvorschlag für den Bund fiskalisch zu verkraften?**

Für den Bund wäre der hier vorgeschlagene Tausch von Steuerquellen in isolierter Betrachtung mit Steuerausfällen verbunden. Bezogen auf die Verhältnisse des Jahres 1988<sup>73</sup> würde er 104,7 Mrd DM an direkten Steuern sowie die Gewerbesteuerumlage (2,5 Mrd DM) verlieren und erhielte 60,3 Mrd DM (43,2 Mrd DM Länderanteil an den Steuern vom Umsatz und 17,1 Mrd DM reine Ländersteuern ohne Vermögenssteuer). Dies ergäbe einen Einnahmeausfall von 46,9 Mrd DM. Allerdings erscheint dieser verkraftbar. Denn erstens gibt es beträchtliche Einsparpotentiale: So stünden die Zahlungen des Bundes an Länder und Gemeinden (Tabelle 4 und Anhangtabelle A 1) zur Disposition. Gleiches gilt für die erheblichen Finanzhilfen, die der Bund zugunsten von Unternehmen und Organisationen ohne Erwerbszweck zahlt (Anhangtabelle A 3). Ferner könnte der Bund seine

---

<sup>72</sup> Ausführliches dazu bei Rüdiger Soltwedel et al. (1990) sowie Gerhard Fels (1986).

<sup>73</sup> Dieses Jahr wurde deshalb als Referenzjahr gewählt, weil derzeit keine zeitnäheren Daten der detaillierten Finanzstatistik von Bund Ländern und Gemeinden, die hier ausgewertet worden ist, verfügbar sind.

Reprivatisierungspotentiale (Tabelle 1) nutzen und durch ein effizienteres Angebot klassisch öffentlicher Leistungen Ausgaben sparen. Zweitens würde das Streichen der Steuervergünstigungen im Bereich der indirekten Steuern dem Bund beträchtliche Mehreinnahmen erbringen (Anhangtabelle A 2). Drittens würde der Bund fiskalisch davon profitieren, daß Länder und Gemeinden aufgrund des Standortwettbewerbs die direkten Steuern so gestalten müßten, daß das Wachstum weniger stark beeinträchtigt werden würde, als dies im traditionellen System der Fall ist. Viertens könnte der Bund Finanzierungslücken dadurch schließen, wenn er die lange angekündigte Deregulierungspolitik nunmehr in die Tat umsetzen würde. Denn diese verspräche ein höheres Wirtschaftswachstum und somit mehr Staatseinnahmen. Fünftens würde die vorgeschlagene Änderung der Finanzverfassung internationales Kapital anlocken, so daß mit einem kurzfristigen Anstieg der Neuverschuldung des Bundes keine wachstumsdämpfende Erhöhung der Kapitalmarktzinsen einhergehen müßte.

#### **Abschließende Bemerkungen**

Es müßte gerade im Interesse der neuen Bundesländer liegen, beim Bundesverfassungsgericht auf die Einhaltung der Generalklauseln zugunsten der Länder, die im Grundgesetz verankert sind, zu bestehen. Denn durch niedrigere Steuersätze ließe sich die Standortqualität der neuen Bundesländer stärker und nachhaltiger verbessern als durch die - wegen des Widerstandes der alten Bundesländer erst für das Jahr 1995 vorgesehene - Einbindung in das System des Finanzausgleichs. Würde die Verschuldung der öffentlichen Haushalte der neuen Bundesländer infolge einer Pionierrolle in der Steuerpolitik steigen, wäre das unbedenklich. Denn die Maßnahme hätte Investitionscharakter, vorübergehenden Steuerausfällen stünde ein dauerhaft höheres Mehraufkommen gegenüber, das langfristig für Budgetausgleich sorgt.

Zudem würden die alten Bundesländer zu Imitationswettbewerb gezwungen; sie müßten also privatisieren, um steuerpolitisch nachziehen zu können. Dies verspräche volkswirtschaftliche Ersparnisse, so daß für die erforderliche Modernisierung und Erweiterung des Kapitalstocks in den neuen Bundesländern mehr Mittel verfügbar wären. Voraussetzung für das Anlocken dieses Kapitals ist freilich, daß die Lohnpolitik den so möglichen Anstieg der Arbeitsproduktivität nicht schon vor seinem Eintritt honoriert sehen möchte. Denn dies schreckt Investoren ab und verhindert somit, daß die Arbeitsproduktivität im erhofften Maße steigt.

Tabelle A1: Wichtige Zahlungen des Bundes an Länder und Gemeinden 1988 und 1989 (Mio. DM)

	1988	1989
1) Zahlungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern nach Art. 91a GG		
a) Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken	1 003	1 034
Sonderprogramm zur Sicherung der Leistungsfähigkeit und zum Offenhalten der Hochschulen in besonders belasteten Fachrichtungen	-	150
b) Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur		
Zuweisungen an Länder für betriebliche Investitionen und Infrastrukturmaßnahmen	304	314
Zuweisungen an Länder im Rahmen des Sonderprogramms für die Arbeitsmarktreion Bremen sowie für Werftregionen für Schleswig-Holstein und Niedersachsen	38	49
Zuweisungen an Länder für Investitionen in den Montanindustrieregionen in Nordrhein-Westfalen, Bayern und Saarland sowie in der Schuhindustrieregion in Rheinland-Pfalz	47	52
Zuweisungen an Nordrhein-Westfalen im Rahmen des Sonderprogramms für die Arbeitsmarktreionen Aachen und Jülich	-	25
Zuweisungen an Länder für Investitionen in den Montanindustrieregionen Nordrhein-Westfalens, Bayerns, Niedersachsens und des Saarlandes (Montankonferenz am 24.2.1988)	-	60
c) Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes		
Bundesanteil zur Finanzierung der Gemeinschaftsaufgabe (ohne Investitionen)	545	538
Bundesanteil zur Finanzierung der Gemeinschaftsaufgabe (Investitionen)	939	980
2) Zahlungen des Bundes an Länder nach Art. 91b GG		
a) Zuwendungen der Deutschen Forschungsgemeinschaft einschließlich Sonderforschungsbereiche	614	635
b) Projektförderung des Bundesministeriums für Forschung und Technologie zugunsten von Hochschulen	616	651
3) Finanzhilfen des Bundes für Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) nach Art. 104a GG		
a) Zahlungen an Bundesländer zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft nach dem Strukturhilfegesetz	-	2 450
b) Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden		
Finanzhilfen an die Länder für den kommunalen Straßenbau	1 212	1 215
Sonstige Zuweisungen an Gemeinden für Verkehrsmaßnahmen	164	151
c) Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Länder		
Finanzhilfen an die Länder für Verkehrswege des öffentlichen Personennahverkehrs	1 098	1 104
Sonstige Zuweisungen an Länder für Verkehrsmaßnahmen	45	30
Zuweisungen an das Land Berlin für die Wasserstraßen in Berlin (West)	20	21
d) Zuweisungen an Länder für städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen und für Weiterentwicklung des Wohnungs- und Städtebaues durch Studien und Untersuchungen	765	760
e) Zuweisungen an Länder für den sozialen Wohnungsbau (einschließlich des Aussiedlerwohnungsbau)	1 126	1 053
f) Zuweisungen an Länder für Förderung der Modernisierung und Instandsetzungen von Wohnungen	51	41
g) Finanzhilfen im Rahmen des Kohleheizkraftwerks- und Fernwärmeausbauprogramms	79	45
h) Zuweisungen an die Stadt Bonn und Gemeinden (Gemeindeverbände im Raum Bonn)	113	135
i) Finanzhilfen des Bundes an die Küstenländer	150	-
j) Zuweisungen für Frachthilfen im Zonenrand- und in den Frachthilfegebieten	44	44
4) Finanzhilfen des Bundes an Länder nach Art. 107 GG		
a) Bundesergänzungszuweisungen	2 409	2 656
b) Sonderzahlungen an Bremen	-	50

noch Tabelle Ai: Wichtige Zahlungen des Bundes an Länder und Gemeinden 1988 und 1989 (Mio. DM)

	1988	1989
5) Leistungen an Berlin (West)		
a) Bundeszuschuß zum Berliner Haushaltsplan	12 137	12 449
b) Darlehen an Berlin für Verkehrsunternehmen	83	80
c) Erwerb einer Darlehensforderung des ERP-Sondervermögens an das Land Berlin	53	53
6) Zuweisungen des Bundes an Länder für zusätzliche Agrarsubventionen		
a) Zuweisungen zur Förderung eines Großversuchs "Grünbrache"	48	-
b) Zuweisungen nach dem Gesetz über die Verwendung von Gasöl durch Betriebe der Landwirtschaft	651	664
c) Zuweisungen für einen soziostrukturellen Einkommensausgleich	-	658
7) Zuweisungen des Bundes an Länder nach dem Wohngeldgesetz	2 121	2 121
8) Zuweisungen des Bundes an Länder nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz	1 454	1 510
9) Bundesbeteiligung an den Versorgungslasten der Länder, Gemeinden (Gemeindeverbände) sowie Zweckverbände sowie Zuschüsse und Zulagen	1 244	1 168
10) Kindergeld für Bedienstete und Versorgungsempfänger der Länder, Gemeinden (Gemeindeverbände)	1 734	1 708
11) Zahlungen an Länder für Kriegsofopferfürsorge	1 249	1 298
12) Sonstige quantitativ bedeutsame Zahlungen		
a) Abgeltung der Zweckausgaben der Länder bei Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht bei Bundesautobahnen und -straßen	122	126
b) Erstattung von Verwaltungsausgaben der Länder für militärische Unterbringung	736	781
c) Zuweisungen an Länder für Beihilfen an junge Zuwanderer für ihre Schul- und Berufsausbildung	171	288
d) Verwaltungskostenerstattung an Länder für Bundesvermögen- und Bauangelegenheiten	359	384
e) Kosten aufgrund des Gesundheitsabkommens mit der DDR und Förderung des Besuchsreiseverkehrs aus der DDR und Berlin (Ost) sowie aus den ost- und südosteuropäischen Staaten	338	1 851
f) Erstattung von Zins- und Tilgungsleistungen der Länder für Ausgleichsforderungen	331	335
g) Erstattungen an die Länder nach § 172 des Bundesentschädigungsgesetzes	863	830
Insgesamt	35 076	40 547

Quelle: Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für die Haushaltsjahre 1988 und 1989.- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Finanzbericht 1991, Bonn 1991.- Bundesministerium für Forschung und Technologie (Hrsg.), BMFT Förderungskatalog 1989, Bonn 1990.

Tabelle A2: Steuervergünstigungen im Bereich der indirekten Steuern 1988 und 1990 (Mio. DM)

lfd. Nr. im 12. Subventionsbericht	Anlage	Befreiungstatbestand	Rechtsgrundlage	Steuerminder-einnahmen	
				1988	1990
13	2	Kfz-Steuerbefreiung von Zugmaschinen	§ 3 Nr. 7 KraftStG	160	160
14	2	Salzsteuerbefreiung für Salz, das zum Salzen von Heringen und ähnlichen Fischen verwendet wird	§ 7 SalzStG	3	3
15	2	Branntweinsteuerermäßigung für Brennereien bis 4 HlA und für Stoffbesitzer	§ 79 Abs. 2 BranntwMonG und § 124 Brennereiordnung	17	16
16	2	Umsatzsteuerkürzungsanspruch für land- und forstwirtschaftliche Umsätze	§ 24a UStG	2 500	1 500
19	2	Mineralölsteuerbefreiung des für die Verkokung von Steinkohle verwendeten Petrolkoks	§ 8a MinöStG	17	15
31	2	Umsatzsteuerkürzungsanspruch der Westberliner Unternehmer und der Abnehmer Berliner Produkte im Bundesgebiet, besonderer Kürzungsanspruch für kleinere Westberliner Unternehmer	§§ 1, 1a, 2 und 13 BerlinFG	2 920	2 850
59	2	Tabaksteuerbefreiung für Tabakwaren, die der Hersteller an seine Arbeitnehmer als Deputate ohne Entgelt abgibt	§ 11 Abs. 2 TabStG	9	10
60	2	Staffelung der Biersteuersätze nach der Höhe des Bierausstoßes	§ 3 BierStG	61	60
62	2	Biersteuerbegünstigung für Haustrunk	§ 7 Abs. 1 BierStG	8	7
63	2	Mineralölsteuerbefreiung der bei der Mineralölherstellung zur Aufrechterhaltung des Betriebs verwendeten Mineralöle	§ 3 MinöStG	27	35
65	2	Mineralölsteuerbegünstigung im Verwaltungswege zu Versuchszwecken auch bei unmittelbarer oder mittelbarer Verwendung von Mineralöl als Treib- oder Schmierstoff	§ 8 Abs. 6 (ab 1.1.1989: Abs. 4) MinöStG	5	3
70	2	Ermäßigter Umsatzsteuersatz für Personenbeförderung im Nahverkehr	§ 12 Abs. 2 Nr. 10 UStG	515	550
71	2	Kfz-Steuerbefreiung für Kraftomnibusse und mitgeführte Anhänger, die überwiegend im Linienverkehr verwendet werden	§ 3 Nr. 6 KraftStG	130	130
72	2	Kfz-Steuerbefreiung bzw. -erstattung für Fahrzeuge im kombinierten Schienen-Straßenverkehr	§ 3 Nr. 9 und § 4 KraftStG	12	12
75	2	Nichterhebung der Kfz-Steuer für überzählige Kraftfahrzeuganhänger	§ 10 KraftStG	140	140
76	2	Mineralölsteuerbefreiung von Schweröl als Betriebsstoff für die Binnenschifffahrt	§ 7 MinöStG und § 9 Abs. 2 (ab 1.1.1989: Abs. 3) MinöStDV	210	210
77	2	Mineralölsteuerbefreiung für Luftfahrtbetriebsstoffe zur Verwendung im inländischen Fluglinien- und fluglinienähnlichen Verkehr	§ 8 Abs. 3 Nr. 4 MinöStG	140	140
112	2	Ermäßigter Umsatzsteuersatz für kulturelle und unterhaltende Leistungen	§ 12 Abs. 2 Nr. 1, Anlage Mrn. 49, 53 und 54, sowie § 120 Abs. 2 Nr. 7 UStG	1 070	1 130
113	2	Ermäßigter Umsatzsteuersatz für die Umsätze aus der Tätigkeit als Zahntechniker sowie für die Lieferungen und Wiederherstellungen von Zahnprothesen und kieferorthopädischen Apparaten durch Zahnärzte	§ 12 Abs. 2 Nr. 6 UStG	450	290
115	2	Kfz-Steuerbefreiung von Schaustellerzugmaschinen und bestimmter Wohn- und Packwagen im Gewerbe nach Schaustellerart	§ 3 Nr. 8 KraftStG	1	1
50	3	Umsatzsteuerbefreiung für die Verschaffung von Versicherungsschutz	§ 4 Nr. 10 UStG	70	70

noch Tabelle A2: Steuervergünstigungen im Bereich der indirekten Steuern 1988 und 1990 (Mio. DM)

lfd. Nr. im 12. Subventionsbericht	Anlage	Befreiungstatbestand	Rechtsgrundlage	Steuerminder- einnahmen	
				1988	1990
51	3	Umsatzsteuerbefreiung der Bausparkassen- und Versicherungsvertreter	§ 4 Nr. 11 UStG	85	85
52	3	Umsatzsteuerbefreiung der ärztlichen Leistungen	§ 4 Nr. 14 UStG	4 200	3 850
53	3	Umsatzsteuerbefreiung der Sozialversicherungsträger Krankenhäuser, Diagnosekliniken, Altersheime, Blutsammelstellen, Wohlfahrtsverbände und der Blindenheime	§ 4 Nrn. 15 bis 19 UStG	3 100	3 300
54	3	Umsatzsteuerbefreiung kultureller Einrichtungen, insbesondere Theater, Orchester, Chöre, Museen, Verwaltungs- und Wirtschaftsakademien sowie Volkshochschulen	§ 4 Nrn. 20 und 22 UStG	50	50
56	3	Ermäßigter Umsatzsteuersatz für Krankenrollstühle, Körperersatzstücke, orthopädische Apparate und andere orthopädische Vorrichtungen sowie für Schwimm- und Heilbäder und die Bereitstellung von Kureinrichtungen	§ 12 Abs. 1 Nr. 1, Anlage Nrn. 51 und 52 und § 12 Abs. 2 Nr. 9 UStG	175	200
58	3	Ermäßigter Umsatzsteuersatz für Leistungen gemeinnütziger mildtätiger und kirchlicher Einrichtungen	§ 12 Abs. 2 Nr. 8 UStG	65	70
63	3	Versicherungssteuerbefreiung für Versicherungen bei Vereinigungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften zum Ausgleich der Aufwendungen für Ruhegehalts- und Hinterbliebenenversorgung	§ 4 Nr. 2 VersStG	7	10
66	3	Kfz-Steuerbefreiung für blinde, hilflose und außergewöhnlich gehbehinderte Schwerbehinderte, Steuerermäßigung um 50 vH für andere Schwerbehinderte mit orangefarbenem Aufdruck	§ 3a KraftStG	175	170
67	3	Rennwett- und Lotteriesteuerbefreiungen von Lotterien und Ausspielungen zu ausschließlich gemeinnützigen, mildtätigen und kirchlichen Zwecken mit einem Gesamtpreis der Lose bis zu 75 000 DM, in allen anderen Fällen bis zu 200 DM, und bei Ausspielungen, die nicht vom Gewerbetreibenden oder Reise-gewerbetreibenden im Sinne des Gewerbe-rechts veranstaltet werden, bis zu 1 200 DM	§ 18 RennwLottG	5	5
Insgesamt:				16 327	15 072

Quelle: Deutscher Bundestag, Drucksache 11/5116, 12. Subventionsbericht, Bonn, 1. September 1989.

Tabelle A3: Finanzhilfen des Bundes zugunsten des Unternehmenssektors nach Einzelplänen 1988 (Mio. DM)

1) Bundesminister des Inneren	420,1
darunter:	
Kassenhilfe an die Rundfunkanstalten "Deutsche Welle und Deutschlandfunk"	389,6
2) Bundesminister der Finanzen	263,0
darunter:	
Konsolidierung der Saarbergwerke AG, Saarbrücken	21,4
Beitrag zu den Aufwendungen der Braunschweigischen Kohlenbergwerke AG, Helmstedt, (BKB) für die Verbesserung des Umweltschutzes	11,1
Zuschüsse an die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein und die Monopolverwaltung für Branntwein Berlin	230,4
3) Bundesminister für Wirtschaft	4 586,3
darunter:	
Zinszuschüsse im Rahmen des Eigenkapitalhilfeprogramms zur Gründung selbständiger Existenzen	130,7
Zinszuschüsse zur Finanzierung von Aufträgen an die deutschen Schiffswerften	149,8
Wettbewerbshilfen für die deutschen Schiffswerften	100,0
Finanzierungshilfen für den Absatz von zivilen Flugzeugen	13,8
Zuschuß zur Abdeckung von Altlasten beim Airbusprogramm	200,0
Darlehen zur Entlastung der Serienfinanzierung beim Airbus	165,0
Zuschüsse zur Entwicklung ziviler Flugzeuge	374,8
Ausgaben für die Steinkohlenbevorratung	71,3
Zuschüsse an die Unternehmen des deutschen Steinkohlenbergbaus zur Erleichterung des Absatzes von Kohle und Koks an die Stahlindustrie	2 388,1
Zuschüsse an den Eschweiler Bergwerksverein	95,0
Erstattung der Erblasten des Steinkohlenbergbaus	134,8
Schuldbuchforderung der Ruhrkohle AG	20,1
Anpassungsgeld für Arbeitnehmer des Steinkohlenbergbaus	245,0
Zuschüsse zu Personalaufwendungen im Forschungs- und Entwicklungsbereich kleiner und mittlerer Unternehmen	138,0
Förderung der industriellen Gemeinschaftsforschung	102,0
Förderung der Leistungssteigerung im Handwerk	45,9
Förderung von Lehrgängen der überbetrieblichen beruflichen Bildung im Handwerk	50,5
Maßnahmen zur Sicherung der deutschen Energieversorgung	42,7
Zuschüsse für betriebliche Investitionen im Rahmen regionaler Hilfsmaßnahmen zur Steigerung der Wirtschaftskraft	19,5
4) Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	5 997,8
darunter:	
Zuschüsse zur Förderung der Altershilfe für Landwirte	2 605,0
Zuschüsse an die Träger der landwirtschaftlichen Unfallversicherung	450,0
Zuschüsse zur Gewährung einer Rente an Kleinlandwirte bei Landabgabe (Landabgaberente)	264,3
Zuschüsse an die Träger der Krankenversicherung der Landwirte	1 257,6
Zuschüsse zur Zusatzaltersversorgung für Arbeitnehmer in der Land- und Forstwirtschaft	24,7
Zuschüsse zur Verbilligung von Zinsen für Darlehen zur Förderung vordringlicher agrar- und ernährungswirtschaftlicher Maßnahmen	37,9
Erstattung der Verwaltungskosten an die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung	41,3
Erstattung der Kosten der Vorratshaltung an die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung	140,0
Von der EG nicht übernommene Marktordnungsausgaben	69,0
Lagerung von Interventionsware	70,0
Finanzierung von Kassenkrediten für EG-Marktordnungsausgaben durch die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung	90,0
Vergütung für die freiwillige Aufgabe der Milcherzeugung (Milchrente 1)	99,4
Vergütung für die freiwillige Aufgabe der Milcherzeugung durch Beteiligung an der EG-Regelung (Milchrente 3)	14,3
Vergütung für die freiwillige Aufgabe der Milcherzeugung (Milchrente 4)	76,9
Vergütung für die Aussetzung von Referenzmengen bei Milch	400,0
Vergütung für die Stilllegung von Referenzmengen bei Milch	201,8
Abführung der Beiträge an den zentralen Fonds zur Absatzförderung, die das Bundesamt gemäß §10 des Absatzfondsgesetzes zu erheben hat	88,1
5) Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung	480,5
darunter:	
Förderung der Arbeitsaufnahme in Berlin	22,0
Anpassungsbeihilfen nach dem Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaften für Kohle und Stahl	183,3
Erstattung von Fahrgeldausfällen im Rahmen der Kriegsopferfürsorge	274,4
6) Bundesminister für Verkehr	13 859,3
darunter:	
Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Straßenpersonenverkehr bei der Beförderung von Auszubildenden	366,0
Zuschüsse für Neu- und Umbauten von Handelsschiffen	101,2
Finanzbeitrag an die Seeschifffahrt	163,5
Beteiligung an den Bauvorhaben der Rhein-Main-Donau-AG durch Gewährung von Darlehen	126,0
Darlehen an Flughafengesellschaften, an denen der Bund beteiligt ist	104,8

noch Tabelle A3: Finanzhilfen des Bundes zugunsten des Unternehmenssektors nach Einzelplänen 1988 (Mio. DM)

Investitionszuschüsse an die Deutsche Bundesbahn im Rahmen der Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden	347,9
Abgeltung von Belastungen im Schienenverkehr bei der Wahrnehmung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben der Deutschen Bundesbahn	3 527,9
Abgeltungen von Zinsaufwendungen der Deutschen Bundesbahn	940,2
Ausgleich von überhöhten Versorgungslasten (Versorgungsbezüge und Zusatzrenten)	4 192,4
Allgemeine Investitionszuschüsse an die Deutsche Bundesbahn zur Verstärkung der eigenen Mittel (ohne Streckenausbau)	1 643,9
Investitionszuschüsse an die Deutsche Bundesbahn für Streckenausbau	2 333,0
7) Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit darunter: Investitionszuschüsse zur Verminderung der Umweltbelastung	83,2 77,3
8) Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau darunter: Zuschüsse an öffentliche Unternehmen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus Prämien nach dem Wohnungsbauprämiengesetz	1 580,3 724,6 841,5
9) Bundesminister für Forschung und Technologie	1 983,5 <sup>a</sup>
10) Allgemeine Finanzverwaltung darunter: Förderung des Luftreiseverkehrs zwischen Berlin und dem übrigen Bundesgebiet	121,7 110,5
11) übrige Ministerialbereiche	244,3
<b>Finanzhilfen zugunsten des Unternehmenssektors insgesamt</b>	<b>29 608,8</b>
<b>Nachrichtlich:</b>	
Bundeszuschuß an die knappschaftliche Rentenversicherung	9 276,9
Zuschüsse zur Entlastung landwirtschaftlicher Unternehmer von Beiträgen zur landwirtschaftlichen Sozialversicherung	313,9
Ausgleich von besonderen Lasten der Deutschen Bundesbahn	477,7
Ausgleich von betriebsfreundlichen Lasten der Deutschen Bundesbahn	174,0
Zuschuß an die Pensionskasse Deutscher Eisenbahnen und Straßenbahnen	57,8
Zuschüsse an Organisationen ohne Erwerbszweck	5 081,3

<sup>a</sup> Eine Aufteilung der Zahlungen an Unternehmen nach Haushaltstiteln kann hier nicht erfolgen, da das BMFT dem Institut für Weltwirtschaft die disaggregierten Daten vertraulich zur Verfügung gestellt hat.

Quelle: Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1988.

## Tabellenverzeichnis

	Seite
Tabelle 1: Staatliche Ausgaben für Güterbereitstellung in der Bundesrepublik Deutschland 1988 (Mio. DM)	17
Tabelle 2: Steuereinnahmen in der Bundesrepublik 1988 und 1990 (Mio. DM)	20
Tabelle 3: Einnahmen der Gebietskörperschaften nach Einnahmearten 1988 (Mio. DM)	23
Tabelle 4: Zahlungen zwischen den Gebietskörper- schaften 1988 (Mio. DM)	24
Tabelle 5: Steuereinnahmen der Länder vor und nach Ausgleichszahlungen 1990 (Mio. DM)	32
Tabelle A1: Wichtige Zahlungen des Bundes an Länder und Gemeinden 1988 und 1989 (Mio. DM)	49
Tabelle A2: Steuervergünstigungen im Bereich der in- direkten Steuern 1988 und 1990 (Mio. DM)	51
Tabelle A3: Finanzhilfen des Bundes zugunsten des Unternehmenssektors nach Einzelplänen 1988 (Mio. DM)	53

LITERATURVERZEICHNIS

- ARNDT, Hans W. und Rudolf WALTER, Öffentliches Recht, München 1965.
- BAUMOL, William J., Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure, in: The American Economic Review, Vol. 72, 1982, S. 1-5.
- BOSS, Alfred, Finanzverfassung, in: Roland VAUBEL und Hans D. BARBIER (Hg.), Handbuch Marktwirtschaft, Pfullingen 1986, S. 218-230.
- , Sozialhilfe, Leistungsanreize und Sozialunion mit der DDR, in: Die Weltwirtschaft, Heft 1, Tübingen 1990, S. 101-110.
- BOTHE, Adrian, Regionalpolitik und Marktwirtschaft, in: Die Weltwirtschaft, Heft 1, Tübingen 1987, S. 116-128.
- BULUTOGLU, Kenan, Fiscal Decentralization: A Survey of Normative and Positive Contributions, in: Finanzarchiv, Band 35, 1970, S. 1-34.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hg.), Finanzbericht 1991, Bonn, März 1991.
- DONGES, Juergen B. und Klaus-Werner SCHATZ, Staatliche Interventionen in der Bundesrepublik. Umfang, Struktur, Wirkungen, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 119/120, Mai 1986.
- ENGELS, Wolfram, Steuerreform, in: Herbert GIERSCH (Hg.), Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik, Stuttgart 1983. S. 153-175.
- FELS, Gerhard, Mehr Flexibilität am Arbeitsmarkt, Kieler Vorträge, 110, Kiel 1986.
- FREY, René L., Der regionale Lastenausgleich, in: Peter BOHLEY und Georg TOLKEMITT (Hg.), Wirtschaftswissenschaft als Grundlage staatlichen Handelns, Heinz HALLER zum 65. Geburtstag, Tübingen 1979, S. 342-357.
- FRIEDMAN, Milton und Anna J. Schwartz, A Monetary History of the United States 1867 - 1960, Princeton 1963.
- FRIEDMAN, Milton, Kapitalismus und Freiheit, München 1976.
- FRIEDRICH, Peter und Peter KUPSCH (Hg.), Die Besteuerung öffentlicher Unternehmen, Baden - Baden 1981.
- GIERSCH, Herbert, Beschäftigung, Stabilität, Wachstum - Wer trägt die Verantwortung? in: DERSELBE (Hg.), Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik, Stuttgart 1983, S. 7-20.

- GIERSCH, Perspektiven der Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapier Nr. 212, Oktober 1984, S. 25.
- HALLER, Heinz, Finanzwirtschaftliche Stabilisierungspolitik, in: Fritz NEUMARK (Hg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Band III, Tübingen 1981, S. 359-513.
- HAMER, Eberhard, Privatisierung als Rationalisierungschance, in: Schriftenreihe des Mittelstandsinstituts Niedersachsen, Band 3, Minden 1981.
- HAMM, Walter, Was tun mit den öffentlichen Unternehmen? in: Herbert GIERSCH (Hg.), Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik, Stuttgart 1983, S. 176-198.
- , Entbürokratisierung, in: Roland VAUBEL und Hans D. BARBIER (Hg.), Handbuch Marktwirtschaft, Pfullingen 1986, S. 293-299.
- HANSMEYER, Karl-Heinrich, Zweckzuweisungen an Gemeinden als Mittel der Wirtschaftspolitik? in: Heinz HALLER, Lore KULLMER, Carl S. SHOUP, Herbert TIMM (Hg.), Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Fritz NEUMARK zum 70. Geburtstag, Tübingen 1970, S. 431-450.
- HAYEK, Friedrich A. von, Freiheit im Wohlfahrtsstaat, 1960, wiederabgedruckt in: Karl HOHMANN, Dietrich SCHÖNWITZ, Hans Jürgen WEBER, Horst Friedrich WÜNSCHE (Hg.), Grundtexte zur sozialen Marktwirtschaft, Band 2, Das Soziale in der Sozialen Marktwirtschaft, Stuttgart, New York 1988, S. 367-409.
- HENKE, Klaus-Dirk, Neuordnung des Finanzausgleichs im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland, in: Herbert GIERSCH (Hg.), Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik. Stuttgart 1983, S. 128-152.
- HESSLER, Heinz Dieter, Finanzwirtschaftliches System der Besteuerung, Tübingen 1976.
- HIRSCHMANN, Albert O., Abwanderung und Widerspruch, Tübingen 1974.
- KALMBACH, Peter (Hg.), Der neue Monetarismus, München 1973.
- KARL-BRÄUER-INSTITUT des Bundes der Steuerzahler, Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, Heft 41, Wiesbaden, August 1978.
- KLODT, Henning, Klaus-Dieter SCHMIDT et al., Weltwirtschaftlicher Strukturwandel und Standortwettbewerb. Die deutsche Wirtschaft auf dem Prüfstand, Kieler Studien, 228, Tübingen 1989.
- LAASER, Claus-Friedrich, Implikationen der deutschen Vereinigung für die Verkehrspolitik, in: Die Weltwirtschaft, Tübingen 1990, Heft 2, S. 110-125.

- LAASER, Claus-Friedrich, Wettbewerb im Verkehrswesen. Chancen für eine Deregulierung in der Bundesrepublik, Kieler Studien, 236, Tübingen 1991, in Vorbereitung.
- LAMMERS, Konrad, Regionalförderung und Schiffbausubventionen in der Bundesrepublik, Kieler Studien, 224, Tübingen 1989.
- , Die Bund-Länder-Regionalförderung - Ziele, Ansatzpunkte, ökonomische Problematik, in: Die Weltwirtschaft, Tübingen 1987, S. 61-81.
- LEINEWEBER, Norbert, Das säkulare Wachstum der Staatsausgaben, Göttingen 1988.
- LOHMAR, Staatsbürokratie, München 1978.
- MITSCHE, Joachim, Steuer- und Transferordnung aus einem Guß, Baden - Baden 1985.
- MUSGRAVE, Richard A, Peggy B. MUSGRAVE und Lore KULLMER, Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Band 1, Tübingen 1975.
- OATES, Wallace E. Fiscal Federalism, New York 1972.
- , (Hg.), The Political Economy of Fiscal Federalism, Lexington 1977.
- PAQUE, Karl-Heinz, Philanthropie und Steuerpolitik. Eine ökonomische Analyse der Förderung privater Wohltätigkeit, Kieler Studien, 203, Tübingen 1986.
- PROSI, Gerhard, Ein Plädoyer für den Wettbewerb der Steuersysteme, bislang noch unveröffentlichtes Manuskript eines Vortrags am 27.2.1991 an der Universität Innsbruck für den 25. Hochschulkurs "Besteuerung ohne Grenzen".
- RECKTENWALD, Horst Claus, Neuer Rahmen für moderne Finanzpolitik? in: DERSELBE, Markt und Staat. Fundamente einer freiheitlichen Ordnung in Wirtschaft und Politik, Göttingen 1980, S. 192-212.
- , Ursachen für Unwirtschaftlichkeit im Staatssektor - Elemente einer Theorie des ökonomischen Staats"versagens", in: DERSELBE, Markt und Staat. Fundamente einer freiheitlichen Ordnung in Wirtschaft und Politik, Göttingen 1980, S. 157-166.
- , Lexikon der Staats- und Geldwirtschaft, München 1983.

- ROSENSCHON, Astrid, Verschwendung in Staat und Markt. Eine vergleichende Analyse, Göttingen 1980.
- , Mehr Wachstum durch mehr öffentliche Investitionen?, in: Die Weltwirtschaft, Heft 2, Tübingen 1986, S.108 -119.
- , Die Expansion des Wohlfahrtsstaates in der Bundesrepublik Deutschland, Kieler Arbeitspapier Nr. 436, September 1990.
- , Berlinförderung auf dem Prüfstand, in: Die Weltwirtschaft, Heft 2, Tübingen 1990, S. 71-83.
- ROTH, Gabriel, Roads and Transports are Private Goods, in: Economic Affairs, April - May 1986, S. 11-15.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1990/91, Wiesbaden, November 1990.
- SAVAS, Emanuel S., Privatizing the Public Sector. How to Shrink Government, Chatham, New Jersey 1982.
- SCHATZ, Klaus-Werner und Dieter KNOLL, Strukturwandel bei den Staatsausgaben. Beitrag zum Zweiten Strukturbericht an den Bundesminister für Wirtschaft, Kiel 1983.
- SCHMIDT, Klaus-Dieter, Marktsteuerung statt staatlicher Lenkung - Zur Reform des Bildungswesens, in: Die Weltwirtschaft, Heft 1, Tübingen 1988, S. 87-106.
- SCHMIDT, Kurt, Kollektivbedürfnisse und Staatstätigkeit, in: Heinz HALLER, Lore KULLMER, Carl S. SHOUP, Herbert TIMM (Hg.), Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Fritz NEUMARK zum 70. Geburtstag, Tübingen 1970, S. 3-27.
- SOLTWEDEL, Rüdiger et al., Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik, Kieler Studien, 202, Tübingen 1986.
- , Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt der Bundesrepublik, Kieler Studien, 233, Tübingen 1990.
- , Rüdiger, Wettbewerb zwischen Regionen statt zentral koordinierter Regionalpolitik, in: Die Weltwirtschaft, Heft 1, Tübingen 1987, S. 129-145.
- STOHLER, Jacques, Zur rationalen Planung der Infrastruktur, in: Udo Ernst SIMONIS (Hg.), Infrastruktur, Köln 1977, S. 16-37.
- TÄUBER, Gudrun, Folgekosten der Besteuerung. Eine theoretische und empirische Analyse.
- TIMM, Herbert, Finanzwirtschaftliche Allokationspolitik, in: Fritz NEUMARK (Hg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Band III, Tübingen 1981, S. 135-255.

- TRAPP, Peter, Geldmenge, Ausgaben und Preisanstieg in der Bundesrepublik Deutschland, Kieler Studien, 138, Tübingen 1976.
- VAUBEL, Roland, Sozialpolitik für mündige Bürger, in: DERSELBE und Hans D. BARBIER (Hg.), Handbuch Marktwirtschaft, Pfuldingen 1986, S. 67-73.
- , Der Mißbrauch der Sozialpolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 34. Jahrgang, Tübingen 1989, S. 39-64.
- WALTER, Norbert, Zur moralischen Begründung der Marktwirtschaft, Kieler Arbeitspapier Nr. 253, März 1986.
- WEIZSÄCKER, Carl Christian von, Bildung, in: Herbert GIERSCH (Hg.), Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik, Stuttgart 1983, S. 199-205.
- WITTE, Eberhard und Jürgen HAUSCHILDT, Die öffentliche Unternehmung im Interessenkonflikt, Betriebswirtschaftliche Studie zu einer Zielkonzeption der öffentlichen Unternehmung, Berlin 1966.
- WUST, Herbert, Föderalismus. Grundlage für Effizienz in der Staatswirtschaft, Göttingen 1981.
- ZIMMERMANN, Horst, Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs, in: Fritz NEUMARK (Hg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Band IV, Tübingen 1983, S. 4-52.