Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 309

Wirtschaftspolitik im Systemwettbewerb

Von

Norbert Berthold, Kilian Bizer, Holger Fricke, Horst Gischer, Tobias Hartwich, Justus Haucap, Ullrich Heilemann, Fritz Helmedag, Erhard Kantzenbach, Sabine Klinger, Matthias Kullas, Wernhard Möschel, Christian Müller, Hans Pitlik, André Schmidt, Ulrich Schwalbe

Herausgegeben von

Wolf Schäfer

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 309

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 309

Wirtschaftspolitik im Systemwettbewerb

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wirtschaftspolitik im Systemwettbewerb

Von

Norbert Berthold, Kilian Bizer, Holger Fricke, Horst Gischer, Tobias Hartwich, Justus Haucap, Ullrich Heilemann, Fritz Helmedag, Erhard Kantzenbach, Sabine Klinger, Matthias Kullas, Wernhard Möschel, Christian Müller, Hans Pitlik, André Schmidt, Ulrich Schwalbe

Herausgegeben von

Wolf Schäfer

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 2006 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0505-2777
ISBN 3-428-12057-4

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ♾

Internet: http://www.duncker-humblot.de

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorwort

Die Welt von heute ist gekennzeichnet durch das, was wir Globalisierung nennen. Globalisierung beschreibt einen weltweiten Prozeß sinkender Kosten der Überwindung von Raum und Zeit, also auch der Überwindung nationalstaatlicher Grenzen. Sie ist deshalb ein weltweites Programm der Mehrung von Exit-Optionen für die Privaten hinsichtlich der staatlichen institutionellen Arrangements, die einen Standort charakterisieren. Damit bieten sich den in unterschiedlichen Staaten domizilierenden Bürgern und Unternehmen zunehmende Möglichkeiten des physischen oder funktionalen Verlassens einer Jurisdiktion zugunsten der Verbindung mit einer anderen Jurisdiktion.

Die institutionellen Arrangements – zu denen auch die Wirtschaftspolitik von Regierungen gehört – werden damit in einen Wettbewerbskontext gestellt: Die Institutionen als standortgebundene Arrangements von Staaten stehen in Kosten-Nutzen-Kalkülen mobiler Entscheidungsträger auf dem Prüfstand ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Das nennen wir Systemwettbewerb. Nationale Wirtschaftspolitik muß sich mithin im Systemwettbewerb dem Test auf ihre internationale Konkurrenzfähigkeit stellen. Dies gilt auch für die regional und lokal abgegrenzten Standorte innerhalb eines Staates, die ebenfalls im innerstaatlichen Systemwettbewerb der regionalen und lokalen Arrangements stehen.

Die Exit-Optionen, die den Privaten offenstehen, entmonopolisieren mithin die Regierenden in ihrer exklusiven Regelungskompetenz und Durchsetzungsmacht gegenüber den Privaten, weil letzteren nunmehr das Ausweichen in andere Standorte möglich ist. Diese exitbedingte Entmonopolisierung staatlichen Handelns gibt den Privaten also Macht, den Staat in die Funktion eines Mitbewerbers im Systemwettbewerb um die mobilen Ressourcen zu zwingen.

Wirtschaftspolitik unterliegt im Systemwettbewerb folglich einerseits schärferen extern gesetzten Restriktionen und entmachtet die traditionelle Staatlichkeit, fordert aber andererseits die Entscheidungsträger stärker zu innovativen Lösungen staatlichen Handelns heraus, um in der Dynamik des Systemwettbewerbs bestehen zu können.

Dies war der thematische Hintergrund der Jahrestagung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses im Verein für Socialpolitik, die vom 15. bis 17. März 2005 in Marburg stattfand und deren Referate in diesem Band publiziert werden. Es liegt in der Natur der Sache, daß unter der Generalüberschrift „Wirtschaftspolitik im Systemwettbewerb“ die Breite und Tiefe der behandelten Themen nach einem

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

diesbezüglichen *call for papers* groß ist. Die Themenspektren der vorliegenden Referate dokumentieren dies deutlich.

Erhard Kantzenbach war der *keynote speaker* der Jahrestagung.

Frau Dipl.-Volkswirtin *Jana Brandstätter* und Herrn Dipl.-Volkswirt *Marco Oestmann* gilt mein besonderer Dank für die mit Professionalität und Engagement durchgeführte Aufbereitung der Manuskripte für die Drucklegung.

Hamburg, im Juli 2005 *Wolf Schäfer*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Inhaltsverzeichnis

Globalisierung und Systemwettbewerb. „After Dinner Speach“ vor dem Wirtschaftspolitischen Ausschuß

Von *Erhard Kantzenbach,* Hamburg 9

Wettbewerbspolitik im Systemwettbewerb

Von *Wernhard Möschel,* Tübingen 21

Folgt die Steuerpolitik in der EU der Logik des Steuerwettbewerbs?

Von *Hans Pitlik,* Hohenheim 31

Die Logik(en) des Steuerwettbewerbs und ihre Folgen für die Steuerpolitik in der Europäischen Union. Korreferat zu *Hans Pitlik*

Von *André Schmidt,* Bochum 59

Eine Steuer für Europa? Das Argument des vertikalen Steuerwettbewerbs

Von *Christian Müller,* Duisburg-Essen 71

Fördert oder behindert die Beihilfenkontrolle der Europäischen Union den (System-) Wettbewerb?

Von *Justus Haucap* und *Tobias Hartwich,* Bochum 93

Fördert oder behindert die Beihilfenkontrolle der Europäischen Union den (System-) Wettbewerb? Korreferat zu *Justus Haucap* und *Tobias Hartwich*

Von *Ulrich Schwalbe,* Hohenheim 145

Standortwettbewerb der Bundesländer

Von *Norbert Berthold, Holger Fricke* und *Matthias Kullas,* Würzburg 151

Mittelstandspolitik im Wettbewerb der Bundesländer

Von *Kilian Bizer,* Göttingen 181

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hochschulsysteme im Wettbewerb: Ein Vergleich zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den USA

Von *Horst Gischer,* Magdeburg und *Fritz Helmedag,* Chemnitz 201

Zu wenig Wettbewerb? Zu Stand und Entwicklung der Genauigkeit makroökonomischer Prognosen

Von *Ullrich Heilemann* und *Sabine Klinger,* Leipzig 225

Autoren und Herausgeber 259

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Globalisierung und Systemwettbewerb

„After Dinner Speach“ vor dem Wirtschaftspolitischen Ausschuß

Von *Erhard Kantzenbach,* Hamburg

Abstract

This is an invited paper to be given as an after dinner speech. It deals with the special relationship between globalization and systems competition. It is argued that due to the liberalization of capital markets and the increasing importance of multinationals Germany as well as the industrial countries will come under competitive pressure regarding their traditional locational advantages. This increasing pressure, owing also from the low wage countries, will deteriorate economic growth, employment and tax revenues in Germany. Thus, economic policy is mainly focused on strengthening locational competitiveness neglecting the country's social and cultural infrastructure. Furthermore, in systems competition democracies *de facto* lose their sovereignty. The political scope of shaping the nation is limited by the pressure of global markets. Social consensus and political stability are endangered.

Das Thema meines Vortrags ist wenig originell. Die Globalisierung und auch der Systemwettbewerb werden seit langem in unserer Wissenschaft intensiv diskutiert. Das gilt besonders für unseren Ausschuß. *Thomas Apolte*, *Norbert Berthold*, *Wolfgang Kerber*, *Theresia Theurl* und nicht zuletzt unser gegenwärtiger Vorsitzender *Wolf Schäfer* – um nur einige Namen zu nennen – haben auf unseren Tagungen bedeutende Beiträge zu dieser Diskussion geleistet (siehe: *Berg* 1999).

Im Rahmen der mir zur Verfügung stehenden Zeit kann ich jetzt natürlich keinen vergleichbaren Beitrag leisten. Dem Charakter einer „after dinner speach“ entsprechend werde ich mich deshalb auf einige subjektive Randbemerkungen beschränken – auf Gedanken, die mir zum Teil schon früher bei der Beschäftigung mit dem Thema kamen (*Kantzenbach* 1998, 2003), die zum Teil aber auch erst durch die jüngsten Unternehmensvereinbarungen zur Senkung der Arbeitskosten angeregt wurden.

Im Einzelnen möchte ich drei Fragen behandeln:

Erstens, was verstehen wir unter Globalisierung? Haben wir es nur mit einem neuen Begriff für die kontinuierliche Entwicklung zunehmender weltwirtschaftlicher Verflechtung zu tun oder markiert der neue Begriff nicht vielmehr einen Strukturbruch innerhalb dieser Entwicklung?

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zweitens, wie weit lassen sich Erkenntnisse aus der Theorie des wirtschaftlichen Wettbewerbs auf den sog. Systemwettbewerb übertragen – insbesondere wie funktionsfähig ist der globale Systemwettbewerb?

Und daran unmittelbar anschließend *drittens,* wer sind die Gewinner und wer die Verlierer in diesem Systemwettbewerb?

Damit Sie gleich wissen worauf ich hinaus will, stelle ich auch meine Antworten mit an den Anfang. Meine Thesen lauten:

Erstens, die Liberalisierung der Faktormärkte und die Globalisierung der Produktion in den 80er und 90er Jahren hat die Struktur der weltwirtschaftlichen Verflechtung erheblich verändert. Nicht mehr die internationale Arbeitsteilung ist das vorherrschende Paradigma, sondern der globale Wettbewerb.

Zweitens, der Wettbewerb nationaler Wirtschaftpolitiken (Systeme) um Standortvorteile für mobile Produktionsfaktoren ist nicht per se funktionsfähig. Er bedarf der Regulierung durch internationale Verträge und Organisationen.

Drittens, die Globalisierung begünstigt die „neuen Industrieländer" (Transformations- und Schwellenländer). In den „alten" Industrieländern gefährdet er den sozialen Frieden und die politische Stabilität.

Im folgenden werde ich versuchen, diese Thesen zu begründen.

Zur ersten Frage:

Im Schlußbericht der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zur Globalisierung der Weltwirtschaft (2002) wird eine interessante Untersuchung zitiert. Es geht um die Verbreitung des Begriffs „Globalisierung" in der Öffentlichkeit. Dazu wurde die Nennung des Begriffs in der FAZ zwischen 1993 und 2001 gezählt. Die entsprechenden Werte betragen für 1993 – 34, 1995 – 175, 1997 – 922 und 2001 – 1136.

Meines Erachtens wirft diese plötzliche Verbreitung des Begriffs Globalisierung die Frage auf, ob es sich dabei um ein neues Phänomen handelt oder lediglich um eine neue Bezeichnung für eine seit langem bekannte Entwicklung. Anders ausgedrückt, hat der Prozeß weltwirtschaftlicher Integration am Ende des letzten Jahrhunderts eine grundlegende Veränderung, einen Strukturbruch erfahren?

Für diese Vermutung spricht eine offensichtliche Verschärfung des internationalen Wettbewerbsdrucks auf die deutsche Industrie. Sie äußerte sich erstmals im August 2002 in dem „Programm 5000 × 5000" des Volkswagenwerks. Dieses machte ein Investitionsprogramm mit der Schaffung von 5000 neuen Arbeitsplätzen davon abhängig, daß die Gewerkschaften einer Entlohnung der neu Eingestellten unterhalb des bestehenden Tarifniveaus zustimmten. Anderenfalls würde die Investition im Ausland erfolgen.

Diese Unternehmensstrategie hat inzwischen Schule gemacht. Immer mehr Unternehmen machen Neu- oder Reinvestitionsprogramme am bisherigen Standort

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von Lohnzugeständnissen der Arbeitnehmer abhängig. Sie bieten dafür mehrjährige Beschäftigungsgarantien und drohen bei Nichteinigung mit der Standortverlagerung in Niedriglohnländer. So verfährt inzwischen die Creme der deutschen Industrie: *Siemens*, *Daimler*, *Volkswagen*, *Opel* und andere.

Noch vor einigen Jahren wäre eine solche Entwicklung für Ökonomen außerhalb des Vorstellungsvermögens gewesen. Seit *Keynes* galten die Nominallöhne als nach unten fix. Allenfalls die Reallöhne hätten durch unvollständigen Inflationsausgleich oder Abbau übertariflicher Leistungen sinken können. Aber die explizite Zustimmung der Gewerkschaften zu einer Senkung der Lohntarife oder zu einer Verlängerung der Regelarbeitszeit ohne vollen Lohnausgleich schien undenkbar. Daß dieses jetzt dennoch erfolgt, ist ein Indiz für den zunehmenden Wettbewerbsdruck aus dem Ausland, den wir gegenwärtig in der Bundesrepublik zu spüren bekommen.

Damit stellt sich die Frage nach den Ursachen für die Verschärfung des internationalen Wettbewerbs. Lassen sie sich auf strukturelle Veränderungen der Weltwirtschaft in den 80er und 90er Jahren zurückführen? Ich meine ja, und in Anlehnung an die entsprechenden Begriffe in der europäischen Integrationspolitik möchte ich von einer Erweiterung und einer Vertiefung auch der weltwirtschaftlichen Integration sprechen.

Eine *Erweiterung* hat die weltwirtschaftliche Integration erstens durch die mittel- und osteuropäischen Transformationsländer erfahren. Ihre Einbeziehung in die Handels- und Finanzverflechtung erfolgte erstaunlich schnell und reibungslos. Maßgeblich dafür war wohl auch ihr hohes kulturelles und wissenschaftlich-technisches Entwicklungsniveau. Ihr im Vergleich dazu niedriges Lohnniveau bringt ihnen Kostenvorteile, die ihnen eine zügige Produktivitäts- und Wachstumsentwicklung ermöglichen.

Große Fortschritte bei der Integration in die weltwirtschaftliche Verflechtung haben aber auch die ost- und südostasiatischen Länder gemacht. Auf Japan folgten die sog. vier kleinen Tiger Hong Kong, Taiwan, Korea und Singapur und dann in einer zweiten Runde Thailand, Malaysia, Vietnam und Indonesien. Allein schon aufgrund ihrer Größe sind außerdem die Entwicklungen in China und auch in Indien von großer Bedeutung für die Weltwirtschaftsstruktur.

Alle diese Länder verfügen offenbar über hervorragende kulturelle Voraussetzungen für eine schnelle Industrialisierung und ein hohes Wirtschaftswachstum. Aufgrund der unterschiedlichen politischen Rahmenbedingungen ist die Entwicklung der einzelnen Länder jedoch erst unterschiedlich weit fortgeschritten. Insgesamt verfügt der ost- und südostasiatische Raum – mit mehr als 3 Mrd. Einwohnern – über ein Entwicklungspotential, das langfristig den europäischen und den nordamerikanischen Raum in den Schatten stellen kann.

Eine *Vertiefung* der weltwirtschaftlichen Integration sehe ich vor allem darin, daß in den achtziger und neunziger Jahren die internationale Handelsverflechtung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zunehmend durch grenzüberschreitende Unternehmensorganisationen ergänzt wurde. Auf die Integration der Märkte folgte eine Globalisierung der Produktion.

Schon 1954 kam *Wassily Leontief* in einer empirischen Untersuchung zu dem damals paradox erscheinenden Ergebnis, daß die Exporte der USA in weniger entwickelte Länder vorwiegend arbeitsintensiv und nicht kapitalintensiv waren, wie man entsprechend dem klassischen Faktorproportionentheorem vermutet hatte. Offenbar war die internationale Kapitalmobilität schon damals so hoch, daß auch in Schwellenländern eine kapitalintensive Produktion industrieller Güter wettbewerbsfähig war.

Leontief erklärte dieses nach ihm benannte Paradoxon damit, daß die Exportgüter der USA vorwiegend mit hochqualifizierter Arbeit produziert wurden. Mit den einfachen Arbeitsleistungen für die Importsubstitute in den Schwellenländern seien diese nicht vergleichbar. Alternativ läßt die qualifizierte Arbeit sich aber auch als eine Kombination von einfacher Arbeit mit Humankapital interpretieren.

Auf dieser Basis entwickelten *Raymond Vernon* (1966) und *Seev Hirsch* (1967) das sog. Neo-Faktorproportionentheorem und die Produktphasentheorie des Außenhandels. Unter der Annahme, daß durch die Liberalisierung der Finanzmärkte Kapital überall zu gleichen Bedingungen verfügbar ist, bleibt das relativ reichhaltige Angebot an Humankapital der letzte allgemeine Standortvorteil der hochentwickelten Industrieländer. Mit seiner Hilfe können diese einen ständigen Strom innovativer Güter produzieren und dadurch ihren Wettbewerbsvorsprung auf den Weltmärkten und ihren hohen Lebensstandard erhalten. Den mit weniger Humankapital ausgestatteten Schwellenländern fällt dann in einer späteren Marktphase die kapitalintensive Massenproduktion der ausgereiften Güter für die Weltmärkte zu.

Nach diesem etwas umständlichen, aber notwendigen gedanklichen Umweg komme ich zum Kern meiner These. Ich behaupte, daß jetzt auch dieser Standortvorteil der „alten“ Industrieländer bei der Produktion innovativer Güter durch die Verbreitung grenzüberschreitender Unternehmensorganisationen verloren geht. Die Unternehmen der Beitritts- und Schwellenländer werden mit unseren zunehmend „auf gleicher Augenhöhe“ konkurrieren.

Die Tatsache, daß die überlegene Verfügbarkeit von Humankapital überhaupt einen Standortvorteil im internationalen Wettbewerb darstellt, beruht auf den hohen und größtenteils prohibitiven Transaktionskosten beim Handel mit komplexem technologischen Wissen. Wäre dies nicht der Fall, so wäre auch technologisches Wissen wie Finanzkapital überall zu gleichen Preisen verfügbar.

Das Versagen der Märkte beim Transfer komplexer Technologien beruht vor allem auf dem von *Kenneth Arrow* 1971 beschriebenen Informationsparadoxon. Um den wirtschaftlichen Wert einer bestimmten Technologie befriedigend beurteilen zu können und um sie erfolgreich anzuwenden zu können, fehlt den potentiellen Nachfragern meist die notwendige Kenntnis. Würden sie aber über diese

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kenntnis verfügen, so wäre der Erwerb für sie weitgehend überflüssig. Die hohe Informationsasymmetrie zwischen den Marktpartnern führt zum Marktversagen. Darüber hinaus ist ein großer Teil des technischen know hows persongebundenes Erfahrungswissen, das nur erlernt, aber kaum transferiert werden kann.

Ganz anders ist die Situation innerhalb einer hierarchisch strukturierten Organisation, etwa einem Konzern mit Tochtergesellschaften in verschiedenen Ländern. Prinzipiell kann die Konzernspitze die Übertragung von Technologien von einer Tochter auf eine andere anordnen. Das gleiche gilt für die Versetzung von Mitarbeitern mit spezifischen Erfahrungen. Möglicherweise treten dabei Widerstände der betroffenen Personen auf. Die dadurch verursachten Organisationskosten sind aber in der Regel wohl beherrschbar.

In der industrieökonomischen Literatur – beispielsweise von *Richard Caves* (1982) – wird die Möglichkeit der Übertragung von technisch-organisatorischem Wissen auf ausländische Standorte als ein wesentlicher Grund für die Schaffung multinationaler Unternehmensstrukturen bezeichnet. Standortentscheidungen über neue Produktionsanlagen lassen sich in ihnen unabhängig vom Standort der Technologieentwicklung treffen. Sie richten sich ausschließlich nach der Produktivität und den Kosten der standortgebundenen Faktoren, insbesondere des Faktors Arbeit. Mit dem Vordringen multinationaler Unternehmen steigt auch die Mobilität des Faktors Humankapital. Die *national champions* werden – soweit sie sich behaupten können – zu *world champions*.

Es ist nicht verwunderlich, daß mit der Liberalisierung der Finanzmärkte und der Niederlassungsrechte in den 80er und 90er Jahren die multinationalen Unternehmensorganisationen dramatisch zugenommen haben. Einer Zusammenstellung des HWWA-Instituts zufolge sind in den Jahren 1980 bis 2003

– das Welt-Brutto-Inlandsprodukt um 208%,

– der Welt-Export von Gütern und Diensten um 287%,

– die Umsätze von Auslandsgesellschaften aber um 737% gestiegen.

In absoluten Zahlen erreichten die Umsätze der Auslandsgesellschaften 2003 bereits fast das Doppelte der Weltexportwerte.

Für alte Industrieländer wie Deutschland führt dies zu einer erneuten Schwächung ihrer internationalen Wettbewerbsposition. Ebenso wie sie durch die Liberalisierung der Finanzmärkte ihre Standortvorteile für kapitalintensive Industrien verloren haben, werden sie durch Globalisierung der Unternehmensstrukturen ihre Standortvorteile für humankapitalintensive und innovative Industrien einbüßen. Gewinner werden diejenigen Transformations- und Schwellenländer werden, die bei gleicher Qualifikation und Leistungsbereitschaft ihrer Bevölkerung niedrige Arbeitskosten haben. An die Stelle der internationalen Arbeitsteilung aufgrund unterschiedlicher Faktorproportionen tritt der globale Standortwettbewerb um die mobilen Produktionsfaktoren Kapital und Humankapital. Diesen Wettbewerb wer-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den diejenigen gewinnen, die mit Hilfe ihrer standortgebundenen Faktoren für die mobilen Faktoren die günstigsten Einsatzmöglichkeiten schaffen.

Ich hatte bereits darauf hingewiesen, wie sich die Verschärfung des internationalen Wettbewerbs gegenwärtig in der Bundesrepublik auswirkt. Immer mehr Unternehmen verlagern einen Teil ihrer Produktion in Niedriglohnländer und bauen Arbeitsplätze in Deutschland ab. Andere drohen mit der Standortverlagerung und erreichen dadurch Zugeständnisse der Arbeitnehmer bei Löhnen und Arbeitszeiten. Damit verbundene mehrjährige Beschäftigungsgarantien, vor allem aber die damit verbundene Rhetorik von Unternehmern und Politikern erwecken den Eindruck, als handele es sich dabei um einmalige Anpassungsschritte oder sogar nur Übergangsmaßnahmen.

Ich kann diese optimistische Sicht nicht teilen. Wenn wir anerkennen, daß schon heute an vielen Standorten in Schwellenländern ähnliche Produktionsverhältnisse wie bei uns bestehen und daß diese Bereiche rapide expandieren, dann kann ich nicht erkennen, wieso auf Dauer ein so riesiger Abstand bei den Löhnen und Einkommen fortbestehen kann. Wenn man außerdem berücksichtigt, wie groß allein in China die „industrielle Reservearmee“ ist, dann kann ich mir auch nicht vorstellen, daß die zu erwartende Anpassung der Marktlöhne nur in der Form eines Anstiegs der dortigen Niedriglöhne auf unser gegenwärtiges Niveau erfolgen soll.

Der Wettbewerbsdruck aus dem Ausland, die Verlagerung von Betriebsstätten und der Abbau von Arbeitsplätzen stellen schwere Herausforderungen für die Politik der „alten“ Industrieländer dar. Mit unterschiedlichen Mitteln versuchen sie, die internationale Wettbewerbsfähigkeit ihrer inländischen Betriebe zu stabilisieren und zu verbessern. Zu nennen sind insbesondere

– die Reduzierung der Lohnnebenkosten,
– Steuersenkungen und Subventionen,
– Reformen des Wirtschafts- und Arbeitsrechts und
– die Förderung von Forschung, Innovation und Ausbildung.

Nicht allein die Wirtschaftspolitik im engeren Sinne wird auf das vorrangige Ziel ausgerichtet. Betroffen sind u. a. auch die Sozialpolitik, der Umweltschutz und die Förderung der Wissenschaften. Unter dem Druck des internationalen Wettbewerbs verändern sich auch die Funktionen des Staates. Anstelle des neutralen Ordnungshüters über den Binnenmarkt wird er selbst zum Teilnehmer im globalen Standortwettbewerb – zum *global player*. Aus dem Wettbewerb der Unternehmen wird ein Wettbewerb der Systeme.

Damit komme ich zur *zweiten Frage* meines Vortrags:

Wie funktionsfähig ist der globale Systemwettbewerb? Dabei geht es nicht um die Frage, ob die Bundesrepublik unter den gegenwärtigen Bedingungen durch entsprechende „Reformen“ ihre internationale Wettbewerbsposition verbessern kann oder ob sie auf solche Reformen anderer Länder reagieren muß, um nicht an Wett-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bewerbsfähigkeit zu verlieren. Diese Fragen beherrschen zur Zeit die aktuelle wirtschaftspolitische Diskussion, und es herrscht weitgehend Übereinstimmung, daß auch die Bundesrepublik sich dem globalen Systemwettbewerb nicht entziehen kann. Bei der Diskussion in unserem Ausschuß ging es aber vielmehr um die grundsätzliche und langfristige Frage, ob der Wettbewerb der einzelstaatlichen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Systeme untereinander einen sinnvollen Koordinationsmechanismus für die Weltwirtschaft insgesamt darstellt, ob er für die Teilnehmer insgesamt vorteilhaft ist. Nur dann könnte man ihn als funktionsfähig bezeichnen.

Mit anderen Worten: Es geht darum, ob der Systemwettbewerb ein Positiv-Summen-Spiel ist, wie seine Befürworter behaupten, oder ein Null-Summen-Spiel oder gar ein Negativ-Summen-Spiel.

Die Bezeichnung „-wettbewerb" deutet eine Analogie zum Marktwettbewerb der Unternehmen an. Aber auch beim Marktwettbewerb gibt es neben den funktionsfähigen, wirksamen und effektiven Formen auch beschränkten, verfälschten und ruinösen Wettbewerb. Das Beurteilungskriterium ist letztlich das Marktergebnis, die *performance*, also die Erfüllung gesamtwirtschaftlicher Funktionen.

Für die Sicherung eines funktionsfähigen Marktwettbewerbs hat sich ein verbindlicher Ordnungsrahmen und eine effektive Exekutive als notwendig erwiesen. Wir haben dafür insbesondere das Kartellgesetz und das Bundeskartellamt. Derartige Institutionen fehlen aber in Bezug auf den Systemwettbewerb. Es kann sie auch nicht geben solange die Spieler in diesem System souveräne Staaten sind. Ihnen bleibt nur die Möglichkeit, durch internationale Verträge besonders „gemeinschädliche" Wettbewerbsparameter auszuschließen oder zu begrenzen. Dies ist beispielsweise bei der Kontrolle staatlicher Beihilfen im Rahmen der EG und der WTO gelungen.

Die Auswirkungen vieler staatlicher Wettbewerbsstrategien sind jedoch umstritten. Ein aktuelles Bespiel ist die Senkung der spezifischen Unternehmenssteuern, insbesondere durch die Beitrittsländer. Und wie sehr der Teufel im Detail stecken kann, macht der gegenwärtige Konflikt zwischen der EG und den USA über die Subventionen für Airbus und Boeing deutlich.

Für den Systemwettbewerb existiert bisher auch kein theoretisches Modell und keine politische Leitbilddiskussion, die mit denjenigen zum Marktwettbewerb vergleichbar wären. Es wurden aber häufig Forderungen nach „mehr" Systemwettbewerb erhoben ohne präzise Aussagen über das „Wo?" und das „Wieviel?" So etwa in dem entsprechenden Sondergutachten der *Monopolkommission* (1998).

Als Beurteilungsmaßstab für die Funktionsfähigkeit des Systemwettbewerbs kommt meines Erachtens nur die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt aller beteiligten Länder in Frage. Ich folge der klassischen Wohlfahrtsökonomik von *Kaldor*, *Hicks*, *Scitowsky* und *Samuelson* (vgl. *Külp* 1988) sowie den Gerechtigkeitsvorstellungen von *John Rawls* (1979), wenn ich diese als die Kombination gesamtwirtschaft-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

licher Effizienz mit dem Verteilungsoptimum zwischen den Ländern und zwischen den Personen innerhalb der Länder definiere.

Eine Außerachtlassung von Verteilungswirkungen, wie sie bei der Beurteilung von Wettbewerbsprozessen auf Einzelmärkten üblich und vertretbar ist, ist in Bezug auf den Systemwettbewerb nicht zu rechtfertigen. Es kann bei diesem nämlich weder unterstellt werden, daß er ohnehin erwünschte Verteilungswirkungen hat, noch daß er die Möglichkeiten staatlicher Verteilungspolitik unberührt lässt, wie dies beim Marktwettbewerb der Fall ist. Im Gegenteil: Wenn man den Systemwettbewerb als einen Wettbewerb der nationalen Standorte um die mobilen Faktoren Kapital und Humankapital interpretiert – wie dies häufig zu Recht geschieht –, so folgt daraus zwangsläufig, daß dieses zunächst zu Lasten der immobilen Faktoren geschieht, also insbesondere des Faktors Arbeit. Die Frage, ob dabei letztlich auch für die Arbeitnehmer reale Einkommens- und Beschäftigungseffekte abfallen, ist durchaus offen. Sie hängt vor allem von der Höhe der insgesamt erzielten Effizienzgewinne in den beteiligten Ländern ab.

Die gegenwärtigen und m. E. auch weiterhin zu erwartenden Verteilungswirkungen sind es auch, die in den „alten“ Industrieländern wissenschaftliche Bedenken und politischen Widerstand gegen die Globalisierung auslösen. Wie ich zu zeigen versucht habe, führt allein die Mobilität von Kapital- und Humankapital auf globalen Märkten zum Verlust der Standortprivilegien alter Industrieländer und damit zu verstärktem Lohndruck und Beschäftigungsverlusten. Den Kapitaleignern und Spitzenmanagern eröffnen sich dagegen zusätzliche Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeiten.

Durch die Einbeziehung auch der staatlichen Politik in den globalen Wettbewerb wird dieser Verteilungseffekt noch verschärft. Auf allen Gebieten staatlicher Leistungsbereitstellung und Politik wird der Staat gezwungen, vorrangig die Wirtschaftsinteressen der inländischen Betriebe zu fördern. Davon betroffen sind alle Bereiche der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik.

Hans-Werner Sinn (1997) hat in diesem Zusammenhang auf die Gefahr einer Vernachlässigung der öffentlichen Infrastruktur hingewiesen und auf die notwendig werdenden Einschnitte in der Sozialpolitik.

Fritz Scharpf (1998) hat darüber hinaus auch die gesellschaftspolitischen Auswirkungen eingehend analysiert und auf die zu erwartenden Machtverschiebungen im politischen Prozeß bei der Allokation öffentlicher Güter und Dienste aufmerksam gemacht. Die Möglichkeit abzuwandern (exit) verschaffe dem Widerspruch der Betreffenden (voice) auch in der Politik zusätzliches Gewicht.

Insgesamt gesehen bewirkt der Systemwettbewerb einen Verlust an staatlicher Autonomie und damit eine Beschränkung demokratischer Souveränität. An die Stelle einer freien Diskussion teils konkurrierender, teils komplementärer gesellschaftspolitischer Ziele und deren Kombination zu wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Konzeptionen, wie *Herbert Giersch* sie in seinem Lehrbuch 1960 ana-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lysiert hat, tritt die Anpassung des Systems an die globalen Marktzwänge. Die Balance zwischen Markt und Staat, zwischen den Zielen Effizienz und Wachstum einerseits und Verteilung und Sicherheit andererseits, die die Soziale Marktwirtschaft in der Vergangenheit zu einem Erfolgsmodell hat werden lassen, droht durch die globalen Sachzwänge ausgehebelt zu werden.

Um nicht mißverstanden zu werden, möchte ich an dieser Stelle noch einmal betonen: Ich bestreite nicht, daß auch der Abbau sozialer Leistungen des Staates die gesamtwirtschaftliche Effizienz und damit ceteris paribus die internationale Wettbewerbsfähigkeit unseres Wirtschaftsstandorts erhöht. Ich bestreite auch nicht, daß wir im globalen Systemwettbewerb gegenwärtig gezwungen sind, unsere Wettbewerbsfähigkeit auch auf diese Weise zu sichern, um die Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Ich habe aber meine Zweifel, ob angesichts dieser Verteilungswirkungen der Systemwettbewerb in der Bundesrepublik – wie auch in anderen Ländern – wirklich zu einer allgemeinen Wohlstandssteigerung beiträgt. Wir müssen m. E. mehr darüber nachdenken, ob nicht durch stärkere internationale Kooperation die Rahmenbedingungen für den globalen Systemwettbewerb verbesserungsfähig sind.

Zum Abschluß möchte ich noch ein paar Worte zu meiner *dritten Frage* sagen: Die Frage lautetet, wer sind die Gewinner und wer die Verlierer in dem Globalisierungsprozeß?

Weitgehend unstreitig dürfte unter Ökonomen sein, daß die Weltbevölkerung insgesamt von der Globalisierung wirtschaftlich profitiert. Das gilt jedenfalls, wenn wir globale Katastrophen – wie drastische Klimaänderungen durch den Treibhauseffekt oder nukleare Kriege zwischen den Großmächten – ausschließen. Theoretisch wäre zwar durchaus denkbar, daß solche Katastrophen auch durch wirtschaftliche Entwicklungen ausgelöst werden. Aber darüber will ich nicht spekulieren.

Unter der Annahme etwa gleichbleibender außerökonomischer Rahmenbedingungen lassen sich einige *weltwirtschaftliche Wohlfahrtseffekte* der Globalisierung ableiten:

Ich glaube *erstens,* gezeigt zu haben, daß durch die Liberalisierung der Finanzmärkte und durch die Globalisierung der Produktion die Mobilität von Finanz- und Humankapital gefördert wird. Diese Faktoren werden verstärkt dorthin wandern, wo sie die höchste Produktivität und die höchste Entlohnung erzielen. Die globale Faktorallokation wird somit verbessert und zwar in einem Maße, das über das allein durch Handelsverflechtungen erreichbare hinausgeht.

Die Mobilisierung von Finanz- und Humankapital treibt *zweitens* die Staaten in einen Standortwettbewerb um diese Faktoren. Sie zwingen alle Staaten zur Rationalisierung ihrer Verwaltung und zur Reform ihrer Sozialsysteme. Die Länder werden auch dadurch ihre gesamtwirtschaftliche Effizient steigern und damit auch das Welt-Sozialprodukt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die internationale Angleichung der Faktorproduktivität und -preise begünstigt *drittens* die bisherigen Niedriglohnländer. In ihnen wird durch die Zuwanderung von Finanz- und Humankapital das Lohnniveau und der Lebensstandard steigen. Derartige Verteilungseffekte sind bekanntlich wissenschaftlich wertfrei nicht zu beurteilen. Dennoch ist es praktisch wohl unstrittig, daß diese Umverteilung einen zusätzlichen Welt-Wohlstandseffekt impliziert.

Wie aber wird sich das *Wohlstandsniveau der Bundesrepublik* im Zuge der Globalisierung entwickeln? Die Antwort darauf ist nicht so eindeutig wie diejenige für die Weltbevölkerung insgesamt. Zwar werden auch die „alten" Industrieländer im Systemwettbewerb erhebliche Effizienzgewinne realisieren. Dem stehen aber die Verluste durch die Abwanderung mobiler Faktoren gegenüber. Die von mir erwähnten Fälle von Lohnsenkungen und Entlassungen bei unseren *national champions* scheinen mir symptomatisch zu sein dafür.

Ob es dabei in der Bundesrepublik auch gesamtwirtschaftlich zu einer absoluten Senkung des Lohnniveaus und zu einem weiteren Beschäftigungsrückgang kommt und damit zur Absenkung des Lebensstandards, ist theoretisch nicht zu beantworten. Jedenfalls werden m. E. unsere Wachstumsraten weiter hinter denen der Transformations- und Schwellenländer zurückbleiben. Da außerdem auch die Einkommensverteilung innerhalb der Bundesrepublik ungleichmäßiger wird und die Sozialleistungen eingeschränkt werden, halte ich schärfere soziale und politische Konflikte in der Zukunft nicht für ausgeschlossen.

Ich fasse zusammen:

1. Durch die Liberalisierung der Kapitalmärkte und durch das Vordringen multinationaler Unternehmensorganisationen verliert Deutschland– ebenso wie andere klassische Industrieländer – seine privilegierte Standortposition.

Seine Betriebe geraten unter zunehmenden Wettbewerbsdruck aus den Beitrittsländern Mittel- und Osteuropas und den Schwellenländern Ost- und Südostasiens.

2. Der Wettbewerbsdruck aus den Niedriglohnländern beeinträchtigt das Wirtschafts-wachstum, die Beschäftigung und das Steueraufkommen in Deutschland. Er zwingt zur umfassenden Rationalisierung des Staatsapparates. Die Politik wird vordringlich auf die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts ausgerichtet. Soziale und kulturelle öffentliche Aufgaben geraten dabei ins Hintertreffen.

3. Im Standortwettbewerb der wirtschaftspolitischen Systeme verliert der demokratisch verfaßte Staat de facto seine Souveränität. Anstelle des politischen Gestaltungsspielraumes treten die Sachzwänge globaler Märkte. Dem Staat fehlen die finanziellen Mittel, notwendige Strukturanpassungen sozial abzufedern.

Der soziale Friede und damit auch die politische Stabilität werden gefährdet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Literatur

Berg, Hartmut (Hrsg.) (1999): Globalisierung der Wirtschaft: Ursachen – Formen – Konsequenzen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF, Bd. 263, Berlin.

Caves, Richard E. (1982): Multinational Enterprise and Economic Analysis, Cambridge / Mass.

Deutscher Bundestag (2002): Schlußbericht der Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft, Drucksache 14 / 9200.

Giersch, Herbert (1960): Allgemeine Wirtschaftspolitik. Band 1: Grundlagen, Wiesbaden.

Hirsch, Seev (1967): Location of Industry and International Competitiveness, Oxford.

Kantzenbach, Erhard (1998): Globalisierung, Beschäftigung und Verteilung, in: Galler, Heinz P. und Wagner, Gert (Hrsg.): Empirische Forschung und wirtschaftspolitische Beratung, Frankfurt am Main.

– (2003): Globalisierung der Wirtschaft und nationaler Politik, in: Hopt, Klaus J., Kantzenbach, Erhard und Straubhaar, Thomas (Hrsg.): Herausforderungen der Globalisierung, Göttingen, S. 19 – 33.

Külp, Bernhard (1988): Wohlfahrtsökonomik I, in: HdWW, Bd. 9.

Leontief, Wassily (1954): Domestic Production and Foreign Trade, The American Capital Position Reexamined, Economica Internationale, Vol. 7.

Monopolkommission (1998): Systemwettbewerb, Sondergutachten 27, Baden-Baden.

Rawls, John (1979): Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt am Main.

Scharpf, Fritz W. (1998): Globalisierung als Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Politik in: Globalisierung, Systemwettbewerb und nationalstaatliche Politik, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 17, Tübingen, S. 41 – 66.

Sinn, Hans-Werner (1997): Das Selektionsprinzip und der Systemwettbewerb in: Oberhauser, Alois (Hrsg.), Fiskalföderalismus in Europa, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF, Bd. 253, S. 9 – 60.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wettbewerbspolitik im Systemwettbewerb

Von *Wernhard Möschel,* Tübingen

Abstract

Law is generally defined on a national scale. The economy increasingly acts on a global scale. This results in tensions. The author presents an overview of the main issues and possible solutions. As points of orientation, he proposes three welfare-theoretical criteria (external effects, a level playing-field of competitive conditions, reduction of transaction costs) supplemented by two arguments of political economy (limits to the effects doctrine, imperfections of the political process). The author recommends a stepwise approach of tentative incremental measures. He acknowledges a need for reforms to be most easily identifiable in the area of merger control (harmonization of form sheets and deadlines, reduction of national pre-merger waiting-periods before implementation in the case of cross-border mergers).

A. Der Sachverhalt

Die Wirtschaft handelt zunehmend global. Recht definiert sich in aller Regel national, vereinzelt wie innerhalb der Europäischen Gemeinschaft auch regional. Hier entsteht ein Spannungsverhältnis. Es lässt sich in zahlreichen Zusammenhängen beobachten, etwa bei der Bankenaufsicht, der Versicherungsaufsicht, im Steuerrecht, im Sozialrecht usf. Auch im Wettbewerbsrecht ist das Problem nicht ganz neu. Stichworte sind:

– Die gescheiterte Havanna-Charta aus der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg; die USA versuchten 1946, innerhalb des GATT-Projektes Grundsätze für eine internationale Wettbewerbsordnung durchzusetzen,

– das in vielen Rechtsordnungen, namentlich in den USA, in der EU, aber auch in Deutschland praktizierte Auswirkungsprinzip; danach greift ein inländisches Wettbewerbsrecht immer dann ein, wenn der Wettbewerb im Inland beeinträchtigt ist, gleichgültig von wem oder wo die Wettbewerbsbeschränkung veranlasst worden ist. Dies ist eine Ausprägung des Bestimmungslandprinzips. Es erklärt sich aus dem Interesse der einzelnen nationalen Rechtsordnungen, das Gut Wettbewerb im Inland vor Beeinträchtigungen zu schützen,

– dadurch ausgelöste Abwehrgesetzgebungen (blocking statutes); solche gibt es z. B. in Großbritannien, in den Niederlanden und in der Schweiz,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

– Versuche der Harmonisierung oder der Kooperation, z. B. auf der Ebene des GATT oder heute der WTO,

– die Schaffung von Diskussionsplattformen der Kartellbehörden. So wurde im Jahre 2001 auf Initiative der EG das International Competition Network (ICN) gegründet. Mittlerweile nehmen Kartellbehörden aus 78 Ländern daran teil.

Die Frage ist wieder aktuell geworden durch einige jüngere Sachverhalte wie

– die Fusion von Boeing / McDonnell-Douglas mit einer gleichzeitigen Prüfung in Brüssel und in Washington; hier hatte es einige transatlantische Aufgeregtheiten gegeben, die Kommission in Brüssel genehmigte den Zusammenschluss, nachdem die beiden US-amerikanischen Unternehmen kleinere Modifikationen akzeptiert hatten (Es waren Alleinbezugsverpflichtungen großer amerikanischer Fluglinien gegenüber Boeing aufzugeben.),

– kumulierte Sanktionen, Mehrfachbestrafungen in Kartellverfahren, wie sie z. B. im Fall des internationalen Vitaminkartells auftreten,

– die divergierenden Entscheidungen der europäischen und der US-amerikanischen Antitrustbehörden im Zusammenschlussfall General Electric / Honeywell,

– Sanktionen in Missbrauchsverfahren, die sich nicht auf eine Rechtsordnung begrenzen lassen, sondern weltweit wirken. Ein Beispiel ist das Verfahren der Brüsseler Kommission gegen Microsoft mit der Anordnung, bestimmte Schnittstellen offenzulegen. Das Gericht Erster Instanz in Luxemburg hat diese Anordnung mittlerweile bestätigt. Ein ähnlicher Konflikt hatte sich bereits beim Missbrauchsverfahren gegen IBM im Jahre 1984 ergeben (*Turner* 1986): Die Verpflichtung von IBM, rechtzeitig Schnittstellen offenzulegen, damit Konkurrenten bei der Entwicklung sog. Peripheriegeräte nicht behindert würden, wirkte sich im Wesentlichen zugunsten japanischer Unternehmen aus. Diese hatten mit dem gesamten Verfahren nichts zu tun.

B. Lösungsansätze

Es kommen verschiedene Wege zur Überwindung des genannten Spannungsverhältnisses in Betracht (*Möschel* 2003; *Mestmäcker* und *Schweitzer* 2004, S. 156 ff.).

I. Harmonisierung des materiellen Rechts

Hier gibt es wiederum verschiedene Varianten.

a) Zentralisierung des Rechts

– Schaffung von international law („Weltkartellrecht“),

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

– seine Durchsetzung zentral („Weltkartellamt“) oder dezentral oder in Zwischenformen (hierzu *Drexl* 1999, S. 255).

b) Multilaterale Abkommen

Diese führen zu einer Vereinheitlichung der unverändert *national* bleibenden Rechte. Zu denken ist an:

– Mindeststandards (dafür *Drexl* 1999),
– einen common approach, das ist die inhaltliche Angleichung der verschiedenen nationalen Rechte,
– soft law (etwa unverbindliche Empfehlungen),
– Diskussionsforen nach Art des ICN.

II. Harmonisierung der Verfahrensregeln

Zu denken ist etwa an vereinheitlichte Formblätter und Fristen innerhalb der Fusionskontrolle.

III. Kooperation

Quer zu beiden Ansätzen steht die Praxis der Kooperation bei im Übrigen selbständig bleibenden Rechtsordnungen, ggf. in Anwendung eines Auswirkungsprinzips. Hierher gehören:

– Kooperationen in der Ermittlung; so bildet die Generaldirektion Wettbewerb in Brüssel mit den amerikanischen Kartellbehörden sog. joint case teams, wenn ein Wettbewerbsfall beide Rechtsordnungen betrifft,
– der Abbau von rechtlichen Hindernissen beim Austausch von Informationen zwischen verschiedenen Kartellbehörden; so ist eine Kartellbehörde nach nationalem Recht in aller Regel daran gehindert, vertrauliche Informationen an eine ausländische Kartellbehörde weiterzugeben. In der Praxis macht auch dies freilich keine wirklichen Schwierigkeiten, da die beteiligten Unternehmen aus eigenem Interesse an einem beschleunigten Verfahren einen sog. waiver erteilen,
– eine negative international comity (Rücksichtnahme auf die Interessen eines anderen Staates bei der Anwendung des eigenen Rechts) oder eine positive international comity (Unterstützung eines ausländischen Verfahrens durch die eigene Kartellbehörde). Beides wird aufgrund entsprechender Vereinbarungen im Verhältnis zwischen der Kommission in Brüssel und den US-amerikanischen Kartellbehörden praktiziert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

C. Orientierungspunkte

Zwei konzeptionelle Ansätze liefern Orientierungspunkte (*Vaubel* 1996; *Möschel* 1998; *Kerber* und *Budzinski* 2003).

I. Wohlfahrtstheoretische Überlegungen

a) Externe Effekte

Eine erste Argumentationslinie verweist auf externe Effekte. Eine nationale Wettbewerbspolitik führt zu positiven externen Effekten in anderen Ländern, welche die Position eines Trittbrettfahrers einnehmen können. D.h., sie praktizieren keine oder nur eine lasche Wettbewerbspolitik in der Erwartung, dadurch für das eigene Land die Wohlfahrt zu steigern (*Sinn* 2003, S. 194 ff.). Man kann auch umgekehrt formulieren: Ein Land, welches Abstinenz übt, erzeugt negative externe Effekte in den anderen Ländern. Da in solchem Szenario der Wettbewerb auf den Gütermärkten per definitionem gestört ist, handelt es sich um Externalitäten im technischen Sinne, nicht etwa nur um pekuniäre. Das Argument findet sich ähnlich in der Theorie der strategischen Handelspolitik: Ein Staat solle die Schaffung monopolistischer Positionen bei Unternehmen, die seiner Jurisdiktion unterworfen sind, fördern oder wenigstens eine nachträgliche Teilhabe an solchen Positionen erleichtern. Durch rent creation oder rent shifting ließen sich auf diese Weise Wohlfahrtsgewinne für das eigene Land erzielen.

Es lassen sich in der Tat Bedingungsannahmen formulieren, wonach jedenfalls im statischen Modell solche Wirkungen eintreten. *Hans-Werner Sinn* hat dies in seiner Monographie 'The New Systems Competition' in Anwendung des Konzepts des *Stackelberg'schen* Marktführers getan. Dieses Modell hat mit der Wirklichkeit nichts zu tun. Denn es gibt ein vergleichsweise einfaches Instrument, mit welchem man im Ausland veranlasste Wettbewerbsbeschränkungen auf den Prüfstand des inländischen Rechts zwingen kann. Es ist das bereits mehrfach erwähnte Auswirkungsprinzip. Die wesentlichen Kartellrechtsordnungen unserer Zeit legen es ganz selbstverständlich zugrunde. Ein Zwang zu einem *race to the bottom* entfällt. Hierin liegt ein wichtiger Unterschied zu Materien wie Steuerrecht, Arbeits- und Sozialrecht oder Recht des Umweltschutzes, die traditionell als Prüfgegenstände der nützlichen oder schädlichen Wirkungen eines Systemwettbewerbs herangezogen werden. In diesen letzteren Bereichen haben wir eine personale oder subjektiv-territoriale Anknüpfung für die Anwendung nationalen Rechts. Ein Unternehmen kann sich dem durch exit, durch Abwanderung, entziehen. Unter der Geltung eines Auswirkungsprinzips ist dies beim Wettbewerb zwischen *Wettbewerb*sordnungen nicht möglich. Die Struktur des Problems ist mithin völlig verschieden.

Ein Inländerprinzip (hier entscheidet die Belegenheit eines Unternehmens im Inland über das anzuwendende Recht) oder ein internationalprivatrechtlicher An-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

satz (eine nationale Rechtsanwendungsregel verweist ggf. auf das ausländische Recht) liefe auf eine Aufgabe des Auswirkungsprinzips hinaus (dafür *Wins*, 2000, S. 145 ff.). Niemand ist dazu mit Rücksicht auf das Schutzobjekt der eigenen Gesetzgebung (inländischer Wettbewerb) bereit.

b) Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen

Mit der Forderung nach einer Gleichheit der Spielregeln, einem level playing field, assoziieren viele Menschen positiv besetzte Werturteile wie Gleichheit der Startchancen und ähnliches. Die deutsche Monopolkommission hat das zurückgewiesen:

> „Ausstattungs- und Präferenzunterschiede und auch die institutionellen Rahmenbedingungen determinieren die komparativen Vor- und Nachteile einzelner Länder im weltweiten Wettbewerb, deren Ausnutzung Wohlfahrtssteigerungen erst ermöglicht. Ein level playing field eliminiert die komparativen Vorteile und bedeutet für die betroffenen Länder einen Verlust der Wettbewerbsfähigkeit und einen Wohlfahrtsverlust für die Weltgesellschaft durch Behinderung der internationalen Arbeitsteilung. Zu bedenken ist auch, dass nationale institutionelle Regelungen die heimischen Präferenzen reflektieren. Mit einer Harmonisierung der Vorschriften würden den betroffenen Ländern zugleich einheitliche Präferenzen oktroyiert; dies ist unvereinbar mit dem Freiheitsgedanken. Eine sinnvolle ökonomische Begründung für die Schaffung eines level playing field lässt sich nicht finden“ (*Monopolkommission*, 1998, S. 22).

c) Transaktionskosten

Schlüssig ist ein immer noch wohlfahrtstheoretisch begründbares Argument, nämlich der Hinweis auf einzusparende Transaktionskosten bei einer Harmonisierung des Rechts. Ein typisches Beispiel ist das one-stop-shop-Prinzip innerhalb der europäischen Fusionskontrolle, d. h. ab einer bestimmten Größenordnung ist allein und ausschließlich die Kommission in Brüssel zuständig. Die beteiligten Unternehmen benötigen nicht ein Plazet ggf. von mehreren Kartellbehörden in den Mitgliedstaaten. Dies bleibt freilich nur *ein* Abwägungstopos unter vielen. Welches tatsächliche Gewicht kommt solchen Kosteneinsparungen im jeweiligen Zusammenhang zu? Ist die Frage nach dem richtigen Recht, welches aus einem Wettbewerb der Rechtsordnungen entstehen mag, nicht wichtiger als das „billigere“ Recht? Auch in dieser Beziehung wird die *Hayek'sche* Kategorie vom Wettbewerb als Entdeckungsverfahren erheblich. Wäre das nicht ein naives Denken in Endzuständen? Man kennt abschließend das richtige Recht, das dann möglichst weltweit, mindestens europaweit durchzusetzen wäre. Besteht nicht das Risiko der Fehlerpotenzierung bei einer weitgehenden Vereinheitlichung und / oder zentralen Durchsetzung eines materiellen Rechts?

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Polit-ökonomische Erwägungen

Eine andere Qualität haben zwei polit-ökonomische Erwägungen.

a) Grenzen des Auswirkungsprinzips

Man kann Zweifel formulieren, ob einzelne Staaten die politische Kraft haben, ein Auswirkungsprinzip im Wettbewerbsrecht durchzusetzen. Im Extremfall kann es zu den erwähnten Abwehrgesetzgebungen betroffener Staaten kommen. Sie verbitten sich die Einmischung einer anderen Rechtsordnung in Angelegenheiten, die man als ausschließlich „interne" qualifizieren möchte. Bei einer solchen Sachlage kann eine übergreifende Kompetenzbegründung auf höherer Ebene sinnvoll sein. Doch trägt solche Erwägung in der Realität nicht weit. Abwehrgesetzgebungen richten sich in aller Regel gegen einen als imperial oder hegemonial empfundenen Regelungsanspruch des US-amerikanischen Rechts. Jüngstes Beispiel ist das Verfahren in Sachen Empagran (*Baudenbacher* und *Behn*, 2004; *Körber*, 2004; *Shenefield* und *Beninca* 2004). Sie belegen eher die Kraft des Davids gegenüber Goliath. Diese Kraft lässt sich eher leichter für ein funktionierendes Auswirkungsprinzip einsetzen. Denn dieses Prinzip ist innerhalb der verschiedenen Kartellrechtsordnungen weit verbreitet, gerade bei den wichtigsten.

b) Unvollkommenheiten des politischen Prozesses

Ein weiteres Argument knüpft an Unvollkommenheiten des politischen Prozesses in den einzelnen Staaten an. Gruppeninteressen können sich durchsetzen, welche auf Wettbewerbsbeschränkungen zielen. Der Einsatz öffentlicher Unternehmen kann solche Wirkungen nach sich ziehen. Hier ist die Einrichtung eines übergeordneten Schiedsrichters eine Lösungsoption. Die Aufsicht in Brüssel über staatliche Beihilfen nach Art. 87 ff. EG-Vertrag belegt den Gedanken. Eine Art Lückenargument, fehlende Fusionskontrolle auf mitgliedstaatlicher Ebene, war historisch das entscheidende Motiv gewesen, welches zur Herausbildung der europäischen Fusionskontrolle geführt hatte. Doch sind zwei Vorbehalte mitzudenken.

– Wenn ein nationales Recht strenger ist als ein übergeordnetes oder gleich streng, gibt es keine „Unvollkommenheiten", die einer Korrektur von höherer Warte aus bedürfen.

– Im Übrigen bleibt abzuwägen, auf welcher Ebene man die größeren polit-ökonomischen Risiken sieht, auf einer nationalen oder einer übergeordneten. Dies ist selbst im Verhältnis der EU zu den verschiedenen nationalen Rechtsordnungen nicht auf ewige Zeiten ausgemacht. Die Frage ist in der Perspektive einer soeben stattgefundenen und noch zunehmenden Erweiterung der EU zu sehen. Es könnte ein Zeitpunkt kommen, zu dem man nationales Recht als sicheren

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hafen bewerten mag. Mindestens bliebe ein eigenständig gestaltbares nationales Recht eine zusätzliche Handlungsoption.

D. Schlussfolgerung

Es entsteht die Notwendigkeit, zwischen verschiedenen Lösungsansätzen unter Bedingungen nur begrenzter Kenntnis abzuwägen. Ich neige von daher nicht zu schneidigen Lösungen, sondern eher zu behutsamen. Dies wären vorsichtige Schritte auf einem Weg, den man erst dann weitergeht, wenn man mit der zurückgelegten Strecke zufrieden war. Dies schließt Überlegungen ein von der Art:

I. Bedarf

Besteht ein Bedarf z. B. nach materieller Harmonisierung (befürwortend *Klodt*, 2005)?

– Schutzlücken bestehen nicht. Das allseits praktizierte Auswirkungsprinzip verhindert das. Die erwähnte Empagran-Rechtsprechung in den USA belegt bestenfalls eine übermäßige Reichweite dieses Prinzips.

– Rechtskonflikte können auftauchen, man sollte sie in ihrem Gewicht aber nicht übertreiben. Letztlich sind sie eine Konsequenz der Tatsache, dass die entscheidenden Ordnungsfaktoren auf diesem Globus bis heute die Nationalstaaten sind. Ein Ersatz für diese ist nicht einmal schemenhaft erkennbar.

– Das erörterte Transaktionskosten-Argument ist im Wesentlichen erheblich bei Fusionen, die zulässig sind. Hier sind Anpassungen sinnvoll, die eher technischen Charakter haben wie eine Vereinheitlichung von Anmeldeformularen und von Fristen. Das bleibt im Kern eine Standardisierungsaufgabe. Es gibt ein einziges Problem, das sind Vollzugsverbote für Zusammenschlüsse bei Mehrfachberührung von Rechtsordnungen. In der Praxis werden diese für die USA und die Europäische Gemeinschaft immer berücksichtigt. Vollzugsverbote von kleineren Staaten wie z. B. der Ukraine werden eher regelmäßig übergangen. Mit dem Auswirkungsprinzip wäre folgende Lösung vereinbar: Ein Vollzugsverbot sollte nur dort eingreifen, wo eine gesteigerte Inlandsbeziehung gegeben ist. Der Hauptfall ist, dass in der in Frage stehenden Rechtsordnung die sich zusammenschließenden Unternehmen mit Tochtergesellschaften präsent sind.

II. Risiken

Gibt es Risiken bei der Harmonisierung? Diese sind groß:

– Im Hinblick auf Entwicklungsländer, die in diesem Zusammenhang gerne als Opfer von Wettbewerbsbeschränkungen zitiert werden, muss man darauf achten,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nicht das Thema zu verfehlen. Die primäre Aufgabe ist dort in vielen Fällen die Errichtung rechtsstaatlicher Strukturen, letztlich die Einführung einer bürgerlichen Gesellschaft. Ein Kartellrecht ist von diesem Blickwinkel her eher ein Luxusgut.

– Das Risiko der Verwässerung der Standards, gar einer Erstarrung der Regeln ist ganz unmittelbar, wenn man die materiellen Rechte einer Vielzahl von Staaten auf einen gemeinsamen Nenner bringen will.

– Das Risiko einer Fehlerpotenzierung bei Vereinheitlichung von Rechtsnormen oder gar bei zentralisierter Durchsetzung ist enorm.

– Über die erwähnten erkenntnistheoretischen Bedenken hinaus (Wettbewerb als Entdeckungsverfahren) stößt man auf weitere Grenzen, welche über die eigentlichen materiellen Standards weit hinausgehen. So wird das US-amerikanische Antitrustrecht von Privatverfahren mit der Möglichkeit dreifachen Schadensersatzes beherrscht. In Deutschland verstößt solcher Strafschadensersatz gegen den ordre public. Entsprechende Urteile aus den USA werden nicht anerkannt. In der US-amerikanischen Rechtsdurchsetzung spielen Erfolgshonorare eine wesentliche Rolle. In Europa gelten sie weithin als sittenwidrig. Entsprechende Vereinbarungen sind nichtig. Das amerikanische Antitrustrecht wird in hohem Maße von Techniken der Beweisbeschaffung bestimmt wie das sog. pretrial discovery procedure. Eine solche Form eines Ausforschungsbeweises, die in letzter Analyse zur Selbstbezichtigung von Prozessparteien führt, würde für die Bundesrepublik Deutschland gegen die Verfassung verstoßen.

III. Was ist realistisch?

Wie realistisch ist die Durchsetzbarkeit einzelner Vorschläge? Antwort: Die großen Bremser sind die USA. Sie wollen sich ihr Antitrustrecht nicht kaputtmachen lassen. Man sieht dort auch keinen wirklichen Bedarf, die Reichweite des US-amerikanischen Rechts zu verstärken („Uncle Sam has a very long arm“).

Auch im Übrigen werden Krokodilstränen vergossen: Reine Exportkartelle, die häufig zu Lasten von Entwicklungsländern gehen, sind sowohl in den USA, der Europäischen Gemeinschaft als auch in Deutschland zulässig. Sie sind Ausdruck einer beggar my neighbour-policy. Ich hatte vor vielen Jahren eine internationale Abrüstungsaktion dergestalt angeregt, dass jedes wichtige Industrieland hard core-Kartelle, an denen Unternehmen aus der eigenen Jurisdiktion beteiligt sind, untersagt (*Möschel* 1989). Nichts hat sich in dieser Richtung bewegt. Wie unrealistisch substanzielle Verzichte sind, wird auch an der Behandlung des Entwurfs einer Dienstleistungsrichtlinie auf EG-Ebene deutlich. Sie soll von einem Herkunftslandprinzip bestimmt sein. Als Folge davon würde für einen italienischen Anbieter in Deutschland z. B. italienisches Recht für die Frage gelten, ob sein Verhalten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

noch lauteren oder bereits unlauteren Wettbewerb darstellt. Allein der Gedanke hat einen Aufschrei in der Bundesrepublik Deutschland ausgelöst.

IV. Verhältnismäßigere Optionen

Gibt es verhältnismäßigere Optionen, welche das Problem ggf. lösen können? Antwort: Es ist dies die Kooperation unter den Kartellbehörden. In den beiden wichtigsten Kartellrechtsordnungen dieser Welt, nämlich den USA und der Europäischen Gemeinschaft, welche zusammen regelmäßig rund 75% eines Weltmarktes auszumachen pflegen, ist diese Kooperation ganz ausgezeichnet. Gelegentliche Friktionen wie im Fall General Electric / Honeywell gehören zur condition humaine.

Im Oktober 2001 verständigten sich, wie erwähnt, die Kartellbehörden aus ursprünglich 14, mittlerweile 78 Ländern auf das International Competition Network. Dies ist eine Plattform für einen strukturierten Dialog. Er soll vornehmlich Entwicklungsländern eine Hilfe beim Aufbau ihrer Gesetzgebung gegen Wettbewerbsbeschränkungen sein. Dies ist ein vorsichtiger, insgesamt erfolgreicher bottom up-Ansatz im Gegensatz zu allen Formen eines top down-approaches. Für mehr scheint die Zeit nicht reif. Man kann sich in Träumereien verlieren. Ich rege an, die Probleme *dieser* Welt zu lösen, nicht die einer erdachten Welt.

Literatur

Baudenbacher, Carl / *Behn,* Karsten (2004): Back to „Betsy“: Zur Empagran-Entscheidung des US Supreme Court, Zeitschrift für Wettbewerbsrecht, Bd. 2, S. 604 – 626.

Drexl, Josef (1999): Trade-Related Restraints of Competition – The Competition Policy Approach, in Zäch, Roger (ed.), Towards WTO Competition Rules, Bern / The Hague / London / Boston, S. 225 – 260.

Kerber, Wolfgang / *Budzinski,* Oliver (2003): Towards a Differentiated Analysis of Competition of Competition Laws, Zeitschrift für Wettbewerbsrecht, Bd. 1, S. 411 – 448.

Klodt, Henning (2005): Towards a Global Competition Order, Berlin.

Körber, Torsten (2004): Die Empagran-Entscheidung des US Supreme Court, Zeitschrift für Wettbewerbsrecht, Bd. 2, S. 591 – 603.

Mestmäcker, Ernst-Joachim / *Schweitzer,* Heike (2004): Europäisches Wettbewerbsrecht, 2. Aufl., Stuttgart.

Möschel, Wernhard (1989): Internationale Wettbewerbsbeschränkungen – Eine Regelungsskizze, in Festschrift für Rudolf Lukes, Köln / Berlin / Bonn / München, S. 461 – 469.

– (1998): Die deutsche Fusionskontrolle auf dem Prüfstand des europäischen Rechts: „Überflügelung“ oder Harmonisierung?, Die Aktiengesellschaft, Bd. 43, S. 561 – 566.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

– (2003): Wettbewerbsrecht als Ordnungsfaktor einer globalisierten Marktwirtschaft, in Bundeskartellamt (Hg.), Wettbewerbspolitik am Scheideweg? XI. Internationale Kartellkonferenz, Bonn, S. 137 – 142.

Monopolkommission (1998): Systemwettbewerb, Sondergutachten 27, Baden-Baden.

Shenefield, John / *Beninca,* Jürgen (2004): Extraterritoriale Anwendung US-amerikanischen Kartellrechts / Hoffmann-La Roche v. Empagran, Wirtschaft und Wettbewerb, Bd. 54, S. 1276 – 1284.

Sinn, Hans-Werner (2003): The New Systems Competition, Oxford.

Turner, Donald F. (1986): Application of Competition Laws to Foreign Conduct: Appropriate Resolution of Jurisdictional Issues, Swiss Review of International Competition Law, Heft 26, S. 5 – 19.

Vaubel, Roland (1996): Ein Vorschlag für die Reform der europäischen Wettbewerbspolitik, in Verein der Freiburger Wirtschaftswissenschaftler (Hg.), Ordnungspolitische Aspekte der europäischen Integration, Baden-Baden.

Wins, Henning (2000): Eine internationale Wettbewerbsordnung als Ergänzung zum GATT, Baden-Baden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Folgt die Steuerpolitik in der EU der Logik des Steuerwettbewerbs?

Von *Hans Pitlik,* Hohenheim*

Abstract

Theories of tax competition frequently argue that increasing capital mobility forces countries competing for internationally mobile capital into a race-to-the-bottom in capital taxation. According to this logic, governments lower capital tax rates as a reaction to tax reductions in competing jurisdictions. Yet, since the 1970s effective average capital tax rates of EU 15-members even show a (moderate) increase in most countries. The paper discusses possible economic and political reasons for this development. Empirical tests support the notion that tax policies are driven primarily by domestic political costs and benefits. In particular, the study finds evidence for a conditionally symmetric reaction of EU 15-member states to changes in capital taxation in competing countries. A positively sloped reaction function can only be found if institutional constraints on tax policy making which impede an immediate adjustment of capital taxes are taken into consideration.

A. Problemstellung

Die Zahl modelltheoretischer Abhandlungen zum interjurisdiktionellen Steuerwettbewerb ist in den vergangenen 25 Jahren so stark angewachsen, dass sie selbst für Spezialisten kaum noch zu überschauen sind.[1] Vor allem mit dem Fortschreiten der Europäischen Integration hat das ökonomische Forschungsinteresse an den Konsequenzen einer Konkurrenz der Staaten um international mobile Steuerbemessungsgrundlagen für die Gestaltungsspielräume einer nationalen Wirtschafts- und Steuerpolitik nochmals erheblich zugenommen. Trotz vieler Unterschiede im Detail findet sich in den einschlägigen Studien regelmäßig eine zentrale Hypothese: Aufgrund der zunehmenden Kapitalmobilität seien die konkurrierenden Länder gezwungen, die Kapitalsteuern zu reduzieren. Als Konsequenz müssten Arbeit und Konsum steuerlich stärker belastet und kapitalsteuerfinanzierte Staatsleistungen eingeschränkt werden.

---

* Für wertvolle Hinweise und Kritik an einer früheren Version danke ich *Harald Strotmann* (IAW Tübingen) und den Teilnehmern der Jahrestagung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses im Verein für Socialpolitik am 16. / 17. März 2005 in Marburg.

[1] Kompetente Literaturüberblicke jüngeren Datums sind zu finden bei *Wilson* (1999), *Feld* (2000), *Haufler* (2001), *Fuest / Huber / Mintz* (2003) und *Wilson / Wildasin* (2004).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Obwohl die Erosion der Kapitalsteuern im Wettbewerb der Staaten in der Mehrzahl der Untersuchungen als unvermeidlich angesehen wird, fallen die normativen Bewertungen und die politischen Handlungsempfehlungen unterschiedlich aus. Stark vereinfachend sind zwei gegensätzliche Auffassungen anzutreffen. Einerseits wird eine Steuerharmonisierung oder eine Mindestbesteuerung von Kapital gefordert. Als Rechtfertigung für eine abgestimmte Steuerpolitik werden allokative Ineffizienzen einer unkoordinierten Kapitalbesteuerung und umverteilungspolitische Erwägungen angeführt (z. B. *Sinn* 1997). Andererseits wird der Steuerwettbewerb begrüßt, da durch die Konkurrenz um mobiles Kapital eine Begrenzung des staatlichen Leviathan erreicht werden kann (*Brennan / Buchanan* 1980, *Edwards / Keen* 1996). Die Konkurrenz um mobiles Kapital stärkt nach diesen Vorstellungen Anreize zu einer effizienten Finanz- und Wirtschaftspolitik und funktioniert als wirksames Korrektiv für Mängel der demokratischen Kontrolle. Eine Steuerharmonisierung wird abgelehnt als Versuch, den heilsamen Wettbewerbsdruck durch eine Kartellbildung der Regierungen zu Lasten der Steuerzahler zu mildern. Im vorliegenden Beitrag wird freilich das Problem der Effizienzwirkungen des Kapitalsteuerwettbewerbs ausgeklammert. Es geht vielmehr um die vorgelagerte Frage, ob die Entwicklung der Kapitalbesteuerung in EU 15-Ländern überhaupt der Logik der Unterbietungskonkurrenz folgt.

Wettbewerb bei der Kapitalbesteuerung setzt (i) Autonomie der Länder in der Steuerpolitik, (ii) die Anwendung des Quellenlandprinzips bei der Besteuerung von Kapitaleinkommen, (iii) die Eliminierung rechtlicher Beschränkungen des Kapitalverkehrs und (iv) eine hinreichende internationale Kapitalmobilität voraus. Alle vier Vorbedingungen einer Steuerkonkurrenz sind in der Europäischen Union gegeben. Die Mitgliedsländer verfügen trotz wiederholter politischer Anläufe zur Koordinierung und Harmonisierung der Kapitalsteuern immer noch über nahezu unbeschränkte Kompetenzen in der Gestaltung ihrer Kapitalsteuerpolitik. Die Besteuerung internationaler Direktinvestitionen folgt dem Quellenlandprinzip. Erträge aus reinen Finanzinvestitionen sollten zwar de jure am Wohnsitz besteuert werden; de facto findet aufgrund der Schwierigkeiten bei der Steuerdurchsetzung bei der Sitzlandbesteuerung aber ebenfalls das Quellenlandprinzip Anwendung (*Sorensen* 2000, S. 434). Juristische Barrieren für den Kapitalverkehr wurden kontinuierlich abgebaut und sind spätestens seit Errichtung der Währungsunion und der Umsetzung des Katalogs der Grundfreiheiten weit gehend eliminiert. Empirische Studien zeigen auch, dass internationale Steuerbelastungsdifferenzen für die Investitionen und die Standortwahl multinationaler Unternehmen eine zentrale Rolle spielen, und dass ein Gefälle der nominalen Körperschaftsteuerspitzensätze rein buchmäßige Gewinnverlagerungen substantiell beeinflusst (*Hines* 1999, *Devereux / Griffith* 2002, *Swenson* 2001).

Davon ist jedoch die für die These von der Steuerunterbietungskonkurrenz ebenso zentrale Voraussetzung zu trennen, ob die Staaten ‚kompetitiv' auf die zunehmende internationale Kapitalmobilität mit Anpassungen der steuerpolitischen Handlungsparameter reagieren, und ob die Mitgliedsländer die Instrumente der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kapitalbesteuerung strategisch einsetzen, um im Wettbewerb mit anderen Ländern Finanz- und Sachkapital anzulocken. Diese Frage steht im Mittelpunkt der vorliegenden Abhandlung. Es wird wie folgt vorgegangen: Abschnitt B skizziert in einem ersten Blick auf einige empirische Fakten die Entwicklung der Kapitalbesteuerung in der EU seit den 1970er Jahren. Abschnitt C gibt einen knappen Überblick über das neoklassische Standardmodell des Steuerwettbewerbs und einige ökonomische und politökonomische Modellerweiterungen. In Abschnitt D folgen Tests der entwickelten Hypothesen, und Abschnitt E schließt mit einem kurzen Fazit.

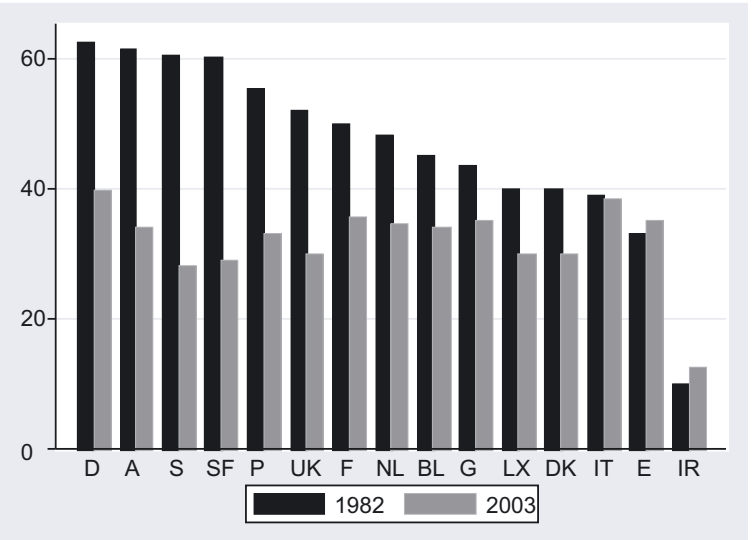
B. Steuersenkungswettlauf bei der Kapitalbesteuerung in der EU 15? Einige stilisierte Fakten

Treffen die eingangs skizzierten Thesen zur internationalen Steuerkonkurrenz in Europa zu, dann sollten empirische Indizien für eine Erosion der Kapitalbesteuerung in den vergangenen Dekaden zu finden sein. Tatsächlich deuten einzelne steuerpolitische Maßnahmen in manchen EU 15-Ländern auf einen verschärften Kapitalsteuerwettbewerb hin. So vollzogen die skandinavischen Länder und Österreich einen Übergang zu einer dualen Einkommensteuer, bei der Kapitaleinkommen systematisch niedriger besteuert werden als Arbeitseinkommen. Auch die Anwendung von diskriminierenden Besteuerungspraktiken, wie die steuerliche Bevorzugung ausländischer Finanzierungsgesellschaften in Irland, die Koordinierungszentren in Belgien und die in einigen Ländern üblichen Vereinbarungen über Sonderbehandlungen und Steuerstundungen zwischen dem Fiskus und internationalen Investoren bekräftigen die Vorstellungen von einem härter werdenden Kapitalsteuerwettbewerb.

Betrachtet man jedoch die allgemeine Entwicklung der Körperschaftsbesteuerung, relativieren sich diese Feststellungen. Abbildung 1 illustriert, dass die Spitzensätze der Körperschaftsteuer auf einbehaltene Gewinne, einschließlich subzentraler Steuern und Sondersteuern, in den EU 15 im ungewichteten Mittel zwischen 1982 und 2003 zwar um fast 15 Prozentpunkte von 46,6 % auf 31,9 % gefallen sind. Die in Abbildung 2 dargestellten Körperschaftsteuerquoten vermitteln jedoch ein anderes Bild. Trotz sinkender Nominalsätze hat die Bedeutung der Körperschaftsteuer, gemessen am Aufkommen in Relation zum BIP, in allen Ländern (Ausnahmen: Deutschland und Großbritannien) zwischen 1982 und 2001 zugenommen; im ungewichteten Mittel ist der Anteil von 2,2 auf 3,6 in v.H. des BIP angestiegen.

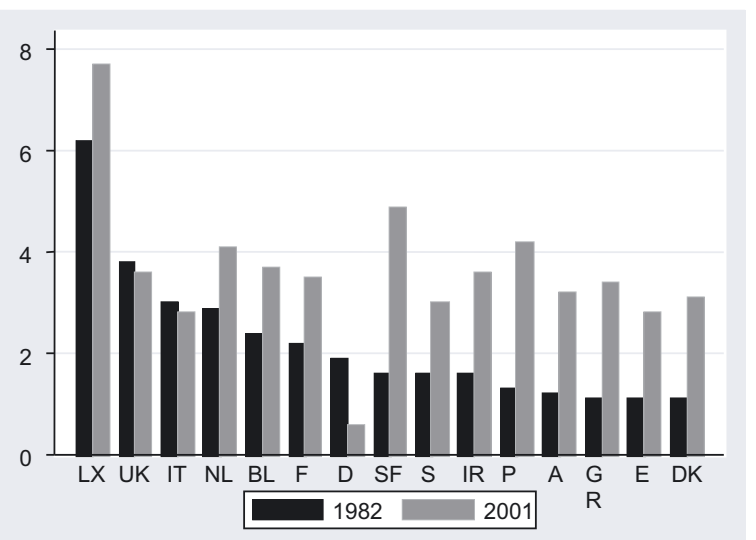
Zur Erklärung der gegenläufigen Entwicklungen kommen auch Ursachen infrage, die nur teilweise mit einem intensiveren Steuerwettbewerb verbunden sind. So werden z. B. durch Steuersenkungen nicht nur der Standort, sondern auch die Rechtsform der Kapitalgesellschaft attraktiver, so dass die wachsende Bedeutung der Körperschaftsteuereinnahmen teilweise durch einen steigenden Anteil von

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Quelle: *Devereux* et al. (2001).

Abbildung 1: Körperschaftsteuerspitzensteuersätze auf einbehaltene Gewinne (einschließlich lokaler Steuern und Sondersteuern) in den EU 15-Ländern



Quelle: *OECD* (div. Jg.).

Hinweis: Daten für Portugal beziehen sich auf die Jahre 1989 und 2000.

Abbildung 2: Körperschaftsteuerquoten in den EU 15-Ländern

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kapitalgesellschaften an allen Unternehmen verursacht wird. Einnahmenzuwächse können ferner durch einen überproportionalen Anstieg der Gewinne von Kapitalgesellschaften ausgelöst werden. Schließlich zeichnen auch direkte steuerpolitische Maßnahmen für die Entwicklungen verantwortlich, da in vielen Ländern gleichzeitig mit der Verringerung der Spitzensätze oft Abschreibungsvergünstigungen, Investitionszulagen und weitere Ausnahmeregelungen reduziert oder eliminiert wurden (vgl. *Bach* et al. 2001). Nominale Steuersätze und Körperschaftsteuerquoten geben offenbar nur unzureichend Auskunft über steuerpolitische Entwicklungen in den EU 15-Ländern.

Als alternative Maßstäbe zur Beschreibung der Kapitalbesteuerung werden deshalb häufig Effektivsteuersätze herangezogen, die sowohl Änderungen der Tarife als auch der rechtlichen Vorschriften zur Ermittlung der Bemessungsgrundlagen berücksichtigen. Modellrechnungen von *Devereux / Griffith / Klemm* (2002) zeigen, dass in jeweils 10 von 12 untersuchten EU 15-Ländern durchschnittliche und marginale effektive Körperschaftsteuersätze seit den 1980er Jahren gesunken sind. Nach diesen Kalkulationen übersteigen die Tarifentlastungseffekte bei den *Körperschaftsteuern* in der Regel die Belastungseffekte durch eine Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage. Die dabei für die Belastungsvergleiche benutzte prospektive Berechnungsmethode ist jedoch nicht unproblematisch.[2] Durch Körperschaftsteuern werden außerdem nur die Teile der Kapitaleinkommen erfasst, die in Kapitalgesellschaften erwirtschaftet werden. Gewinne von Personengesellschaften oder Kapitaleinkünfte privater Haushalte, die vorwiegend durch Einkommensteuern belastet werden, bleiben ebenso unberücksichtigt wie die Belastung von Kapital durch Vermögenssteuern. Effektive (oder ‚implizite') Kapitalsteuersätze, die Einkommen- und Vermögenssteuern einbeziehen, liefern deshalb ein umfassenderes Bild von der tatsächlichen *Kapitalsteuerbelastung*.

Zur Ermittlung effektiver Kapitalsteuersätze existieren mehrere Verfahren, die sich zwar nicht in ihrer prinzipiellen Methodik, jedoch im Detail bei der Zurech-

---

2 Zur Kalkulation müssen restriktive Annahmen über Finanzierung oder Verwendung von standardisierten Investitionen gemacht werden. Die Rechnungen gehen von hypothetischen Investitionsvorhaben gedachter Modellunternehmen im verarbeitenden Gewerbe aus. Die Resultate sind außerdem sensitiv auf Änderungen der als konstant angenommenen fiktiven ökonomischen Rahmenbedingungen. Zur Beschreibung der tatsächlichen Entwicklung der Kapitalbesteuerung über die Zeit sind die mit realen Makrodaten retrospektiv ermittelten effektiven Durchschnittssteuersätze möglicherweise besser geeignet. Zu deren Kalkulation werden reale Steuerträge in Verhältnis zur makroökonomischen Bemessungsgrundlage gesetzt. Somit beziehen sie alle Charakteristika der Besteuerung (Tarif, Bemessungsgrundlagen, Steuerkredite etc.) ein und messen daher die de facto Steuerlasten. Die Methodik beruht ursprünglich auf einer Arbeit von *Mendoza / Razin / Tesar* (1994). *Hettich / Schmidt* (2001) ermitteln so für 1980 – 1996 einen deutlichen Rückgang der effektiven Körperschaftsteuerbelastung in Belgien, Deutschland, Frankreich und Großbritannien; Italien, Schweden und die Niederlande weisen demgegenüber einen moderaten Anstieg aus. Für andere EU-Länder liegen keine Daten vor. Einen ausführlichen Überblick über alternative Methoden und Probleme der Ermittlung von steuerlichen Effektivbelastungen von Arbeit und Kapital bietet der Sammelband von *Sorensen* (2004).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nung einzelner Steuer- und Einkommensgrößen auf den Faktor Kapital unterscheiden. Tabelle 1 illustriert die Entwicklung effektiver Kapitalsteuersätze aller EU 15-Länder von 1970 bis 1998 nach den Berechnungen von *Martinez-Mongay* (2000).[3] Dabei zeigt sich zwar eine Konvergenz der Kapitalsteuersätze, es finden sich aber keine Anzeichen für eine generelle Verringerung der Kapitalsteuerlasten. Im ungewichteten Mittel sind die effektiven Kapitalsteuersätze seit 1970 von ca. 17 % auf rd. 24 % im Jahr 1998 angestiegen. Nur Deutschland, Großbritannien und Irland verzeichneten in diesem Zeitraum einen moderaten Rückgang.

Tabelle 1

Effektive durchschnittliche Kapitalbesteuerung in den EU 15-Ländern

Mitgliedsland	1970	1980	1990	1998
Belgien	16,0	21,3	20,1	23,8
Dänemark	23,3	20,9	23,1	28,4
Deutschland	18,3	19,0	16,2	15,4
Finnland	14,6	13,2	15,2	24,3
Frankreich	15,5	17,7	17,9	21,6
Griechenland	9,2	8,6	12,4	20,3
Großbritannien	35,2	31,8	34,4	34,1
Irland	26,9	18,5	18,9	20,5
Italien	11,9	15,8	22,7	25,5
Luxemburg	13,7	27,4	31,0	34,3
Niederlande	19,5	22,5	21,5	24,3
Österreich	15,5	16,9	17,5	19,2
Portugal	9,2	8,2	18,0	22,1
Schweden	20,1	17,8	22,4	28,5
Spanien	8,9	11,6	19,9	18,5
ungew. Durchschnitt	17,2	18,1	20,8	24,1
Standardabweichung	7,2	6,4	5,7	5,4
Variationskoeffizient	0,418	0,354	0,275	0,226

Quelle: *Martinez-Mongay* (2000).

Insgesamt sind die dargestellten Entwicklungen nur bedingt mit gängigen Vorstellungen von der Erosion der Kapitalsteuern als Folge einer Konkurrenz der Staaten um mobiles Kapital vereinbar. Es ist offenbar auch die Möglichkeit zu erwägen, dass der Steuerwettbewerb im internationalen Zusammenhang überhaupt

[3] Dabei wird der Steuersatz KETG von *Martinez-Mongay* (2000) herangezogen. Vergleichbare Resultate zeigen sich, verwendet man Kalkulationen von *Volkerink / de Haan* (2000) und *Carey / Tchilinguirian* (2000).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nicht wirkt. Ebenso könnte aber die Logik des Steuerwettbewerbs erheblich komplexer sein, als sie sich in der einfachen These vom Unterbietungskonkurrenz darstellt. Diese Fragen sollen nachfolgend diskutiert werden.

C. Die Logik(en) des Steuerwettbewerbs

I. Das neoklassische Standardmodell des Steuerwettbewerbs

Die moderne wohlfahrtstheoretische Analyse des Kapitalsteuerwettbewerbs geht auf Arbeiten von *Zodrow / Mieszkowski* (1986) und von *Wilson* (1986) [nachfolgend ZMW] zurück, die das gängige neoklassische Standardmodell entwickeln. ZMW zeigen, dass unter der Annahme vollständiger und kostenloser interregionaler Mobilität des Faktors Kapital, und gleichzeitiger Immobilität von Arbeit und Boden, regionale Jurisdiktionen eine gesamtwirtschaftlich suboptimale Kapitalbesteuerung verfolgen. Ausgangspunkt ist die Überlegung, dass die Opportunitätskosten der Kapitalbesteuerung auf subzentraler Ebene im Vergleich zur Referenzsituation ohne Kapitalmobilität ansteigen, da bei einer Steuererhöhung neben der Verringerung der privaten Nettoeinkommen zusätzlich mit einer Kapitalabwanderung in konkurrierende Niedrigsteuerregionen kalkuliert werden muss. Perfekt mobiles Kapital wandert ab, bis die Nettokapitalrendite in allen Jurisdiktionen der auf dem Weltkapitalmarkt erzielbaren Nettorendite entspricht. Durch die Besteuerung interregional mobilen Kapitals entstehen ökonomische Zusatzlasten, die von den Anbietern der immobilen Faktoren getragen werden. Aufgrund der wachsenden Opportunitätskosten sehen sich daher die Regierungen veranlasst, die Kapitalsteuern zu senken, wenn die Kapitalmobilität ansteigt. Die Reduktion der Kapitalsteuern in den Überlegungen von ZMW beruht somit auf einem Kalkül, das den Regeln der Optimalsteuertheorie folgt. Für die Regierungen ist es rational, die notwendigen Einnahmen durch Höherbesteuerung immobiler Faktoren zu gewinnen, da diese Steuern mit geringeren Verzerrungen verbunden sind. Das ZMW-Modell impliziert im Ergebnis eine effiziente Nullbesteuerung von Kapital, wenn die aus der Besteuerung immobiler Faktoren generierten Erträge ausreichend hoch sind, um die öffentlichen Leistungen zu finanzieren.

Eine gesamtwirtschaftlich suboptimale Kapitalbesteuerung ergibt sich, sofern ökonomische oder politische Restriktionen die aus immobilen Quellen erzielbaren Steuererträge limitieren (*Zodrow* 2003, S. 654). Ursache sind fiskalische Externalitäten der Kapitalsteuererhebung auf regionaler Ebene: Niedrigsteuerregionen profitieren von einer Kapitalzuwanderung, da die Produktionsmöglichkeiten und die lokale Steuerbasis ansteigen. Wenn die Regierungen die von ihrer Steuerpolitik generierten externen Effekte nicht berücksichtigen, wählen sie im symmetrischen Gleichgewicht zwar positive Steuersätze, die die marginalen Kosten einer Reduktion der Kapitalsteuern (sinkende Steuereinnahmen) und die marginalen Nutzen (Kapitalzufluss) gerade ausgleichen. Im Ergebnis stellen sich aber alle Einheiten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schlechter, da Steuersätze und Steueraufkommen überall fallen, die interregionale Kapitalallokation jedoch unverändert bleibt. Die Regierungen befinden sich in einer dem Gefangenendilemma vergleichbaren Situation: Um mobiles Kapital anzulocken und im Land zu halten ist eine Steuersenkung die individuell dominante Strategie, die aber zu einer kollektiv ineffizienten Kapitalsteuererosion führt. Nach diesen Vorstellungen ist es die strategische Interdependenz der Länder bzw. Regionen, die einen Kapitalsteuersenkungswettlauf verursacht. Nimmt eine Regierung Kapitalsteuersenkungen vor, ziehen verbundene Einheiten mit Entlastungen nach. Je größer dabei die Zahl der konkurrierenden Jurisdiktionen ist, desto stärker fallen die Steuersenkungstendenzen aus (*Hoyt* 1991).[4]

II. Erweiterungen des Standardmodells

Das Standardmodell von ZMW ist um zahlreiche Varianten erweitert worden. Thematisch geht es in den Erweiterungen häufig um das Problem, inwieweit die These von der Erosion der Kapitalbesteuerung unter alternativen Modellannahmen aufrecht erhalten werden muss. Einige zentrale theoretische Gesichtspunkte sollen nachfolgend skizziert werden.

So kann die Frage gestellt werden, weshalb die Regierungen sich nicht auf eine höhere Kapitalbesteuerung verständigen, um den Steuersenkungstendenzen im Wettbewerb um mobiles Kapital zu entgehen. Allgemeine spieltheoretische Überlegungen zeigen, dass in einem wiederholten Gefangenendilemma eine Kooperation erreicht werden kann, wenn die Akteure zukünftige Auszahlungen des Spiels nicht allzu hoch diskontieren (*Fudenberg / Tirole* 1991). Sind die Regierungen demnach hinreichend geduldig, könnte durch ein abgestimmtes Besteuerungsverhalten eine Kapitalsteuererosion verhindert werden (*Catenaro / Vidal* 2003). *Bucovetsky* (1991) und *Wilson* (1991) zeigen jedoch, dass die Annahme symmetrischer Ländergrößen im ZMW-Modell differierende Kooperationsanreize im Steuerwettbewerb verdeckt. Kleine Länder haben generell kein Interesse an einer Verständigung auf gemeinsame höhere Kapitalsteuern mit großen Ländern, da sie im paretoinferioren Nash-Gleichgewicht nicht nur eine geringere Kapitalsteuerbelastung wählen als große Länder, sondern dabei auch höhere Pro-Kopf-Nutzen für ihre Bürger erzielen. Hintergrund ist, dass steuerinduzierte Änderungen des Kapital-

[4] Aus dem ZMW-Modell geht jedoch nicht eindeutig hervor, ob sich die Regierungen an der Steuerpolitik der konkurrierenden Regionen orientieren. Da die Nettoverzinsung auf dem Weltmarkt bestimmt wird, befinden sich die Jurisdiktionen quasi in einer perfekten Konkurrenz, in der sie sich an Marktbedingungen anpassen müssen. Im kompetitiven Standardmodell bei vollkommener Kapitalmobilität sollte die Höhe der Kapitalsteuern in konkurrierenden Gebietskörperschaften die eigene Steuerpolitik daher nicht beeinflussen (*Brueckner / Saavedra* 2001). Sind die Einheiten allerdings ökonomisch so groß, dass sie mittels ihrer Politik Einfluss auf die Nettoverzinsung nehmen können, geht die Politik der anderen Gebietskörperschaften als Determinante in die steuerpolitischen Entscheidungen ein (z. B. *Wildasin* 1988).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stocks für große Länder pro Kopf weniger spürbar sind als für kleine Länder. Durch Steuersenkungen großer Länder steigt zwar die erzielbare Nettokapitalrendite, aus kleinen Ländern kann aber nur wenig Kapital je Einwohner attrahiert werden. Kleine Länder oder Regionen können durch Steuersenkungen dagegen relativ viel mobiles Kapital pro Kopf anlocken und die Nutzen der eigenen Bürger signifikant steigern.

Auch eine imperfekte Kapitalmobilität könnte einer Kapitalsteuererosion entgegen wirken. Empirische Studien zeigen, dass die internationale Mobilität von Realkapital erheblich geringer ist, als in Steuerwettbewerbsmodellen gewöhnlich unterstellt wird (*Feldstein / Horioka* 1980, *Bayoumi* 1990). Auch bei Finanzinvestitionen scheint die Anlagemobilität nicht so hoch, wie angenommen. Ursächlich sind neben verbleibenden Wechselkursrisiken und Kapitalverkehrskontrollen vor allem Informationsdefizite der ausländischen gegenüber heimischen Investoren (*Gordon / Bovenberg* 1996). Speziell eine hohe ex post-Immobilität von Realinvestitionen ermöglicht nach diesen Vorstellungen eine höhere Belastung der Kapitaleinkommen. Bei Unternehmensansiedlungen entstehen häufig hohe standortspezifische Renten, die von den Quellenstaaten steuerlich abgeschöpft werden könnten. Allerdings erzeugt das Risiko eines hold up durch die Regierungen der Quellenländer ein fundamentales Glaubwürdigkeitsproblem bei der internationalen Kapitalbesteuerung (z. B. *Janeba* 2000). Wenn die Regierungen nicht glaubhaft zusichern können, auf eine ex post-Ausbeutung der Standortrenten zu verzichten, werden die im Wettbewerb um ex ante mobile Investitionen stehenden Akteure versuchen, die Glaubwürdigkeitsdefizite durch (Steuer-)Subventionen und temporäre Steuerbefreiungen bei der Kapitalansiedlung, zu mildern (*Doyle / van Wijnbergen* 1994, *Haucap / Hartwich* 2005). Im Ergebnis ist dann aber unklar, ob die ex post-Immobilität einen Wettlauf der Kapitalsteuern nach unten bremst, da gegenläufige Effekte wirksam werden.

Einer Kapitalsteuererosion wird möglicherweise auch durch die äquivalente Verknüpfung von Steuern und Staatsausgaben begegnet. Die Idee ist, dass das öffentliche Infrastrukturangebot, wie z. B. die Verkehrsinfrastruktur, Ver- und Entsorgungseinrichtungen oder das öffentliche Kommunikationssystem, die Produktivität privater Investitionen steigert. Im Wettbewerb könnten die Regierungen höhere Kapitalsteuern erheben, wenn der höheren Steuerbelastung produktivitätssteigernde Staatsleistungen gegenüber stehen (z. B. *Richter / Seitz / Wiegard* 1996, *Keen / Marchand* 1997). Kapitalsteuern stellen dann ein Entgelt für die Nutzung produktiver öffentlicher Güter dar (*Oates / Schwab* 1991). Aus diesem Blickwinkel ist die isolierte Betrachtung der Steuerlasten verfehlt; vielmehr sollte die Konkurrenzfähigkeit des gesamten Steuern-Ausgabenbündels eines Landes im Fiskalwettbewerb analysiert werden. Im Sinne der Überlegungen von *Tiebout* (1956) würden Hochsteuerländer mit hoher Infrastrukturqualität und Niedrigsteuerländer mit geringerer Qualität der öffentlichen Infrastruktur in einem Gleichgewicht nebeneinander bestehen. Da z. B. auch öffentliche Sicherheit und sozialer Frieden als produktivitätssteigernde Standortfaktoren angesehen werden, ist vorstellbar,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dass international mobile Unternehmen sogar zur Finanzierung dieser öffentlichen Güter beitragen (*Alesina / Perotti* 1996). Mit einer gegenseitigen Unterbietungskonkurrenz bei Kapitalsteuern und Sozialleistungen wäre dann nicht zu rechnen. Ähnlich vermuten *Baldwin / Krugman* (2004), dass Agglomerationseffekte einer Konvergenz der Kapitalsteuern nach unten entgegen wirken. Nach dieser Auffassung verfügen die Kernländer der EU über gewachsene Agglomerationsvorteile. Sie könnten aufgrund der generierten standortspezifischen Renten höhere Kapitalsteuern erheben als die Länder der EU-Peripherie.

Allerdings sind Zweifel angebracht, ob eine äquivalente Verknüpfung von Kapitalsteuerlast, Agglomerationsvorteilen und öffentlichem Infrastrukturangebot im internationalen Fiskalwettbewerb möglich ist. Grundsätzlich können Kapitalsteuern eher nach dem Äquivalenzprinzip erhoben werden, je stärker ausgeprägt der Privatgutcharakter der öffentlichen Vorleistungen ist. Sind im Fiskalwettbewerb zwischen Nationalstaaten aber vorwiegend öffentliche Güter mit geringen Nutzungsrivalitäten von Relevanz, erweisen sich äquivalenztheoretische Überlegungen zur Finanzierung der Leistungen als „gegenstandslos" (*Richter / Seitz / Wiegard* 1996, S. 26), da eine Kostendeckung über die Besteuerung der Infrastrukturnutzer nicht erreicht werden kann (*Sinn* 1997). Diese Zweifel werden verstärkt, wenn multinationale Unternehmen ihre Steuerlasten durch rein buchmäßige Aufwands- und Ertragsverlagerungen zwischen Hoch- und Niedrigsteuerländern verringern können. Durch die damit eröffnete Möglichkeit einer Entkopplung von Infrastrukturnutzung, unternehmerischer Wertschöpfung und Steuerzahlung wird eine Äquivalenzbesteuerung zur Finanzierung der Vorleistungen erheblich erschwert.

Der kursorische Überblick zeigt, dass Befürchtungen eines Kapitalsteuersenkungswettlaufs durch die besprochenen Theoriemodifikationen zumindest partiell gedämpft werden. Alle Modelle vernachlässigen jedoch vollständig die politökonomischen und institutionellen Mechanismen, welche die Anreize und die Reaktionsmöglichkeiten der Regierungen im Wettbewerb um international mobiles Kapital entscheidend prägen können.

III. Zur politischen Ökonomik der Kapitalbesteuerung

Im Unterschied zu den vielen Arbeiten, die den Wettbewerb der Länder um mobiles Kapital aus wohlfahrtstheoretischer Sicht analysieren, erfolgen theoretische Abhandlungen aus einer dezidiert politökonomischen Theorieperspektive vergleichsweise spärlich. *Brennan / Buchanan* (1980) und *Edwards / Keen* (1996) gehen von dem worst case-scenario eines staatlichen Leviathan aus, der durch demokratische Entscheidungsmechanismen nicht an der Ausbeutung der Steuerzahler gehindert werden kann. Internationale Offenheit kann in diesen Modellen einen Ausbeutungsschutz für die Kapitalanbieter darstellen. *Stefan Sinn* (1992) zeigt in einem Modell des begrenzten Leviathanstaates, in dem die Regierungen einer

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wirksamen Wiederwahlrestriktion unterliegen, dass Kapitalmobilität über Ländergrenzen hinweg auch eine indirekte Schutzfunktion für die Anbieter immobiler Faktoren erbringen kann. In ihren theoretischen Implikationen für die Entwicklung der Kapitalbesteuerung bei zunehmender Kapitalmobilität unterscheiden sich diese Arbeiten allerdings nicht von den Modellen mit einer annahmegemäß benevolenten Regierung.

Eine völlig andere Sichtweise wird demgegenüber in der vor allem in der Politikwissenschaft entwickelten Kompensationshypothese vertreten (*Cameron* 1978, *Katzenstein* 1985, *Rodrik* 1998). Die Grundidee der Argumentation ist, dass die Verflechtung nationaler Ökonomien im Zuge der Globalisierung das Bedürfnis der Bevölkerung nach sozialer Absicherung verstärkt (*Rodrik* 1997, *Agell* 2001). Durch die fortschreitende Integration der Märkte verschärfen sich Einkommensunsicherheiten der privaten Wirtschaftssubjekte. Die Unternehmen sind einem erhöhten Wettbewerbsdruck ausgesetzt, der sie z. B. zu Umstrukturierungsmaßnahmen zwingt. In der Folge steigen die individuellen Erwerbslosigkeitsrisiken, was sich in einer vermehrten Nachfrage nach sozialer Sicherung durch den Staat niederschlägt. Mit der internationalen Kapitalmobilität nehmen deshalb nicht nur die ökonomischen Opportunitätskosten der Kapitalbesteuerung, sondern auch die politischen Grenznutzen der Sozialleistungen zu.

Die Finanzierung einer wachsenden Nachfrage nach sozialen Sicherungsleistungen stellt nun die Regierungen vor ein politisches Dilemma (*Swank / Steinmo* 2002). Eine stärkere Belastung des Faktors Arbeit ist schwer durchsetzbar, da auch eine wachsende Abgabenlast auf Arbeit in der Konkurrenz um Direktinvestitionen immer stärker als Standortnachteil angesehen wird. Ferner sind vermehrt politische Widerstände gegen Steuern und Sozialabgaben, die den Faktor Arbeit belasten, auszumachen. Eine Ausweitung der öffentlichen Verschuldung zur Finanzierung der Sozialausgaben kommt in westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten angesichts hoher Schuldenquoten ebenfalls kaum noch infrage. Damit steigen Anreize der Regierungen, trotz der erzeugten Wohlfahrtsverluste international mobiles Kapital höher zu besteuern.[5]

In Einklang mit diesen Vorstellungen modellieren *Persson / Tabellini* (1992) die Besteuerung international mobilen Kapitals in einem Medianwähleransatz. Ausgangspunkt ist eine Ökonomie mit linkssteiler Einkommensverteilung, in der der Medianwähler positive Kapitalsteuern zur Finanzierung von Umverteilung wünscht. Da die Wähler den Anreiz der Regierung kennen, die Steuern in der Konkurrenz um mobiles Kapital zu senken, delegiert der Medianwähler die Regierungsverantwortung strategisch an eine Linkspartei, in dem Wissen, dass diese eine ausgeprägte Neigung zu einer höheren Kapitalbesteuerung haben. Dabei wird vom Medianwähler antizipiert, dass die Regierungen im Ausland als Reaktion auf eine

[5] Selbst wenn die materielle Inzidenz die immobilen Faktoren trifft, sind die politischen Kosten der ineffizienten Kapitalbesteuerung geringer, da sie aus Gerechtigkeitsüberlegungen eher akzeptiert werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

höhere Inlandsbesteuerung die Kapitalsteuern weniger stark verringern. Die Linksverschiebung der politischen Kräfteverhältnisse führt diesen Überlegungen zufolge zu einer geringeren Erosion der Kapitalsteuern.

Die besprochenen politökonomischen Modelle vernachlässigen allerdings die institutionelle Dimension der steuerpolitischen Entscheidungsfindung. Es wird davon ausgegangen, dass die Akteure keinen institutionellen Restriktionen bei der Festlegung ihrer politischen Reaktionen unterliegen. Damit wird man aber der Realität nicht gerecht. Theoretische Analysen politischer Systeme lassen den Schluss zu, dass die Anpassungsfähigkeit an externe Schocks von der Zahl und der ideologischen Distanz relevanter Vetoakteure bestimmt ist, ohne deren Zustimmung eine Politikänderung nicht möglich ist (*Tsebelis* 2002, *Cox / McCubbins* 2001). Die Idee ist, dass aufgrund von Verteilungskonflikten zwischen den Vetoakteuren die politischen Transaktionskosten einer Steueränderung zunehmen. In Systemen mit vielen Vetospielern sind daher langsamere und schwächere Reaktionen auf Veränderungen der internationalen steuerpolitischen Rahmenbedingungen zu erwarten (*Ashworth / Heyndels* 2001). Diesem Ansatz zufolge hemmen beispielsweise Koalitionsregierungen die Anpassung an Steuersenkungen in anderen Ländern (*Hallerberg / Basinger* 1998, *Wagschal* 1999, *Basinger / Hallerberg* 2004). Koalitionsregierungen fällt es nach gängiger Auffassung auch grundsätzlich schwerer, sich auf Ausgabenkürzungen zu verständigen, die ihre jeweilige Klientel belasten. Der höhere Ausgabendruck könnte sich nicht nur in einer höheren Verschuldungsneigung (*Roubini / Sachs* 1989), sondern auch in einer höheren Steuerlast niederschlagen. Weitere Akteure, deren explizite Zustimmung zu einer Steuerreform notwendig ist, wie z. B. eine zweite legislative Kammer oder ein Präsident, können die Anpassungsfähigkeit in der internationalen Steuerkonkurrenz zusätzlich verringern.[6]

Insgesamt illustrieren diese Ausführungen, dass politische Nutzen- und Kostenerwägungen das ökonomische Kalkül, das hinter der Logik der Unterbietungskonkurrenz steht, ganz erheblich modifizieren. Es gibt offenbar zahlreiche Einflussfaktoren der Besteuerung, die einer Kapitalsteuererosion und einer ‚kompetitiven' Kapitalsteueranpassung entgegen wirken können. Im nachfolgenden Abschnitt werden die angestellten Überlegungen mit Blick auf ihre empirische Relevanz für die Kapitalbesteuerung in den EU 15-Ländern überprüft.

[6] *Basinger / Hallerberg* (2004) vermuten darüber hinaus, dass die Regierungen in ihren Entscheidungen eine zusätzliche Interdependenz berücksichtigen. Mit höheren Transaktionskosten der Steueranpassung in konkurrierenden Ländern mit vielen Vetospielern verringert sich der Anreiz zu eigenen Steuersenkungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

D. Empirische Analyse der Kapitalbesteuerung in den EU 15-Ländern

I. Überblick über bisherige Studien

Im Mittelpunkt bisheriger quantitativer Untersuchungen der Bestimmungsfaktoren der internationalen Kapitalbesteuerung steht die Frage, inwieweit eine stärkere ökonomische Verflechtung und ein Abbau von Kapitalverkehrsrestriktionen in OECD-Ländern den von der Standardtheorie des Steuerwettbewerbs erwarteten negativen Einfluss auf die Höhe der Kapitalsteuern haben. Die Ergebnisse sind jedoch oft widersprüchlich und lassen keinen definitiven Schluss zu.[7]

Swank / Steinmo (2002) finden in Übereinstimmung mit der Standardtheorie einen signifikant negativen Zusammenhang zwischen der Höhe der nominalen Körperschaftsteuerspitzensätze einerseits und Maßstäben für Handelsverflechtung und Kapitalverkehrsliberalisierung andererseits. Auf der Basis effektiver makroökonomischer Durchschnittssätze ermitteln *Bretschger / Hettich* (2002) eine negative Beziehung der Körperschaftsteuerbelastung mit einem (korrigierten) Maß der Handelsoffenheit, finden aber keinen Zusammenhang mit der Höhe der Kapitalverkehrsrestriktionen. Unter Verwendung effektiver durchschnittlicher Kapitalsteuersätze entdecken *Rodrik* (1997) und *Garrett / Mitchell* (2002) eine negative Beziehung von Kapitalsteuerlasten mit der Handelsoffenheit, die aber von *Swank / Steinmo* (2002) nicht bestätigt werden kann. Eine Kapitalverkehrsliberalisierung ist nach *Rodrik* (1997) sogar positiv mit der Höhe der effektiven Kapitalsteuern assoziiert. *Garrett / Mitchell* (2002) und *Swank / Steinmo* (2002) können dieses, aus traditioneller Sicht unerwartete, Resultat jedoch nicht bestätigen. Keine der genannten Studien untersucht allerdings, ob die Kapitalsteuerpolitik auf Steueränderungen in anderen Ländern reagiert. Damit wird freilich ein zentraler Aspekt der Steuerwettbewerbstheorie ausgeblendet.

Die strategische Interdependenz der Länder im Kapitalsteuerwettbewerb wird in zwei neueren Arbeiten mithilfe räumlicher Korrelationsmodelle untersucht. *Devereux / Lockwood / Redoano* (2002) finden sowohl für die nominalen Körperschaftsteuerspitzensätze als auch für die effektiven Körperschaftsteuerdurchschnittssätze einen positiven Reaktionszusammenhang für 21 OECD-Länder im Zeitraum 1983 – 1999. Darüber hinaus zeigen die Autoren, dass Länder mit überdurchschnittlich hohen Körperschaftsteuersätzen auf eine Verringerung der Steuern in anderen Ländern mit überdurchschnittlichen Steuersenkungen reagieren. *Altshuler / Goodspeed* (2002) ermitteln ebenfalls eine positive Interdependenz der Körperschaftsteuerquoten und liefern damit ein weiteres Indiz für einen strategischen Reaktionszusammenhang der Politiken im Steuerwettbewerb. Die Ergebnisse sind allerdings nur sehr vorsichtig zu interpretieren, da volkswirtschaftliche

[7] Dabei verwenden einige Autoren (z. B. *Garrett* 1995) mit Körperschaftsteuerquoten einen wenig geeigneten Indikator der Kapitalsteuerbelastung. Einen Überblick über Ergebnisse und Probleme älterer Studien geben *Schulze / Ursprung* (1999).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Steuerquoten keine steuerpolitischen Handlungsparameter sind.[8] Die Ergebnisse beziehen sich jedoch nur auf die Körperschaftsbesteuerung, die aber nur einen Teil der gesamten Kapitalsteuerbelastung ausmacht. Ferner finden politische Kontrollvariablen in beiden Arbeiten keinen Eingang in die Regressionen.

Die folgenden Schätzungen integrieren die unterschiedlichen empirischen Ansätze für die EU 15-Länder. Ziel der Untersuchung ist zu prüfen, inwieweit die EU 15-Staaten bei einem umfassenderen Maß für die Kapitalbesteuerung den Theorien des Steuerwettbewerbs folgen. Insbesondere wird untersucht, ob und in welchem Maße die Regierungen auf Änderungen der Steuerpolitik in den anderen Ländern reagieren, ob also eine strategische Interdependenz bei der Kapitalbesteuerung ausgemacht werden kann.

II. Modell, Variablen und Methodik

Das zu schätzende Basismodell ist gegeben als:

$$\begin{aligned}\tau_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 \tau_{i,t-1} + \beta_2 \mathrm{EUTAX}_{j,t-1} + \beta_3 \mathrm{ECON}_{i,t-1} + \beta_4 \mathrm{POL}_{i,t-1} \\ + \beta_5 (\mathrm{EUTAX}_{i,t-1} \cdot \mathrm{POL}_{i,t-1}) + \eta_i + T_t + \varepsilon_{i,t}\end{aligned}$$

Dabei bezeichnet die abhängige Variable $\tau_{i,t}$ die Höhe des Kapitalsteuersatzes in Land i im Jahr t. Zur Messung der Kapitalsteuerbelastung $\tau_{i,t}$ wird der effektive durchschnittliche Kapitalsteuersatz KETG von *Martinez-Mongay* (2000) verwendet. Es liegen für alle EU 15-Länder Daten für den Zeitraum 1970 – 1998 vor. Da die Steuerpolitik der Staaten vermutlich hohe Persistenz aufweist, wird die um eine Periode verzögerte abhängige Variable $\tau_{i,t-1}$ als Regressor in die Schätzung aufgenommen. Das erwartete Vorzeichen von β_1 ist positiv.

Die Steuerpolitik aller anderen Staaten j aus Sicht des Landes i wird durch $\mathrm{EUTAX}_{j,t-1}$ modelliert. EUTAX ist dabei das gewichtete Mittel der Kapitalsteuersätze aller Länder $j \neq$ i ermittelt, mit

$$\mathrm{EUTAX}_{j,t-1} \equiv \sum_{j \neq i} \varpi_{ij} \tau_{j,t-1} \ , \quad \text{und} \quad \sum \varpi_{ij} = 1 \ ,$$

wobei ϖ_{ij} die Gewichte darstellen, mit denen die Kapitalsteuerpolitik der anderen Länder j annahmegemäß in die steuerpolitische Entscheidung des Landes i eingehen. Durch die Wahl der Gewichte werden mithin ad hoc-Hypothesen aufgestellt, zwischen welchen Ländern eine intensive Konkurrenzbeziehung besteht.[9]

[8] Überdies verwenden *Altshuler / Goodspeed* keinen Maßstab für die Kapitalmobilität und sie gehen bei ihren Berechnungen davon aus, dass eine Steuerkonkurrenz nur zwischen benachbarten Ländern stattfindet.

[9] Hier sind zahlreiche Möglichkeiten vorstellbar (z. B. *Beck* 2004), die von der geographischen Nähe über die ökonomische Verbundenheit bis zur politischen Affinität der Regierungen reichen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In den nachfolgenden Schätzungen werden vereinfachend nur zwei Gewichtungsschemata verwendet: (i) eine Gleichgewichtung der Kapitalsteuersätze aller Länder, (ii) eine Gewichtung der Kapitalsteuersätze mit dem Bruttoinlandsprodukt. Während bei Gewichtung (i) davon ausgegangen wird, dass für die Regierungen die Steuersätze aller anderen Länder gleich bedeutend sind, wird in Schema (ii) unterstellt, dass die Länder mit den ökonomisch großen Ländern intensiver konkurrieren. Da Anpassungsreaktionen Zeit erfordern, wird EUTAX mit einer Verzögerung von einer Periode eingesetzt. Für $\beta_2 > 0$ besteht eine positive Reaktionsverbundenheit, und die Länder nehmen gleichgerichtete Kapitalsteueränderungen in der Folgeperiode vor.

ECON bezeichnet einen Vektor ökonomischer Kontrollvariablen, die vermutlich Einfluss auf die Kapitalbesteuerung haben. IMFCAP misst bestehende Kapitalverkehrskontrollen auf der Basis von Daten des IWF. Die Variable ist zwischen 0 und 1 codiert, wobei höhere Werte stärkere Restriktionen des internationalen Kapitalverkehrs anzeigen. IMFCAP erfasst die potentielle Kapitalmobilität und nicht tatsächlich erfolgte Kapitalbewegungen. Dem liegt die Überlegung zugrunde, dass bereits die glaubwürdige exit-Drohung durch Kapitalanbieter ausreichend sein sollte, die Regierungen zu einer Revision der Kapitalbesteuerung zu bewegen. OPEN beschreibt die (logarithmierte) Summe aus Import- und Exportquoten und ist Indikator für die internationale Handelsintegration eines Landes. Da kleine Länder üblicherweise eine stärkere ökonomische Verflechtung aufweisen, wird OPEN um die Bevölkerungsgröße korrigiert.[10] POP ist die (logarithmierte) Bevölkerungsgröße des Landes, die aufgenommen wird, um Unterschiede in der Besteuerung zwischen kleinen und großen Ländern zu erfassen. GOVINV bezeichnet den Anteil der öffentlichen Investitionen am BIP als Proxyvariable für die Qualität der öffentlichen Infrastruktur. OLDPOP beschreibt den Bevölkerungsanteil der über 65-jährigen, und misst einen besonderen sozialpolitischen Ausgabendruck. TAXQUOTA ist die Abgabenquote des Landes, die ein Indikator für die verfügbaren Mittel des Staates ist. DEBT ist die Staatsschuldenquote und GWGDP bezeichnet die reale Wachstumsrate der Ökonomie. Alle ECON-Variablen werden um ein Jahr verzögert.

POL ist ein Vektor politischer Erklärungsfaktoren. CHECKS beschreibt Restriktionen durch institutionelle Vetopunkte in allen legislativen Kammern, korrigiert um die ideologische Nähe und den Grad politischer Unabhängigkeit der Akteure. Ferner werden eine Indikatorvariable für Jahre, in denen Parlamentswahlen stattfanden (ELECTY), und eine Variable, die den Anteil der Mandatsträger von Linksparteien an der Gesamtzahl der Regierungsmandate im Parlament angibt (LEFTGOV), in die Gleichungen aufgenommen. Mit Ausnahme von ELECTY gehen auch alle politischen Variablen mit einer einperiodigen Verzögerung ein.

[10] Dazu werden in einer einfachen Panelschätzung die Export- und Importquoten auf die Population regressiert, und die Residuen dieser Schätzung als Maß für die Handelsintegration verwendet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Durch den Interaktionsterm $\text{EUTAX}_{j,t-1} \cdot \text{POL}_{i,t-1}$ werden konditionale Effekte politischer Kontrollvariablen auf die Anpassungsreaktion der Staaten gemessen. Dies erfolgt zum Test der Hypothesen, die die Reaktionsgeschwindigkeit und -intensität von politisch-institutionellen Faktoren beeinflusst sehen. Alle Interaktionen werden mit einer Verzögerung von einer Periode generiert. Zur Kontrolle unbeobachteter Heterogenität werden außerdem länderspezifische Effekte η_i modelliert. Ferner wird ein gemeinsamer Zeittrend T_t in das Modell aufgenommen. ε bezeichnet schließlich den Fehlerterm.

Für die Wahl der Schätzmethodik sind insbesondere Endogenitätsprobleme von Bedeutung. In den Regressionen können zunächst die Variablen TAXQUOTA, DEBT und GWGDP nicht als unabhängig von der Höhe der Kapitalbesteuerung angesehen werden. Ist die Steuerpolitik der Länder strategisch interdependent, ist eine wechselseitige Beziehung von EUTAX mit τ ebenfalls gegeben. Ferner erzeugt die Verwendung einer verzögerten abhängigen Variable τ_{t-1} bei gleichzeitiger Berücksichtigung länderspezifischer Effekte η_i zwangsläufig eine Endogenitätsverzerrung (*Nickell* 1981). Zur Korrektur dieser Probleme wird daher der Instrumentvariablen-GMM-Schätzer von *Arellano / Bond* (1991) verwendet. Dabei werden länderfixe Effekte durch die Bildung erster Differenzen herausgerechnet und die endogenen Regressoren durch mehrperiodisch verzögerte Niveaus der Variablen instrumentiert.

III. Ergebnisse

Die Schätzergebnisse sind in Tabelle 2 dargestellt. Die Spalten (1) und (2) zeigen die Resultate, wenn keine politischen Variablen berücksichtigt werden. In Modell (1) werden die Steuersätze der anderen EU15-Länder gleich gewichtet; in Spezifikation (2) sind die Kapitalsteuersätze der Länder mit dem Bruttoinlandsprodukt gewichtet.

Die verzögerte abhängige Variable τ_{t-1} hat in allen Spezifikationen einen hochsignifikanten Koeffizienten von ca. 0,7. Dies bestärkt die Vermutung, dass die Steuerpolitik der EU15-Staaten hohe Persistenz aufweist. EUTAX ist den Modellspezifikationen (1) und (2) jedoch nicht mit τ korreliert. Es kann mithin kein Zusammenhang zwischen den Kapitalsteuern der konkurrierenden EU15-Länder und der Steuerpolitik gefunden werden, sofern nicht für politisch-institutionelle Einflussfaktoren kontrolliert wird.

Grundlegend anders zeigt jedoch EUTAX in allen Modellspezifikationen einen signifikant positiven Zusammenhang mit τ, wenn die institutionellen Rahmenbedingungen der steuerpolitischen Entscheidungen berücksichtigt werden.[11] Der

[11] Da CHECKS erst für Jahre ab 1975 verfügbar ist, verringert sich zwar der Stichprobenumfang erheblich. Allerdings zeigen Kontrollschätzungen, dass die ursprünglichen Ergebnisse nicht revidiert werden müssen, wenn die Modelle (1) und (2) mit dem verkürzten Sample erneut geschätzt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2

Determinanten der effektiven Kapitalbesteuerung in EU 15-Ländern

	abhängige Variable: effektiver Kapitalsteuersatz τ					
erklärende Variablen:	(1) ungew.	(2) BIP-gew	(3) ungew.	(4) BIP-gew.	(5) ungew.	(6) BIP-gew.
$\tau(t-1)$	0.729 (0.000)***	0.729 (0.000)***	0.711 (0.000)**	0.735 (0.000)***	0.747 (0.000)***	0.774 (0.000)***
EUTAX $(t-1)$	0.038 (0.795)	0.033 (0.768)	0.415 (0.031)**	0.811 (0.002)***	0.444 (0.012)**	0.855 (0.003)***
CHECKS $(t-1)$			2.783 (0.001)***	3.104 (0.005)***	2.493 (0.001)***	3.222 (0.007)***
(EUTAX*CHECKS) $(t-1)$			–0.137 (0.001)***	–0.149 (0.006)***	–0.128 (0.001)***	–0.156 (0.008)***
IMFCAP $(t-1)$	–1.988 (0.002)***	–2.031 (0.004)***	–2.065 (0.003)***	–2.123 (0.015)**	–1.795 (0.006)***	–1.916 (0.009)***
OPEN $(t-1)$	3.049 (0.044)**	2.984 (0.050)*	2.512 (0.129)	2.104 (0.250)	2.838 (0.105)	2.395 (0.192)
GOVINV $(t-1)$	0.218 (0.011)**	0.222 (0.009)***	0.299 (0.042)**	0.348 (0.016)**	0.330 (0.032)**	0.384 (0.010)**
TAXQUOTA (t-1)	–0.113 (0.040)**	–0.112 (0.043)**	–0.102 (0.044)**	–0.112 (0.021)**	–0.079 (0.142)	–0.096 (0.062)*
GWGDP $(t-1)$	0.079 (0.194)	0.076 (0.200)	0.128 (0.001)***	0.108 (0.007)***	0.136 (0.001)***	0.119 (0.004)***
DEBT $(t-1)$	0.028 (0.009)***	0.028 (0.008)***	0.021 (0.041)**	0.027 (0.006)***	0.021 (0.024)**	0.027 (0.002)***
OLDPOP $(t-1)$	0.411 (0.015)**	0.419 (0.010)***	0.318 (0.102)	0.376 (0.040)**	0.273 (0.174)	0.331 (0.070)*
POP $(t-1)$	–2.640 (0.761)	–2.569 (0.767)	3.282 (0.605)	2.132 (0.725)	7.042 (0.326)	7.341 (0.247)
ELECTY					–0.375 (0.001)***	–0.381 (0.001)***
LEFTGOV $(t-1)$					–1.001 (0.087)*	–1.186 (0.068)*
T	–0.034 (0.502)	–0.047 (0.283)	0.022 (0.678)	–0.052 (0.299)	–0.010 (0.841)	–0.072 (0.117)
Beobachtungen / Länder	351 / 15	351 / 15	303 / 15	303 / 15	295 / 14	295 / 14
Sargan-Test (P-Wert)	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
AR2-Test (P-Wert)	0,182	0,184	0,552	0,453	0,597	0,634

Alle Schätzungen mit Instrumentvariablen-GMM-Schätzer nach *Arellano / Bond* (1991) – Schätzungen mit robusten Standardfehlern, P-Werte in Klammern – ***,**,* bezeichnen Signifikanz auf 1%, 5%, 10%-Niveau.

geschätzte Parameterwert von EUTAX ist bei einer BIP-Gewichtung der Kapitalsteuersätze in den Modellen (4) und (6) mit Werten um +0,8 ungefähr doppelt so groß wie bei Verwendung ungewichteter Sätze in den Gleichungen (3) und (5). Daraus können drei wichtige Schlussfolgerungen gezogen werden. Erstens deuten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Resultate darauf hin, dass Steueränderungen in den großen Ökonomien der EU 15 stärkere Reaktionen auslösen als Änderungen in kleineren Ländern. Zweitens zeigen die Ergebnisse für die Interaktionsvariable (EUTAX*CHECKS), dass offenbar ein *bedingt* positiver Reaktionszusammenhang der Kapitalsteuersätze zwischen den EU 15-Ländern besteht. Der Effekt einer Veränderung der Steuersätze in konkurrierenden Ländern wird durch politische Handlungsrestriktionen für die Exekutive bei einer größeren Zahl von Vetopunkten gebremst. Mit jedem zusätzlich in CHECKS gezählten Vetopunkt verringert sich die gleichgerichtete Anpassung Länder um ca. 0,15 Punkte. Drittens illustriert der hochsignifikant positive Koeffizient von CHECKS, dass Länder, in denen viele Akteure Einfluss auf die Finanzpolitik nehmen, ceteris paribus eine geringere Bereitschaft zu Kapitalsteuersenkungen haben.

In den Schätzungen kann ein hochsignifikant negativer Einfluss der Wahlvariable ELECTY ermittelt werden. Im Mittel sinken die effektiven Kapitalsteuersätze in einem Wahljahr um ca. 0,4 Prozentpunkte. Dieses Ergebnis steht offenkundig in Widerspruch zur These, dass die Regierungen über keine Handlungsfreiräume in der Steuerpolitik verfügen. Ebenfalls nicht in Einklang mit den theoretischen Vorhersagen steht der identifizierte negative Zusammenhang zwischen τ und der Linksorientierung der Regierung (LEFTGOV). Danach verfolgen linksgerichtete Regierungen eher eine Politik der Kapitalsteuersenkung als konservative und ‚rechte' Regierungen.

IMFCAP und OPEN, die beiden Variablen, die die Integration der Länder in die globale Ökonomie abbilden, verhalten sich konträr zur traditionellen Steuererosionsthese. In allen Spezifikationen ist ein Abbau der Kapitalverkehrsrestriktionen mit höheren effektiven Kapitalsteuersätzen verbunden. Ein vollständiger Abbau aller wesentlichen Restriktionen, wie er in den EU 15-Ländern zwischen 1970 und 1998 faktisch vollzogen wurde, geht nach diesen Schätzungen mit einem Anstieg der Kapitalsteuerlasten um ca. 2 Prozentpunkte einher. Ebenso ist die um die Bevölkerungsgröße korrigierte Handelsoffenheit stets positiv mit dem Kapitalsteuersatz τ korreliert, wobei die Koeffizienten jedoch nur in den Modellen (1) und (2) auf üblichem Konfidenzniveau signifikant sind. Beide Resultate sind grundsätzlich mit der Kompensationshypothese vereinbar, wonach die intensivere wirtschaftliche Verflechtung der Staaten zu einem Anstieg der Kapitalsteuerlasten führt. Sie widersprechen aber gängigen Vorstellungen von einer Erosion der Kapitalsteuern mit zunehmender Offenheit der Volkswirtschaften.

Die inländischen ökonomischen Determinanten der Kapitalsteuern weisen stabile Effekte aus. GOVINV hat stets ein positives Vorzeichen. Dies unterstützt zunächst die These, dass Länder, die für eine qualitative Verbesserung der Infrastruktur sorgen, höhere Kapitalsteuern durchsetzen können. Allerdings erhält man nahezu identische Ergebnisse, wenn statt der öffentlichen Investitionsquote die Staatskonsumquote in den Schätzungen eingesetzt wird. Insofern ist dieses Resultat nur sehr vorsichtig als Indiz für eine Annäherung an eine Äquivalenzbesteuerung zu

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

interpretieren.[12] Ferner zeigt sich, dass mit einer höheren Staatsschuldquote (DEBT) die Bereitschaft zu Kapitalsteuersenkungen geringer ist. Der Effekt fällt mit einer Steuererhöhung um 0,03 Prozentpunkte bei einem Anstieg der Schuldenquote um einen Punkt ökonomisch jedoch schwach aus. Erwartungsgemäß steigt der Druck, die Kapitalsteuern zu erhöhen, mit einem höheren Anteil der älteren Bevölkerung (OLDPOP). Die Abgabenquote TAXQUOTA ist dagegen mit τ negativ korreliert. Diesen Ergebnissen zufolge führt ein Anstieg der Steuern und steuerähnlichen Einnahmen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt zu einer Reduktion der Kapitalsteuerbelastung im folgenden Jahr. Die Wachstumsrate GWGDP ist stets positiv, und meist statistisch signifikant mit dem Satz τ verbunden. Wird stattdessen das Pro-Kopf-Niveau des BIP als Regressor verwendet, zeigt sich zwar ebenfalls eine positive, aber statistisch nicht von Null verschiedene Beziehung. Versteht man die Pro-Kopf-Einkommen als Maßstab für die Unterteilung in Kern- und Peripherieländer der EU, kann somit die Agglomerationsthese nicht bestätigt werden. Es kann keine Evidenz dafür gefunden werden, dass die Kapitalsteuersätze mit der Bevölkerungsgröße steigen. In keiner Schätzung ist der Koeffizient von POP statistisch von Null verschieden.

Tabelle 3 zeigt Ergebnisse von Robustheitstests mit anderen Spezifikationen der institutionellen Indikatoren für politische Schwierigkeiten eines Wechsels der Steuerpolitik. VPS misst die Zahl der Koalitionsparteien mit unterschiedlicher ideologischer Position nach Kalkulationen von *Tsebelis* (2002).[13] ENOP ist die effektive Zahl der Regierungsparteien. Zur Ermittlung von ENOP werden Koalitionsparteien mit einer größeren Zahl von Kabinettsmitgliedern höher gewichtet.[14] Es werden nur die Ergebnisse für den BIP-gewichteten Satz von EUTAX ausgewiesen. Da die Resultate für die ökonomischen Kontrollvariablen nahezu unverändert bleiben, wird auf eine Darstellung der Ergebnisse verzichtet. Die Resultate bestätigen prinzipiell die obigen Schätzungen. EUTAX ist in allen Gleichungen signifikant positiv, allerdings verringern sich die Koeffizienten gegenüber den Modellen in Tabelle 2. VPS und EUTAX*VPS sind immer mit den erwarteten Vorzeichen auf 10 %-Konfidenzniveau mit τ korreliert.[15] Auch für ENOP und die Interaktion EUTAX*ENOP können die oben ermittelten bedingten Reaktionszusammenhänge bestätigt werden.

---

12 Als alternativer Maßstab für die Qualität der Infrastruktur wurde auch die Zahl der Telefonanschlüsse je 1000 Einwohner verwendet. Es konnte jedoch kein Zusammenhang zur Kapitalsteuerhöhe ermittelt werden.

13 Der Wert wird nach oben korrigiert, wenn legislative Kammern unterschiedliche Mehrheiten aufweisen. Für Griechenland sind keine Daten verfügbar.

14 ENOP entspricht dem Kehrwert des Herfindahl-Index. Die Daten beruhen auf *Volkerink / de Haan* (2001). Für Luxemburg sind keine Daten verfügbar.

15 Die Ergebnisse für VPS sind nicht frei von Autokorrelation zweiter Ordnung. Durch Aufnahme einer um zwei Perioden verzögerten abhängigen Variable kann dieses Problem beseitigt werden. Die Resultate für EUTAX, VPS und die Interaktion EUTAX*VPS ändern sich dadurch praktisch nicht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3

Robustheitstests

	abhängige Variable: effektiver Kapitalsteuersatz τ			
erklärende Variablen:	(1)	(2)	(3)	(4)
$\tau\ (t-1)$	0,710 (0,000)***	0,745 (0,000)***	0,722 (0,000)***	0,742 (0,000)***
EUTAX $(t-1)$	0,232 (0,027)**	0,267 (0,002)***	0,627 (0,000)***	0,671 (0,000)***
VPS $(t-1)$	1,744 (0,021)**	1,894 (0,009)***		
(EUTAX*VPS) $(t-1)$	–0,074 (0,054)*	–0,082 (0,028)**		
ENOP $(t-1)$			6,393 (0,000)***	6,799 (0,000)***
(EUTAX*ENOP) $(t-1)$			–0,327 (0,000)***	–0,351 (0,000)***
ELECTY		-0,241 (0,053)*		-0,173 (0,329)
LEFTGOV $(t-1)$		–0,875 (0,172)		–1,039 (0,058)*
Beobachtungen / Länder	313 / 14	306 / 13	312 / 14	312 / 14
Sargan-Test (*P*-Wert)	1,000	1,000	1,000	1,000
AR2-Test (*P*-Wert)	0,047	0,048	0,335	0,289

Alle Schätzungen mit Instrumentvariablen-GMM-Schätzer nach *Arellano / Bond* (1991) – Schätzungen mit robusten Standardfehlern, *P*-Werte in Klammern – ***,**,* bezeichnen Signifikanz auf 1%, 5%, 10%-Niveau.

Gleichgerichtete Anpassungen signalisieren zunächst nur, dass die kapitalsteuerpolitischen Entscheidungen der Länder nicht unabhängig voneinander sind. Ein kompetitives Unterbieten ist mit einer positiven Steigung der Reaktionsfunktion ebenso vereinbar wie eine Koordination durch Verabredungen. Ein einfacher Test spricht allerdings für eine wettbewerbliche Anpassung. *Büttner* (2000, S. 122) argumentiert, dass abgestimmte Änderungen gleichzeitig erfolgen sollten, während Reaktionen auf eine Konkurrenzsituation vermutlich eher verzögert stattfinden. In Modellspezifikationen, in denen EUTAX ohne lag als erklärende Variable verwendet wird, kann aber kein entsprechender Zusammenhang gefunden werden. Demgegenüber finden die Ergebnisse volle Bestätigung, wenn mit einer Verzögerung von zwei Jahren geschätzt wird. Insofern ist von einer unabhängigen Anpassungsreaktion der Länder auszugehen.

Unklar ist weiter, ob gleichgerichtetes Verhalten auf einen Wettbewerb um mobiles Kapital oder auf einen politischen Rangordnungswettbewerb („yardstick competition“, *Besley / Case* 1995) zurückzuführen ist. Nach diesen Vorstellungen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

treffen die Wähler ihr Urteil über die Regierung anhand eines Vergleichs der Politiken im In- und im Ausland. Niedrigere Kapitalsteuern in anderen Ländern könnten als Ausweis einer inkompetenten Regierung angesehen werden. Damit wächst der Anreiz, die eigenen Kapitalsteuern als Reaktion auf Steuersenkungen in konkurrierenden Ländern ebenfalls zu verringern, um den Bürgern Kompetenz zu signalisieren. Ein indirekter Test spricht aber eher gegen diese These. Beruhen die Reaktionen der Regierungen auf dem Bestreben, in einer Rangordnungskonkurrenz nicht zurückzufallen, dann sollten auch bei der Besteuerung des Faktors Arbeit konditional gleichgerichtete Reaktionen festzustellen sein. Schätzungen, in denen die effektive Steuerbelastung des Faktors Arbeit als abhängige Variable durch diverse politische und ökonomische Variablen sowie durch die Steuersätze in den anderen EU-Ländern erklärt werden, zeigen aber keine mit einem Rangordnungswettbewerb übereinstimmenden Zusammenhänge. Es spricht deshalb wenig dafür, dass die geschätzten, bedingt positiven Reaktionsfunktionen bei Kapitalsteuern vorwiegend eine Rangordnungskonkurrenz abbilden.

E. Fazit

Als Ergebnis muss festgehalten werden, dass die traditionell wohlfahrtsökonomischen Theorien des Steuerwettbewerbs die Entwicklung der effektiven Kapitalsteuerlasten in den EU 15-Ländern nur unzureichend erklären können. In der empirischen Analyse finden sich weder überzeugende Hinweise auf einen Steuersenkungswettlauf, noch lässt sich die prognostizierte Höherbesteuerung der Kapitaleinkommen in bevölkerungsreichen Ländern feststellen. Die ermittelte positive Beziehung zwischen staatlichen Investitionen und Kapitalsteuersätzen deutet zwar darauf hin, dass durch Verbesserungen der öffentlichen Infrastruktur eine Steuersenkungstendenz aufgehalten werden kann; allerdings kann dieser Zusammenhang empirisch auch für den Staatskonsum abgeleitet werden, der annahmegemäß nicht die Produktivität der privaten Investitionen steigert.

Zur Rettung der traditionellen Vorstellungen von den Steuerwettbewerbswirkungen wird vorgebracht, dass Kapital international bei weitem nicht so mobil sei, wie in den Modellen angenommen wird. Damit verringere sich der externe Druck auf die Regierungen, die Kapitalsteuern zu senken. Studien, die eine unvollkommene internationale Kapitalmobilität ermitteln, unterstützen diesen Einwand jedoch nur bedingt, denn es findet sich ebenso eine reichhaltige empirische Evidenz dafür, dass „international taxation influences the volume and location of foreign direct investment“ (*Hines* 1999, S. 319).

Überzeugendere Ergebnisse bei der Erklärung einer ausbleibenden Kapitalsteuerreduktion liefern die Ansätze, nach denen die Steuerpolitik von politischen Kosten und Nutzen im Inland dominiert wird. So zeigt sich in Übereinstimmung mit den Überlegungen der sog. Kompensationshypothese, dass die internationale Verflechtung im Güterhandel und die Offenheit des Kapitalverkehrs in einer positiven

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Beziehung zur Höhe der Kapitalsteuerlasten stehen. Trotz steigender Wohlfahrtskosten der Besteuerung mobilen Kapitals verhindert offenbar die politische Nachfrage nach sozialer Absicherung eine merkliche Reduktion der Kapitalsteuern.

Ein anderer Gesichtspunkt wird in der These der blockierten Kapitalsteueranpassung aufgrund politischer Handlungsbarrieren hervorgehoben. Ausschlaggebend für die fehlende Anpassung nach unten ist, dass die Regierungen nur unvollständig auf Änderungen der Kapitalsteuern in anderen Ländern reagieren, wenn sie aufgrund zahlreicher Vetoakteure und institutioneller Barrieren mit hohen politischen Transaktionskosten einer Steuerreform konfrontiert sind. Im Unterschied zur Kompensationsthese, die in der Theorie des Steuerwettbewerbs abgeleitete internationale Interdependenzen zwischen den Steuerpolitiken ausblendet, wird hier davon ausgegangen, dass die steuerpolitische Reaktions*fähigkeit* der Regierungen in der Konkurrenz um mobiles Kapital von den heimischen institutionellen Rahmenbedingungen beeinträchtigt werden kann. Die Ergebnisse der empirischen Studie liefern Hinweise auf eine bedingt gleichgerichtete Reaktion der EU 15-Länder auf Veränderungen der Kapitalbesteuerung in konkurrierenden Ländern. Ein positiver Reaktionszusammenhang kann nur ermittelt werden, wenn institutionelle Handlungsrestriktionen, die eine unverzögerte und vollständige Anpassung der Kapitalsteuern erschweren, berücksichtigt werden. Je schwächer diese Restriktionen sind, desto eher erfolgt eine gleichgerichtete Anpassung an die Steuerpolitik der anderen, insbesondere der größeren, EU-Mitglieder. Insgesamt zeigt sich damit, dass inländische politisch-institutionelle Determinanten der Steuerpolitik die scheinbar zwingende Logik des internationalen Steuerwettbewerbs als Unterbietungskonkurrenz erheblich bremsen, aber nicht vollständig außer Kraft setzen.

Vor dem Hintergrund dieser empirischen Ergebnisse sind allerdings erhebliche Zweifel angebracht, ob die in zahlreichen Publikationen zur Theorie des Steuerwettbewerbs vorherrschende wohlfahrtsökonomische Perspektive zur Prognose der steuerpolitischen Entwicklungen geeignet ist. Aus einer empirischen Sicht sollte die Annahme benevolenten Politikerverhaltens in einem institutionellen Vakuum besser durch eine realitätsnähere Modellierung der staatlichen Entscheidungsprozesse ersetzt werden. Die vertiefende Diskussion einer Neuen Politischen Ökonomik der Besteuerung und des Steuerwettbewerbs ist allein schon deshalb erforderlich, weil sich Politiker in Europa regelmäßig die These vom Verlust der staatlichen teuerungsfähigkeit zu Eigen machen, um eine ökonomisch überaus umstrittene Harmonisierung der Kapitalsteuern politisch durchzusetzen (*Radaelli* 1999).

Literatur

Agell, J. (2001): Warum haben wir rigide Arbeitsmärkte? Rent-seeking versus Soziale Sicherung, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2, S. 363 – 381.

Alesina, A. / *Perotti*, R. (1996): Political Instability, Income Distribution, and Investment, European Economic Review 40, S. 1203 – 1228.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Altshuler, R. / *Goodspeed*, T.J. (2002): Follow the Leader? Evidence on European and U.S. Tax Competition, mimeo, Version 19. 07. 2002.

Arellano, M. / *Bond*, S. (1991): Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations, Review of Economic Studies 58, S. 277 – 297.

Ashworth, J. / *Heyndels*, B. (2001): Political Fragmentation and the Evolution of National Tax Structures in the OECD, International Tax and Public Finance 8, S. 377 – 393.

Bach, S. / *Scheremet*, W. / *Seidel*, B. / *Teichmann*, D. (2001): Internationale Entwicklungsten-denzen nationaler Steuersysteme – von der direkten zur indirekten Besteuerung?, DIW Sonderheft 172, Berlin.

Baldwin, R. E. / *Krugman*, P. (2004): Agglomeration, Integration, and Tax Competition, European Ecomomic Review 48, S. 1 – 23.

Basinger, S. / *Hallerberg*, M. (2004): Remodeling the Competition for Capital: How Domestic Politics Erases the Race to the Bottom, American Political Science Review 98, S. 261 – 276.

Bayoumi, T. (1990): Saving-Investment Correlations: Immobile Capital, Government Policies or Endogenous Behavior?, IMF Staff Papers 37, S. 360 – 387.

Beck, N. (2004): Space is More than Geography: Using Spatial Econometrics in the Study of Political Economy, mimeo, Version 23. 12. 2004.

Beck, T. / *Clarke*, G. / *Groff*, A. / *Keefer*, P. / *Walsh*, P. (2001): New Tools in Comparative Political Economy: The Database of Political Institutions, World Bank Economic Review 15, S. 165 – 176.

Besley, T. / *Case*, A. C. (1995): Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax Setting, and Yardstick Competition, American Economic Review 85, S. 25 – 45.

Brennan, G. / *Buchanan*, J. M. (1980): The Power to Tax, Cambridge.

Bretschger, L. / *Hettich*, F. (2002): Globalisation, Capital Mobility, and Tax Competition: Theory and Evidence for OECD Countries, European Journal of Political Economy 18, S. 695 – 716.

Brueckner, J. K. / *Saavedra*, L. A. (2001): Do Local Governments Engage in Strategic Property-Tax Competition?, National Tax Journal 54, S. 203 – 230.

Bucovetsky, S. (1991): Asymmetric Tax Competition, Journal of Urban Economics 30, S. 167 – 181.

Büttner, T. (2000): Nationaler und regionaler Steuerwettbewerb – Problematik und empi-rische Relevanz, Beihefte zur Konjunkturpolitik 49, S. 111 – 142.

Cameron, D. (1978): The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis, American Political Science Review 72, S. 1243 – 1261.

Carey, D. / *Tchilinguirian*, H. (2000): Average Effective Tax Rates on Capital, Labor, and Consumption, OECD ECO Working Paper 2000 / 31.

Catenaro, M. / *Vidal*, J.-P. (2003): Implicit Tax Coordination under Repeated Policy Interactions, ECB Working Paper 259.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Cox, G. W. / *McCubbins*, M. D. (2001): The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes, in: *Haggard*, S. / *McCubbins*, M.D. (Hrsg.): Presidents, Parliaments, and Policy, Cambridge, S. 21 – 63.

Devereux, M. / *Griffith*, R. (2002): The Impact of Corporate Taxation on the Location of Capital: A Review, Swedish Economic Policy Review 9, S. 79 – 102.

Devereux, M. / *Griffith*, R. / *Klemm*, A. (2002): Corporate Income Tax Reforms and International Tax Competition, Economic Policy 35, S. 449 – 448.

Devereux, M. / *Lockwood*, B. / *Redoano*, M. (2002): Do Countries Compete over Corporate Tax Rates?, mimeo, Version April 2002.

Doyle, C. / *van Wijnbergen*, S. (1994): Taxation of Foreign Multinationals: A Sequential Bargaining Approach to Tax Holidays, International Tax and Public Finance 1, S. 211 – 225.

Edwards, J. / *Keen*, M. (1996): Tax Competition and Leviathan, European Economic Review 40, S. 113 – 134.

Feld, L. P. (2000): Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution, Tübingen.

Feldstein, M. S. / *Horioka*, C. (1980): Domestic Savings and International Capital Flows, Economic Journal 90, S. 314 – 329.

Fudenberg, D. / *Tirole*, J. (1991): Game Theory, Cambridge, London.

Fuest, C. / *Huber*, B. / *Mintz*, J. (2003): Capital Mobility and Tax Competition, CESifo Working Paper No. 956.

Garrett, G. (1995): Capital Mobility, Trade, and the Domestic Politics of Economic Policy, International Organization 49, S. 657 – 687.

Garrett, G. / *Mitchell*, D. (2002): Globalization, Government Spending and Taxation in the OECD, European Journal of Political Research 39, S. 145 – 177.

Gordon, R. H. / *Bovenberg*, A. L. (1996): Why Is Capital So Immobile Internationally? Possible Explanations and Implications for Capital Income Taxation, American Economic Review 86, S. 1057 – 1075.

Hallerberg, M. / *Basinger*, S. (1998): Internationalization and Changes in Tax Policy in OECD Countries: The Importance of Domestic Veto Players, Comparative Political Studies 31, S. 321 – 352.

Haucap, J. / *Hartwich*, T. (2005): Fördert oder behindert die Beihilfenkontrolle der Europäischen Union den (System-) Wettbewerb? Papier für die Jahrestagung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses im Verein für Socialpolitik, Marburg.

Haufler, A. (2001): Taxation in a Global Economy, Cambridge.

Hettich, W. / *Schmidt*, C. (2001): Die deutsche Steuerbelastung im internationalen Vergleich, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2, S. 45 – 60.

Hines, J. R. (1999): Lessons from Behavioural Responses to International Taxation, National Tax Journal 52, S. 305 – 322.

Hoyt, W. H. (1991): Property Taxation, Nash Equilibrium, and Market Power, Journal of Urban Economics 34, S. 358 – 379.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Janeba, E. (2000): Tax Competition when Governments Lack Commitment: Excess Capacity as a Countervailing Threat, American Economic Review 90, S. 1508 – 1519.

Katzenstein, P. (1985): Small States in World Markets, Ithaca.

Keen, M. / *Marchand*, M. (1997): Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending, Journal of Public Economics 66, S. 33 – 53.

Martinez-Mongay, C.(2000): ECFIN's Effective Tax Rates. Properties and Comparisons with Other Tax Indicators, ECFIN Economic Papers 146 / 2000.

Mendoza, E. G. / *Razin*, A. / *Tesar*, L. (1994): Effective Tax Rates In Macroeconomics: Cross-Country Estimates of Tax Rates on Factor Incomes and Consumption, Journal of Monetary Economics 34, S. 297 – 323.

Nickell, S. (1981): Biases in Dynamic Models with Fixed Effects, Econometrica 49, S. 1417 – 1426.

Oates, W. E. / *Schwab*, R. (1991): The Allocative and Distributive Implications of Local Fiscal Competition, in: *Kenyon*, D.A. / *Kincaid*, J. (Hrsg.): Competition Among States and Local Governments, Boston, S. 87 – 114.

OECD (div. Jg.): Revenue Statistics, Paris.

Persson, T. / *Tabellini*, G. (1992): The Politics of 1992: Fiscal Policy and European Integration, Review of Economic Studies 59, S. 689 – 701.

Radaelli, C. (1999): Harmful Tax Competition in the EU: Policy Narratives and Advocacy Coalitions, Journal of Common Market Studies 37, S. 661 – 682.

Richter, W. / *Seitz*, H. / *Wiegard*, W. (1996): Steuern und unternehmensbezogene Staatsausgaben als Standortfaktoren, in: Siebert, H. (Hrsg.): Steuerpolitik und Standortqualität: Expertisen zum Standort Deutschland, Tübingen, S. 13 – 47.

Rodrik, D. (1997): Has Globalization Gone Too Far?, Washington.

– (1998): Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?, Journal of Political Economy 106, S. 997 – 1032.

Roubini, N. / *Sachs*, J.D. (1989): Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrialised Democracies, European Economic Review 33, S. 903 – 938.

Schulze, G. G. / *Ursprung*, H. W. (1999): Globalisation of the Economy and the Nation State, World Economy 22, S. 295 – 352.

Sinn, H. W. (1997): Das Selektionsprinzip und der Systemwettbewerb, in: *Oberhauser*, A. (Hrsg.): Fiskalföderalismus in Europa, Berlin, S. 11 – 53.

Sinn, S. (1992): The Taming of Leviathan: Competition Among Governments, Constitutional Political Economy 3, S. 177 – 198.

Slemrod, J. (2004): Are Corporate Tax Rates, or Countries, Converging?, Journal of Public Economics 88, S. 1169 – 1186.

Sorensen, P. B. (2000): The Case for International Tax Co-Ordination Reconsidered, Economic Policy 31, S. 431 – 461.

– (2004) (Hrsg.): Measuring the Tax Burden on Capital and Labor, Cambridge / Mass.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Swank, D. (2005): Comparative Parties Data Set, download unter: http://www.marquette.edu/polisci/swank.htm.

Swank, D. / *Steinmo*, S. (2002): The New Political Economy of Taxation in Advanced Capitalist Democracies, American Journal of Political Science 46, S. 642 – 655.

Swenson, D. L. (2001): Tax Reforms and Evidence of Transfer Pricing, National Tax Journal 54, S. 7 – 25.

Tiebout, C. M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, Journal of Political Economy 64, S. 416 – 424.

Tsebelis, G. (2002): Veto Players: How Political Institutions Work, Princeton.

Volkerink, B. / *de Haan*, J. (2000): Tax Ratios: A Critical Survey, mimeo.

– (2001): Fragmented Government Effects on Fiscal Policy: New Evidence, Public Choice 109, S. 221 – 242.

Wagschal, U. (1999): Blockieren Vetospieler Steuerreformen?, Politische Vierteljahresschrift 40, S. 628 – 640.

Wildasin, D. E. (1988): Nash-Equilibria in Models of Fiscal Competition, Journal of Public Economics 35, S. 229 – 240.

– (2000): Factor Mobility and Fiscal Policy in the EU: Policy Issues and Analytical Approaches, Economic Policy 31, S. 339 – 378.

Wilson, J. D. (1986): A Theory of Interregional Tax Competition, Journal of Urban Economics 19, S. 296 – 315.

– (1991): Tax Competition with Interregional Differences in Factor Endowments, Regional Science and Urban Economics 12, S. 423 – 452.

– (1999): Theories of Tax Competition, National Tax Journal 52, S. 296 – 304.

Wilson, J. D. / *Wildasin*, D. E. (2004): Capital Tax Competition: Bane or Boon?, Journal of Public Economics 88, S. 1065 – 1091.

World Bank (2002): World Development Indicators CD-ROM.

Zodrow, G. (2003): Tax Competition and Tax Coordination in the European Union, International Tax and Public Finance 10, S. 651 – 657.

Zodrow, G. R. / *Mieszkowski*, P. (1986): *Pigou*, *Tiebout,* Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods, Journal of Urban Economics 19, S. 356 – 370.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anhang:
Deskriptive Statistik der verwendeten Variablen

Variable	Mittel	Std.Abw.	Min	Max	Quelle
τ	19,50	6,45	6,80	38,00	*Martinez-Mongay* (2000)
EUTAX*	19,50	1,91	15,80	24,67	
EUTAX**	19,69	1,34	14,80	25,01	
POP	9,39	1,36	5,83	11,32	*World Bank* (2002)
IMFCAP	0.32	0,29	0	1	*IWF* (1999)
OPEN	–0,01	0,13	–0,46	0,39	*World Bank* (2002)
GROVINV	3,20	1,00	1,14	6,27	*World Bank* (2002)
TAXQUOTA	37,12	7,71	16,30	53,60	*OECD* (div. Jg.)
DEBT	57,12	30,26	4,64	145,37	*OECD* (div. Jg.)
OLDPOP	13,62	1,91	9,16	17,90	*World Bank* (2002)
GWGDP	2,80	2,49	–6,80	10,62	*World Bank* (2002)
CHECKS	4,45	1,59	1	16	*Beck* et al. (2001)
VPS	2,37	1,27	1	6	*Tsebelis* (2002)
ELECTY	0,30	0,46	0	1	*Beck* et al. (2001)
LEFTGOV	0,22	0,21	0	0,68	*Swank* (2005)
ENOP	1,87	0,96	1	5,24	*Volkerink/de Haan* (2001)

* ungewichtet, ** BIP-gewichtet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Logik(en) des Steuerwettbewerbs und ihre Folgen für die Steuerpolitik in der Europäischen Union

Korreferat zu *Hans Pitlik*

Von *André Schmidt,* Bochum

Abstract

This paper examines the theory of tax competition and attempts to draw out its implications for the debate on tax coordination within the European Union. Based on the neoclassical standard models it begins with the analysis of the effects of tax competition. However, from a positive view these expected effects are questionably, because it is impossible, to predict effects of competition clearly. In the second step the implications for the Tax Policy in the European Union will be analyzed. Therefore, from a normative view the possible advantages and disadvantages of tax harmonization and tax competition in the European Union will be compared.

A. Einführung und Fragestellungen

Im vorangegangenen Beitrag geht *Hans Pitlik* der Frage nach, ob die Steuerpolitik in der Europäischen Union der Logik des Steuerwettbewerbs folgt. Vor dem Hintergrund der uneinheitlichen empirischen Evidenz sind ernsthafte Zweifel berechtigt, ob es überhaupt *die Logik* des Steuerwettbewerbs gibt. Es wird dabei offensichtlich, dass die Prozesse und Wirkungen des Steuerwettbewerbs weitaus weniger theoretisch fundiert geklärt sind als gemeinhin angenommen. Aus wettbewerbstheoretischer Sicht muss dieser Zustand nicht überraschen. Die Frage nach der Prognostizierbarkeit der Richtung und Wirkung von Wettbewerbsprozessen auf Gütermärkten und einer möglicherweise daraus resultierenden Ableitung eines logischen Erklärungsmusters dieser Wettbewerbsprozesse wird in der Wettbewerbstheorie und -politik seit jeher kontrovers diskutiert. Erinnert sei an dieser Stelle beispielsweise nur an die Problematik der Erfassung von Wettbewerbsprozessen in engen Oligopolen, die gemeinhin unter der Diskussion der kollektiven Marktbeherrschung bekannt ist. Auch hier gibt es keine konkordante und konsistente Theorie über die Logik der Abläufe von Wettbewerbsprozessen auf diesen Märkten. Ähnlich wie in der Literatur zum Steuerwettbewerb mangelt es dabei nicht an umfangreichen theoretischen Modellierungsversuchen, um dieses Defizit zu besei-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tigen. Grundsätzlich stellt sich dabei die Frage, ob es *die Logik* von Wettbewerbsprozessen überhaupt gibt.

Damit verbunden ist eine zweite Frage, die vielleicht im Hinblick auf die Ausgestaltung der Wirtschaftspolitik von größerer Relevanz ist. Die politisch handelnden Akteure besitzen stets einen Anreiz dazu, regulierend in die Wettbewerbsprozesse einzugreifen. Je geringer das Wissen über die zu regulierenden Phänomene ist, desto geringer sind auch die Informationen über die Wirkungen der Regulierungen. Dies jedoch erhöht den Anreiz der politisch handelnden Akteure regulierend einzugreifen, da eine entsprechende öffentliche Kontrolle beispielsweise durch die Wähler nicht stattfinden kann (*Denzau / Munger*, 1986, S. 99). Gleichzeitig eröffnet dies speziellen Interessengruppen die Möglichkeiten, auf die Regulierungspolitik der politisch handelnden Akteure Einfluss zu nehmen (*McCormick / Tollison*, 1981, S. 17 f.). Die Anreize für regulierende Eingriffe werden dabei insbesondere durch Forderungen der Öffentlichkeit geschürt, etwas gegen einen möglicherweise ruinösen Steuerwettbewerb zu unternehmen. Die zweite Frage bezieht sich daher auf den Problemkreis, wie im Rahmen der Wirtschaftspolitik mit dem Steuerwettbewerb umzugehen ist und welche Folgen sich daraus für die Steuerpolitik in der EU ergeben. Mit anderen Worten ist nach den Implikationen zu fragen, die sich für die Steuerpolitik vor dem Hintergrund der unbestimmten Wirkungen des Steuerwettbewerbs ergeben.

In Abschnitt B soll zunächst noch einmal die Frage nach der Logik oder besser nach den Logiken des Steuerwettbewerbs aufgegriffen werden. Daran anschließend ist auf die sich daraus ergebenden Implikationen für die Steuerpolitik der EU einzugehen. Hierbei steht die altbekannte Frage nach Steuerharmonisierung oder Steuerwettbewerb im Vordergrund.

B. Die Logik(en) des Steuerwettbewerbs

Zunächst ist die Frage zu stellen, was eigentlich unter der Logik des Steuerwettbewerbs zu verstehen ist. Diese wird vor allem aus den neoklassischen Standardmodellen des Steuerwettbewerbs abgeleitet, wie sie von *Zodrow / Mieszkowski* (1986) und *Wilson* (1986) entwickelt worden sind. Im Rahmen dieser Standardmodelle würden die Staaten in der Konkurrenz um international mobiles Kapital in einen Steuersenkungswettlauf gezwungen werden, der erst dann enden würde, wenn die Steuersätze für Erträge auf mobiles Kapital auf Null oder auf die entsprechenden Grenzkosten gesunken sind. Dabei könne der Staat bei einem solchen Steuerwettbewerb seine Aufgaben nur unzureichend oder gar überhaupt nicht wahrnehmen, woraus eine Unterversorgung mit öffentlichen Gütern[1] und eine Erosion des Sozialstaates resultieren würden. Im Gegensatz zur Besteuerung der mobilen Produktionsfaktoren würden die immobilen Produktionsfaktoren Arbeit

[1] Dieser Hinweis findet sich bereits bei *Oates* (1972), S. 143.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und Boden steuerlich stärker belastet werden (*Zodrow / Mieszkowski*, 1983). Unter der Annahme der Gültigkeit dieser Modelle müssten somit in der Europäischen Union ein Steuersenkungswettlauf und eine Konvergenz der Kapitalbesteuerung beobachtbar sein. Mit Hilfe dieser Argumente lässt sich vereinfacht die Logik des Steuerwettbewerbs zusammenfassen.

So konsistent im Rahmen ihrer getroffenen Annahmen die oben genannten Modelle auch sind, das empirische Bild bezüglich dieser Logik des Steuerwettbewerbs ist uneinheitlich. Unabhängig von den bereits im vorhergehenden Beitrag erwähnten Fragen und Probleme der richtigen empirischen Erfassung[2], ein *race to the bottom* konnte bisher in keiner der zahlreichen empirischen Arbeiten festgestellt werden. Die Entwicklungen der Steuersätze, der Struktur der Steuereinnahmen und des Steueraufkommens in Relation zum Bruttoinlandsprodukt zeigen, dass die Steuern auf mobiles Kapital nach wie vor wesentlich zur Finanzierung öffentlicher Ausgaben beitragen (*Lorz,* 2003, S. 18). Damit erscheint es fraglich, ob es *die Logik* des Steuerwettbewerbs überhaupt gibt.

Gegen die Annahme, dass es nur *eine Logik* des Steuerwettbewerbs gibt, spricht bereits die Tatsache, dass es sich bei Wettbewerbsprozessen generell um ein vielschichtiges und komplexes Phänomen handelt (*v. Hayek*, 1972, S. 25 ff.). Damit ist es aus theoretischer Sicht nur schwer möglich, alle konkreten Bedingungen und Funktionsweisen sowie Wirkungen von Wettbewerbsprozessen herauszuarbeiten. Der Wettbewerb kann daher vielmehr als ein offener Prozess charakterisiert werden, dessen ökonomische Ergebnisse nicht genau vorhergesagt werden können. Einer positiven Beschreibung über die Determiniertheit von Wettbewerbsprozessen sind daher enge Grenzen gesetzt.[3] Dies gilt nicht nur für Wettbewerbsprozesse auf Gütermärkten, sondern auch für den System- und Steuerwettbewerb.

Insofern kann die uneinheitliche empirische Evidenz *der Logik* des Steuerwettbewerbs als ein Beleg dafür angesehen werden, dass Verlauf und Entwicklungsmuster von Wettbewerbsprozessen eben nicht genau determiniert werden können. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Determiniertheit des Steuerwettbewerbs nur aus den neoklassischen Standardmodellen abgeleitet wird. Dabei sind diese Modelle eben nicht in der Lage, das gesamte Spektrum des Steuerwettbewerbs abzubilden. So wird beispielsweise der Steuerwettbewerb einzig und allein anhand des Aktionsparameters Steuersatz modelliert. In Analogie zum Wettbewerb auf den Gütermärkten wäre dies so, als ob man Wettbewerbsprozesse allein anhand des Aktionsparameters Preis berücksichtigen wollte. Alle anderen Aktionsparameter – wie Kapazitäten, Qualität, Service etc. – würden ausgeblendet werden. Die Aktionsparameter im Steuerwettbewerb reichen jedoch viel weiter, neben den Steuersätzen gehören dazu die Bemessungsgrundlagen und die Intensität, mit der die gesetzlichen Regelungen durch die Steuerverwaltung durchgesetzt werden (*Sachverständigenrat*, 1998, S. 191). Darüber hinaus dürfen die Prozesse des

2 Vgl. hierzu den Überblick von *Büttner* (2001), S. 55 ff.

3 Vgl. hierzu bereits *Hoppmann,* E. (1968), S. 17.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Steuerwettbewerbs nicht nur anhand des Parallelprozesses, sondern sollten auch anhand des Austauschprozesses im Zusammenhang mit den bereitgestellten öffentlichen Leistungen beurteilt werden (*Oates*, 1999, S. 1137).

Pitlik nennt daher auch zahlreiche Gründe, die die Abweichung der empirischen Ergebnisse von der prognostizierten Logik des Steuerwettbewerbs nach dem neoklassischen Standardmodell erklären können. Dazu zählen vor allem die Bedingungen, die dafür sorgen, dass es sich bei dem Steuerwettbewerb keineswegs um einen vollständigen Wettbewerb handelt, wie bspw. durch abgestimmtes Besteuerungsverhalten bei symmetrischer Ländergröße, unvollständige Kapitalmobilität – insbesondere bei ex post-immobilen Realinvestitionen – und möglichen Agglomerationseffekten, die es Kernländern im Vergleich zur Peripherie erlauben, höhere Kapitalsteuern zu erheben. Darüber hinaus kann sich auch aus der bereits genannten äquivalenten Verknüpfung von Steuern und Staatsausgaben eine Dämpfung der Kapitalsteuererosion ergeben.

Von wesentlich größerer Bedeutung als die bereits weitgehend aus der Literatur bekannten Argumente erscheint jedoch die Anmerkung von *Pitlik*, dass in der bisherigen wissenschaftlichen Erörterung des Steuerwettbewerbs die institutionellen Bedingungen, innerhalb derer der Steuerwettbewerb abläuft, weitgehend ausgeblendet wurden. Insbesondere in Verbindung mit der Kompensationshypothese (*Kumpmann*, 2005), die eine wachsende Nachfrage nach Sozialleistungen durch höhere Einkommensunterschiede begründet, und der These einer blockierten Kapitalsteueranpassung, gewinnen diese institutionellen Bedingungen an Relevanz. Die Frage, inwieweit der Steuerwettbewerb tatsächlich zu einer Umverteilung der Steuerlast zu Lasten der Anbieter immobiler Produktionsfaktoren führt, hängt von deren Möglichkeiten ab, eine ungewünschte Steuerpolitik zu sanktionieren. Dabei verfügen die Anbieter immobiler Produktionsfaktoren allerdings nur über die *Voice-Option*. Die Effizienz dieser *Voice-Option* hängt dabei primär von der Effizienz des politischen Wettbewerbs ab, die wiederum von den vorherrschenden institutionellen Restriktionen beeinflusst wird. Im traditionellen Verständnis wird stets davon ausgegangen, dass die Effizienz des Politikwettbewerbs und damit des Einsatzes der *Voice-Option* kritisch zu hinterfragen ist. Dafür können vielfältige Gründe genannt werden:

So können beispielsweise auftretende Informationsdefizite nicht – wie im ökonomischen Wettbewerb – durch den Preismechanismus abgebaut werden (*Wohlgemuth*, 1995, S. 79). Politische Wahlen sind daher kein vollständiger Ersatz für den fehlenden Koordinationsmechanismus Preis. Darüber hinaus stellt der Politikwettbewerb keinen unmittelbaren Austauschprozess dar, dazu fehlen ihm die Tauschmedien und die entsprechenden Eigentumsrechte. Fraglich ist auch, ob sich das Bild eines dynamischen Unternehmers auf die politisch handelnden Akteure als Anbieter politischer Güter übertragen lässt. So sind die politisch handelnden Akteure aufgrund ihrer Einbindungen in komplexe Strukturen und der Verpflichtung zu einer an Kontinuitätsprinzipien orientierten Politik in ihren Eigenschaften nur schwer mit denen eines dynamischen Unternehmers im Sinne *Schumpeters* zu

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vergleichen (*Leoni*, 1961, S. 80 ff.; *Mitchell,* 1984, S. 167 und *Wohlgemuth* 1999, S. 65 ff.). Berücksichtigt man darüber hinaus noch die weiteren Unvollkommenheitsfaktoren des politischen Wettbewerbs, wie die Intransitivität von Wahlergebnissen (*Bernholz / Breyer,* 1994, S. 59 ff.) und die rationale Uninformiertheit der Wähler (*Brennan / Buchanan*, 1984, S. 185 ff.), so kann die Effizienz des politischen Wettbewerbs als Korrektiv für die Interessen der Anbieter immobiler Produktionsfaktoren zum Schutz gegen die Bevorzugung der Interessen der Anbieter mobiler Produktionsfaktoren in Frage gestellt werden.

Inwieweit diese Argumente berechtigt sind, kann nur mittels einer Analyse der institutionellen Restriktionen bezüglich des politischen Wettbewerbs und der steuerpolitischen Entscheidungsfindung beantwortet werden. Der Forderung von *Pitlik*, das in der Theorie des Steuerwettbewerbs konstatierte politisch-institutionelle Vakuum durch eine realitätsnähere Modellierung der institutionellen Bedingungen der politischen Entscheidungsprozesse zu beseitigen, ist daher uneingeschränkt zuzustimmen.

Für den Steuerwettbewerb gilt in diesem Zusammenhang nichts anderes, als für alle anderen Wettbewerbsprozesse auch. Eine Analyse von Wettbewerbsprozessen ist niemals ohne die Berücksichtigung des institutionellen Rahmens möglich, in dem sich diese Prozesse vollziehen. Daher sind in der Tat leise Zweifel an der Logik des Steuerwettbewerbs entsprechend dem neoklassischen Standardmodell angebracht. Vielmehr ist doch von mehreren Möglichkeiten eines logischen Vollzugs von Steuerwettbewerbsprozessen auszugehen.

C. Implikationen für die Steuerpolitik in der Europäischen Union: Harmonisierung vs. Wettbewerb?

Aus der Sicht der Steuerpolitik ist nun zu fragen, welche Implikationen sich aus den theoretischen Argumenten bezüglich der Wirkungen der Steuerwettbewerbs ableiten lassen. Entsprechend der oben genannten Argumente konnte gezeigt werden, dass aus normativer Sicht keine eindeutige theoretische Antwort auf die Frage nach Steuerwettbewerb oder Steuerharmonisierung in der Europäischen Union gegeben werden kann. Unabhängig davon ist jedoch die Diskussion auf der Ebene der Europäischen Union bereits seit längerem darüber eröffnet, wie mit dem Steuerwettbewerb umgegangen werden soll.[4] Bereits Ende 1997 verabschiedete die Europäische Union in diesem Zusammenhang einen Kodex gegen einen „unfairen Steuerwettbewerb“ (*Europäischer Rat*, 1997).

Die gegenwärtige Praxis der Kapitalbesteuerung in der Europäischen Union folgt dem Steuerwettbewerb. So ist weitgehend von einem freien Kapitalverkehr bei gleichzeitiger Autonomie der Mitgliedstaaten in der Steuerpolitik auszugehen. Die Besteuerung erfolgt nach dem Quellenprinzip. Damit sind die Vorbedingungen

[4] Vgl. hierzu insbesondere *Europäische Kommission* (2001a, 2001 b).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

für einen funktionsfähigen Steuerwettbewerb in der Europäischen Union erfüllt. Aus der Sicht der Steuerpolitik ist daher zu fragen, ob es bei der Beibehaltung dieses *Status quo* bleiben und damit weiterhin auf den Steuerwettbewerb gesetzt werden sollte oder ob sich dringende ex ante-Harmonisierungserfordernisse ergeben.

Aus theoretischer Sicht kann diese Frage nur beantwortet werden, wenn man den potentiellen Gewinnen die entsprechenden Verluste gegenüberstellt. Aufgrund dessen, dass aus der Theorie das genaue Ausmaß der Nettoeffekte nicht genau bestimmt werden kann, können hier jedoch nur vorläufige Aussagen getroffen werden (*Zodrow*, 2003, S. 660). Dabei sind den möglichen Vorteilen einer Steuerharmonisierung die entsprechenden Nachteile gegenüberzustellen.

Eine Überlegenheit der Steuerharmonisierung wäre immer dann zu konstatieren, wenn die Bedingungen des Steuerwettbewerbs denen des neoklassischen Standardmodells entsprechen würden. Eine Steuerharmonisierung würde dann die Gefahr einer Unterversorgung öffentlicher Güter reduzieren und die Wohlfahrt in den Mitgliedstaaten erhöhen. Diese Wohlfahrtsgewinne würden allerdings nur dann eintreten, wenn es sich bei den Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Hinblick auf die Präferenzen und Produktionsbedingungen um weitgehend homogene Länder handeln würde (*Brueckner*, 2004, S. 133 ff. und *Oates*, 1999, S. 1124). Sind dagegen in den einzelnen Ländern starke Unterschiede hinsichtlich der Präferenzen und Produktionsbedingungen festzustellen, würde eine Steuerharmonisierung zu Ineffizienzen führen. Dieses Argument gewinnt vor allem vor dem Hintergrund des raumwirtschaftlichen Ansatzes von *Baldwin / Krugman* an Relevanz (*Baldwin / Krugman* 2000). Danach seien im Kern der EU (Frankreich, Deutschland, Italien und Benelux) Agglomerationsvorteile gegenüber der Peripherie (bspw. Portugal, Spanien, Irland und Griechenland) feststellbar, so dass im Kerngebiet im Vergleich zur Peripherie höhere Steuersätze auf Kapitaleinkommen möglich seien, ohne dass es zu Abwanderungsprozessen käme.[5] Würde nun im Rahmen einer Harmonisierung für alle Länder ein einheitlicher Steuersatz – bspw. entsprechend dem Durchschnitt aller Sätze – auf Kapitaleinkommen beschlossen, so wäre dies für die beteiligten Länder von Nachteil. Die Peripherie hätte Benachteiligungen infolge des erhöhten Steuersatzes, was zu Abwanderungen führen würde, und die Kernländer müssten dagegen aufgrund der geringeren Steuereinnahmen ihre öffentlichen Ausgaben senken.

Die insbesondere von der Europäischern Kommission festgestellten erheblichen Unterschiede in den effektiven Steuersätzen innerhalb der Europäischen Union lassen sich gerade auf diese länderspezifischen Unterschiede zurückführen (*Europäische Kommission* 2001). Dabei ist darauf zu verweisen, dass diese Unterschiede die unterschiedlichen Präferenzen und Ausstattungen an Ressourcen widerspiegeln und als Standortfaktoren anzusehen sind (*Vaubel*, 2001, S. 58 f., *Wittmann*, 2001,

[5] Zur empirischen Evidenz des raumwirtschaftlichen Ansatzes vgl. *De Stefani / Jaramillo* (2001).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

S. 85). Die positiven Effekte einer Steuerharmonisierung im Hinblick auf eine drohende Unterversorgung bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen sind daher angesichts der durchaus bestehenden Unterschiedlichkeit zwischen den Mitgliedstaaten kritisch zu hinterfragen.[6]

Allerdings könnten für eine Steuerharmonisierung in der Europäischen Union die aus dem Steuerwettbewerb unerwünschten resultierenden Umverteilungseffekte sprechen. Die negativen Wirkungen des Steuerwettbewerbs wären danach viel weniger in der möglichen Unterversorgung mit öffentlichen Leistungen zu sehen als vielmehr in den dadurch hervorgerufenen Umverteilungswirkungen (*Sinn*, 1994; *Sinn* 1997, S. 250). Dieses Argument basiert im Wesentlichen darauf, dass bei der Bereitstellung der Infrastruktur, die notwendig ist, um internationales Kapital anzulocken, die Produktionskosten von den Nutzungskosten zu unterscheiden sind. Erfolgt eine Besteuerung des mobilen Produktionsfaktors Kapital entsprechend dem Äquivalenzprinzip, so kann die Besteuerung allenfalls nur in Höhe der Grenzkosten erfolgen, die durch eine zusätzliche Nutzung der jeweiligen öffentlichen Güter verursacht werden. Unterstellt man steigende Skalenerträge und damit sinkende Nutzungskosten, so würde das Steueraufkommen aus der Besteuerung des Kapitals nicht ausreichen, um die Kosten der Bereitstellung der Infrastruktur zu finanzieren. Das daraus entstehende Defizit müsste sodann durch die Besteuerung der immobilen Produktionsfaktoren gedeckt werden. Sind die Einnahmen der immobilen Faktoren größer als das Defizit, so werden die Anbieter der immobilen Faktoren bereit sein, dieses Budgetdefizit durch Steuern zu finanzieren, da sie sich durch diesen Ausgleich besser stellen als bei Verzicht auf die Bereitstellung der Infrastruktur und den sich daraus ergebenden fehlenden Investitionen (*Sinn*, 1995).[7] Damit sinkt jedoch der Spielraum für eine nationale Umverteilungspolitik. Dies gilt insbesondere dann, wenn nicht nur der Produktionsfaktor Kapital als mobil angesehen wird, sondern auch hochqualifizierte Arbeit. Hochproduktive mobile Produktionsfaktoren würden aus Ländern mit einem großen Maß an Umverteilung abwandern, während Nettoempfänger von Sozialtransfers zuwandern würden. Der Druck auf die sozialen Sicherungssysteme würde entsprechend zunehmen.

Eine Steuerharmonisierung wäre dann von Vorteil, wenn der Steuerwettbewerb zu einer Reduktion einer effizienten Umverteilung führen würde. Eine effiziente Umverteilung kann dann unterstellt werden, wenn diese den Charakter einer produktiven Infrastruktur aufweist, die beispielsweise den Bürgern ausreichende

---

6 Vgl. hierzu auch *Devereux / Pearson* (1989); *Cnossen* (1996); *Bond et al.* (2000), und *Sorenson* (2001).

7 Aus wachstumstheoretischen Überlegungen kann eine niedrige Kapitaleinkommensbesteuerung durchaus von Vorteil sein. Unterstellt man, dass eine höhere Kapitaleinkommenssteuer die Kapitalakkumulation reduziert und dass dies über die niedrigere Grenzproduktivität zu einer Absenkung der Löhne führt, so ist eine Verringerung der Kapitaleinkommenssteuer durchaus auch für die Anbieter immobiler Produktionsfaktoren von Vorteil (*Huber*, 1997, S. 251).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sicherheit verschafft, am Leistungswettbewerb teilzunehmen und Risiken einzugehen (*Sinn*, 1995, S. 246; *Alesina / Perotti*, 1996; *Soltwedel* 1997). Fraglich ist jedoch, ob der Steuerwettbewerb tatsächlich zu einer Reduktion der effizienten Umverteilung führt. Vielmehr ist davon auszugehen, dass im Rahmen des Steuerwettbewerbs durch Ausübung der *Exit-* und *Voice-Optionen* nur diejenigen Umverteilungsmaßnahmen gefährdet sind, die ausschließlich die Empfänger begünstigen und die nicht auf dem Konsens einer bürgerpräferenzkonformen Umverteilung beruhen. Daraus kann nicht zwangsläufig eine Erosion des Sozialstaates geschlussfolgert werden (*Mueller*, 1998, S. 179 f.). Gegen eine solche Reduktion der effizienten Umverteilung spricht auch die bereits oben genannte Kompensationshypothese, nach der die politisch handelnden Akteure gezwungen sind, den Bedürfnissen ihrer Bürger nach sozialer Sicherheit zu entsprechen. Daher lässt sich auch hieraus keine Notwendigkeit einer Steuerharmonisierung in der Europäischen Union ableiten.

Prinzipiell ist kritisch zu hinterfragen, ob der aus dem Steuerwettbewerb resultierenden Gefahr einer Erosion des Sozialstaates überhaupt mit einer Steuerharmonisierung begegnet werden kann, da sich der Wettbewerb um mobile Produktionsfaktoren nicht ausschalten lässt, es sei denn man beschränkt direkt die Faktormobilität. Würde der Steuerwettbewerb durch eine Harmonisierung der Steuersätze eingeschränkt werden, so würde sich der Wettbewerb um mobile Faktoren nur auf andere Aktionsparameter verlagern. So könnten die Staaten versuchen, bspw. über eine großzügigere Bereitstellung öffentlicher Güter mobile Produktionsfaktoren anzulocken.[8] D. h., sie würden möglicherweise dann gegenseitig in einen Überbietungswettbewerb eintreten, woraus ein *race to the top* resultieren könnte. Zur Finanzierung dieser Leistungen wären dann die Staaten jedoch ebenso gezwungen, diese aus den Einnahmen der Besteuerung immobiler Produktionsfaktoren zu decken, woraus sich die gleichen Umverteilungswirkungen ergeben würden, wie im Fall eines wirksamen Steuerwettbewerbs. D. h., das Absinken der Umverteilungsspielräume ist eine direkte Folge des Wettbewerbs der immobilen Faktoren um die mobilen. Eine Harmonisierung der Steuersätze vermag daran nichts ändern, im Gegenteil, man würde durch eine Einschränkung des Steuerwettbewerbs vielmehr auf dessen durchaus erwünschte Wirkungen verzichten.

So würde man bspw. auf dessen Disziplinierung gegenüber einer ungebremsten Expansion der öffentlichen Bürokratie verzichten (*Edwards / Keen*, 1996, S. 115). Eine Steuerharmonisierung auf der europäischen Ebene würde den Wettbewerbsdruck auf die einzelnen Regierungen verringern, der von der Mobilität der Güter- und Kapitalmärkte ausgeht. Insbesondere für zentralistisch organisierte Staaten, bei denen die Regierung aufgrund ihrer Distanz nicht so sehr gezwungen ist, eine bürgerpräferenzkonforme Politik zu betreiben, gewinnt die Kontrollfunktion des Steuerwettbewerbs an Relevanz. Allerdings ist es fraglich, ob der Steuerwett-

[8] Genauso wäre es vorstellbar, dass die Regierungen die Intensität verringern, mit der die gesetzlichen Regelungen durch die Steuerverwaltung durchgesetzt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bewerb auch dazu in der Lage ist, den Einfluss von Interessengruppen auf der Ebene der Mitgliedstaaten wirkungsvoll zu begrenzen (*Sinn, St.* 1992, S. 180 ff.). So kann es im Rahmen von Integrationsprozessen nicht ausgeschlossen werden, dass im Zuge der erhöhten Intensität des Steuerwettbewerbs die Partikularinteressen eine intensivere Nachfrage nach protektionistischen Schutz entwickeln, die dann bei den politisch handelnden Akteuren auf fruchtbaren Boden stoßen (*Pitlik*, 1999). Um ihre Chancen auf Wiederwahl zu erhöhen, könnten diese sich gezwungen sehen, den protektionistischen Schutzinteressen nachzugeben. Allerdings würde eine Steuerharmonisierung an diesen Anreizen wenig ändern, da dadurch nur der Druck des Steuerwettbewerbs gemildert werden würde, nicht jedoch der Druck der aus dem intensiveren Wettbewerb auf den Güter- und Kapitalmärkte resultieren würde, so dass grundsätzlich von einer höheren Nachfrage nach protektionistischem Schutz infolge von Integrationsprozessen auszugehen ist. Fehlender Steuerwettbewerb würde dann möglicherweise die Anreize für die politischen handelnden Akteure nur noch erhöhen, den Partikularinteressen auch nachzugeben.

Neben dem Verzicht auf die Kontrollfunktion des Wettbewerbs würde eine Steuerharmonisierung gleichzeitig auch den Verzicht auf die Entdeckungsfunktion des Wettbewerbs (*v. Hayek*, 1969, S. 235 ff.) bedeuten. Der Steuerwettbewerb als Entdeckungsverfahren lässt sich dabei in zweifacher Weise beschreiben. Zum einen kann er ein Verfahren sein, um die Präferenzen der Anbieter der Produktionsfaktoren aufzudecken (*Hannowsky / Renner*, 1996, S. 26). Zum anderen kann der Wettbewerb der Steuersysteme als Entdeckungsverfahren für die Entwicklung eines effizienten Steuersystems angesehen werden. In der Form eines Versuchs- und Irrtumsprozesses können die zum jeweiligen Zeitpunkt angemessenen institutionellen Lösungen und politischen Maßnahmen entdeckt werden (*Kerber / Vanberg,* 1995, S. 40). Dieses Argument gewinnt vor allem dann an Relevanz, wenn man unterstellt, dass das Steuersystem, welches die beste Lösung darstellt, a priori nicht bekannt ist. Insofern wird der eher skeptischen neoklassisch-wohlfahrtstheoretischen Sicht die evolutorisch-institutionenökonomische Sicht gegenübergestellt, in der jeweils die gesamtwirtschaftlich optimale Lösung bezüglich der Besteuerung von vornherein nicht bekannt ist. Allerdings sollte die Entdeckungsfunktion des Steuerwettbewerbs nicht überschätzt werden, da die politisch handelnden Akteure aufgrund ihrer Einbindung in kollektive Entscheidungsmechanismen nicht so eigenverantwortlich und flexibel handeln können, wie man es von unabhängig handelnden Marktakteuren erwartet. Auch die Grundsätze der Rechtssicherheit und Rechtskontinuität könnten einer allzu innovativen Steuerpolitik entgegenstehen. Jedoch darf aus diesen Einwänden nicht der Schluss gezogen werden, man könne deswegen auf den Steuerwettbewerb verzichten.

An der Begründetheit der in der Öffentlichkeit häufig geäußerten populären Forderung nach einer ex ante-Steuerharmonisierung in der Europäischen Union sind aus den oben genannten Gründen daher leise Zweifel zu äußern. Empirisch lässt sich bisher nicht eindeutig nachweisen, dass die Befürchtungen eines *race to the bottom*, einer Unterversorgung mit öffentlichen Leistungen oder gar der Erosion

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

des Sozialstaates durch den Steuerwettbewerb eintreten. Die theoretischen Argumente für ein Versagen des Steuerwettbewerbs konnten bisher empirisch nicht eindeutig bestätigt werden. Dazu sind die Logiken des Steuerwettbewerbs zu wenig geklärt. Die Kosten, die man durch eine Steuerharmonisierung in der Europäischen Union zu tragen hätte, erscheinen daher zu hoch. Vieles spricht daher dafür, den Steuerwettbewerb auf der europäischen Ebene zu erhalten. Fraglich ist auch, was wirklich gewonnen wäre, wenn man auf der europäischen Ebene eine Steuerharmonisierung durchsetzen würde. Dem Steuerwettbewerb auf internationaler Ebene könne man sich dadurch nicht entziehen, da mobiles Kapital immer noch in Drittländer abwandern könnte. Dies wäre erst möglich, wenn es zu einer weltweiten Harmonisierung käme. Eine solche ist aber aufgrund der Probleme einer gemeinschaftlichen weltweiten Abstimmung in naher Zukunft nicht zu erwarten und aufgrund der oben im Hinblick auf ihre ökonomische Effizienz geäußerten Zweifel auch nicht wünschenswert.

Literatur

Alesina, A. / *Perotti,* R. (1996): Political Instability, Income Distribution, and Investment, in: European Economic Review 40, S. 1203 – 1228.

Baldwin, R. / *Krugman,* P. (2000): Agglomeration, Integration and Tax Harmonization, Centre for Economic Research Policy Discussion Paper No. 2630.

Bernholz, P. / *Breyer,* F. (1994): Grundlagen der Politischen Ökonomie, Bd. 2: Ökonomische Theorie der Politik, 3. Aufl., Tübingen.

Bond, S., et al. (2000): Corporate Tax Harmonization in Europe: A Guide to the Debate, London.

Brennan, G. / *Buchanan,* J. M. (1984): Voter Choice: Evaluating Political Alternatives, in: American Behavioral Scientist 28, S. 185 – 201.

Brueckner, J. K. (2004): Fiscal Decentralisation with Distortionary Taxation: *Tiebout* vs. Tax Competition, in: International Tax and Public Finance 11, S. 133 – 153.

Büttner, Th. (2001): Empirie des Steuerwettbewerbs: Zum Stand der Forschung, in: Müller, W., O. Fromm und B. Hansjürgens (Hrsg.), Regeln für den europäischen Systemwettbewerb: Steuern und soziale Sicherungssysteme, Marburg, S. 55 – 70.

Cnossen, S. (1996): Company Taxes in the European Union: Criteria and Options for Reform, in: Fiscal Studies 17, S. 67 – 97.

De Stefani, F. / *Jaramillo,* P. (2001): Is Increasing Capital Mobility Overcoming Tax Policy Effectiveness? The Case of the European Monetary Union, Kiel Advanced Studies Working Papers No. 381, Institut für Weltwirtschaft Kiel.

Denzau, A. / *Munger,* M. C. (1986): Legislators and Interest Groups: How Unorganized Interests Get Represented, in*:* American Political Science Review 80, S. 89 – 106.

Devereux, M. / *Pearson,* M. (1989): Corporate Tax Harmonization and Economic Efficiency, London.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Edwards, J. / *Keen,* M. (1996): Tax Competition and the Leviathan, in: European Economic Review 40, S. 113 – 134.

Europäische Kommission (2001a): Steuerpolitik in der EU: Prioritäten für die nächsten Jahre, KOM (2001), 260 endg., Brüssel.

– (2001b): Ein Binnenmarkt ohne steuerliche Hindernisse: Mitteilung der Kommission an den Rat, das europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss, KOM (2001), 582 endg., Brüssel.

Europäischer Rat (1997): Schlussfolgerungen des Rates „Wirtschafts- und Finanzfragen" vom 1. Dezember 1997 zur Steuerpolitik, in: Amtsblatt der EG 1998, Nr. C 2, S. 1 – 6.

Hannowsky, D. / *Renner,* A. (1996): Subsidiaritätsprinzip, Bürgersouveränität und Ordnungswettbewerb: Ordnungstheoretische Überlegungen zur Ausgestaltung einer präferenzkonformen Ordnung Europas, Tübingen.

Hayek, F. A. von (1969): Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: ders. Freiburger Studien: Gesammelte Werke, Tübingen, S. 249 – 278.

– (1972): Die Theorie komplexer Phänomene, Tübingen.

Hoppmann, E. (1968): Zum Problem einer wirtschaftspolitisch praktikablen Definition des Wettbewerbs, in: Schneider, H. K. (Hrsg.), Grundlagen der Wettbewerbspolitik, Berlin, S. 9 – 49.

Huber, B. (1997): Der Steuerwettbewerb – Gefahr oder Chance?, in: List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 23, S. 242 – 256.

Kerber, W. / *Vanberg,* V. (1995): Competition Among Institutions: Evolution with Constraints, in: Gerken, L. (Hrsg.), Competition Among Institutions, Houndmills et al., S. 35 – 64.

Kumpmann, I. (2005): Systemwettbewerb und Umverteilung: Gefährdet die Globalisierung den Sozialstaat?, Frankfurt am Main et al.

Leoni, B. (1961): Freedom and the Law, Princeton et al.

Lorz, J. O. (2003): Do National Governments Lose their Maneuvering Space in the Era of Locational Competition and What Can they Do?, in: Siebert, H. (Hrsg.), Global Governance: An Architecture for the World Economy, Berlin, S. 67 – 89.

Lorz, J. O. / *Stähler,* F. (2001): Who is Afraid of Capital Mobility?: On Taxation of Labor Income and the Level of Public Services in an Open Economy, in: Journal of Economics 74, S. 79 – 101.

McCormick, R. E. / *Tollison,* R. D. (1981): Politicians, Legislation, and the Economy: An Inquiry to the Interest Group Theory of Government, Boston.

Mitchell, W. C. (1984): Schumpeter and Public Choice, Part II: Democracy and the Demise of Capitalism: The Missing Chapter in Schumpeter, in: Public Choice 42, S. 161 – 174.

Mueller, D. C. (1998): Redistribution and Allocative Efficiency in a Mobile World Economy, in: Jahrbuch für neue Politische Ökonomie 17, S. 172 – 190.

Oates, W. E. (1972): Fiscal Federalism, New York.

– (1999): An Essay on Fiscal Federalism, in: Journal of Economic Literature 37, S. 1120 – 1149.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Pitlik, H. (1999): Internationaler Ordnungswettbewerb und nationaler Umverteilungskampf, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 25, S. 12 – 22.

Radelli, C. (1999): Harmful Tax Competition in the EU: Policy Narratives and Advocacy Coalitions, in: Journal of Common Market Studies 37, S. 661 – 682.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1998): Vor weitreichenden Entscheidungen: Jahresgutachten 1998 / 99, Stuttgart.

Sinn, H.-W. (1994): How much Europe? Subsidiarity, Centralization and Fiscal Competition, in: Scottish Journal of Political Economy 41, S. 85 – 107.

– (1995): Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik, in: Wirtschaftsdienst 75, S. 240 – 249.

– (1997): The Selection Principle and Market Failure in System Competition, in: Journal of Public Economics 66, S. 247 – 274.

Sinn, St. (1992): The Taming of the Leviathan: Competition Among Governments, in: Constitutional Political Economy 3, S. 177 – 196.

Soltwedel, R. (1997): Dynamik der Märkte – Solidität des Sozialen: Leitlinien für eine Reform der Institutionen, Kieler Diskussionsbeiträge 298, Kiel.

Sorenson, P. B. (2000): The Case of International Tax Co-ordination Reconsidered, in: Economic Policy 31, S. 431 – 461.

– (2001): Tax Coordination in the European Union: What Are the Issues?, in: Swedish Economic Policy Review 8, S. 143 – 195.

Vaubel, R. (2001): Europa-Chauvinismus: Der Hochmut der Institutionen, München.

Wilson, J. D. (1986): A Theory of Interregional Tax Competition, in: Journal of Urban Economics 19, S. 296 – 315.

Wittmann, W. (2001): Zwischen Markt und Staat: Der steinige Weg zur europäischen Einheit, München.

Wohlgemuth, M. (1995): Economic and Political Competition in Neoclassical and Evolutionary Perspective, in: Constitutional Political Economy 6, S. 71 – 96.

– (1999): Politischer und ökonomischer Wettbewerb: Parallelen und Unterschiede aus institutionenökonomischer und marktprozesstheoretischer Sicht, Jena.

Zodrow, G. R. (2003): Tax Competition and Tax Coordination in the European Union, in: International Tax and Public Finance 10, S. 651 – 671.

Zodrow, G. R. / *Mieszkowski,* P. (1983): The Incidence of the Property Tax: The Benefit View versus the New View, in: Zodrow, G. R. (Hrsg.), Local Provisions of Public Services: The *Tiebout* Model after Twenty-Five Years, New York, S. 109 – 130.

– (1986): *Pigou*, *Tiebout*, Property Taxation and the Underprovision of Local Public Goods, in: Journal of Urban Economics 19, S. 356 – 370.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine Steuer für Europa?
Das Argument des vertikalen Steuerwettbewerbs*

Von *Christian Müller,* Duisburg-Essen

Abstract

Recently some politicians have proposed to assign tax power to the European Union. On the basis of the theory of vertical tax competion, the paper rejects that proposal. If two or more revenue-maximizing units of government at different levels in a federal system, such as the EU and one of its member states, levy taxes on the same tax source, negative fiscal externalities will arise. If both, the European and the state governments, ignore these external costs, combined equilibrium tax rates will be higher than in the case of reference where one single government solely exerts its power to tax. This result also holds within a context of horizontal tax competition. It is shown that all conceivable institutional variants of an EU tax will result in an inefficient overtaxation. As a consequence, a system of member state contributions seems to be a more appropriate way of financing the European Union.

A. Einleitung

In der Diskussion um die Aufgaben der Europäischen Union taucht immer wieder die Forderung auf, der EU eine eigene Steuererhebungskompetenz zuzugestehen. Zwar spielte die Frage der Finanzierung der Union bei den Beratungen zum Europäischen Konvent eine eher untergeordnete Rolle; doch wird dieses Problem immer wieder auf der politischen Agenda auftauchen, hängen von den Kompetenzen über die Ausgaben und Einnahmen eines Gemeinwesens doch ganz wesentlich die Macht und der Einfluß von politischen Entscheidungsträgern ab. Praktisch seit Beginn des europäischen Integrationsprozesses war daher die Frage nach den Finanzen immer wieder eine Ursache von Konflikten.

Derzeit stehen der Europäischen Union eigene Steuermittel nicht zur Verfügung. Die steuerpolitischen Kompetenzen, über welche sie verfügt, beziehen sich allein

* Für wertvolle Hinweise und Diskussionen zu einer früheren Fassung dieses Beitrags danke ich den Mitgliedern des Wirtschaftspolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik, insbesondere *Rolf Caesar*, *Dieter Cassel*, *Horst Gischer*, *Wolf Schäfer*, *Dieter Schmidtchen*, *Heinz-Dieter Smeets*, *Manfred Tietzel* und *Hans Willgerodt*. Dank schulde ich darüber hinaus *Kevin Alfuth*, *Matthias Krebbers* und *Raphaela Smarzcz* für ihre Unterstützung. Der *Fritz-Thyssen*-Stiftung danke ich für ihre Förderung dieser Arbeit durch eine Reisebeihilfe.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auf Regelungen für die Besteuerung der Mitgliedstaaten.[1] Die Union finanziert sich gegenwärtig über Beiträge ihrer Mitglieder. Dieses sog. Eigenmittelsystem sieht für sie im wesentlichen drei Einnahmequellen vor (z. B. *Caesar* 1996): Zölle und Abschöpfungen sowie die Einnahmen aus der Zucker- und der Isoglukoseabgabe (knapp 20 Prozent der gesamten Eigenmittel), die Mehrwertsteuer-Eigenmittel aus der Abführung von derzeit einem Prozent der einheitlichen Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage aus den Mitgliedstaaten an den EU-Haushalt (ca. 40 Prozent der gesamten Eigenmittel) sowie die BSP-Eigenmittel, d. h. Beiträge, die sich nach dem Anteil der Mitgliedstaaten am Bruttosozialprodukt der Union berechnen (ca. 40 Prozent der gesamten Eigenmittel). Als eine vierte Einnahmequelle dienen neben diesen Eigenmitteln auch noch sonstige Einnahmen, etwa aus der Besteuerung der Bediensteten und aus Beiträgen neuer Mitgliedstaaten.

Dieses System der Finanzierung der Europäischen Union, nach welchem die EU im Zuge der Mehrwertsteuer-Eigenmittel allein über eine Steuerertragskompetenz, nicht aber über eine Steuererhebungskompetenz verfügt, wird seit langem als reformbedürftig empfunden. Aus ordnungspolitischer Sicht bedenklich ist nicht nur der Rabatt für Großbritannien, der einem einzigen Land finanzwirtschaftliche Sonderkonditionen gewährt, sondern auch die Tatsache, daß die Komplexität des Eigenmittelsystems die Transparenz der europäischen Einnahmen und damit die Kontrollmöglichkeiten des Souveräns, der europäischen Bürger, in erheblichem Maße einschränkt.

Für eine eigene Steuererhebungskompetenz auf der Ebene der Europäischen Union, wie sie in der Vergangenheit (z. B. von der früheren deutschen Finanzkommissarin *Schreyer* 2001) gefordert wurde, müssen diese Monita aber dennoch nicht sprechen. In der Diskussion um die Reform der europäischen Einnahmen führten die Gegner einer eigenständigen europäischen Erhebungskompetenz eine ganze Reihe von Argumenten an (siehe z. B. *Stratthaus* 2000, *Caesar* 2001 und 2002, *Mutén* 2001, *Boss* 2004), allen voran die Gefahr, daß sich eine eigene EU-Steuer als ein weiterer Motor einer unerwünschten Zentralisierung von Kompetenzen auf der Ebene der Europäischen Union erweisen könnte.

Im vorliegenden Beitrag sollen die Vor- und die Nachteile einer eigenständigen EU-Steuer nicht in erschöpfender Weise erwogen werden. Vielmehr soll am Beispiel der Europäischen Union das Augenmerk auf ein Problem gelenkt werden, das in der Diskussion der Föderalismustheorie und ihrer Anwendung auf den europäischen Integrationsprozeß in der Vergangenheit eine erstaunlich untergeordnete Rolle gespielt hat: die mögliche Entstehung eines ineffizienten und wohlfahrtsvernichtenden *vertikalen* Steuerwettbewerbs (siehe aber *Wigger / Wartha* 2003).

---

[1] Insbesondere handelt es sich um Kompetenzen zur Regelung der indirekten Steuern (Art. 93 EGV), der Doppelbesteuerung (Art. 293, 2. Spiegelstrich EGV) sowie im Rahmen der Beihilfekontrolle (Art. 87 EGV) und der allgemeinen Kompetenzen im Binnenmarkt (Art. 94 f. EGV).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In der Diskussion um den Steuerwettbewerb in Europa steht bislang praktisch ausschließlich die horizontale Konkurrenz der Mitgliedstaaten um mobile Produktionsfaktoren im Mittelpunkt. Spätestens seit der Vollendung des Binnenmarkts zum 1. Januar 1993, mit welcher alle Schranken für den grenzüberschreitenden Verkehr von Gütern (Waren und Dienstleistungen), Arbeit und Kapital fielen, haben sich nicht nur die Unternehmen einem scharfen europäischen Standortwettbewerb zu stellen, sondern auch die Regierungen müssen danach trachten, jene wirtschaftlichen Aktivitäten anzuziehen, welche ihre Budgetrestriktionen lockern, und den Zustrom jener Bedürftigen zu vermeiden, die eine Belastung für die nationalen Haushalte darstellen würden. Die zunehmende Mobilität der Produktionsfaktoren macht die einzelstaatliche Wirtschaftspolitik damit selbst zu einem Gegenstand des Wettbewerbs, die damit ihren bisherigen monopolistischen Charakter gegenüber „ihren" Einwohnern verliert (*Kerber* 1998, S. 255).

Indem sie sich allein auf die *horizontalen* Beziehungen von miteinander konkurrierenden Gebietskörperschaften beschränkt, vernachlässigt die Standardliteratur zum Steuerwettbewerb (siehe *Müller* 2001 für einen Überblick) die möglicherweise bestehenden *vertikalen* Austauschrelationen, welche zwischen den Gebietskörperschaften unterschiedlicher Ebenen eines föderativ aufgebauten Gemeinwesens bestehen können. Die (modell-) theoretische Literatur interpretiert, soweit sie überhaupt von der Existenz einer obersten Ebene eines föderalen Systems ausgeht, diese Zentralregierung meist als eine Art *deus ex machina*, welcher sich – gleichsam in der Funktion eines uneigennützigen Wohlfahrtsmaximierers – auf die Beseitigung von Ineffizienzen des Wettbewerbs der Gebietskörperschaften beschränkt. Der obersten Ebene werden dabei vor allem zwei fiskalische Rollen zugeschrieben: die Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten auf der einen Seite und die Internalisierung von im fiskalischen Wettbewerb entstehenden externen Effekten auf der anderen (*Keen* 1997, S. 6). Wenig Aufmerksamkeit wurde demgegenüber der Frage *vertikaler* Interdependenzen zwischen Regierungseinheiten auf unterschiedlichen Ebenen eines föderalen Systems geschenkt. Von einigen wenigen frühen Beiträgen abgesehen (*Cassing / Hillman* 1982, *Flowers* 1988 und *Johnson* 1988), erfuhr das Phänomen der *gleichzeitigen* Besteuerung einer Bemessungsgrundlage durch zwei oder mehr unterschiedliche Ebenen ein und derselben Gebietskörperschaft, das sich aus diesen vertikalen Interdependenzen ergeben kann[2], erst in jüngerer Zeit eine etwas systematischere Beachtung (siehe etwa die Beiträge von *Dahlby* 1996, *Keen* 1997, *Boadway / Marchand / Vigneault* 1998, *Wrede* 1999 und 2002).

Im vertikalen fiskalischen Wettbewerb besteht die Gefahr, daß eine steuerliche Bemessungsgrundlage wie eine „fiskalische Allmende" (*Besley / Rosen* 1998,

[2] In einer Arbeit, die zentrale Aussagen der modernen Theorie des vertikalen Steuerwettbewerbs um gut zwanzig Jahre vorwegnahm, untersuchte bereits *Willgerodt* (1968) am Beispiel des sog. „Wegelagererwettbewerbs" den verwandten Fall einer gleichzeitigen Besteuerung einer Bemessungsgrundlage durch hierarchisch gleichrangige Gebietskörperschaften.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

S. 13; *Wrede* 1999) genutzt wird. Ganz allgemein versteht man unter Allmendegütern einen Pool technisch privater Ressourcen, zu dem zwei oder mehr Nutzer gemeinschaftlichen Zugang haben. Solche *Common-pool*-Ressourcen (siehe allgemein *Ostrom* 1990, *Gardner / Ostrom / Walker* 1993, *Müller / Tietzel* 1998 und 2005) sind Mischgüter, die Eigenschaften rein öffentlicher und rein privater Güter in sich vereinen. Auf der einen Seite wird – wie bei rein öffentlichen Gütern – kein potentieller Nachfrager von ihrer Nutzung ausgeschlossen (*Nichtausschluß*), so daß jeder Beteiligte ein faktisches „gemeinschaftliches Recht" (*Alchian / Demsetz* 1973) hat, die Ressource so oft und in dem Umfang zu nutzen, wie er es wünscht. Auf der anderen Seite stehen diese Gemeinschaftsgüter nicht allen potentiellen Nutzern in gleicher Weise zur Verfügung; wie bei rein privaten Güter besteht mithin strikte *Rivalität in der Nutzung* dieser Ressourcen. Bedingt durch ihre Knappheit können Allmendegüter nicht einfach kostenlos genutzt werden; statt dessen müssen sich die Nutznießer die Nutzungseinheiten eines solchen Gutes aneignen. Erst durch diesen Akt der Aneignung wandelt sich das „gemeinschaftliche" in ein privates Nutzungsrecht (*Alchian / Demsetz* 1973, S. 171). Die Konsumeinheiten solcher Güter werden daher de facto nach dem Windhundverfahren (*first come, first served*) rationiert. Allmende-Allokationen versetzen potentielle Nutzer somit in die Situation eines Positionsrennens, in welchem jeder rationalerweise versucht, der erste zu sein, der sich das private Recht an der Ressource aneignet. Durch die Nutzung einer Einheit der Gemeinschaftsressource zwingt jeder Teilnehmer an diesem Rennen allen übrigen Nutzern einen Nutzenverzicht auf, während er gleichzeitig selbst die Kosten der Nutzung durch alle übrigen Nutzer zu tragen hat. *Übernutzung* und *Rentenaufzehrung* sind die natürlichen Konsequenzen dieser spezifischen Form der Ressourcenallokation, die, seit *Garrett Hardins* (1968) grundlegendem Beitrag, als die „Tragik der Allmende" bekannt ist.

Eine ähnliche „Tragik" kann dann auftreten, wenn steuerliche Bemessungsgrundlagen nicht hinreichend zwischen verschiedenen Regierungsebenen aufgeteilt sind. Unterstellt man zwei steueraufkommensmaximierende („*Leviathan*"-) Regierungen auf unterschiedlichen Ebenen in einem föderalen System – sagen wir: eine föderale und eine einzelstaatliche Ebene –, die beide Steuern auf die gleiche Bemessungsgrundlage erheben, etwa eine föderale oder eine einzelstaatliche Umsatz- oder Einkommensteuer, so sind negative fiskalische Externalitäten zwischen diesen Regierungsebenen möglich. In dem Maße, in dem die eine Besteuerungsebene ihren Steuersatz anhebt, senkt sie die steuerliche Basis der anderen. Wenn beide – die föderale und die einzelstaatliche Ebene – diesen Effekt ignorieren, können die sich ergebenden Steuersätze im Gleichgewicht in der Summe von jenem Steuersatz abweichen, der sich in der Referenzsituation einer einzigen zentralen, aufkommensmaximierenden Regierung ergäbe, hätte diese allein die ganze Besteuerungsgewalt.

Im folgenden sollen zunächst – etwas abstrakt – die möglichen Folgen, die ein vertikaler Steuerwettbewerb in der Europäischen Union nach sich ziehen könnte, herausgearbeitet und die Beziehungen analysiert werden zwischen der vertikalen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und der schon bislang bestehenden horizontalen Steuerkonkurrenz (Kapitel B). Abschnitt C diskutiert daraufhin drei mögliche institutionelle Ausgestaltungsformen einer eigenständigen EU-Steuer (das Zuschlags-, das Verbund- und das Trennsystem) und ihre Eignung, auf das Problem des vertikalen fiskalischen Wettbewerbs zu reagieren. Der Beitrag schließt (in Abschnitt D) mit einer Zusammenfassung.

B. Die Europäische Union im vertikalen Steuerwettbewerb: Ein Modell

I. Der Steuerstaat als Monopol

Um die Interdependenzen der Steuerpolitiken auf der Unions- und der Staatenebene zu untersuchen, wird als Ausgangspunkt, wie bei *Gandenberger* (1965) und *Willgerodt* (1968) sowie später bei *Brennan / Buchanan* (1988), ein Monopolmodell des Steuerstaates zugrunde gelegt. Staaten werden dabei als ihre jeweiligen Steuereinnahmen maximierende „*Leviathane*“ modelliert, insofern politische Entscheidungsträger in um so höherem Maße in der Lage sein dürften, ihre eigennützigen Ziele zu verfolgen, je größer der von ihnen zu verwaltende Haushalt ist. So können Politiker, die nur einem sehr beschränkten politischen Wettbewerb ausgesetzt sind (*Tietzel* 1998), und die Leiter bürokratischer Behörden, die nur unzureichend von den ihnen vorgesetzten gewählten Entscheidungsträgern kontrolliert werden können, daran interessiert sein, die Einnahmen der von ihnen zu verwaltenden öffentlichen Haushalte *c.p.* zu maximieren, um sich hierdurch persönliche Vorteile zu erschließen, etwa ein von der Budgethöhe abhängiges privates Einkommen, Einfluß, Macht und Status, individuelle Konsumvorteile (*consumption on the job*) oder – im Falle von Politikern – auch die Erhöhung der Wahrscheinlichkeit ihrer Wiederwahl.

Dabei soll keineswegs übersehen werden, daß die Annahme eines einnahmenmaximierenden *Leviathan*-Staates, ebenso wie andere Ausprägungen der ökonomischen Rationalverhaltenshypothese, nicht nur hochgradig falsifizierbar (empirisch gehaltvoll), sondern auch tatsächlich falsch – falsifiziert – sein dürfte (*Tietzel* 1985, S. 83 – 97). Gerade in einer ordnungsökonomischen Analyse, in welcher in Form von „Wirtschaftsverfassungen“ Regelungen für den „*worst case*“ gesucht werden, hat eine solche Prämisse dennoch ihren besonderen Wert als eine „skeptische Fiktion“ (*Brennan / Buchanan* 1988, S. 62 ff.; *Schüßler* 1988).

Darüber hinaus wird unterstellt, daß die jeweiligen *Leviathan*-Regierungen ihre Einnahmen bei gegebenen öffentlichen Ausgaben maximieren. Von der spezifischen Problematik, die sich aus der Aufgabenverteilung innerhalb der EU auf der Ausgabenseite der öffentlichen Budgets ergeben kann, wird vereinfachend abstrahiert (siehe dazu *Müller* 2002).

Die Besteuerung durch einen einnahmenmaximierenden *Leviathan* ist formal der Preispolitik eines Angebotsmonopolisten ähnlich, indem unterstellt wird, daß

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der besteuernde Staat alle Güter der betrachteten Volkswirtschaft zum wettbewerblich gebildeten (Netto-)preis p aufkauft, um sie zum höheren (Brutto-)Cournot-Preis wieder auf dem Markt anzubieten. Die Funktion des gesamten Ertrages dieses Monopolstaates sei

$$E = E(x) \tag{1}$$

mit x als der steuerlichen Bemessungsgrundlage (z. B. Güterverbrauch, Einkommen oder Vermögen). Sei i (mit $i = 1, \ldots, n$) eine Besteuerungsebene, die gemeinsam mit anderen – höher- oder tieferstehenden – Besteuerungsebenen auf die gleiche Bemessungsgrundlage x zugreife. Jede beteiligte Steuerebene i maximiere die Zielfunktion:

$$T_i(x_i) = E_i(x_i) - p\,x_i \ . \tag{2}$$

Dabei bezeichne T_i das Steueraufkommen der Ebene i, E_i ihren Anteil am Gesamtertrag der Besteuerung, x_i den von i besteuerten Teil der Bemessungsgrundlage x und p die konstanten Grenz- und Durchschnittskosten der Bemessungsgrundlage; von Kosten der Erhebung der Besteuerung sei hier vereinfachend abstrahiert. Als notwendige Bedingung für ein Steueraufkommensmaximum eines *Leviathans* i erhalten wir also die bekannte Bedingung, nach welcher die Grenzerlöse des Monopolisten seinen Grenzkosten entsprechen müssen:

$$\frac{dE_i(x_i)}{dx_i} = p \ . \tag{3}$$

Sei x_{-i} der Anteil, mit welchem alle übrigen Gebietskörperschaften auf die Bemessungsgrundlage zugreifen, so gilt:

$$E_i(x_i) = \frac{x_i}{x_i + x_{-i}} \cdot E(x_i + x_{-i}) \quad \text{bzw.} \tag{4}$$

$$\frac{dE_i(x_i)}{dx_i} = \frac{x_{-i}}{(x_i + x_{-i})^2} \cdot E(x_i + x_{-i}) + \frac{x_i}{x_i + x_{-i}} \cdot \frac{dE(x_i + x_{-i})}{dx_i} \ . \tag{5}$$

Handelt es sich um n identische Steuerebenen, so gilt:

$$x_i = \frac{1}{n} \cdot x \quad \text{bzw.} \quad x_{-i} = \frac{n-1}{n} \cdot x \ . \tag{6}$$

Entsprechend erhält man nach Umformungen:

$$\frac{dE_i(x_i)}{dx_i} = \frac{n-1}{n} \cdot \frac{E(x)}{x} + \frac{1}{n} \cdot \frac{dE(x)}{dx} \ . \tag{7}$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eingesetzt in (3) ergibt sich:

$$\frac{n-1}{n} \cdot \frac{E(x)}{x} + \frac{1}{n} \cdot \frac{dE(x)}{dx} = p \ . \tag{8}$$

Abbildung 1 verdeutlicht diese Zusammenhänge graphisch. Auf der Abszisse ist die Höhe der Bemessungsgrundlage x abgetragen, auf der Ordinate der gesamte – in der Graphik als parabelförmig unterstellte – Bruttoertrag $E(x)$ sowie der Ertrag pro Einheit der Bemessungsgrundlage, $\frac{E(x)}{x}$. Es wird angenommen, daß mit zunehmender Höhe der Bemessungsgrundlage der Gesamtertrag der Besteuerung $E(x)$ zunächst in abnehmenden Beträgen ansteigt und ab x_4 fällt. Die Durchschnittserträge $\frac{E(x)}{x}$ und die Grenzerträge $GE_n = \frac{dE(x)}{dx}$ sind daher linear fallende Funktionen von x, wobei die Grenzertragskurve genau mit doppelter negativer Steigung fällt wie die Funktion des Durchschnittsertrags. Die Gerade p bezeichnet die konstanten Grenzkosten der Bemessungsgrundlage.

Nehmen wir, um eine Referenzsituation zu definieren, zunächst an, daß ein einzelner Mitgliedstaat S alleinigen Zugriff auf die Bemessungsgrundlage hat. Handelt er rational, so wird er zusätzliche Einheiten der Bemessungsgrundlage x besteuern, solange sein Grenzertrag GE_S^1 seine Grenzkosten p übersteigt. Das Optimum ist im Punkt J erreicht, wo sich Grenzertrag und Grenzkosten ausgleichen. Nach Gleichung (8) ergibt sich für $n = 1$ entsprechend:

$$\frac{dE(x)}{dx} = p \ . \tag{9}$$

Der EU-Mitgliedstaat S besteuert entsprechend x_1 Einheiten der Bemessungsgrundlage zum Steuersatz $t_S = JH$. Sein Steueraufkommen im Optimum wird durch die Fläche $BDJH$ repräsentiert; es ergibt sich als Differenz zwischen den Gesamterträgen der Besteuerung $B0x_1H$ und den gesamten Kosten der besteuerten Güter $D0x_1J$. Da Staat S die Bemessungsgrundlage allein nutzt, gibt sein Steueraufkommen auch das maximale Steueraufkommen von x insgesamt an. Dieses ist – unter den hier gemachten Annahmen linearer Durchschnitts- und Grenzerträge – identisch mit der Fläche von Dreieck ADJ.

Was verändert sich an diesem Gleichgewicht, wenn der Mitgliedstaat S nicht die einzige Besteuerungsgewalt ist, welche Zugriff hat auf die Bemessungsgrundlage x, sondern nun die Europäische Union U als eine weitere, unabhängige Besteuerungsinstanz hinzutritt? Da Mitgliedstaat S bereits x_1 Einheiten besteuert, kann sich die Union U nur jenen Rest des Steueraufkommens aneignen, den der Mitgliedstaat anderen Steuerebenen „übriggelassen“ hat. U's Grenzertrag der Besteuerung einer ersten Einheit von x ist daher Hx_1; ihre Grenzertragskurve ist GE_U^1. Als rationaler Leviathan wird auch die Union, von x_1 ausgehend, solange zusätzliche

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

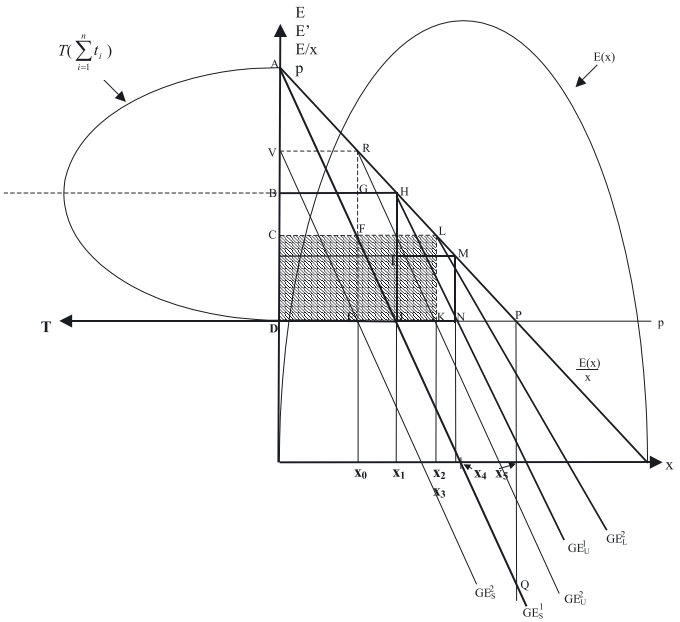


Abbildung 1: Vertikaler Steuerwettbewerb in einem EU-Mitgliedsland

Einheiten von x mit einer Steuer belegen, wie der Grenzertrag dieser Besteuerung ihre Grenzkosten p übersteigt. Unter der Bedingung, daß S bereits x_1 Einheiten besteuert, wird U also $(x_3 - x_1)$ Einheiten mit einer Steuer belegen. Das Steueraufkommen *IJNM* (= *HJN*), welches sich die Union dabei aneignet, schmälert jedoch das Steueraufkommen *BDJH* des Mitgliedstaats S, so daß dieser das Ausmaß seiner Besteuerung von x reduzieren wird. Dies wiederum führt zu einem höheren Grenzertrag für die Union, die folglich ihre Besteuerung noch weiter ausweitet, woraufhin S seine Besteuerung abermals zurückfährt.

Wo findet dieser Anpassungsprozeß sein Ende? Als Gleichgewichtsbedingung ergibt sich nach Gleichung (8) für $n = 2$ föderale Besteuerungsebenen:

$$\frac{1}{2} \cdot \left(\frac{dE(x)}{dx} + \frac{E(x)}{x} \right) = p \ . \tag{10}$$

Das Gleichgewicht ergibt sich mithin in Punkt K, in welchem insgesamt x_2 Einheiten der Bemessungsgrundlage besteuert werden und beide *Leviathane* auf genau gleich viele Einheiten von x zugreifen, $x_0 = (x_2 - x_0)$. Im Gleichgewicht ist die Grenzertragskurve des Mitgliedstaats GE_S^2, und der marginale Ertrag der Union wird durch GE_U^2 beschrieben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Komparativ-statische Wirkungen des vertikalen Steuerwettbewerbs

Aus diesen Überlegungen lassen sich für unsere Fragestellung, ob die Europäische Union eine eigene Besteuerungskompetenz erhalten soll, zwei wichtige Folgerungen ziehen:

1. *Aufkommenseffekt:* Aufgrund des Hinzutretens der Europäischen Union als eine eigenständige Besteuerungsebene ist die Summe der beiden Steuersätze von Union U und Mitgliedsstaat $S(t_U + t_S = KL + EF = ER)$ im Gleichgewicht K höher als im ursprünglichen Gleichgewicht J bei alleiniger Besteuerung von x durch den Mitgliedstaat S. Die Bemessungsgrundlage wird entsprechend übernutzt; die Gesamthöhe x_2 der besteuerten Einheiten ist höher als die kollektiv rationale Besteuerungsmenge x_1. Infolgedessen hat eine Reduktion des gleichgewichtigen Steueraufkommens stattgefunden. Die Summe der Steueraufkommen, welche der Mitgliedstaat und die Union beziehen ($CDEF + FEKL$), ist kleiner als der Nettoertrag bei ausschließlicher Nutzung durch S ($BDJH$). Dieses Resultat entspricht dem Ergebnis einer „*rent dissipation*" in der Standard-Literatur über *Common-pool*-Allokationen.[3]

Steuertheoretisch bedeutet dies, daß das Gleichgewicht sich im Bereich rechts des Maximums der *Laffer*-Kurve befindet[4], welche die Entwicklung des Steueraufkommens in Abhängigkeit von der Summe der individuellen Steuersätze t_i (mit $i = 1, \ldots, n$) beschreibt. Die (in Abbildung 1 seitlich auf die Ordinate aufgesetzte) *Laffer*-Kurve $T(\sum_{i=1}^{n} t_i)$ erreicht ihr Maximum beim aggregierten Steuersatz JH, der sich im Fall der alleinigen Besteuerung durch eine einzige Besteuerungsgewalt $(n = 1)$ als gleichgewichtig ergibt. Gemessen hieran ist im Gleichgewicht K die Summe der beiden Steuersätze, ER, zu hoch, so daß sich die Föderation mit ihrem gesamten Steueraufkommen auf dem abwärts geneigten Ast der *Laffer*-Kurve wiederfindet.

2. *Zusatzlasteffekt:* Beim Übergang vom Gleichgewicht J zum neuen Gleichgewicht K ist nicht nur das Steueraufkommen gesunken; auch die Zusatzlast der Besteuerung ist *c.p.* gestiegen. Bei alleiniger Nutzung der Bemessungsgrundlage durch S verursachte die Besteuerung einen *Excess burden* in Höhe von HJP; im neuen Gleichgewicht ist der totale steuerinduzierte Wohlfahrtsverlust auf EPR $(= KLP + CLRV)$ angestiegen.

---

[3] Vgl. die unterschiedlichen Modellierungen des Theorems der Rentenaufzehrung bei Allmendegütern bei *Gordon* (1954), *Smith* (1969); *Cheung* (1974), S. 19 ff.; *Dasgupta / Heal*, (1979), S. 55 – 63; *Gardner / Ostrom / Walker* (1990), S. 342 – 345; *Dasgupta* (1993), S. 161 – 164; *Sethi / Somanathan* (1996), S. 769 – 772.

[4] Das gleiche Ergebnis erzielen z. B. *Flowers* (1988), *Keen* (1995), S. 17. Daß dieses *Laffer*-Paradox auch im Falle wohlfahrts- statt aufkommensmaximierender Regierungen auftreten kann, zeigt *Dahlby* (1996).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese beiden negativen Effekte verschärfen sich noch, wenn noch eine dritte Besteuerungsebene – sagen wir: ein Bundesland L aus dem Mitgliedstaat S (mit der Grenzertragsfunktion GE_L^1) – auf die gleiche Bemessungsgrundlage zugreifen können sollte. Mit jeder weiteren föderalen Ebene, die ebenfalls die Bemessungsgrundlage nutzt, vergrößern sich im Gleichgewicht die Summe der Steuersätze und zugleich die Zusatzlast der Besteuerung; die Nutzungsintensität der Steuerbasis entfernt sich somit immer weiter von der aus kollektiver Sicht optimalen Menge x_1.

Von theoretischem – wohl kaum von praktischem – Interesse mag die Frage sein, wohin die Gleichgewichtsbedingung (8) für immer weitere hinzukommende Besteuerungsebenen konvergiert. Für $n \to \infty$ gilt:

$$\frac{E(x)}{x} = p \ . \tag{11}$$

Dieses Gleichgewicht ist im Punkt P erreicht, wenn x_5 Einheiten der Bemessungsgrundlage von den Hierarchieebenen der Föderation besteuert werden. Hier entspricht der Durchschnittsertrag einer jeden Besteuerungsebene genau den Grenzkosten p aus der Besteuerung einer zusätzlichen Einheit der Bemessungsgrundlage. Punkt P impliziert eine unendliche Anzahl von Besteuerungsebenen, die alle einen verschwindend kleinen Steuersatz auf x erheben; alle diese gleichgewichtigen Steuersätze zusammengenommen addieren sich jedoch zu einem aggregierten Steuersatz von 100 Prozent. Keine Ebene erzielt mehr ein positives Steueraufkommen. Dem maximalen, bei alleiniger Nutzung der Steuerbasis erzielbaren Aufkommen in Höhe des Dreiecks ADJ (= Rechteck $BDJH$) steht (unter den hier gemachten Annahmen linearer Funktionsverläufe) eine gleich hohe Aufkommensreduktion von JPQ (= Rechteck x_1x_5PJ) aufgrund der Übernutzung der Bemessungsgrundlage um $(x_5 - x_1)$ gegenüber.[5]

Als „Preis“ dafür, daß mit x auf doppelt so viele Einheiten der Bemessungsgrundlage zurückgegriffen wird wie die kollektiv optimale Zahl der Einheiten x_1, zahlen die *Leviathane* zum einen mit der völligen „Aufzehrung“ des maximal erzielbaren Steueraufkommens. Zum anderen ist auch der Wohlfahrtsverlust aufgrund der Besteuerung maximal: Im Gleichgewicht P besteht der *Excess burden* in der Fläche ADP.

III. Horizontaler und vertikaler Steuerwettbewerb im Vergleich

Das Hinzutreten einer zusätzlichen Besteuerungsmacht Europa führt unter den gemachten Annahmen also in jedem einzelnen Mitgliedstaat – neben dem bisherigen horizontalen fiskalischen Wettbewerb – eine völlig neue Art von Steuerkonkurrenz herbei.

[5] Vgl. jedoch die Modellierung von *Ito* et al. (1995), nach welchem es schon bei einer endlichen Zahl von Nutzern zu einer vollständigen „Rentenaufzehrung“ kommen kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bisher stehen in Europa die Mitgliedstaaten in einem (mehr oder weniger scharfen) horizontalen Steuerwettbewerb. Wenn in diesem horizontalen Wettbewerb ein Staat seine Steuern erhöht, übt dieser *c.p.* eine *positive* Externalität auf diejenigen Mitgliedsländer aus, in welche die mobilen Faktoren in Folge der Steuervariation auswandern. In einem solchen horizontalen fiskalischen Wettbewerb verändern steuerliche Bemessungsgrundlagen zwar ihren regionalen Standort; zu einem mehrfachen Zugriff auf sie durch eine oder mehrere Gebietskörperschaften kommt es jedoch in keinem Fall.

Ganz anders hingegen ist die Situation im vertikalen Steuerwettbewerb, der durch das Hinzutreten Europas als eigene Besteuerungsgewalt in Gang gesetzt wird: Erhöht eine Besteuerungsebene ihre eigene Steuer, dann *sinkt* – als eine *negative* Externalität – die Bemessungsgrundlage aller übrigen Beteiligten. Das gleichgewichtige Gesamtsteueraufkommen nimmt ab, und der *Excess burden* steigt.

Zu einem die Steuerbasis erodierenden *Race to the bottom* kann es zwar auch in einem horizontalen Steuerwettbewerb kommen[6]: Solange ein immobiler Produktionsfaktor zur Verfügung steht, ist es in einem vollkommenen fiskalischen Wettbewerb mit nichtrivalen öffentlichen Gütern stets optimal, auf jede Besteuerung des mobilen Faktors zu verzichten, da dieser sich einer Quellensteuer durch Flucht in eine andere Gebietskörperschaft entziehen kann. Bei vollkommener Nichtrivalität des öffentlichen Guts müssen die im Steuerwettbewerb stehenden Jurisdiktionen keine (Überfüllungs-)Grenzkosten kalkulieren, wenn eine zusätzliche Faktoreinheit ins Land strömt. Im Werben um zusätzliche Produktionsfaktoren werden sich die Gebietskörperschaften daher so lange mit Steuersenkungen gegenseitig unterbieten, bis der Steuersatz auf mobile Faktoren null ist. Im Gleichgewicht finanziert der immobile Produktionsfaktor die Bereitstellung des öffentlichen Guts ganz allein.

Der fundamentale Unterschied zwischen dieser horizontalen und der oben analysierten vertikalen fiskalischen Konkurrenz besteht jedoch darin, daß der horizontale Steuerwettbewerb – soweit die Gebietskörperschaften mit Gütern konkurrieren, deren Überfüllungskosten keine steigenden Skalenerträge aufweisen – positive Wohlfahrtswirkungen entfalten *kann* (zu diesen Vorteilen siehe z. B. *McLure* 1986, S. 345, *Apolte* 1999, S. 5, *Vanberg* 2000, S. 106). Unter diesen Bedingungen ist zu erwarten, daß der horizontale Steuerwettbewerb zum einen die Situation der Einwohner der betroffenen Staaten direkt verbessert, indem diese die Möglichkeit haben, zwischen Gebietskörperschaften zu wählen und sich für jene zu entscheiden, die solche Bündel öffentlicher Leistungen anbieten, die ihnen am besten entsprechen; nicht anders als der Wettbewerb auf Güter- und Faktormärkten ist der Wettbewerb der Gebietskörperschaften ein innovatives „Entdeckungsverfahren" (*Hayek* 1969), ein Prozeß des parallelen Experimentierens mit wechselseitigem

[6] Dieses Ergebnis erzielen mit zum Teil recht verschiedenen Modellen z. B. *Gordon* (1986), S. 1095, *Sinn* (1997), S. 252, *Nechyba* (1997), S. 368, *Apolte* (1999), S. 32, *Huber* (1999), S. 452; *Fuest / Huber* (1999), S. 10.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Lernen, in dem neue und bessere Wirtschaftspolitiken kreiert und verbreitet werden (*Kerber* 1998, S. 257). Zum anderen kann ein horizontaler Steuerwettbewerb dazu führen, daß die Migrationsströme zwischen alternativen Gebietskörperschaften – vielleicht sogar schon die Drohung damit – die Politiker veranlaßt, ihre Politik näher an den Präferenzen der Bürger auszurichten, die Verschwendung von Steuergeldern zu vermeiden und auf politische Renten zu verzichten. Wie im Markt für Konsumgüter, auf dem die Individuen einfach den Anbieter wechseln können, wenn ihnen ein Produkt nicht den erhofften Nutzen stiftet, können unter einem Regime des horizontalen fiskalischen Wettbewerbs die Bürger eines Landes, dessen Politik ihnen nicht gefällt, sich in ihrer Rolle als Arbeits- oder Kapitalanbieter dem Geltungsbereich dieser Politik einfach entziehen (für eine empirische Bestätigung der teilweisen Substituierbarkeit von „Abwanderung" und „Widerspruch" im Steuerwettbewerb siehe *Feld* 1997).

Im Gegensatz zu diesen möglichen Vorteilen horizontaler Steuerkonkurrenz sind die Wirkungen eines vertikalen Steuerwettbewerbs *grundsätzlich* negativ (für wenige Sonderfälle siehe *Wrede* 1996). In vertikaler Richtung miteinander um eine Besteuerungsgrundlage konkurrierende *Leviathane* befinden sich stets in einem *Race to the bottom*. Zwar führt der vertikale Wettbewerb im Vergleich zur Situation ohne Wettbewerb zu steigenden Steuersätzen, während sie bei horizontaler Konkurrenz tendenziell sinken. Gerade dies aber ist bei einem gleichzeitigen Zugriff mehrerer föderaler Ebenen einer Gebietskörperschaft auf die gleiche Steuerbasis schädlich, insofern der aggregierte Steuersatz sich mit dem Hinzutreten einer jeden zusätzlichen Besteuerungsebene von der aufkommensmaximalen Höhe entfernt. Vertikaler Steuerwettbewerb ist damit unter allen Umständen ein Behinderungs-, niemals aber ein Leistungswettbewerb.

IV. Wechselwirkungen zwischen vertikalem und horizontalem Steuerwettbewerb

Bislang wurde der vertikale Steuerwettbewerb isoliert betrachtet; von Wechselwirkungen mit dem horizontal, zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften wirkenden fiskalischen Wettbewerb wurde abstrahiert. Diese unrealistische Annahme wird nun aufgehoben.

In dem Maße, in welchem EU und Mitgliedstaaten die Produktionsfaktoren zusammen in überoptimaler Weise besteuern, werden in jedem Mitgliedstaat privatwirtschaftliche Aktivitäten verdrängt; ein Teil der Steuerbasis wird versuchen, der Besteuerung zu entgehen und ins Ausland auszuweichen – in EU-Mitgliedstaaten ohne oder mit geringeren Kompetenzen zur Besteuerung der gleichen Bemessungsgrundlage oder in Staaten außerhalb der Europäischen Union (siehe Abbildung 2).

Damit aber sinkt der (hier nicht dargestellte) insgesamt in dem Mitgliedstaat erzielbare Bruttoertrag $E(x)$, und die Kurve des durchschnittlichen Bruttoertrags

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$\frac{E(x)}{x}$ verschiebt sich *c.p.* nach unten, etwa auf die Position $\frac{E^*(x)}{x}$. Gemäß Gleichung (9) reduziert sich daher die kollektiv optimal besteuerbare Bemessungsgrundlage (für $n = 1$) auf x^*, und die *Laffer*-Kurve verschiebt sich von $T\left(\sum_{i=1}^{n} t_i\right)$ auf $T^*\left(\sum_{i=1}^{n} t_i\right)$; das Maximum des Steueraufkommens wird nun schon für eine geringere aggregierte Summe der individuellen Steuersätze erzielt.

Betrachten wir, um die sich ergebenden horizontalen Effekte der vertikalen Steuerkonkurrenz analysieren zu können, wiederum den Fall eines einzigen Mitgliedstaats S, der sich mit der Europäischen Union U die Steuerbasis teilen muß $(n = 2)$. In der Ausgangssituation besteuern beide Steuerebenen die Bemessungsgrundlage mit den Steuersätzen $KL = EF$, woraus sie ein Steueraufkommen von insgesamt $DKLC$ $(= DEFC + EKLF)$ erhalten. Nach Abfluß von Teilen der mobilen Steuerbasis entfernt sich – gemessen an der neuen *Laffer*-Kurve T^* – die Besteuerung von x^* Einheiten der Bemessungsgrundlage im Gleichgewicht noch weiter vom sozialen Optimum x_1. Bei gegebenen Steuersätzen $KL = EF$ erodiert das Steueraufkommen weiter auf nunmehr $DK^*L^*C^*$ $(= DE^*F^*C^* + E^*K^*L^*F^*)$.

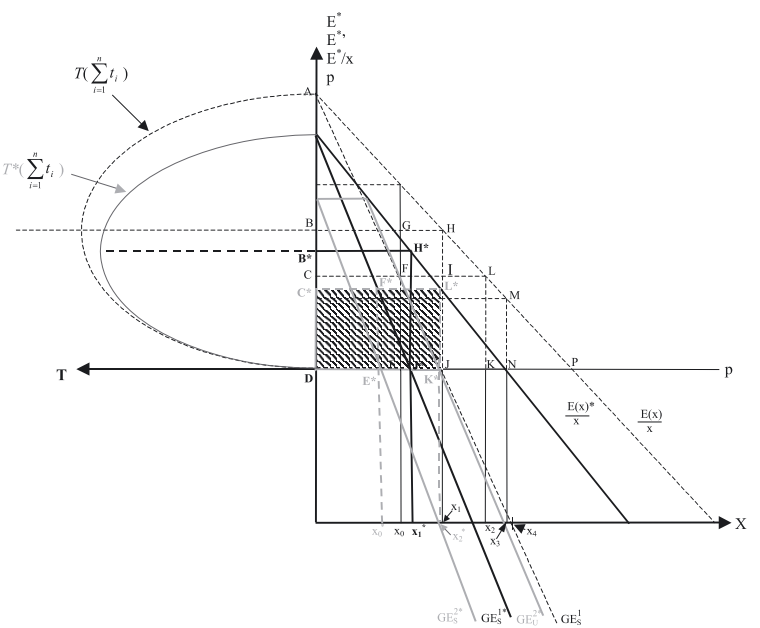


Abbildung 2: Vertikaler Steuerwettbewerb in einem EU-Mitgliedsland unter Berücksichtigung von Wechselwirkungen mit anderen Mitgliedsländern

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Man mag einwenden, daß bereits ein funktionierender horizontaler Steuerwettbewerb ein hinreichender Schutz gegen die aus dem vertikalen Steuerwettbewerb resultierenden Ineffizienzen sein könne. So könnte man erwarten, daß eine horizontale Konkurrenz von Gebietskörperschaften um mobile Produktionsfaktoren, welche bei isolierter Betrachtung *c.p.* für ein Absinken der Steuersätze der einzelnen Gebietskörperschaften und im Extremfall sogar zu einer vollkommenen Unbesteuerbarkeit mobiler Bemessungsgrundlagen sorgt, auch ein Ansteigen der Steuersätze im vertikalen Steuerwettbewerb verhindert.

Diese Erwartung ist jedoch nicht gerechtfertigt. Denn der vertikale Steuerwettbewerb führt dazu, daß ein einzelnes Land *S* nicht mehr wie ein einziger Spieler im Steuerwettbewerb agiert; vielmehr gibt es – ohne jede Koordination der Steuerpolitiken – in jedem Land mindestens zwei autonome Spieler. Aus der Sicht dieser Beteiligten ist die Besteuerbarkeit der Bemessungsgrundlage in ihrem Land ein gruppenspezifisches Kollektivgut: Erhebt eine föderale Hierarchieebene eine Steuer auf die gemeinsam genutzte Steuerbasis, so erhält sie hieraus den vollen Nutzen; die Kosten – in Form des Abflusses von Kapital – trägt sie jedoch nur anteilig. Die übrigen Kosten erlegt sie durch ihr Verhalten den übrigen $n - 1$ Besteuerungsebenen auf. Wiederum zeigt die *Common-pool*-Allokation der Steuerbasis ihre Wirkung: Zu einer (Selbst-) Beschränkung der Besteuerungsebenen in *S* wird es daher selbst dann nicht kommen, wenn und soweit es im horizontalen Steuerwettbewerb geboten erschiene, das Steuerniveau zu senken.

Eine Ausnahme könnte allenfalls dann gegeben sein, wenn auch in allen übrigen Mitgliedstaaten ein mindestens ebenso scharfer vertikaler Steuerwettbewerb vorherrschte, der die aggregierten Steuersätze auf annähernd die gleiche Höhe triebe wie in *S*. In dem (unrealistischen) Falle eines solchen vollkommen symmetrisch wirkenden vertikalen Steuerwettbewerbs in allen Mitgliedsländern löste der vertikale Steuerwettbewerb keine Anreize für mobile Faktoren aus, *S* zugunsten anderer Mitgliedsländer der EU zu verlassen, so daß die Bemessungsgrundlagen dauerhaft in den einzelnen Mitgliedsländern verblieben – von der Möglichkeit, ins außereuropäische Ausland auszuweichen, einmal abgesehen.

C. Vertikaler Steuerwettbewerb und die europäische Finanzverfassung

Die voranstehenden Überlegungen sind hilfreich für eine Beurteilung der Frage, ob und inwieweit der Europäischen Union ein eigenständiges Steuererhebungsrecht zukommen sollte. In der Literatur (z. B. *Schick / Märkt* 2002; *Raddatz /Schick* 2003) werden dabei im wesentlichen drei Varianten einer eigenen EU-Steuer erwogen, die im folgenden auf dem oben dargelegten theoretischen Hintergrund diskutiert werden sollen: das Zuschlagssystem, das Trennsystem sowie das Verbundsystem.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

I. Das Zuschlagssystem

Nach dem Zuschlagssystem erhielte die Europäische Union das Recht, einen Aufschlag auf die nationalen Steuersätze vorzunehmen. Jeder Bürger der Union hätte dann einen bestimmten Prozentsatz seines Einkommens oder seiner Umsätze an den EU-Haushalt abzuführen. Die Mitgliedstaaten und die EU können voneinander getrennt auf die gemeinsame Bemessungsgrundlage zugreifen. Eine Koordination zwischen den Steuerpolitiken von EU und Mitgliedstaaten fände nicht statt. Der von der Union erhobene Prozentzuschlag hätte somit in jedem Mitgliedstaat die Wirkung eines Mindeststeuersatzes auf die besteuerte Bemessungsgrundlage.

Dieser Fall entspricht der oben diskutierten Variante der Interaktion mehrerer unkoordinierter *Leviathane* auf der EU- und auf tieferen Besteuerungsebenen. Wie aufgezeigt, wären eine Überbesteuerung der gewählten Bemessungsgrundlage, eine Erosion der Steueraufkommen und überlinear steigende Zusatzbelastungen der Besteuerung die Folge. Die Wohlfahrt der Bürger in jedem Mitgliedstaat wäre niedriger als in der Ausgangssituation. Vor dem Hintergrund dieser wohlfahrtstheoretischen Überlegungen scheidet dieser *worst case* einer eigenständigen europäischen Steuererhebungskompetenz mithin aus.

II. Das Verbundsystem

Wenn aber ein vertikaler Steuerwettbewerb zwischen der EU und nachgelagerten Besteuerungsebenen, wie er durch ein Zuschlagssystem in Gang gesetzt würde, nicht wünschenswert ist, so könnte sich ein Verbundsystem der Besteuerung anbieten, in welchem sich mehrere föderale Ebenen das Aufkommen einer Steuer teilen. Die EU würde sich in diesem Fall am nationalen Steueraufkommen beteiligen.

Die Europäische Union könnte zunächst am Aufkommen einer *einzelnen* Steuer der Mitgliedstaaten, etwa der Einkommen- oder der Umsatzsteuer, partizipieren. Jeder Staat führte dann einen bestimmten Anteil seines Aufkommens an der festgelegten Steuer an den Haushalt der Europäischen Union ab. Das beschriebene Trittbrettfahrerproblem bei der Steuersetzung könnte hierdurch jedoch nicht gelöst werden: Denn jeder einzelstaatliche Leviathan hätte unter diesen Bedingungen den Anreiz, seine Beiträge an die Union dadurch abzusenken, daß er die von der EU nicht belasteten Steuern in höherem Maße in Anspruch nähme zu Lasten derjenigen Steuer, an deren Aufkommen die Union beteiligt ist.

Ein ähnliches Problem stellte sich, wenn die Europäische Union, statt an einer einzelnen mitgliedstaatlichen Steuer, am *gesamten* Steueraufkommen der einzelnen Staaten beteiligt würde. Ganz unabhängig von den Bedürfnissen der EU-Bürger hätten unter einem solchen Regime die Staaten mit einer höheren Steuerquote relativ höhere EU-Beiträge zu zahlen als Steuerzahler aus Staaten mit einem relativ höheren Anteil anderer Abgaben. Auch hätten die einzelstaatlichen *Leviathane*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

c.p. unter diesen Voraussetzungen den Anreiz, eine Finanzierung ihrer Ausgaben, statt über Steuern, vermehrt über Gebühren und Beiträge vorzunehmen.

An dem sich besonders im vertikalen Steuerwettbewerb stellenden Problem, daß das Steueraufkommen durch den Zugriff mehrerer unterschiedlicher föderaler Ebenen wie ein Allmendegut alloziert wird, könnte somit auch die Einführung eines Verbundsystems wenig ändern.

III. Das Trennsystem

Wenn aber die Organisation einer eigenen EU-Steuer nach dem Prinzip des Zuschlags- und des Verbundsystems ausscheiden, so könnte sich ein Trennsystem der Besteuerung anbieten, in welchem die unterschiedlichen Ebenen eines föderalen Staatengebildes jeweils eigenständige Steuern erheben. EU und Mitgliedstaaten hätten in diesem Fall jeweils voneinander getrennte Bemessungsgrundlagen zu definieren und mit eigenständigen Tarifen zu belegen. Auch in diesem Fall wäre eine Besteuerung des Einkommens, des Umsatzes oder des Vermögens denkbar. Eine Kooperation in bezug auf die Steuererhebung fände unter diesem System nicht statt; eine Harmonisierung von Bemessungsgrundlagen oder Steuersätzen wäre entsprechend nicht erforderlich.

Auch ein Trennsystem wäre indes nicht in der Lage, einen ineffizienten vertikalen Steuerwettbewerb zwischen den unterschiedlichen föderalen Ebenen innerhalb der Europäischen Union zu verhindern.

a) Eine formale Aufteilung der Bemessungsgrundlagen in der Weise, daß die EU nur auf eine dieser Steuerbasen – sagen wir: auf den Umsatz *oder* das Einkommen *oder* das Vermögen – zurückgriffe, während die Mitgliedstaaten eine der beiden anderen Steuerbasen zur Besteuerung heranzögen, könnte eine gleichzeitige Besteuerung von Bemessungsgrundlagen nicht verhindern. Denn die unterschiedlichen Steuerbasen sind ökonomisch nicht voneinander unabhängig.

Das gilt zunächst für die Beziehungen zwischen den Bemessungsgrundlagen „Umsatz“ und „Einkommen“. Die Mehrwertsteuer ist, ungeachtet ihres Ansatzes bei der Einkommensverwendung, nichts anderes als eine Ausgabensteuer und damit eine Form der Einkommensbesteuerung, welche allein die Kapitaleinkommen unbesteuert läßt; Arbeitseinkommen, Bodeneinkommen, Reingewinne und Erbschaftssalden werden durch eine Mehrwert- wie eine Einkommensteuer gleichermaßen belastet.

Beziehungen bestehen weiterhin zwischen den Bemessungsgrundlagen „Einkommen“ und „Vermögen“, die in ökonomischer Hinsicht identische Steuerbasen darstellen. Sei v ein Vermögensgegenstand, der einen konstanten jährlichen Einkommensstrom e erzielt. Bei einem konstanten Diskontfaktor $D = 1 + i$ entspricht der Wert des Vermögensgegenstandes dem Barwert der ewigen Rente:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$\frac{e}{D}+\frac{e}{D^2}+\ldots+\frac{e}{D^n}=\frac{e}{i}\ .^{7} \tag{12}$$

Insofern der Vermögenswert dem Quotienten aus Einkommen und (konstantem) Zinssatz entspricht, läßt sich jede Vermögensteuer in eine gleichwertige Einkommensteuer umrechnen. Beträgt etwa die jährliche Steuerbelastung bei einer Einkommensteuer $t^{ESt} \cdot r \cdot v$ (mit t^{ESt} als Einkommensteuersatz und $r \cdot v$ als Einkommen) und bei der Vermögensteuer $t^{VSt} \cdot v$, so ergibt sich als Beziehung zwischen Einkommen- und Vermögensteuersatz $t^{ESt} = \frac{t^{VSt}}{r}$.

Auch eine isolierte Zuweisung von Bemessungsgrundlagen zu unterschiedlichen föderalen Ebenen innerhalb der EU könnte also nicht verhindern, daß die Besteuerung einer Bemessungsgrundlage durch eine Ebene eines föderalen Gebildes die Steuerbasis einer anderen senkt.

b) Weiterhin ist zu berücksichtigen, daß für die Durchsetzung einer EU-Besteuerungskompetenz aus Kostengründen der Aufbau einer eigenständigen europäischen Steuerverwaltung in den Mitgliedsländern sicherlich ausscheidet; die EU wäre somit auch im Trennsystem auf die Mitwirkung der nationalen Finanzbehörden angewiesen. Aus der Sicht der nationalen Steuerverwaltungen käme die Erhebung einer EU-Steuer indes der einzelstaatlichen Produktion eines europaweiten Kollektivgutes gleich: Ihre Erhebungs- und Kontrollkosten fielen in voller Höhe im jeweiligen Mitgliedsland an, während dieses an den Nutzen der für die EU erhobenen Steuermittel – in Form von Rückflüssen aus dem EU-Haushalt – nur anteilig partizipierte.

Unter diesen Voraussetzungen ist es kaum zu erwarten, daß die nationalen Behörden die gleichen Anstrengungen in die Erhebung einer EU-Steuer investieren würden wie in die Erhebung der allein einzelstaatlich genutzten Steuern. Zu der durch den vertikalen Steuerwettbewerb induzierten Übernutzung der Steuerbasis käme somit ein erhebungstechnisches Trittbrettfahrer-Problem auf der Ebene der Mitgliedstaaten hinzu.

c) Schließlich besteht die Gefahr, daß beim Übergang vom Status quo zu einem Trennsystem die Mitgliedstaaten bei Einführung einer eigenständigen Steuererhebungskompetenz der Europäischen Union ihre Steuern nicht im gleichen Ausmaße senken würden, in welchem die EU-Finanzierung vom Eigenmittelsystem auf eine eigenständige EU-Steuer umstellte (*Raddatz / Schick* 2003, S. 10). Wiederum würden die Steuerbasen in ihrer Summe übernutzt, und das Besteuerungsniveau wäre, gemessen am Wohlfahrts- und Aufkommensmaximum, insgesamt zu hoch.

---

[7] Beweis: $v=\frac{e}{D}+\frac{e}{D^2}+\ldots+\frac{e}{D^n}$ bzw. $v-\frac{1}{D}v=\frac{e}{D}-\frac{e}{D^{n+1}}$ bzw. $v(D-1)=e-\frac{e}{D^n}$. Für $D=1+i$ und $n\to\infty$ gilt: $v=\frac{e}{i}$. Bei endlicher Laufzeit ist dieser Zusammenhang näherungsweise hilfreich, wenn die betrachtete Periode etwa mehr als 25 Jahre beträgt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zusammenfassend läßt sich daher konstatieren, daß auch das Trennsystem das Allmende-Problem infolge eines vertikalen Steuerwettbewerbs nachgeordneter Besteuerungsebenen somit allenfalls mildern kann. Überbesteuerung, erodierende Steueraufkommen und *Deadweight losses* der Besteuerung wären jedoch auch bei einer Organisation einer eigenen EU-Steuer nach dem Trennsystem nicht zu verhindern.

Das Problem verschärft sich noch, wenn man auch die Interdependenzen mit der fiskalischen Konkurrenz der Mitgliedstaaten berücksichtigt: Unter dem derzeitigen Eigenmittelsystem der Europäischen Union ist jeder einzelne Mitgliedstaat in der Lage, eigenständig zu entscheiden, welche nationale Steuer er zur Finanzierung seiner Beiträge zum EU-Haushalt verwendet. Eine eigenständige EU-Steuer nach dem Trennsystem hätte demgegenüber eine europaweit festgelegte Bemessungsgrundlage und einen einheitlichen Tarif zur Konsequenz. Die durch das Hinzutreten einer eigenständigen europäischen Steuererhebungskompetenz überhaupt erst entstehende Notwendigkeit, einen vertikalen Steuerwettbewerb durch ein Trennsystem möglichst weitgehend zu verhindern, hätte somit zur Folge, daß der *horizontale* Steuerwettbewerb mit dieser Bemessungsgrundlage vollständig zum Erliegen käme. Die Folge wären nicht mehr, sondern weniger Übereinstimmungen der europäischen Politikergebnisse mit den Präferenzen der Bürger; auch das Potential des horizontalen Wettbewerbs, Wohlstandsgewinne durch die „Entdeckung" institutioneller Innovationen in der Steuerpolitik zu ermöglichen, bliebe völlig ungenutzt. Auch eine Gestaltung einer eigenständigen EU-Steuer nach dem Trennsystem muß somit unter wohlfahrtsökonomischen Aspekten ausscheiden.

D. Schluß

Die Einführung einer Steuer auf der Ebene der EU hätte im Verhältnis zu den einzelnen Mitgliedstaaten eine völlig neue Art fiskalischer Konkurrenz zur Folge: einen bislang unbekannten vertikalen Steuerwettbewerb, in welchem die unterschiedlichen Hierarchieebenen in der Europäischen Union auf steuerliche Bemessungsgrundlagen wie auf ein Allmendegut zugreifen können. Bei vollkommen fehlender steuerpolitischer Koordination wären eine weitgehende Erosion der Steueraufkommen sowie Ineffizienzen in Form steigender Zusatzbelastungen der Besteuerung zu erwarten.

Auch die relevanten institutionellen Alternativen zu einem solchen Zuschlagssystem – eine Steuererhebung nach dem Verbund- und nach dem Trennsystem – können die im Zusammenhang mit der Einführung einer zusätzlichen Besteuerungsebene auftretenden vertikalen Externalitäten nicht verhindern. Wie man es auch dreht und wendet, stets kehrt das Allmendeproblem des vertikalen Steuerwettbewerbs in der einen oder der anderen Form zurück.

Eine *Common-pool*-Rationierung der Besteuerungsgrundlagen und die daraus resultierenden negativen Wohlfahrtseffekte lassen sich, wie es scheint, nur dann

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vollkommen unterbinden, wenn man das Vorhaben einer eigenständigen Steuererhebungskompetenz auf der Ebene der Europäischen Union aufgibt. So problematisch das derzeitige System der Eigenmittelfinanzierung der EU auch sein mag; vor dem Hintergrund der Konsequenzen einer europäischen Steuererhebungskompetenz dürfte es als das kleinere Übel erscheinen. Die Einführung einer eigenen EU-Steuer würde demgegenüber die Politikergebnisse der Europäischen Union noch weiter von den Präferenzen derjenigen Person entfernen, auf die es im Prozeß der Integration in letzter Konsequenz allein ankommen kann: des von der Brüsseler Eurokratie allzu häufig vergessenen europäischen Bürgers.

Literatur

Alchian, A. A. / *Demsetz*, H. (1973): The Property Rights Paradigm. Journal of Economic History 33, S. 16 – 27.

Apolte, T. (1999): Die ökonomische Konstitution eines föderalen Systems: Dezentrale Wirtschaftspolitik zwischen Kooperation und institutionellem Wettbewerb, Tübingen.

Besley, T. J. / *Rosen*, H. S. (1998): Vertical Externalities in a Tax Setting: Evidence from Gasoline and Cigarettes, NBER Working Paper No. W6517.

Boadway, R. / *Marchand*, M. / *Vigneault*, M. (1998): The consequences of overlapping tax bases for redistribution and public spending in a federation, Core Discusson Paper 9803, Center for Operations Research & Econometrics, Université Catholique de Louvain

Boss, A. (2004): Was spricht gegen eine Europa-Steuer? Liberal. Vierteljahreshefte für Politik und Kultur 46, S. 51 – 52.

Brennan, H. G. / *Buchanan*, J. M. (1988): Besteuerung und Staatsgewalt: Analytische Grundlagen einer Finanzverfassung, Hamburg.

Caesar, R. (1996): Finanzordnung der EU, in: *Ohr*, R. (Hrsg.), Europäische Integration, Stuttgart u. a., S. 235 – 264.

– (2002): Eine neue Finanzverfassung für die EU? Wirtschaftsdienst 82, S. 322 – 329.

– (2001): An EU Tax? – Not a Good Idea. Intereconomics 36, S. 231 – 233.

Cassing, J. H. / *Hillman*, A. L. (1982): State-Federal Resource Tax Rivalry: The Queensland Railway and the Federal Export Tax. Economic Record, S. 235 – 241.

Dahlby, B. (1996). Fiscal Externalities and the Design of Intergovernmental Grants. International Tax and Public Finance 3, S. 397 – 412.

Feld, L. P. (1997): Exit, Voice and Income Taxes: The Loyality of Voters. European Journal of Political Economy 13, S. 455 – 478.

Flowers, M. (1988): Shared Tax Sources in a Leviathan Model of Federalism. Public Finance Quarterly 16, S. 67 – 77.

Gandenberger, O. (1965): Das Maximum des Fiskalertrages bei der speziellen Verbrauchssteuer im Konkurrenzfall. Finanzarchiv N.F. 24, S. 225 – 232.

Gardner, R. / *Ostrom*, E. / *Walker*, J. M. (1990): The Nature of common-Pool Resource Problems, in: Rationality and Society 2, S. 335 – 358.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hardin, G. (1968): The Tragedy of the Commons. Science 162, S. 1243 – 1248.

Hayek, F. A. v. (1969): Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: v. Hayek, F. A., Freiburger Studien: Gesammelte Aufsätze, Tübingen, S. 249 – 265.

Johnson, W. R. (1988): Income Redistribution in a Federal System. American Economic Review 78, S. 570 – 573.

Keen, M. (1997): Vertical Tax Externalities in the Theory of Fiscal Federalism. IMF Working Paper 97 / 173, December 1997.

Kerber, W. (1998): Erfordern Globalisierung und Standortwettbewerb einen Paradigmenwechsel in der Theorie der Wirtschaftspolitik? ORDO: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 49, S. 253 – 268.

McLure, C. E. (1986): Tax Competition: Is What's Good for the Private Goose also Good for the Public Gander? National Tax Journal 34, S. 341 – 348.

Müller, C. (2001): Finanzpolitik. Allokative und politische Effizienz durch internationale Steuerkonkurrenz? In: Koch, L.T. (Hrsg.), Wirtschaftspolitik im Wandel, München u. a., S. 81 – 112.

– (2002): Demokratische Legitimation supranationaler Wirtschaftspolitik: Das Beispiel der Europäischen Union, in: Schüller, A. / Thieme, H. J. (Hrsg.), Ordnungsprobleme der Weltwirtschaft, Stuttgart, S. 495 – 523.

Müller, C. / *Tietzel*, M. (1998): Allmende-Allokationen. In: Tietzel, M. (Hrsg.), Ökonomische Theorie der Rationierung, München, S. 163 – 201.

Müller, C. / *Tietzel*, M. (2005): Property Rights and their Partitioning. Erscheint in: Backhaus, J. C. (Hrsg.), The Elgar Companion to Law and Economics, 2. Auflage, Cheltenham / UK – Northampton / MA.

Mutén, L. (2001): The Case for an EU Tax Is Not Convincing. Intereconomics 36, S. 228 – 230.

Ostrom, E. (1990): Governing the Commons. The Evolution of Institutions for collective action, Cambridge et. al.

Raddatz, G. / *Schick*, G. (2003): Wege zur europäischen Verfassung III: Braucht Europa eine Steuer? Zur Reform der EU-Finanzverfassung, in: Stiftung Marktwirtschaft – Frankfurter Institut (Hrsg.), Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 77, August 2003.

Schick, G. / *Märkt*, J. (2002): Braucht die EU eine eigene Steuer? Deutsche Steuerzeitung Nr. 1 – 2, S. 27 – 35.

Schreyer, M. (2001): Does the EU Need a Tax of Its Own? Intereconomics 36, S. 223 – 225.

Schüßler, R. (1988): Der homo oeconomicus als skeptische Fiktion. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 40, S. 447 – 463.

Sinn, H.-W. (1997). The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition. Journal of Public Economics 66, S. 247 – 274.

Stratthaus, G. (2000): Eine eigene EU-Steuer weckt nur Begehrlichkeiten. Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung Nr. 15 vom 16. 4. 2000, S. 4.

Tietzel, M. (1985): Wirtschaftstheorie und Unwissen. Überlegungen zur Wirtschaftstheorie jenseits von Risiko und Unsicherheit, Tübingen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

– (1998): Politischer Wettbewerb als Aufgabe: Konstitutionelle Voraussetzungen der Sozialen Marktwirtschaft, in: Cassel, D. (Hrsg.), 50 Jahre Soziale Marktwirtschaft, Stuttgart 1998, S. 680 – 710.

Vanberg, V. (2000): Globalization, Democracy, and Citizens' Sovereignty: Can Competition among Governments Enhance Democracy? Constitutional Political Economy 11, S. 87 – 112.

Wigger, B. U. / *Wartha*, U. (2003): How to Allocate the Power to Tax in Europe? Yearbook of New Political Economy 22, S. 172 – 190.

Willgerodt, H. (1968): Grenzmoral und Wirtschaftsordnung, in: Broermann, J. / Herder-Dorneich, Ph. (Hrsg.), Soziale Verantwortung. Festschrift für Goetz Briefs zum 80. Geburtstag, Berlin, S. 141 – 171.

Wrede, M. (1996): Vertical and Horizontal Tax Competition. Will Unco-ordinated Leviathans end up on the Wrong Side of the Laffer Curve? Finanzarchiv N.F. 53, S. 461 – 479.

– (1999): Tragedy of the Fiscal Common?: Fiscal Stock Externalities in a Leviathan Model of Federalism. Public Choice 101, S. 177 – 193.

– (2002): Fiskalische Externalitäten im föderativen Staat, Tübingen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Fördert oder behindert die Beihilfenkontrolle der Europäischen Union den (System-)Wettbewerb?

Von *Justus Haucap* und *Tobias Hartwich*, Bochum*

Abstract

The European Commission's control of national state aid is a unique feature of European competition policy. While competition or antitrust policy usually deals with private restraints of trade, state aid control is targeted towards Government restraints of trade. However, the effects of state aid on product market efficiency are far from clear. While state aid may lessen productive and dynamic efficiency, they appear to increase allocative efficiency in product markets with imperfect competition, while they should have no allocative effect in markets with perfect competition. Hence, it is far from clear that state aid is harmful for product market competition. Nevertheless, state aid control may be justified if state aid is an expression of some inefficient interjurisdictional or systems competition. As we argue in this paper, it is questionable though how the control of one strategic variable (namely state aid) affects systems competition, as jurisdictions do not compete on a single parameter, but on service bundles of which state aid is just one ingredient. Hence, prohibiting state aid softens systems competition (which may possibly be desirable though). We also point out in this paper that, if firms have to undertake specific investments, there is a risk that Governments will breach the implicit contract with investors and raise taxes or otherwise change regulations or the conditions of production, i.e. the Government may holdup investors ex post. In this case, ex ante state aid may safeguard specific investments so that a prohibition of state aid would be counterproductive. In any case, to arrive at waterproof economic policy recommendations concerning state aid one has to consider the non-linear, multi-part structure of input prices at production sites, an aspect that has largely been neglected in the analysis of systems competition so far.

A. Einleitung

Gegenstand der Wettbewerbspolitik sind in aller Regel *private* Beschränkungen des Wettbewerbs, d. h. es geht um mögliche Beschränkungen des Wettbewerbs durch Unternehmen z. B. durch den Missbrauch von Marktmacht, durch Kartelle

* Wir danken *Hermann Kallfass*, *Jörn Kruse* und *Ulrich Schwalbe* für ihre ausführlichen und hilfreichen Anmerkungen zu unserem Papier. Zudem danken wir den Teilnehmern der Jahrestagung des wirtschaftspolitischen Ausschusses in Marburg für ihre zahlreichen wertvollen Anregungen. Für die kritische Durchsicht des Manuskriptes danken wir *Silke Werner*.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und kollusives Verhalten sowie horizontale und vertikale Unternehmenszusammenschlüsse.[1] Ein spezifisches Charakteristikum der *europäischen* Wettbewerbspolitik ist die sog. Beihilfenkontrolle nach Artikel 87 des EG-Vertrages. Hier geht es um mögliche Verzerrungen des Wettbewerbs durch *staatliche* Subventionen an private oder auch öffentliche Unternehmen, die ihrerseits im aktiven oder potenziellen Wettbewerb mit anderen Unternehmen stehen.[2]

Offiziell begründet wird die Beihilfenkontrolle *als Teil der Wettbewerbspolitik* damit, dass es durch Subventionen zu Verzerrungen des Wettbewerbs auf den betroffenen *Produktmärkten* kommt. Es geht also, zumindest offiziell, zunächst einmal nicht um mögliche Auswirkungen auf den Standortwettbewerb bzw. den Systemwettbewerb. Gleichwohl ist der mögliche Wettbewerb von Jurisdiktionen um Unternehmensansiedlungen, Steuereinnahmequellen und Arbeitsplätze und / oder Humankapital natürlich von einem Verbot bzw. einer Restriktion der Beihilfenvergabe betroffen. Die Beihilfenkontrolle beeinflusst somit nicht nur den Wettbewerb auf Produktmärkten, sondern ebenso einen Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen, selbst wenn letzteres zunächst kein im EG-Vertrag angelegtes, explizites Ziel ist. Damit ist die Beihilfenkontrolle auch ein wichtiges Element einer „Wettbewerbsordnung für den Standortwettbewerb".[3]

Obwohl es in der Theorie des Fiskalföderalismus eine recht breite Literatur sowohl zum interjurisdiktionellen Wettbewerb als auch zur adäquaten vertikalen Kompetenzverteilung gibt, wird die wirtschaftspolitische Diskussion speziell um die Beihilfenkontrolle sehr stark von Juristen dominiert.[4] Die Beihilfenkontrolle ist – von Ausnahmen abgesehen – ein weitgehend juristisch beackertes Terrain.[5]

Im Zuge der Reformen in der europäischen Wettbewerbspolitik hat die EU-Kommission sich jedoch insgesamt einen stärker ökonomisch orientierten Ansatz zu Eigen gemacht.[6] Betraf dies bisher vor allem die Fusionskontrolle und auch die Missbrauchsaufsicht und Regulierung in netzbasierten Industrien, soll in Kürze auch die Beihilfenkontrolle „*ökonomisiert*" werden. So schreibt die EU-Kommission in ihrer „Mitteilung über eine proaktive Wettbewerbspolitik für ein wettbewerbsfähiges Europa":

---

1 Vgl. *Neumann* (2000); *Knieps* (2005); *Motta* (2004).

2 Vgl. z. B. *Mueller* (2000); *OECD* (2001); *Koenig / Kühling / Ritter* (2004).

3 Vgl. *Gröteke / Heine* (2003); *Kerber* (1998).

4 Vgl. z. B. *Koenig / Kühling / Ritter* (2004).

5 Natürlich gibt es eine breite ökonomische Literatur über Subventionen allgemein, ihre Auswirkungen und den möglichen Subventionsabbau (siehe z. B. *Färber / Seidel*, 2002). Allerdings unterliegen nur ganz bestimmte Subventionen der europäischen Beihilfenkontrolle, wie wir noch sehen werden. Die europäische Beihilfenkontrolle selbst wiederum ist bisher nur von wenigen Ökonomen analysiert worden. Ebenso sind die Auswirkungen von Beihilfen auf den Produktmarktwettbewerb sowie die Auswirkungen der Beihilfenkontrolle auf den Systemwettbewerb von Ökonomen bisher wenig analysiert worden. Eine Ausnahme ist hier *Kerber* (1998).

6 Vgl. *Böge* (2004); *Christiansen* (2005); *Budzinski / Christiansen* (2005).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

„Auch die Kontrolle der staatlichen Beihilfen wird überarbeitet, um die Beihilfenpolitik stärker an einem ökonomischen Ansatz auszurichten, der auf die Beseitigung von tatsächlichen Wettbewerbsverzerrungen aufgrund staatlicher Eingriffe abzielt und zugleich den Mitgliedstaaten den flexibleren Einsatz horizontaler Maßnahmen zur Unterstützung der Gemeinschaftsziele erlaubt.“[7]

Und weiter heißt es in dem Dokument:

„2005 – 2006 steht die Verlängerung zahlreicher bestehender Beihilferegelungen an, darunter sämtlicher Freistellungsverordnungen, der Leitlinien für Regionalbeihilfen, des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen und der Risikokapital-Leitlinien. Die Leitlinien für Umweltschutzbeihilfen laufen Ende 2007 aus. Zudem beginnt für die Strukturfonds der Gemeinschaft im Jahr 2007 ein neuer Programmplanungszeitraum. Es besteht somit die einmalige Gelegenheit zu einer umfassenden Überarbeitung der horizontalen Beihilferegeln und somit zu einer Berücksichtigung sektorübergreifender Ziele, insbesondere der Lissabon-Agenda, und der in den anstehenden Strukturfondsverordnungen festgelegten neuen Kohäsionspolitik sowie zur Konsolidierung und Vereinfachung der Vorschriften“.[8]

Wir befinden uns also in aufregenden Zeiten für Wettbewerbsökonomen. Ökonomischer Sachverstand, so scheint es, bekommt zumindest in der Wettbewerbspolitik – je nach Perspektive wieder oder noch – mehr Gewicht.

Ziel des vorliegenden Beitrages ist es, den Sinn und Unsinn der Beihilfenkontrolle durch die EU zu erörtern und zugleich die Implikationen der Beihilfenkontrolle für den interjurisdiktionellen Wettbewerb herauszuarbeiten. Zu diesem Zweck werden wir in Abschnitt B zunächst einmal konkretisieren, worum es in der Beihilfenkontrolle durch die EU geht und statistische Informationen zum Umfang der Beihilfenvergabe in der EU präsentieren. In Abschnitt C werden wir sodann die Auswirkungen der Beihilfenkontrolle auf (a) den Wettbewerb auf Produktmärkten und (b) auf den sog. „Systemwettbewerb“ oder Standortwettbewerb erörtern. Diese Erörterungen zeigen zugleich die Vor- und Nachteile einer übergeordneten Beihilfenkontrolle durch die EU auf. In Abschnitt D schließlich werden ausgewählte Fallstudien präsentiert, die unsere Argumentation illustrieren sollen. Abschnitt E fasst die wesentlichen Ergebnisse unserer Betrachtungen nochmals zusammen und beschließt damit unseren Aufsatz.

B. Die Beihilfenvergabe und -kontrolle in der EU

I. Definition einer Beihilfe gemäß Art. 87 Abs. 1 EG

Art. 87 Abs. 1 EG spricht ein generelles Verbot von Beihilfen aus. Im Wortlaut heißt es dort: „Soweit in diesem Vertrag nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die

7 *EU-Kommission* (2004a), S. 9.

8 *EU-Kommission* (2004a), S. 14.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen."

Von der Kommission und der europäischen Rechtsprechung wurden aus Art. 87 Abs. 1 EG vier Kriterien entwickelt, die kumulativ erfüllt sein müssen, um aus juristischer Sicht das Vorliegen einer Beihilfe zu bestätigen.

a) Staatliche Mittel

Bei einer Beihilfe muss es sich um einen Transfer staatlicher Mittel handeln. Dabei ist es unerheblich, ob es sich um einen direkten monetären Transfer oder eine indirekte Zuweisung staatlicher Mittel handelt. Das bedeutet, dass der Transfer staatlicher Mittel auch in dem Sinne erfolgen kann, dass der Staat auf Einnahmen verzichtet wie es bspw. bei einer Steuersenkung oder bei einem Verzicht auf bestimmte Gebühren der Fall wäre. Dies kann als indirekter Transfer interpretiert werden, welcher für den Staat mit Opportunitätskosten verbunden ist.

b) Ökonomischer Vorteil

Durch die staatliche Maßnahme muss dem Empfänger ein wirtschaftlicher Vorteil entstanden sein, den er nicht im Zuge eines „normalen" Geschäftes erlangt hätte. Dies schließt somit Fälle aus, in denen der Staat bspw. nach erfolgter Ausschreibung einen Auftrag an einen Anbieter vergibt, solange die Leistung des Anbieters durch den Staat angemessen und nicht übermäßig vergütet wird.[9]

c) Selektivität

Der staatliche Transfer muss selektiv erfolgen, also einige Unternehmen stärker begünstigen als andere. Dieses Kriterium schließt grundsätzliche oder generelle Maßnahmen des Staates aus, welche Unternehmen allgemein begünstigen. Eine selektive Maßnahme wäre z. B. die Änderung von Abschreibungsmodalitäten für nur ein Unternehmen; eine generelle Maßnahme hingegen könnte der von einer Regierung veranlasste Ausbau der Infrastruktur einer Region sein, welcher die Attraktivität eines Standorts für Investitionen erhöht und somit nach der Ansiedlung von Unternehmen Arbeitsplätze entstehen lassen soll.[10]

---

9 Vgl. *EU-Kommission* (2002b).

10 Vgl. *Gröteke* (2004, S. 148 f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

d) Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel

Der Wettbewerb und der Handel zwischen zwei oder mehr Mitgliedstaaten müssen durch die Vergabe der staatlichen Mittel beeinträchtigt werden. Dabei genügt es für die Erfüllung dieses Kriteriums, wenn gezeigt werden kann, dass das begünstigte Unternehmen sich in einem Markt befindet, in dem auch Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten aktiv sind.

Als Mindestvolumen einer Beihilfe, ab dem eine Beeinflussung des Handels vermutet werden kann, werden 100.000 € angesehen. Beträge unterhalb dieser Grenze fallen unter die sog. „de minimis"-Regel[11] und unterliegen nicht dem grundsätzlichen Beihilfenverbot.

Sind die vier oben genannten Kriterien kumulativ erfüllt, so liegt eine Beihilfe vor. Folgende Grafik veranschaulicht das Prüfungsschema:

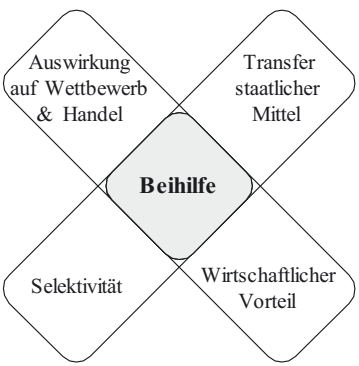


Abbildung 1: Kumulative Kriterien zur Bestimmung einer Beihilfe

II. Ausnahmetatbestände vom generellen Beihilfenverbot

Gemäß Art. 87 Abs. 1 EG werden sämtliche Beihilfen, welche die vier oben genannten Kriterien erfüllen, als mit dem gemeinsamen Markt unvereinbar angesehen. Jedoch führt dies nicht zu einem vollständigen Verbot von Beihilfen, da Art. 87 Abs. 3 EG Ausnahmetatbestände auflistet, die das grundsätzliche Beihilfenverbot aufheben. Zusätzlich ermächtigt Art. 88 Abs. 2 EG den Europäischen Rat, auf Antrag eines Mitgliedsstaates Beihilfen der Art nach zu bestimmen, welche mit dem EG-Vertrag vereinbar sind.

In der Praxis hat die Kommission drei verschiedene Ausnahmekategorien entwickelt, welche das generelle Beihilfenverbot aufheben und dabei teilweise die

[11] Vgl. *Europäische Union* (2001a).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ausnahmetatbestände des Art. 87 EG subsumieren. Diese Ausnahmekategorien bestehen in den sog. regionalen, horizontalen und sektoralen Beihilfen. Daneben existieren weitere Kategorien, welche die Vergabe einer Beihilfe als mit europäischem Recht vereinbar deklarieren. Dabei handelt es sich um

- Beihilfen mit sozialem Charakter (Art. 87 Abs. 2 lit. a EG),
- Beihilfen für die Linderung der von Naturkatastrophen verursachten Schäden (Art. 87 Abs. 2 lit. b EG),
- Beihilfen für die Förderung von Projekten von europäischem Interesse (Art. 87 Abs. 3 lit. b EG) und
- Beihilfen für die Bewahrung kulturellen Erbes (Art. 87 Abs. 3 lit. d EG).

Zusätzlich besteht mit Art. 87 Abs. 2 lit. c EG die sog. „Deutschlandklausel", eine explizite Erlaubnis für die Beihilfen, die vor der Wiedervereinigung 1990 für die Linderung der negativen Folgen gedacht waren, welche westdeutschen Regionen (z. B. den sog. Zonenrandgebieten) aus der Teilung Deutschlands entstanden sind. Seit der Wiedervereinigung Deutschlands 1990 ist somit zumindest fraglich, inwieweit diese negativen Folgen der deutschen Teilung heute noch Beihilfen in den alten Bundesländern rechtfertigen können.[12] Da die Deutschlandklausel in der Praxis zudem kaum Anwendung zur Rechtfertigung von Beihilfen gefunden hat,[13] werden diese sowie die zuvor aufgelisteten Ausnahmetatbestände im Weiteren nicht näher erläutert, und die folgenden Ausführungen beschränken sich auf die quantitativ bedeutsameren regionalen, horizontalen und sektoralen Beihilfen.

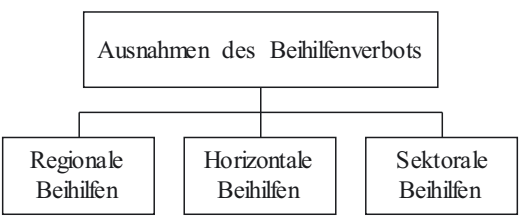


Abbildung 2: Vom Beihilfenverbot ausgenommene Beihilfen

a) Regionale Beihilfen

In Art. 87 Abs. 3 lit. a und c EG werden staatliche Transfers vom Beihilfenverbot ausgenommen,

- welche die Förderung von Gebieten unterstützen sollen, „in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht" (Art. 87 Abs. 3 lit. a EG) bzw.

12 Vgl. dazu detailliert *Wössner* (2001).

13 Vgl. *Wössner* (2001), S. 114.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- welche Wirtschaftszweige oder -gebiete unterstützen sollen, soweit diese Unterstützung nicht die Handelsbedingungen in einem solchen Maße beeinflusst, dass dies dem gemeinsamen Interesse entgegen läuft (Art. 87 Abs. 3 lit. c EG).

Der erste Teil der erlaubten regionalen Beihilfen bezieht sich auf Gebiete, die verglichen mit dem EU-Durchschnitt in ökonomischer Hinsicht benachteiligt sind. Daher werden bei der Überprüfung, ob Beihilfen gemäß Art. 87 Abs. 3 lit. a EG gerechtfertigt sein können, europäische Durchschnittswerte wie Arbeitslosenquoten oder Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt als Benchmark von der EU-Kommission heran gezogen.

Der zweite Teil der erlaubten Regionalbeihilfen zielt dagegen auf Regionen ab, welche im Vergleich mit dem Durchschnitt des jeweiligen Mitgliedsstaates als benachteiligt angesehen werden. Somit ist es den Mitgliedstaaten selbst überlassen, Anträge bei der Kommission einzureichen, um eine Erlaubnis für eine geplante Beihilfenvergabe zu erhalten.

b) Horizontale Regelungen

Nach Ansicht der Kommission gibt es grundsätzliche ökonomische Problemkonstellationen, die zusätzlich zu den bereits genannten Ausnahmetatbeständen des Art. 87 Abs. 3 EG die Vergabe von Beihilfen rechtfertigen können. Daher wurden von der Kommission sog. „horizontale Regelungen“ ausgearbeitet, welche bei angesprochenen Problemen angewendet werden können. Ihre Bezeichnung erhalten die horizontalen Regelungen dadurch, dass ihre Wirkung nicht auf einen bestimmten Wirtschaftszweig beschränkt ist, sondern es sich um generelle Beihilfen handelt, welche grundsätzlich jedem die notwendigen Kriterien erfüllenden Unternehmen in einem jedem Sektor gewährt werden können.[14]

Folgende Beihilfekategorien fallen unter den Begriff der horizontalen Regelungen:

- Beihilfen für kleine und mittlere Unternehmen,[15]
- Beihilfen für Forschung und Entwicklung,[16]
- Beihilfen für Umweltschutz,[17]
- Beihilfen für die Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen,[18]

---

14 Ausgenommen hiervon sind die Sektoren Landwirtschaft, Fischerei, Transport, Kohle und Stahl, welche als „sensible“ Sektoren angesehen werden, für die eigene Regelungen bestehen (vgl. *Simon*, 1999, S. 49).

15 Vgl. *Europäische Union* (2001a).

16 Vgl. *Europäische Union* (1996).

17 Vgl. *Europäische Union* (2001b).

18 Vgl. *Europäische Union* (1999).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- Beihilfen für Beschäftigung,[19]
- Beihilfen für Fortbildungsmaßnahmen.[20]

Die einzelnen Beihilfen unterliegen weiteren, in den jeweiligen Amtsblättern aufgeführten Bestimmungen und Restriktionen, welche an dieser Stelle jedoch nicht näher erläutert werden.

c) Sektorale Regeln

Die EU-Kommission hat bestimmte Wirtschaftssektoren wie den Kohlebergbau, die Fischerei, die Landwirtschaft und verschiedene weitere Industriezweige ausgemacht, welche aufgrund langjähriger ökonomischer Probleme als „sensibel" gelten und bei denen daher die Vergabe von Beihilfen ebenfalls nicht unter das generelle Beihilfenverbot fällt. Die für diese Sektoren geltenden Regeln sind insgesamt sehr heterogen; zusätzlich unterliegen die Bereiche, die eine gesonderte Behandlung bzgl. der Beihilfen erfahren, einem raschen Wandel.[21] Daher wird an dieser Stelle nicht weiter auf sektorale Regeln eingegangen.

Grundsätzlich ist zu der gerade vorgestellten Beihilfenklassifizierung anzumerken, dass sie ein großes Willkürpotential bietet:[22] So ist z. B. der Fall vorstellbar, dass eine Beihilfe, welche durch die Politik als reine Standortförderung motiviert ist, als Umweltbeihilfe kaschiert wird, um somit dem Beihilfenverbot zu entgehen. Andere Fälle, in denen angebliche Fortbildungsbeihilfen dazu gedacht sind, ein Unternehmen vor dem wirtschaftlichen Aus zu retten, sind ebenfalls denkbar. Die Ergebnisse dieser „weichen" Abgrenzung der Ausnahmetatbestände sind schwerwiegend und können darin bestehen, dass Beihilfen über den Weg eines Ausnahmetatbestandes genehmigt werden, welcher inhaltlich nicht als hauptsächlich anzusehen ist. Der eigentliche Tatbestand hätte unter Umständen nicht zu einer Genehmigung der Beihilfe geführt, und man könnte quasi von einem Fehler zweiter Art sprechen.

III. Prozedurale Regeln der Beihilfenanmeldung

Die Vergabe einer Beihilfe durch einen EU-Mitgliedstaat unterliegt einer Ex-ante-Aufsicht, bei der ein Mitgliedstaat, der eine Beihilfe zu vergeben plant, diese grundsätzlich bei der Kommission anmelden muss. Gemäß Art. 88 Abs. 2 EG ist es dabei Aufgabe der Kommission, über die Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem gemeinsamen Markt zu entscheiden und, wenn diese nicht gegeben ist, die Vergabe

---

19 Vgl. *Europäische Union* (1995).

20 Vgl. *Europäische Union* (2001c).

21 Eine genauere Übersicht über die einzelnen Ausgestaltungen der Förderprogramme nebst Verweisen auf die Amtsblätter findet sich bei *Simon* (1999, S. 55 ff.).

22 Vgl. *Vanhalewyn* (1999), S. 36.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zu untersagen oder Auflagen für ihre Vergabe zu erteilen. Erst wenn sowohl die Anmeldung durch den Mitgliedstaat als auch die Genehmigung durch die Kommission erfolgt sind, darf die Beihilfe vergeben werden. Eine Umgehung der Anmeldepflicht führt automatisch dazu, dass die Beihilfe als nicht mit dem gemeinsamen Markt vereinbar eingestuft wird.[23]

Von der grundsätzlichen Ex-ante-Anzeigepflicht gibt es Ausnahmen für drei Beihilfenunterarten, welche zur Vereinfachung des Anzeigeverfahrens eingeführt wurden. Im Falle von Beihilfen für kleine und mittlere Unternehmen, Beihilfen für Fortbildungsmaßnahmen und „de minimis"-Beihilfen ist keine Anmeldung notwendig. Die Mitgliedstaaten sind lediglich dazu angehalten, spätestens 20 Arbeitstage nach konkreter Vergabe der Beihilfe einen zusammenfassenden Bericht über ihr Vorgehen bei der Kommission einzureichen. Im Fall der „de minimis"-Beihilfen ist selbst dies nicht notwendig.

Für andere Beihilfearten, bei denen die „normale" Anzeigepflicht besteht, gilt folgendes Schema, an dem sich die Prüfung der Beihilfe auf Vereinbarkeit mit dem gemeinsamen Markt ausrichtet:[24]

1. Der Mitgliedstaat muss die zu diesem Zeitpunkt noch in der Planung befindliche Vergabe der Beihilfe bei der Kommission anzeigen und anhand von auszufüllenden Unterlagen erläutern.
2. Die Kommission untersucht die Unterlagen auf Vollständigkeit und nimmt, bei Vorliegen sämtlicher benötigter Informationen, eine erste Prüfung auf das weitere Vorgehen vor; hierfür sind im Regelfall zwei Monate vorgesehen. Erfolgt innerhalb dieser Frist keine Entscheidung, so gilt die Beihilfe als genehmigt.
3. Die Untersuchung kann zu zwei möglichen Ergebnisses führen:
   a) Für den Fall, dass die Kommission keine Bedenken erhebt, kann die Beihilfe wie von dem Mitgliedstaat geplant vergeben werden.
   b) Im Fall der Feststellung, dass die Beihilfenvergabe als nicht mit dem gemeinsamen Markt vereinbar eingeschätzt wird, findet kein sofortiges Verbot der Beihilfe statt, sondern es beginnt eine weitere Untersuchung des Falles. Diese wird im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht, zusätzlich werden Stellungnahmen sowohl des betreffenden Mitgliedstaates als auch dritter Parteien eingeholt. Drei alternative Ergebnisse sind zum Abschluss dieses Verfahrens möglich: Als positives Ergebnis wird die Beihilfe genehmigt; im negativen Fall wird die Beihilfe nicht genehmigt. Als letztes denkbares Ergebnis besteht zudem die Möglichkeit, dass die Beihilfe unter Auflagen genehmigt wird, also z. B. nur, wenn weitere Bedingungen erfüllt werden.

---

[23] Die grundsätzliche Pflicht zur Anmeldung einer Beihilfe bedeutet aber keineswegs, dass alle Mitgliedstaaten sich an diese Verpflichtung halten. Vielmehr hat sich mit der Zeit eine rege mitgliedstaatliche Kreativität entwickelt, die Beihilfenkontrolle zu umgehen (vgl. *Gross*, 2003, S. 43 f.).

[24] Eine wesentlich detailliertere und genauere Darstellung findet sich bei *Kallfass* (2002).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

IV. Entwicklung und Verteilung der Beihilfen in Deutschland und Europa

a) Allgemeine Betrachtungen

Die Höhe der gewährten Beihilfen variiert zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union natürlich in absoluter Höhe, aber auch relative Kennzahlen wie die Beihilfenhöhe pro Kopf oder das Gesamtvolumen der Beihilfen bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt lassen große Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern sowie verschiedene Entwicklungen im Zeitablauf erkennen. Tabelle 1 fasst die nationalen Beihilfenvolumen der EU-Mitgliedstaaten für den Zeitraum von 1992 bis 2002 zusammen.

Eine erste Sicht der Daten ergibt, dass die Höhe der Beihilfen in der Europäischen Union insgesamt im Jahr 1992 einen Wert von über 70 Mrd. Euro annahm. Das Gesamtbeihilfenvolumen stieg sogar 1993 auf mehr als 75 Mrd. Euro an, ist danach jedoch kontinuierlich bis zum Jahr 2002 bis auf einen Wert von etwa 48 Mrd. abgefallen.

Deutschland hat über den gesamten betrachteten Zeitraum hinweg das größte Beihilfenvolumen pro Jahr vergeben, dieses aber bis 2002 insgesamt auf einen Wert gesenkt, der weniger als 50 % des Wertes von 1992 beträgt. Ähnliche Entwicklungen sind für die Mitgliedstaaten Österreich (ab 1995), Italien, Griechenland und Belgien festzustellen.

Hingegen hat eine Vielzahl von Staaten das Volumen der gewährten Beihilfen erhöht oder es zumindest nicht wesentlich reduziert. Irland, Spanien, Dänemark und Großbritannien wiesen 2002 eine höhere Beihilfenvergabe als 1992 auf, während die Vergabeniveaus in Belgien, Luxemburg, Portugal und Schweden ungefähr gleich geblieben sind. Die Verläufe der Beihilfenvergabe im betrachteten Zeitraum unterscheiden sich jedoch sehr voneinander, worauf an dieser Stelle nicht weiter eingegangen wird.

Ein anderes Bild ergibt sich bei der Betrachtung der Beihilfen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt des jeweiligen Landes. Im EU-Durchschnitt ist der Anteil der Beihilfen am Bruttoinlandsprodukt von 0,98 % im Jahr 1992 auf 0,63 % im Jahr 2002 gesunken, wobei Dänemark, Spanien, Irland und die Niederlande die einzigen Länder sind, in denen die Anteile der Beihilfen gestiegen sind. Den größten Anteil der Beihilfen am BIP wies Finnland im Jahr 2002 mit 1,28 % auf; der geringste Anteil ist für Großbritannien mit 0,25 % zu finden.[25]

---

[25] Die Daten, auf die sich diese und die folgenden Ausführungen stützen, finden sich im Appendix. Die aufgeführten Daten sind dem Internetauftritt der Europäischen Kommission entnommen und wurden teilweise von uns für die verschiedenen Analysen berechnet. Auf Anfrage können die Daten von den Autoren in elektronischer Form bezogen werden. Auf die Problematik der Messbarkeit und der adäquaten Zuordnung der Beihilfen, wie sie bereits in Abschnitt B.III angesprochen wurde, sei nochmals verwiesen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle1: **Gesamtvolumen der Beihilfen, Angaben enthalten keine für den Bahnsektor gewährten Beihilfen (in Mio. Euro)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Europa	70.445,5	75.200,0	72.385,2	71.046,4	71.547,9	67.066,7	60.503,7	52.458,0	50.928,7	49.476,0	48.753,2
Belgien	1.989,9	1.893,9	1.349,4	1.318,2	1.402,8	1.043,1	1.119,6	1.194,5	1.204,1	1.288,2	1.330,6
Dänemark	659,4	996,1	997,4	1.083,9	1.309,9	1.325,1	1.387,3	1.423,1	1.816,4	1.667,7	1.622,5
Deutschland	29.494,4	35.647,3	33.840,7	25.761,1	21.987,5	19.276,6	17.417,5	16.385,1	15.514,0	14.566,3	13.338,7
Griechenland	2.238,7	1.320,2	1.318,4	1.623,4	1.435,0	1.537,5	825,3	681,7	860,0	792,0	686,4
Spanien	3.298,1	3.680,6	4.204,5	5.431,8	4.632,4	4.528,0	4.538,4	3.892,0	3.849,5	4.689,2	4.322,0
Frankreich	9.964,6	11.486,6	11.719,5	10.194,4	15.153,4	14.399,1	12.735,1	10.733,8	10.160,6	9.532,7	9.689,9
Irland	413,8	473,3	495,4	408,8	415,4	467,6	948,7	1.187,1	1.131,8	1.207,3	991,0
Italien	17.425,9	15.511,0	12.633,9	13.404,7	13.273,8	11.108,6	9.574,3	6.384,3	5.649,5	5.807,6	5.960,5
Luxemburg	116,0	86,4	87,9	86,2	87,6	88,0	89,5	77,8	76,9	70,5	90,4
Niederlande	1.291,1	1.223,4	1.233,6	1.292,0	1.564,9	2.450,2	1.797,4	2.243,0	2.074,4	1.656,6	1.869,6
Österreich				1.927,1	1.799,2	1.669,2	1.536,3	1.437,9	1.343,6	1.397,4	1.324,1
Portugal	772,4	809,9	1.321,1	912,5	1.391,7	2.126,5	1.328,2	1.506,0	1.573,6	1.341,6	977,9
Finnland				2.790,4	1.984,9	2.001,1	1.928,1	1.696,4	1.672,7	1.704,2	1.725,5
Schweden				951,8	1.002,0	931,1	978,4	1.005,5	1.075,5	940,6	969,3
Großbritannien	2.781,3	2.071,2	3.183,4	3.859,8	4.107,5	4.114,9	4.299,7	2.609,9	2.926,1	2.814,0	3.854,8

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wiederum ein anderes Bild ergibt sich, wenn die Höhe der Beihilfen pro Kopf interessiert: Hier befand sich Deutschland 1993 mit 440 Euro pro Einwohner an der Spitze der EU-Staaten; dieser Betrag wurde jedoch bis 2002 auf 162 Euro reduziert. Andere Mitgliedstaaten weisen ähnliche Entwicklungen in der Reduzierung der Beihilfenvergabe auf: Italien hat das Pro-Kopf-Beihilfenvolumen um mehr als 60 %, Griechenland um mehr als 50 %, Finnland (von 1995 an) um etwa 40 % reduziert. 1993 betrug die durchschnittliche Vergabe von Beihilfen pro Kopf EU-weit 204 Euro; bis 2002 wurde sie um 36 % auf 129 Euro gesenkt.

b) Genauere Betrachtungen einzelner Länder

Die folgenden Beschreibungen werden der Übersichtlichkeit halber lediglich für die Mitgliedstaaten Deutschland, Frankreich, Spanien, Italien, Niederlande, Großbritannien und Österreich durchgeführt. Im Zuge dessen werden, nach einem kurzen Überblick, die Beihilfen anhand der Kriterien kategorisiert, welche die EU-Kommission als Ausnahmen vom Beihilfenverbot zugelassen hat. Dazu soll an dieser Stelle jedoch angemerkt sein, dass die Klassifizierung der Beihilfen, welche im Zuge ihrer Anmeldung bei der EU-Kommission vorgenommen werden muss, keine eindeutige Einordnung z. B. in die Kategorien „regionale Beihilfe“ oder „sektorale Beihilfe“ erlaubt. Die im Folgenden vorgestellten Werte sind somit eher mit Vorsicht zu interpretieren.[26]

(1) Allgemeiner Überblick

Die bereits in Tabelle 1 enthaltenen Daten zur absoluten Höhe der Beihilfenvergabe werden im Weiteren in normierter Form betrachtet, indem sie als prozentualer Anteil des Bruttoinlandsproduktes angegeben werden. Dies stellt sich für die betrachteten Länder grafisch wie folgt dar:

In Abbildung 3 ist deutlich zu erkennen, dass Deutschland und Italien die Vergabe von Beihilfen als Anteil am Bruttoinlandsprodukt in großem Maße reduziert haben. Interessant ist hierbei, dass Deutschland, Spanien, Frankreich und Italien 2002 fast identische relative Werte zwischen 0,63 % und 0,68 % aufgewiesen haben. Frankreich hat ebenfalls nach einem starken Anstieg im Jahr 1996 sein relatives Beihilfenvolumen 2002 wieder auf das Niveau des Jahres 1992 gesenkt, während Großbritannien und die Niederlande über den kompletten Zeitraum hinweg eine sehr niedrige „Beihilfenquote“ erkennen lassen.

[26] Zur Messproblematik vgl. *EU-Kommission* (1997, S. 3).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

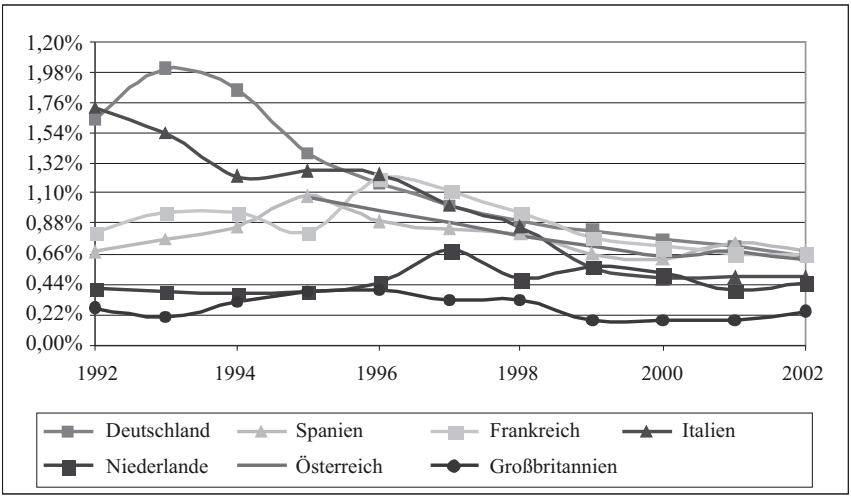


Abbildung 3: Zeitliche Entwicklung des Anteils der Beihilfen am Bruttoinlandsprodukt, in %

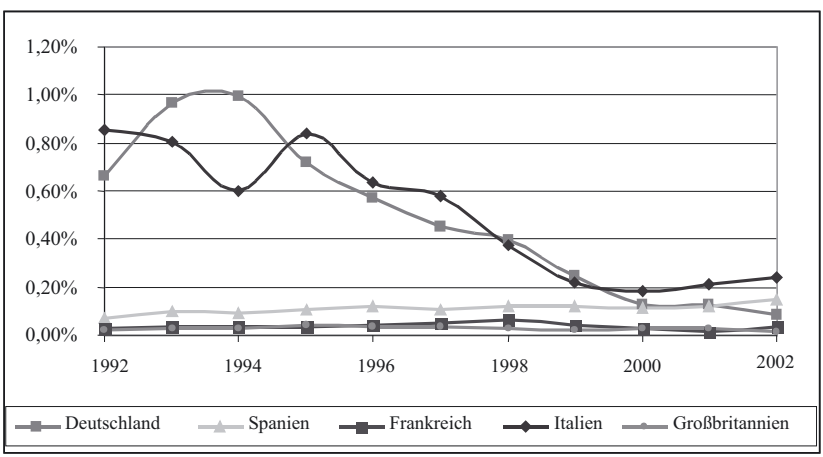


Abbildung 4: Anteil regionaler Beihilfen am Bruttoinlandsprodukt, in %

(2) Regionale Beihilfen

Die in Abbildung 4 dargestellten Verläufe der Vergabe regionaler Beihilfen zeigen ein auffälliges Bild: Während die Vergabe regionaler Beihilfen in Deutschland und Italien zeitweise mit mehr als 1 % (entspricht 18 Mrd. Euro) bzw. 0,8 % (entspricht 8,8 Mrd. Euro) ein beträchtliches Volumen annahm, haben regionale

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Beihilfen in den anderen betrachteten Staaten anscheinend keine große Relevanz als Ausnahmetatbestand, liegen die Werte doch stets unterhalb von 1 Mrd. Euro, machen lediglich etwa 10 % des Gesamtbeihilfenvolumens aus und variieren zusätzlich in absoluten Werten wie auch als Anteil am Bruttoinlandsprodukt nicht stark.

(3) Horizontale Beihilfen

Horizontale Beihilfen stellen mit einem Anteil am Gesamtbeihilfenvolumen im EU-Durchschnitt von 50,6 % im Jahr 2002 den wichtigsten Ausnahmetatbestand vom Beihilfenverbot dar. In Abbildung 5 ist der Anteil der regionalen Beihilfen am Bruttoinlandsprodukt für die an dieser Stelle interessierenden Mitgliedstaaten dargestellt.

Zu erkennen ist, dass mit Ausnahme von Italien die Höhe der horizontalen Beihilfen als Anteil am Bruttoinlandsprodukt in allen Staaten relativ konstant geblieben ist. Es fällt auf, dass Deutschland, Spanien und Italien mit 0,36 % bzw. 0,37 % fast identische Werte aufweisen, während Frankreich, die Niederlande und Österreich mit Werten zwischen 0,19 % und 0,25 % ebenfalls nahe beieinander liegen. Interessant ist dabei die Aufteilung der horizontalen Beihilfen auf die einzelnen Unterarten, welche in Tabelle 2 für das Jahr 2002 aufgeführt ist.[27]

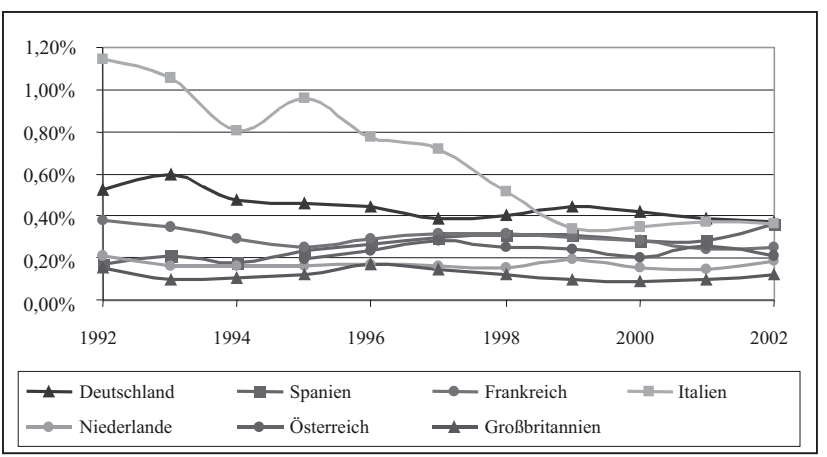


Abbildung 5: Anteil horizontaler Beihilfen am Bruttoinlandsprodukt, in %

[27] Unverständlicherweise erscheint in den von der Kommission ausgegebenen Daten nicht die Kategorie der Beihilfen für Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen. Eine nähere Betrachtung dieser Kategorie der horizontalen Beihilfen findet sich bei *Kallfass* (2002).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2

Horizontale Beihilfen in 2002, in Mio. Euro bzw. % der gesamten horizontalen Beihilfen

	Deutschland	Spanien	Frankreich	Italien	Niederlande	Österreich	Portugal	GB
F&E	1589,2 (21 %)	412,1 (18 %)	1139,2 (31 %)	592,6 (14 %)	199,4 (26 %)	149,4 (34 %)	30,8 (12 %)	702,6 (38 %)
Umwelt	3271,8 (43 %)	118,1 (5 %)	115,8 (3 %)	1,0 (0 %)	112,6 (15 %)	83,4 (19 %)	0,0 (0 %)	128,2 (7 %)
KMU	645,4 (9 %)	693,8 (30 %)	1080,4 (29 %)	1485,5 (34 %)	27,5 (4 %)	75,9 (17 %)	100,2 (39 %)	402,8 (22 %)
Handel	4,0 (0 %)	6,2 (0 %)	137,2 (4 %)	106,4 (2 %)	40,3 (5 %)	0,0 (0 %)	0,5 (0 %)	1,6 (0 %)
Energiesparen	190,1 (3 %)	24,3 (1 %)	85,5 (2 %)	0,7 (0 %)	194,0 (25 %)	1,0 (0 %)	29,7 (12 %)	2,8 (0 %)
Beschäftigung	46,3 (1 %)	105,3 (5 %)	10,0 (0 %)	39,4 (1 %)	0,1 (0 %)	18,9 (4 %)	40,1 (16 %)	0,2 (0 %)
Fortbildung	9,8 (0 %)	295,3 (13 %)	28,2 (1 %)	28,8 (1 %)	0,0 (0 %)	45,1 (10 %)	35,3 (14 %)	44,0 (2 %)
Sonstiges	1799,1 (24 %)	678,7 (29 %)	1105,9 (30 %)	2105,2 (48 %)	187,0 (25 %)	61,4 (14 %)	17,7 (7 %)	564,0 (31 %)
Gesamt	7555,7	2333,8	3702,2	4359,6	760,9	435,1	254,3	1846,2

Insgesamt bietet sich ein sehr differenziertes Bild: Während in Deutschland 43 % der Regionalbeihilfen für Umweltzwecke verwendet wurden, sind es in anderen Ländern weit weniger. Mit 19 % bzw. 15 % folgen Österreich und die Niederlande. Abgesehen von den sonstigen horizontalen Beihilfen machen die Beihilfen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) und für Forschung und Entwicklung (F&E) im Durchschnitt den größten Teil dieser Beihilfenart aus. Relativ bedeutungslos sind die Beihilfen für den Handel und für Energieeinsparungen (mit Ausnahme der Niederlande). Fortbildungsbeihilfen werden in Spanien, Portugal und Österreich mit jeweils etwa 10 % der horizontalen Beihilfen gefördert, während diese Beihilfen in den anderen Ländern fast bedeutungslos sind.

(4) Sektorale Beihilfen

Ein informatives Bild von der Entwicklung der sektoralen Beihilfen zu zeichnen, ist aufgrund von Informations- und Abgrenzungsproblemen sehr schwierig. Die angegebenen Daten lassen jedoch erkennen, in welchen Ländern welche Sek-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

toren besonders bevorzugt werden: So hat z. B. Deutschland den Kohlebergbau von 2000 bis 2002 mit insgesamt mehr als 3 Mrd. Euro gefördert – dies ist mehr als die Förderung aller anderen Mitgliedstaaten zusammen.

Tabelle 3

Aufteilung horizontaler Beihilfen auf verschiedene Branchen (Summe 2000 – 2002 in Mio. Euro)

	Prod. Gewerbe	Dienst-leistungen	Landwirt-schaft / Fischerei	Kohle	Transport	andere
Deutschland	7.603,2	400,2	1.867,5	3.468,1		
Spanien	2.420,3	86,4	778,0	994,1	43,2	
Frankreich	3.585,3	1.647,3	3.391,5	969,0	96,9	
Italien	4.350,8	178,8	1.132,4		298,0	
Niederlande	729,3	56,1	935,0		168,3	
Österreich	397,2	66,2	873,8			
Portugal	254,3	391,2	322,7			
Großbritannien	1.850,4	0,0	1.079,4	38,6	154,2	771,0

Bei der Förderung von Landwirtschaft und Fischerei weist Frankreich zwischen 2000 und 2002 insgesamt ein Beihilfenvolumen von mehr als 3 Mrd. Euro auf und übertrifft dabei alle anderen Staaten. Der am stärksten geförderte Sektor ist im europäischen Durchschnitt das produzierende Gewerbe.

c) Beihilfen in Deutschland

Wie bereits oben beschrieben, wies Deutschland im betrachteten Zeitraum dauerhaft das größte Beihilfenvolumen auf. Dieses lag jedoch 2002 auf 42 % des Wertes von 1992. Bei der Verteilung des Gesamtbeihilfenvolumens auf die einzelnen angeführten Unterarten fällt auf, dass die sektoralen Beihilfen den größten Anteil sowohl am gesamten Beihilfenausmaß als auch an der Beihilfenreduktion haben. Sie machen auch den markanten grafischen Verlauf des deutschen Gesamtbeihilfenvolumens in Abbildung 6 aus, welcher bereits oben gezeigt wurde und der hier wieder gefunden werden kann.

Im Jahr 2002 bestanden knapp 44 % der in Deutschland gewährten Beihilfen in sektoralen, etwa 35 % in horizontalen und jeweils etwa 10 % in Beihilfen für landwirtschaftliche bzw. regionale Zwecke.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

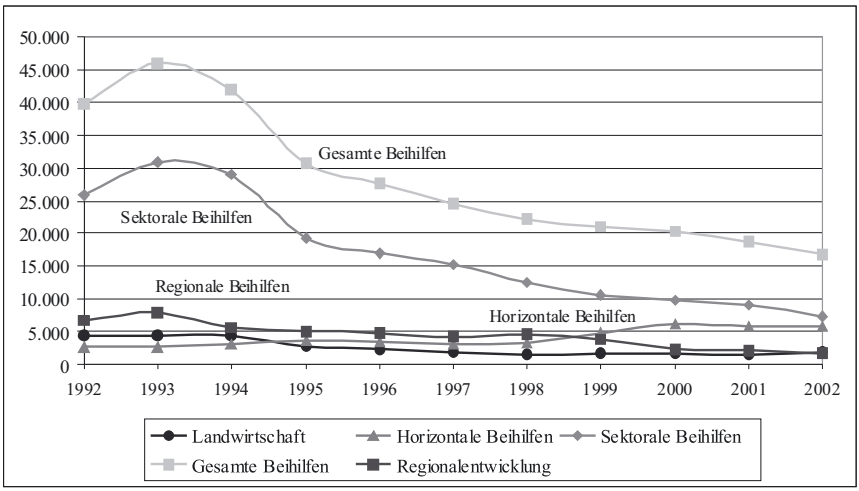


Abbildung 6: Zeitliche Entwicklung der Beihilfenkategorien in Deutschland, in Mio. Euro

Die Reduktion der Beihilfenvergabe erstreckt sich auf fast alle Unterbereiche der Beihilfen. Die einzigen Beihilfetatbestände, welche eine Zunahme der Vergabe im betrachteten Zeitraum erfahren haben, sind Beihilfen für Umwelt und Energieeinsparung, Forschung und Entwicklung, Beschäftigung und Weiterbildung, also ausschließlich horizontale Maßnahmen; die letzten beiden weisen jedoch nur ein geringes absolutes Volumen auf.

d) Fazit

In fast allen Bereichen ist das Niveau der angemeldeten Beihilfen seit 1992 mehr oder minder deutlich zurückgegangen. Zugleich hat eine Angleichung der relativen Beihilfenniveaus in den Mitgliedsstaaten stattgefunden, sodass man die Beihilfenkontrolle in diesem Sinn als Erfolg beschreiben könnte. Besonders in Deutschland und Italien ist das Beihilfenniveau erheblich gesunken. Allerdings werden auch nicht alle Beihilfen vorschriftsmäßig angemeldet, sodass sich 1999 z. B. etwa 30 % der Untersuchungen durch die Kommission auf nicht angemeldete Beihilfen bezogen.[28]

Für unsere folgenden Ausführungen wäre es zudem interessant zu wissen, welche Beihilfen bzw. welcher Umfang als sog. Ansiedlungsbeihilfen und welche als Beihilfen für die Rettung und Umtrukturierung gefährdeter Unternehmen zu klassifizieren wären. Leider liegen uns so klassifizierte Daten nicht vor, sodass unklar

[28] Vgl. *Kallfass* (2002).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bleiben muss, welcher Teil der Beihilfen direkt als Parameter im Standortwettbewerb um die Ansiedlung und den Erhalt von Unternehmen eingesetzt wird. Angemerkt sei jedoch bereits hier, dass auch die Aussicht auf andere Beihilfen, welche nicht direkt als Ansiedlungsbeihilfen oder als Beihilfen für die Rettung und Umtrukturierung gefährdeter Unternehmen zu klassifizieren sind, Auswirkungen auf die Standortentscheidungen von Unternehmen haben.

C. Sinn und Unsinn der Beihilfenkontrolle in der EU

Gemäß Art. 87 Abs. 1 EG sind Beihilfen mit dem Binnenmarkt nicht vereinbar, „die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, (...) soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen." Kernpunkt der Beihilfenkontrolle ist also – zumindest dem EG-Vertrag zufolge – zunächst nicht die Befürchtung, dass die Beihilfenvergabe zu einer ruinösen Abwärtsspirale im Standortwettbewerb führt, sondern vielmehr die Sorge um den Wettbewerb auf den von einer Beihilfe betroffenen Märkten für Güter und Dienstleistungen und evtl. auch um den Wettbewerb auf Faktormärkten. Dies wird auch in der oben beschriebenen Definition einer Beihilfe anhand der angeführten vier Kriterien deutlich, die eben auf die Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel auf Produkt- oder Faktormärkten abstellt, nicht aber auf den Standortwettbewerb.

I. Auswirkungen der Beihilfenvergabe auf den Wettbewerb auf Produktmärkten

Fragen wir uns also, welche Auswirkungen eine Vergabe von Beihilfen bzw. ein Verbot derselben auf den Wettbewerb auf Produktmärkten hat. Dazu ist zunächst festzuhalten, dass Beihilfen – schon aus ihrer Definition heraus – Unternehmen begünstigen, also ihre Produktionskosten im weiteren Sinne senken. Zu differenzieren ist hier ganz allgemein zwischen (a) solchen Beihilfen, welche die Fixkosten eines Unternehmens reduzieren, und (b) solchen Beihilfen, welche die variablen Kosten bzw. die Grenzkosten eines Unternehmens senken. Beihilfen, die „lediglich" die Fixkosten eines Unternehmens senken, sind gängigen Oligopolmodellen folgend nicht *direkt* preiswirksam, sodass eine Wettbewerbsverzerrung auf einem Produktmarkt auf den ersten Blick auszuschließen wäre. Bei genauerer Betrachtung ist jedoch klar, dass auch solche Beihilfen *indirekt* die Marktpreise beeinflussen können, indem sie das Markteintritts- und Marktaustrittskalkül der Unternehmen verändern. In diesem Fall führen Beihilfen zu einer Ausdehnung des Angebots und somit zu einer Preissenkung auf den Produktmärkten. Dieselbe Wirkung wird auf direktem Wege durch eine Beihilfe erzielt, welche die variablen Kosten bzw. – um ganz genau zu sein – die Grenzkosten eines Unternehmens senkt. Hinzu kommt auch hier,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dass das Markteintritts- und Marktaustrittskalkül der Unternehmen verändert wird, sodass eine direkte *und* eine indirekte Wirkung der Beihilfe auszumachen ist.[29]

Das oben Gesagte gilt allerdings nur für die – allerdings wohl durchaus realistische – Situation unvollständigen Wettbewerbs, in dem Unternehmen nicht als reine Preisnehmer agieren, sondern Preise durch ihr Verhalten beeinflussen können. Haben einzelne unternehmerische Entscheidungen hingegen keinen Einfluss auf den Marktpreis, so wird auch eine Beihilfe den Marktpreis nicht beeinflussen können. In diesem Fall wäre die Zahlung einer Beihilfe ein reiner Transfer ohne allokative Auswirkungen auf dem Produktmarkt.

Ist der Wettbewerb auf einem Markt hingegen in irgendeiner Weise „unvollständig", d. h. haben einzelne unternehmerische Entscheidungen Auswirkungen auf den Marktpreis, dann scheint eine Beihilfe zumindest auf den ersten Blick zu niedrigeren Marktpreisen zu führen. Dies wäre auf einem Markt mit unvollständigem Wettbewerb jedoch – den gängigen Oligopolmodellen folgend – gleichbedeutend mit einem allokativen Wohlfahrtsgewinn auf diesem Markt. Denn bekanntermaßen sind ja bei unvollständigem Wettbewerb die Preise zu hoch und somit die ausgebrachte Produktionsmenge zu gering, sodass als allokativer Wohlfahrtsverlust das sog. *Harberger*-Dreieck entsteht. Durch den Ausschluss von potenziellen Verbrauchern durch Preise oberhalb der Grenzkosten geht ein Teil der potenziell realisierbaren Wohlfahrt auf diesem Markt verloren. Aus dieser Sicht wäre also eine Beihilfe keineswegs problematisch, sondern – zumindest partialanalytisch betrachtet – geradezu wünschenswert.

Allerdings ist auf den zweiten Blick nicht mehr ganz so klar, ob eine Beihilfe wirklich preissenkend wirkt und somit positive allokative Auswirkungen auf dem betroffenen Markt hat. So zeigt *Møllgaard*[30], dass die Vergabe von Beihilfen an etablierte Unternehmen als eine Markteintrittsbarriere für effiziente Neulinge wirken kann, was dann wiederum zu überhöhten Preisen und damit verbunden allokativen Effizienzverlusten führen kann.

Zudem mag man einwenden, dass die Beihilfe selbst ja auch durch Steuern oder andere Maßnahmen finanziert werden muss und mit dieser Finanzierung ebenfalls ein Wohlfahrtsverlust in einem anderen Bereich verbunden ist, die partialanalytische Betrachtung eines Marktes also zu kurz greift. Es geht also um den Schattenpreis der Steuererhebung,[31] der mit in der Analyse zu berücksichtigen ist. Dies ist ohne Zweifel richtig, hat jedoch kaum etwas damit zu tun, dass durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige der Wettbewerb möglicherweise verzerrt wird, wie es in Art. 87 Abs. 1 EG heißt. Diese Motivation für eine Beihilfenkontrolle wäre eine ganz andere und dementsprechend auch so im EG-Vertrag anzulegen als Element einer Europäischen Fiskalpolitik, nicht jedoch

29 Zum Einfluss von Beihilfen in oligopolistischen Industrien vgl. auch *Collie* (2000, 2002a, 2002b).

30 Vgl. *Møllgaard* (2004).

31 Vgl. z. B. *Laffont / Tirole* (1993).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einer Europäischen Wettbewerbspolitik. Nichtsdestotrotz bedeutet dieser Einwand natürlich, dass im Rahmen einer gesamtwirtschaftlichen und somit einer über die eigentliche Wettbewerbspolitik hinausgehende Wohlfahrtsbetrachtung abzuwägen ist zwischen den Wohlfahrtskosten der Besteuerung einerseits und den möglichen allokativen Effizienzgewinnen einer Beihilfe (so letztere existieren).

Ein anderer und für die *wettbewerbspolitische* Betrachtung gewichtigerer Einwand ist der, dass Beihilfen dazu dienen, eigentlich ineffiziente Unternehmen durch künstliche Beatmung am Leben zu erhalten, wodurch es für neue, eigentlich effiziente Unternehmen schwieriger wird, den Markt zu betreten und sich dort die notwendigen Marktanteile zu sichern, um eine Kostendeckung zu erreichen. Durch den verhinderten oder zumindest verzögerten Marktaustritt ineffizienter Unternehmen könnte somit aus einer evolutorischen Perspektive die produktive und evtl. auch die dynamische Effizienz leiden. Dieses Argument dürfte sich zwar vor allem auf Anpassungsbeihilfen beziehen und weniger auf Ansiedlungsbeihilfen für neue Unternehmen, vor allem nicht dann, wenn diese prinzipiell allen ansiedlungswilligen Unternehmen offen stehen.[32] Nichtsdestotrotz haben wir hier ein mögliches *wettbewerbsökonomisches* Rational für ein Beihilfenverbot.

Doch selbst aus einer statischen, traditionell industrieökonomischen Sicht gibt es Argumente für ein Beihilfenverbot, wenn wir staatliche Beihilfen als eine Form der (Input-)Preisdiskriminierung begreifen. *Kerber*[33] folgend kann eine Beihilfe nämlich auch interpretiert werden als ein Rabatt oder Preisnachlass auf die Nutzungspreise für die an einem Standort staatlich bereitgestellte physische und institutionelle Infrastruktur, welche die dort ansässigen Unternehmen nutzen. Und wie aus der industrieökonomischen Literatur bekannt ist, kann Preisdifferenzierung oder Preisdiskriminierung bei Produktionsfaktoren in der Tat wohlfahrtsmindernd sein, sowohl was die allokative Effizienz betrifft,[34] die Innovationsanreize und somit die dynamische Effizienz[35] also auch die produktive Effizienz.[36] Allerdings sind diese Ergebnisse nicht robust, sobald die Marktstruktur auf dem nachgelagerten Markt nicht als exogen vorgegeben, sondern als endogen betrachtet wird.[37] Somit wäre eine solche Begründung der Beihilfenkontrolle zumindest fragwürdig, zumal da Preisdifferenzierung ein normales Element auf vielen Wettbewerbsmärkten ist[38] und eben auch wohlfahrtsfördernd sein kann.[39]

---

32 Zur speziellen Problematik der Kontrolle von Beihilfen bei existenzgefährdeten Unternehmen siehe ausführlich *Kallfass* (2002).

33 Vgl. *Kerber* (1998), S. 61.

34 Vgl. *Katz* (1987).

35 Vgl. *De Graba* (1990).

36 Vgl. *Yoshida* (2000).

37 Vgl. *Haucap / Wey* (2005).

38 Vgl. *Simon / Dolan* (1997).

39 Zur Problematik der Preisdiskriminierung auf Inputmärkten und möglichen Wohlfahrtseffekten vgl. auch ausführlich *Haucap / Heimeshoff* (2005).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Als Fazit bleibt also vorläufig festzuhalten, dass eine rationale Begründung für eine Beihilfenkontrolle aus einer streng *wettbewerbsökonomischen* Sicht nicht ganz einfach ist. Das wettbewerbsökonomische Hauptargument für die Beihilfenkontrolle leitet sich aus der oben genannten dynamischen bzw. evolutorischen Perspektive ab, nach der Beihilfen ein Überleben ineffizienter Firmen auf Kosten effizienter (potenzieller) Wettbewerber ermöglichen. Dabei geht es vor allem um die produktive und weniger um die allokative Effizienz. Diese Perspektive findet sich auch bei *Meiklejohn*[40] in einer Publikation der EU-Kommission zu diesem Thema wieder: „The benefits of State aid control are clear. In many circumstances, subsidies can reduce economc welfare by weakening the incentives for firms to improve their efficiency by enabling the less efficient to survive or even expand at the expense of the more efficient.“[41]

Auf der anderen Seite gilt es jedoch auch festzuhalten, dass Beihilfen, wenn wir allein auf ihre Auswirkungen auf die Produktmärkte abstellen, durch ihre preissenkenden Effekte die auf einem Markt realisierte Gesamtwohlfahrt durchaus auch erhöhen können. Dies heißt natürlich keineswegs, dass Beihilfen deshalb per se wünschenswert wären. Die durch Subventionen induzierten Ineffizienzen wie Rent Seeking-Aktivitäten, die mittelfristige mangelnde Kostendisziplin (produktive Ineffizienz) sowie die dadurch induzierten Kosten der Besteuerung an anderer Stelle sind hinlänglich bekannt.[42] Allerdings liefern diese Argumente zwar möglicherweise (aber auch nicht zwangsläufig) ein wirtschaftspolitisches Rational für ein Beihilfenverbot, jedoch nur eine sehr indirekte wettbewerbsökonomische Begründung. Somit bleibt festzustellen, dass die Auswirkungen auf den Produktmarktwettbewerb nur ein schwaches Argument für ein generelles Beihilfenverbot darstellen.

Um jedoch den gesamtwirtschaftlichen Sinn und Unsinn einer zentralisierten Beihilfenkontrolle zu ergründen, ist es unerlässlich, die gesamten Auswirkungen der Beihilfenkontrolle bzw. der Beihilfenvergabe zu analysieren. Wie bereits bemerkt wurde, haben Beihilfen ja nicht nur Auswirkungen auf Produktmärkte. Zugleich sind Beihilfen ein Wettbewerbsparameter im interjurisdiktionellen Wettbewerb um die Ansiedlung und den möglichen Erhalt von Unternehmen, Arbeitsplätzen und Steuerquellen. Somit stellt sich auch die Frage, welche Auswirkungen die Beihilfenkontrolle bzw. die Beihilfenvergabe auf den Standortwettbewerb um die Ansiedlung von Unternehmen (und damit Arbeitsplätzen und Steuereinnahmen) hat. Dieser Frage wollen wir im nächsten Abschnitt nachgehen, denn eine allgemeinere Bewertung der europäischen Beihilfenkontrolle ist erst möglich, wenn wir auch diesen Aspekt näher beleuchtet haben.

---

40 Vgl. *Meiklejohn* (1999a), S. 7.

41 Diese Ausführungen finden sich im Sonderheft „State Aid and the Single Market“ der von der EU-Kommission herausgegebenen Schriftenreihe „European Economy“.

42 Vgl. z. B. *Stiglitz* (1994); *Neven / Röller* (2000a).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Auswirkungen der Beihilfenvergabe auf den Wettbewerb zwischen Standorten

a) Einführende Betrachtungen zum Standortwettbewerb

In der Tat scheinen Befürchtungen über Auswirkungen des Standortwettbewerbs auf die Wirtschaftspolitik eines Landes ein wesentliches Rational für die Beihilfenkontrolle der EU zu sein. So schreibt *Meiklejohn* in seinem oben zitierten Beitrag weiter: „The resulting distortions of trade can lead to friction between national governments and to retaliatory measures which may be a source of further inefficiency".[43]

Die Befürchtung, dass sich potenzielle Standorte in einem interjurisdiktionellen Wettbewerb in einem Subventions- und Steuersenkungswettlauf in eine Abwärtsspirale hineinbegeben, die zu einer ineffizient geringen Bereitstellung öffentlicher Güter führen kann, ist hinlänglich bekannt.[44] Im deutschsprachigen Raum ist *Hans-Werner Sinn* ein prominenter Verfechter dieser Sichtweise.[45]

Allerdings ist diese Auffassung keinesfalls unumstritten. Wie bereits *Tiebout*[46] gezeigt hat, kann der Wettbewerb zwischen Standorten durchaus wohlfahrtssteigernd wirken. Auch neuere Arbeiten aus dem Bereich der Neuen Politischen Ökonomie belegen, dass sich ein Wettbewerb der Standorte wohlfahrtsfördernd auswirken kann, weil durch den Wettbewerb der Handlungsspielraum nationalstaatlicher Akteure eingeengt wird und so der Leviathan gezähmt werden kann. Ausgehend von der bürokratietheoretisch gut begründeten Sicht, dass staatliche Budgets und Aktivitäten tendenziell ein ineffizient hohes Niveau erreichen, kann der Wettbewerb der Standorte disziplinierend auf die staatlichen Entscheidungsträger wirken und so eine Rückführung der staatlichen Aktivitäten von einem ineffizient hohen Niveau bewirken.[47] Zudem kann ein Standortwettbewerb auch als Entdeckungsverfahren effizienzsteigernd wirken.[48] Auch empirisch lässt sich kaum ausmachen, dass ein Standortwettbewerb z. B. in Form eines Steuerwettbewerbs zwingend Ineffizienzen induziert,[49] sofern es in der Realität überhaupt zu einem Steuersenkungswettbewerb kommt.[50]

Trotz der bestenfalls unklaren theoretischen Implikationen eines verschärften Standortwettbewerbs geht die EU-Kommission jedoch zumindest implizit nichtsdestotrotz davon aus, dass ein Standortwettbewerb durch eine Beihilfenvergabe zu

---

43 *Meiklejohn* (1999a), S. 7.

44 Vgl. z. B. *Wildasin* (1988); *Oates / Schwab* (1988).

45 Vgl. *Sinn* (1997) und *Sinn* (2004).

46 Vgl. *Tiebout* (1956).

47 Vgl. z. B. *McLure* (1986); *Sinn* (1992).

48 Vgl. z. B. *Easterbrook* (1994); *Kerber / Budzinski* (2003) und (2004).

49 Vgl. z. B. *Feld* (2000).

50 Vgl. dazu *Pitlik* (2005).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ineffizienzen führt, wie die obigen Ausführungen *Meiklejohns* deutlich machen. Es ist ja auch nicht sofort von der Hand zu weisen, dass durch die Globalisierung Unternehmen und auch qualifizierte Arbeitnehmer, also – wir wagen es kaum zu sagen – Humankapital, mobiler geworden sind und der Handlungsspielraum nationalstaatlicher Entscheidungsträger zunächst einmal enger geworden ist, da sich die betroffenen Parteien schneller dem Einflussbereich nationaler Instanzen entziehen können.

In einer solchen Situation mögen staatliche Entscheidungsträger dem Anreiz erliegen, durch eine gezielte Politik Nationale Champions zu fördern.[51] Die zugrunde liegende Idee ist, dass mit Hilfe einer strategischen Handelspolitik oder einer strategischen Wettbewerbspolitik gezielt nationale Unternehmen gefördert werden können, die dann auf internationalen Märkten Marktmacht ausüben können und so die nationale Produzentenrente steigern auf Kosten ausländischer Produzenten und ggf. auch der international verstreuten Nachfrager.[52] Es geht hier also um eine klassische „*Beggar-Thy-Neighbor*"-Politik. Die Problematik bzw. Ineffizienz einer solchen Politik ist zwar hinlänglich bekannt – ebenso bekannt ist jedoch auch, dass sich die politischen Entscheidungsträger ggf. in einem Gefangenendilemma befinden und es daher zu ineffizienten, nicht-kooperativen Lösungen kommt. Der Ausweg aus dieser Situation kann dann in einer vertraglich abgesicherten Kooperation liegen, durch die strategische Handels- und / oder Wettbewerbspolitik unterbunden wird.

So wie also die Delegation von Kompetenzen im Bereich der Handelspolitik durch das GATT bzw. an die WTO als eine sinnvolle Maßnahme zur gezielten Selbstbindung interpretiert werden kann, um ein Gefangenendilemma zu überwinden, so mag auch die Implementierung einer supranationalen Beihilfenkontrolle durch die EU prima facie als ein Akt der rationalen Selbstbindung angesehen werden, um sich aus einer Dilemma-Situation zu befreien, in welcher Nationalstaaten durch Beihilfenvergabe strategische Wettbewerbspolitik bzw. eben auch strategische Handelspolitik betreiben.

Dieser Interpretation folgend sollte eine Beihilfenkontrolle dann so gestaltet sein, dass Subventionen nur dann zulässig sind, wenn ein klassisches Marktversagen vorliegt, d. h. die Beihilfenvergabe sollte dann so ausgestaltet sein, dass diejenigen Beihilfen genehmigungsfähig sind, die sich an Marktversagenstatbeständen orientieren.[53] De facto haben die bisher in Art. 87 Abs. 3 EG angelegten Ausnahmebereiche allerdings wenig mit Marktversagen zu tun, sehen wir einmal von einigen horizontalen Beihilfen im Bereich Umwelt sowie Forschung und Ent-

---

51 Vgl. z. B. *Monopolkommision* (2004).

52 Zur Idee der strategischen Handelspolitik vgl. *Brander / Spencer* (1985), *Helpman / Krugman* (1989), *Bletschacher / Klodt* (1992) sowie *Hasse / Schäfer* (1994), zur strategischen Wettbewerbspolitik vgl. *Barros / Cabral* (1994), *Neven / Röller* (2000b), (2003) sowie *Haucap / Müller / Wey* (2005).

53 Vgl. dazu *Meiklejohn* (1999b).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wicklung (F&E) ab. Vielmehr handelt es sich größtenteils um verteilungspolitisch motivierte Ausnahmetatbestände. Im Zuge der Ökonomisierung der Beihilfenkontrolle ist allerdings eine stärkere Ausrichtung an ökonomischen Kriterien wie dem des Marktversagens zu erwarten. So schreibt die EU in ihrer Mitteilung zur proaktiven Wettbewerbspolitik:

> „Durch staatliche Beihilfen können hohe Schranken für den Wettbewerb entstehen. Wenn sie gewährt werden, um Firmen vor dem Zusammenbruch zu retten, können sie den Wettbewerb spürbar beeinträchtigen und die Schaffung gleicher Voraussetzungen für die Unternehmen im Binnenmarkt behindern. Es gibt zahlreiche Nachweise dafür, dass die Mitgliedstaaten häufig Wirtschaftszweige in ineffizienter Weise fördern und Marktversagen in Bereichen wie F&E, Ausbildung, Innovation und Risikokapital nicht ausreichend angehen. Eine wirksame Überwachung staatlicher Beihilfen durch die Anwendung bewährter ökonomischer Kriterien gewährleistet, dass derartige Maßnahmen den Wettbewerb im Binnenmarkt nicht verfälschen. Gleichzeitig erlauben diese Regeln eine große Flexibilität gegenüber Beihilfemaßnahmen, mit denen tatsächliches Marktversagen behoben werden soll.“[54]

Eine solche an Marktversagenstatbeständen ausgerichtete Beihilfenkontrolle könnte dann als eine Art „Wettbewerbsordnung für den mitgliedstaatlichen Systemwettbewerb verstanden werden, in dessen Verlauf eine stetige Verbesserung der von Mitgliedstaaten angebotenen Steuer-Leistungspakete stattfindet“.[55] Dabei vertritt z. B. *Heine*[56] die Auffassung, dass die Beihilfenkontrolle der EU den interjurisdiktionellen Wettbewerb sogar verschärft, sodass sie – sofern der Standortwettbewerb tatsächlich effizienzsteigernd ist – zumindest prinzipiell, wenn auch nicht in ihrer real existierenden Form, zu begrüßen wäre.

Um jedoch klar zu beantworten, ob die Beihilfenkontrolle tatsächlich als eine adäquate, effizienzsteigernde Wettbewerbsordnung für den interjurisdiktionellen Wettbewerb angesehen werden sollte, wollen wir uns nun etwas tiefergehend der Frage zuwenden, wie der Standortwettbewerb um Unternehmensansiedlungen überhaupt funktioniert. Darauf aufbauend lässt sich dann erörtern, ob die Beihilfenkontrolle eine adäquate Wettbewerbsordnung für den Standortwettbewerb darstellt.

b) Weitergehende Betrachtungen zur Funktionsweise des Standortwettbewerbs

Politökonomisch kann davon ausgegangen werden, dass politische Entscheidungsträger ein vehementes Interesse an Unternehmensansiedlungen in ihrer Jurisdiktion haben, um damit Arbeitsplätze „zu schaffen“ oder auch um „ihre“ Steuerbasis zu vergrößern. Auf der anderen Seite haben mobile Unternehmen ein Interes-

---

54 *EU-Kommission* (2004a), S. 14.

55 *Gröteke / Heine* (2003), S. 258. Vgl. dazu auch *Kerber* (1998) sowie aus juristischer Sicht *Koenig* (1998).

56 Vgl. *Heine* (2003), S. 47.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

se an möglichst günstigen Konditionen, die ein Standort anbietet und die es den Unternehmen erlauben, zu möglichst geringen Kosten zu produzieren und Nachfrager zu beliefern.

Die Standortentscheidung mobiler Unternehmen ist dabei kein eindimensionales Problem. Vielmehr werden Unternehmen das Angebotspaket an einem Standort vergleichen mit den dort entstehenden Produktions- und Transaktionskosten. Das Angebotspaket des Standortes besteht dabei aus einem ganzen Bündel an Leistungen, die mit Hilfe der physischen und institutionellen Infrastruktur erbracht werden. Dazu gehört z. B. auch das Recht, das Herkunftssiegel eines Landes (z. B. „*Made in Germany*“) verwenden zu dürfen, aus dessen Nutzung Verbraucher ggf. schließen können, dass sich ein Unternehmen den an diesem Standort geltenden Regeln unterworfen hat.[57]

Auf der Kostenseite stehen neben den aus der traditionellen Außenhandelstheorie bekannten Produktionskosten, die sich aus Angebot und Nachfrage nach Produktionsfaktoren, also den relativen Knappheiten, an einem Standort ergeben, sowie den entstehenden Transportkosten (welche schon *von Thünen*[58] thematisiert hat) vor allem die *institutionell bedingten* Produktionskosten. Diese wiederum umfassen neben den Steuern und Abgaben, die ein Unternehmen zu entrichten hat, vor allem Kosten, die sich aus den geltenden Gesetzen und Regulierungen ergeben, welche die Handlungsoptionen und -kosten an einem Standort mitbestimmen. Ganz konkret gehören dazu z. B. die Produktregulierung und Produktionsvorschriften (Sicherheitsstandards, Hygienevorschriften, Verpackungsverordnungen, etc.), die Arbeitsmarktbedingungen (Tarifverträge, Kündigungsschutz, etc.), Umweltschutzauflagen und die Wettbewerbsordnung und Regulierung anderer Inputmärkte (z. B. Elektrizität), auf die ein Unternehmen zurückgreift.

Ökonomisch gesehen haben wir es also mit einem ganzen Vektor von Inputfaktoren und einem Vektor zugehöriger Inputpreise zu tun, welche Unternehmen bei ihrer Standortentscheidung berücksichtigen. Anders ausgedrückt werden von Standorten Leistungsbündel angeboten, für die es mehrteilige Tarife gibt. Aus unserer Sicht ist diese Situation vergleichbar mit der Konkurrenz zwischen Franchiseketten. Die Entscheidung, sich an einem Standort niederzulassen, wird von uns daher als der Abschluss eines impliziten Franchisevertrages interpretiert.[59] Ähnlich wie ein Franchisenehmer sich bei Vertragsschluss bestimmten Regeln und Pflichten unterwirft, welche der Franchisegeber vorgibt, lassen sich Unternehmen durch ihre Standortentscheidung auf die dort geltenden Regeln ein. Und ähnlich wie im Gegenzug ein Franchisenehmer gegen Franchisegebühren und Verrechnungspreise bestimmte Rechte und Dienste durch den Franchisegeber bekommt, erhält auch ein Unternehmen an einem Standort bestimmte Rechte und Dienste, wobei Steuern und Abgaben zu entrichten sind. Somit können wir diese Steuern

57 Vgl. *Haucap / Wey / Barmbold* (2000).

58 Vgl. *von Thünen* (1826).

59 Vgl. auch *Haucap / Wey* (1999); *Haucap / Wey / Barmbold* (2000).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und Abgaben als Preise für die Nutzung der physischen und institutionellen Infrastruktur an einem Standort interpretieren.

Industrieökonomisch gesehen haben wir es also mit einer recht komplexen Vertragsgestaltung innerhalb einer vertikalen Struktur zu tun. Der Standort stellt dabei bestimmte Infrastrukturen bereit, welche das Unternehmen gegen die Entrichtung von Steuern und Gebühren und unter Beachtung der geltenden Regeln nutzen darf. Interessant an der vertragstheoretischen Betrachtungsweise ist, dass aus der ökonomischen Vertragstheorie hinlänglich bekannt ist, dass die Vertragspartei, welche spezifisch investiert, von ihrem Vertragspartner Sicherheiten benötigt, um die Transaktion zu sichern.[60] In Abwesenheit solcher Sicherungsmechanismen kommt es zu einem ineffizient niedrigen Investitionsniveau mit entsprechenden Wohlfahrtsverlusten.[61] Bei Franchiseverträgen müssen sich sowohl Franchisenehmer als auch Franchisegeber gegen mögliches opportunistisches Verhalten der Gegenseite schützen.[62]

Für eine Sicherung spezifischer Investitionen gegen eine mögliche kalte Enteignung (das sog. „*Hold up*"-Problem) gibt es eine Vielzahl von Möglichkeiten. Eine bekannte Möglichkeit ist neben dem Aufbau einer Reputation für kooperatives Verhalten auch die Bereitstellung einer Sicherheit ex ante, also die Bereitstellung eines Pfandes bzw. einer sog. Geisel als Sicherheit.[63] Ebenso denkbar ist eine Beteiligung der *beiden* Vertragsparteien an den Kosten der spezifischen Investition.

Eine ganz ähnliche Problematik analysiert auch die industrieökonomische Literatur über Märkte mit Wechselkosten. Dies sind Märkte, auf denen Kunden zusätzliche Kosten des Anbieterwechsels haben, sobald sie einmal bei einem Anbieter gekauft haben.[64] Diese Wechselkosten können z. B. aufgrund vertraglicher Bindungen entstehen, die eine Vertragsstrafe bei Kündigung vorsehen, oder auch aufgrund spezifischer Investitionen, welche die Kunden tätigen müssen. Letzteres tritt immer dann auf, wenn Kunden spezifisch in eine „Konsole" investieren müssen, um dann dazugehörige, kompatible Produkte beziehen zu können. Das klassische Beispiel sind Nassrasierer und die dazugehörigen Klingen, ein etwas neuerer Fall sind Videokonsolen und die dazugehörigen Videospiele (z. B. *Nintendo*). Nach dem Kauf einer speziellen Konsole sind die Kunden dadurch gefangen, dass ein Anbieterwechsel mit dem Kauf einer neuen Konsole verbunden wäre. Um die Kunden vor einer etwaigen Ausbeutung zu schützen, sieht die typische Preisstruktur so aus, dass die Konsole heftig vom Anbieter quersubventioniert wird, während die dazu gehörigen komplementären Produkte relativ teuer sind.[65]

---

60 Vgl. *Williamson* (1985, 1996).

61 Vgl. *Grossman / Hart* (1986).

62 Vgl. *Mathewson / Winter* (1985); *Dnes* (1996).

63 Vgl. *Williamson* (1985).

64 Vgl. *Klemperer* (1995).

65 Für einen Überblick über diesen Literaturstrang zum Thema Wechselkosten siehe *Farrell / Klemperer* (2005).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Was hat das alles mit der Beihilfenkontrolle der EU zu tun? Nun ist es typischerweise so, dass Unternehmen bei ihrer Ansiedlung an einem Standort automatisch spezifisch investieren. Die einmal errichtete Automanufaktur in Dresden lässt sich z. B. bei einer politischen Veränderung der institutionellen Standortbedingungen (z. B. eine Anhebung der Gewerbesteuer) in Dresden nicht so einfach nach Bratislava verlagern. Ebenso lässt sich die Produktion nicht kostenlos einstellen und an anderem Ort wieder aufnehmen. Da bei der Ansiedlung an einem Standort zwangsläufig standortspezifische Investitionen notwendig sind, entstehen dem Unternehmen also Wechselkosten, wenn es den Anbieter von „Standortdiensten" wechseln will. Das Unternehmen liefert sich somit der Gefahr des opportunistischen Verhaltens durch die politischen Entscheidungsträger an einem Standort aus. Dadurch, dass das Unternehmen sich den Regeln an einem Standort unterwirft und sich diese Regeln ändern können (z. B. Verschärfung der Regulierung, Steuererhöhungen, etc.) entsteht ein Investitionsrisiko. Im schlimmsten Fall, z. B. in weniger entwickelten Ländern mit unzureichend gesicherten Eigentumsrechten, kann es gar zu einer vollständigen Enteignung kommen. Wie aus der institutionenökonomischen Theorie des Staates bekannt ist, liegt das Paradox des starken Staates ja gerade darin, dass ein Staat, welcher stark genug ist, die Eigentumsrechte seiner Bürger zu schützen, auch stark genug sein wird, diese Eigentumsrechte durch vollständige oder schleichende Enteignung auszuhöhlen.[66]

Befürchten Investoren jedoch das opportunistische Verhalten staatlicher Entscheidungsträger, so benötigen sie ex ante eine Sicherheit zur Absicherung ihrer Investitionen. Eine solche Sicherheit könnten z. B. in einer Beteiligung des Standortes an den spezifischen Investitionen durch eine Ansiedlungsbeihilfe sein, die dann als „Sicherheit" gegen ein mögliches „*Hold-up*" bei spezifischen Investitionen dient. So gesehen fördert eine Beihilfenvergabe ein effizientes Investitionsverhalten – ganz in Analogie zu dem, was die Theorie unvollständiger Verträge für Produktmärkte prognostiziert. Ansiedlungsbeihilfen wären dieser Sichtweise folgend umso eher ökonomisch zu rechtfertigen, je größer das Ausbeutungspotenzial des Staates ist bzw. je größer das Ausmaß an spezifischen Investitionen bei einer Ansiedlung ist.

Eine alternative Möglichkeit zur Sicherung spezifischer Investitionen wäre der Abschluss eines langfristigen Vertrages.[67] Dies würde jedoch bedeuten, dass der Staat seinen politischen Entscheidungsfreiraum vertraglich einengen müsste, was kaum als durchsetzbar erscheint und vermutlich auch nicht effizient wäre, da der Staat dann nicht mehr auf neue Entwicklungen oder veränderte Präferenzen des Wahlvolkes reagieren könnte. Eine solche Selbstbindung des Staates erscheint schwer möglich, wenn nicht gar praktisch ausgeschlossen zu sein.

---

66 Siehe dazu *Weingast* (1995).

67 Von der Möglichkeit der vertikalen Integration abstrahieren wir hier, da dies eine staatliche Produktion der entsprechenden Produkte bedeuten würde. Die Effizienznachteile öffentlicher Unternehmen sind hinlänglich bekannt (siehe z. B. *Stiglitz*, 1994).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ein Verbot der Beihilfenvergabe hingegen verhindert dann geradezu die Absicherung spezifischer Investitionen und würde dementsprechend zu einer weiteren Entfernung vom effizienten Investitionsniveau führen. Als ein Kriterium bei der Kontrolle von Beihilfen sollte demnach zumindest berücksichtigt werden, inwiefern die Ansiedlung eines Unternehmens mit standortspezifischen Investitionen verbunden ist, welche dazu führen, dass das Unternehmen bei einer möglichen Umsiedlung Wechselkosten hätte und somit ein Ausbeutungspotenzial für die Entscheidungsträger an einem Standort besteht.[68] Wird den Standorten durch das Verbot der Beihilfenvergabe die Möglichkeit genommen, spezifische Investitionen effizient abzusichern, so dürfte dies nicht zu einer gesamtwirtschaftlichen Effizienzverbesserung führen.[69]

Es stellt sich somit die weiter gehende Frage, welchen Sinn es hat, einen bestimmten Wettbewerbsparameter – nämlich die Vergabe von Beihilfen – auf supranationaler Ebene zu regulieren, während andere Wettbewerbsparameter unreguliert bleiben. Wie wir festgestellt haben, konkurrieren Standorte mit einem ganzen Bündel bzw. Vektor von Preisen und Diensten um die Nachfrage von Unternehmen nach diesen Inputs. Wie bei Franchiseverträgen ist zu erwarten, dass diese recht komplexen, impliziten Standortverträge sehr unterschiedlich ausfallen dürften und es eine große Vielfalt an Standort-Angeboten geben wird. Manche Standorte werden ihre mehrteiligen Tarife dabei womöglich so gestalten, dass sie aus hohen laufenden Steuern und Abgaben, aber auch relativ hohen Beihilfen bestehen, während andere Standorte vielleicht einen mehrteiligen Tarif mit niedrigen Steuern und Abgaben und auch niedrigen Beihilfesätzen wählen werden. Entscheidend für die Standortentscheidung eines Unternehmens wird letztendlich die Gesamtbewertung der angebotenen Pakete sein.

Diese Vielfalt der Angebote und Tarifstrukturen erscheint ökonomisch auch wünschenswert, da sie auch die Vielfalt der Präferenzen der oft wesentlich weniger mobilen Bürger an diesen Standorten widerspiegeln kann. Eine Harmonisierung der institutionellen Infrastruktur und der „Tarifstrukturen“ an allen Standorten ist allein wegen der vermutlich vorherrschenden Präferenzunterschiede der Bürger nicht geboten.

---

[68] *Jaenichen / Steinrücken* (2005) bereichten von der interessanten Möglichkeit, dass Standorte wie der Freistaat Thüringen als Selbstbindungsstrategie „Mietfabriken“ anbieten, um so das notwendige Ausmaß an spezifischen Investitionen auf Unternehmensseite zu reduzieren, *Janeba* (2000) analysiert zudem unternehmensseitige Strategien zur Vermeidung eines *Hold-ups*“ durch den Standort, z. B. der bewusste Aufbau von Überkapazitäten an verschiedenen Standorten, die dann gegeneinander ausgespielt werden können.

[69] Man mag anführen, dass ein „*Hold-up*“ ja auch durch andere Gruppen wie z. B. Gewerkschaften durchgeführt werden kann, sodass eine Lösung des staatlichen *Hold-up*-Problems gar nicht zielführend ist. Hier gilt allerdings zu bedenken, dass die Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik auch in der Hand des Staates ist, sodass ein gewerkschaftlicher *Hold-up* z. B. durch eine Erhöhung der Lohnforderungen nur möglich ist, wenn der Staat dieses auch zulässt. Somit ist auch ein etwaiger *Hold-up* durch die Arbeitnehmer indirekt als *Hold-up* durch den Staat zu interpretieren, z. B. wenn dieser ein Sonderkündigungsrecht bei Lohnerhöhungen ausschließt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es stellt sich sodann die Frage, warum gerade *ein* spezieller Parameter bzw. ein Tarifelement im Standortwettbewerb, nämlich die mögliche Vergabe von Beihilfen, regulierungsbedürftig sein soll. Wie *Kerber*[70] oder *Heine*[71] zu recht feststellen, wird der Standortwettbewerb durch eine solche Kontrolle ja nicht beendet, sondern lediglich auf andere Parameter verlagert. Wenn Standorte also nicht mehr mit Hilfe direkter Zuwendungen an Unternehmen um deren Gunst konkurrieren können, bleiben andere Parameter, die den Unternehmen zumindest indirekt nützen, wie z. B. der Ausbau von physischer Infrastruktur, die kostenlose oder subventionierte Ausbildung von Arbeitskräften,[72] baurechtliche Vorschriften, Produktionsstandards, etc. Da es jedoch ökonomisch betrachtet Unsinn und politisch auch (trotz Bemühungen der EU, so scheint es manchmal) kaum realisierbar ist, sämtliche Lebensbereiche zu harmonisieren, wird sich der Standortwettbewerb auf diese nicht-harmonisierten Bereiche verlagern. Es ist jedoch keinesfalls klar, dass eine solche Verlagerung des Wettbewerbs auf andere Parameter in irgendeiner Weise effizienzfördernd ist. Ganz im Gegenteil besagt die ökonomische Standardtheorie, dass ein direkter monetärer Transfer die optimale Form der Subventionsvergabe ist (wenn schon subventioniert wird), und eine Subventionierung in Form von Ersatzleistungen mit weiteren Ineffizienzen verbunden ist, da der Empfänger aus Sachleistungen in aller Regel einen geringeren Nutzen zieht als aus einem monetären Transfer. Auch aus diesem Blickwinkel erscheint die Beihilfenkontrolle fragwürdige Auswirkungen zu haben.

III. Vorläufiges Fazit und weiterer Ausblick

Wenn nun die Beihilfenkontrolle dazu führt, dass sich der Standortwettbewerb auf andere Parameter verlagert, so wird sich aus Sicht der EU schnell ein Bedarf ergeben, auch diese Parameter zu regulieren, um den Standortwettbewerb zu beschränken. Anderenfalls wäre die Beihilfenkontrolle ja weitgehend unwirksam. Das bedeutet, dass politökonomisch eine Kompetenzausweitung der EU in andere Bereiche zu erwarten ist.

Wie wir oben festgestellt haben, kann die Beihilfenkontrolle in der einfachen theoretischen Sichtweise dazu dienen, einen ruinösen Subventionswettlauf zwischen Mitgliedstaaten zu stoppen, der sonst durch eine strategische Handels- oder Wettbewerbspolitik oder sonstige Politik ausgelöst werden könnte. Wie unsere weitergehenden Überlegungen ergeben haben, ist jedoch zu erwarten, dass sich die

70 Vgl. *Kerber* (1998).

71 Vgl. *Heine* (2003).

72 So sind Ausbildung und auch Umschulungsmaßnahmen in Deutschland z. B. weitgehend unentgeltlich oder stark subventioniert. Kritisch zu betrachten wären z. B. so gesehen sämtliche ingenieurswissenschaftlichen, naturwissenschaftlichen und wirtschaftswissenschaftlichen Studiengänge. Besonders kritisch sind hier FH-Studiengänge, die direkt berufsorientiert sind, oder noch mehr vom Arbeitsamt finanzierte Umschulungsmaßnahmen wie z. B. SAP-Schulungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kompetenzen der EU unter dem Mantel der Beihilfenkontrolle bald auf andere Gebiete ausweiten werden. Eine solche in der Beihilfenkontrolle angelegte Zentralisierung von Kompetenzen wird den Standortwettbewerb jedoch keinesfalls beflügeln oder in geordnete Bahnen lenken. Vielmehr wird es im Extremfall zu einer weiter gehenden Nivellierung der institutionellen Infrastruktur kommen, sodass der Standortwettbewerb zumindest im Sinne eines Wettbewerbs der Institutionen bzw. eines Systemwettbewerbs abgewürgt werden wird.

D. Ausgewählte Fallstudien

Um unsere theoretischen Ausführungen zu illustrieren, werden wir im Folgenden ganz kurz drei Fallstudien präsentieren, anhand derer sich unsere Thesen und Befürchtungen belegen lassen. Dies sind die Beihilfenfälle „Ryanair / Flughafen Charleroi", „Steuersenkungen im Baskenland" und „Real Madrid".

I. Ryanair / Flughafen Charleroi

Zwischen der irischen Fluggesellschaft Ryanair und dem Flughafen Charleroi, der etwa 60 km südlich von Brüssel gelegen ist und zu 95 % der Region Wallonien gehört, wurde Ende des Jahres 2001 ein Vertrag mit folgendem Inhalt geschlossen:

Ryanair verpflichtete sich, in den folgenden 15 Jahren eine Mindestanzahl von Flügen von und nach Charleroi anzubieten und dabei eine Mindestanzahl von Passagieren zu befördern. Im Gegenzug wurden Ryanair 50-prozentige Vergünstigungen bei Start- und Landegebühren sowie Zuschüsse zu Marketing- und Personalausbildungskosten gewährt. Zusätzlich stellte der Flughafen Charleroi der Fluggesellschaft eine Kompensation in Aussicht für den Fall, dass Gebühren für Flughafendienste steigen oder Steuern erhöht werden.[73] Es lässt sich somit festhalten, dass Ryanair sowohl die fixen wie auch die variablen Kosten durch den Vertrag senken konnte; und der Vertrag zugleich eine Absicherung gegen einen möglichen holdup (Anhebung der Gebühren) enthält.

Aufgrund einer Beschwerde eines ungenannten Konkurrenten Ryanairs entschied die Europäische Kommission am 11. Dezember 2002 ein Verfahren einzuleiten, das den Vertrag zwischen Ryanair und dem Flughafen Charleroi vor dem Hintergrund des Beihilfenverbots überprüfen sollte.[74] Als Verfahrensergebnis wurde im Februar 2004 bekannt gegeben, dass die Vergünstigungen bei den Start- und Landegebühren eine unrechtmäßige Beihilfe darstellen, während die Kommission die Zuschüsse zu Personal- und Marketingkosten teilweise als rechtmäßig befand.[75]

---

73 Vgl. *Steinrücken / Jaenichen* (2004a, 2004b).

74 Vgl. *EU-Kommission* (2002a).

75 Vgl. *EU-Kommission* (2004b).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese Entscheidung ist aus mehrere Gründen nicht nachvollziehbar: Wie bereits oben festgestellt wurde, konkurrieren Jurisdiktionen untereinander über die „strategischen Variablen“ Steuerpreis und öffentliche Leistung. Einen Flughafen mit attraktiven Flugverbindungen in einer Region anzusiedeln bzw. auszubauen gehört sicherlich zu den öffentlichen Leistungen, die einen Einfluss auf die Standortattraktivität haben. Somit ist die Bemühung, attraktive Flugverbindungen einzurichten, mit einer Infrastrukturmaßnahme wie dem Ausbau von Infrastruktur gleichzusetzen.[76]

Des Weiteren kann festgehalten werden, dass anscheinend kein profitabler Markt für die im Vertrag vorgesehenen Flugverbindungen zu den bis dato geltenden, einheitlichen Konditionen bestanden hat. Andernfalls hätten andere Fluggesellschaften diese wohl selbst gewinnbringend eingerichtet. Es lassen sich zumindest keine Markteintrittsbarrieren oder sonstigen Hemmnisse erkennen, welche für das fehlende Angebot von Flugverbindungen verantwortlich gewesen sein können. Hier wird die markteintrittsfördernde Wirkung der Preisdifferenzierung bei Inputprodukten sehr deutlich,[77] die zu einer Ausweitung des Angebots und somit zu einer Wettbewerbsintensivierung auf den nachgelagerten Märkten für Flugreisen führen kann. Somit ist auch keine allokative Verzerrung auf nachgelagerten Märkten zu erkennen.

Abschließend muss ebenfalls festgehalten werden, dass die durch den Flughafen gewährten Vergünstigungen nicht speziell dem Unternehmen Ryanair zugedacht waren, sondern jeder Fluggesellschaft gewährt worden wären, welche ein Abkommen mit dem Flughafen Charleroi zu den gleichen oder günstigeren Konditionen gesucht hätte. Insofern ist es der unternehmerischen Findigkeit Ryanairs zuzuschreiben, die Zahlungsbereitschaft von Jurisdiktionen für die Einrichtung von Flugverbindungen zu erkennen.[78]

II. Steuersenkungen im Baskenland

Ein weiterer Fall eines zweifelhaften Eingriffes der EU-Kommission in die Kompetenzen von Mitgliedstaaten hat sich im spanischen Baskenland ereignet. Das Baskenland hat als eine traditionell autonome Region Spaniens eine historisch gewachsene teilweise steuerpolitische Autonomie. Diese haben die einzelnen Regionen des Baskenlandes, die „Juntas“, dazu genutzt, den ansässigen Unternehmungen, welche verschiedene Kriterien erfüllen, Steuerermäßigungen bzw. -befreiungen in Aussicht zu stellen.[79]

---

76 Daten von der Homepage des Flughafens www.charleroi-airport.com belegen zudem, dass nach Beginn des Vertrages im Jahr 2001 die Passagierzahlen des Flughafens stark gestiegen sind, das neue „Infrastrukturangebot“ wurde also offensichtlich gut von der Bevölkerung angenommen.

77 Vgl. *Haucap / Wey* (2005).

78 Vgl. für Details auch *Gröteke / Kerber* (2004).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dies erregte 1994 Aufsehen, als die Allgemeine Staatsverwaltung Spaniens vor der baskischen Kammer gegen diese Praxis klagte, u. a. mit der Begründung, dass die Steuervergünstigungen gegen das europäische Beihilfenverbot verstoßen würden. Inhaltlich wurde die Klage damit erläutert, dass die Steuervergünstigungen eine selektive Maßnahme darstellen, welche die in den betreffenden Gebieten ansässigen Unternehmen begünstigt und in deren Genuss andere Unternehmen, welche sich nicht in dieser Region niedergelassen haben, nicht kommen.

Ohne auf die weiteren juristischen Einzelheiten des Falles einzugehen, zeigt dieses Beispiel sehr anschaulich, wie allgemein das Verbot von Beihilfen ausgelegt werden kann. Wie bereits in Abschnitt C dargestellt konkurrieren Jurisdiktionen über eine Vielzahl von Eigenschaften miteinander, seien es Steuern, welche die Unternehmen als Aufwand belasten, Infrastruktur oder Institutionen, von denen Unternehmen profitieren können. Die in Spanien regional differierende Steuerbelastung stellt gemäß EU-Logik eine Beihilfe dar, da es eine Region gibt, in der Unternehmungen in den Genuss von Steuererleichterungen kommen. Dies entspricht natürlich auch den Tatsachen, doch wäre es fatal, anhand dieser Logik bzw. europarechtlich gemäß der beihilfenrelevanten Artikel des EG-Vertrages alle Maßnahmen öffentlicher Einrichtungen zu bewerten, und zwar aus folgenden Gründen:

Wenn jede Maßnahme einer regionalen Regierung daraufhin überprüft wird, ob sie dazu in der Lage ist, Unternehmen zu begünstigen, so wird dies bei der überwiegenden Mehrzahl der Fälle so sein, sei es der Bau einer Autobahn oder der Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs. Wenn die Steuergesetzgebung nun nicht regional differenziert sein darf, müssten konsequenterweise sämtliche anderen „Standortvariablen“ gleich gemacht oder, nennen wir es positiv, harmonisiert werden. Denn wenn interjurisdiktioneller Wettbewerb nicht auf steuerlicher Ebene ausgetragen werden darf, wird er sich auf andere Ebenen verlagern, wie wir oben ausgeführt haben.

Diese Nivellierung steht in krassem Gegensatz zu dem Wettbewerb, der laut Aussage der EU auf dem „*level playing field*“ der Produktmärkte stattfinden soll. Denn funktionierender Wettbewerb ist ja gerade dadurch gekennzeichnet, dass er Unterschiede aufdeckt und sich zu Nutze macht, sei es bzgl. der Kosten oder der Präferenzen. Die Harmonisierung einer Standortvariablen kann somit zu Effizienzeinbußen führen, da sie Kosten- und Nutzenunterschiede eben nicht berücksichtigt.

III. Real Madrid

Im Jahr 2001 hat der damals hoch verschuldete Fußballverein Real Madrid sein Trainingsgelände „*Ciudad Deportiva*“ an die Stadt Madrid für 480 Mio. Euro verkauft. Mit dem Verkaufserlös konnte der Verein nicht nur seine zu dieser Zeit Existenz bedrohenden Schulden tilgen, sondern zudem die Verpflichtung von inter-

[79] Vgl. *Gröteke / Heine* (2004).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nationalen Star-Fußballspielern wie *Figo*, *Zinedine Zindane* oder *David Beckham* finanzieren.[80]

Der Verkauf des Trainingsgeländes samt dem hohen Verkaufserlös hat das Interesse der EU-Beihilfenkontrolle geweckt und eine Untersuchung des Falles durch die Kommission ausgelöst, da die Stadt Madrid kurz vor dem Kauftermin den städtischen Bebauungsplan änderte. So wurde aus einem privaten Sportgelände potenzieller Baugrund für private Investoren, und der Preis des Grundstückes stieg erwartungsgemäß stark an, in diesem Fall auf mehr als das Doppelte. Aus diesem Grund ist es nicht nur die Angemessenheit der Höhe des Kaufpreises an sich, welche die Beihilfenkontrolle kritisiert, sondern der Vorgang der Änderung des Bebauungsplanes selbst.

Das Ergebnis der Untersuchung durch die EU-Kommission steht derzeit noch aus, doch zeigt bereits die Annahme des „Falls Real Madrid" zur weiteren Analyse durch die Beihilfenkontrolle, wie stark die Kompetenzausdehnung der Kommission unter der Überschrift der Wettbewerbspolitik voranschreitet. Als Ergebnis könnte doch entschieden werden, dass eine europäische Instanz auf städtische oder regionale Belange Einfluss nehmen kann bzw. dazu verpflichtet ist. Gerade ein Bebauungsplan stellt jedoch ein Projekt von stark begrenztem, also städtischem oder regionalem Interesse dar, in welchem regionale Präferenzen berücksichtigt und dezentral gehaltene Informationen genutzt werden sollten. Der Eingriff der EU ist somit als Kompetenzanmaßung zu werten.

Natürlich darf an dieser Stelle nicht verschwiegen werden, dass Real Madrid durch die städtische Finanzspritze seine Wettbewerbsposition im nationalen wie internationalen Fußball verbessern konnte. Der Gewinn in der spanischen Meisterschaft in der Saison 2002 / 2003, in der Champions League 2001 / 2002, der Erfolg im UEFA Super Cup 2002 und im spanischen Super Cup 2001 und 2003, verbunden mit den exorbitant hohen Ablösesummen, welche für Starspieler gezahlt wurden, belegen dies. Fraglich bei Betrachtung der Änderung des Bebauungsplanes als Beihilfe ist allerdings, ob dann nicht europaweit für Fußballvereine Beihilfen vergeben werden. Schließlich profitieren Fußballvereine z. B. durch den für sie kostenlosen Einsatz der Polizei in und um Fußballstadien herum, da sie nicht selbst durch Einstellung eines privaten Sicherheitsdienstes für Sicherheit sorgen müssen.

Gerade in Deutschland drängt sich zudem ein weiteres Beispiel mit der Übertragung der Spiele der Fußball-Bundesliga durch die ARD auf. Durch Eintritt der ARD in die Verhandlungen über die Übertragungsrechte mit der Deutschen Fußballliga dürfte der Rechtepreis tendenziell gestiegen sein. Ohne Einstieg der ARD in die Verhandlungen wäre es bei privaten Sendern zu einer Berichterstattung gekommen, wahrscheinlich zu einem geringeren Betrag. Somit hat der Einstieg der ARD zu einem höheren Verkaufserlös für die Deutsche Fußballliga geführt, allerdings werden diese Rechte nun aus den (Zwangs-)Gebühren der Zuschauer gezahlt

[80] Vgl. *Gröteke* (2004).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und nur teilweise durch Werbeeinnahmen gedeckt. In der Tat hat die EU-Kommission sich jüngst entschieden, den Erwerb von Fernsehrechten bei Sportveranstaltungen durch die öffentlich-rechtlichen Sender in Deutschland auf ihre Konformität mit dem Beihilfenverbot zu überprüfen.[81]

Wie auch immer die EU-Kommission entscheidet, mutet es als Zentralisierungswahn und Kompetenzanmaßung an, wenn in Brüssel über höchst regionale Belange entschieden wird. Die Folgen einer solchen Entscheidung, konsequent zu Ende gedacht, bestünden in einer zentralisierten Stadtplanung für alle Kommunen – ein Ergebnis in krassem Widerspruch zu allen Föderalismusbestrebungen und dem im EG-Vertrag verankerten Subsidiaritätsprinzip.

E. Fazit

Die Beihilfenkontrolle der EU stellt ein wohl weltweit einmaliges Element der Wettbewerbspolitik dar, bei der es eigentlich um die Kontrolle *privaten* Handelns geht, welches geeignet ist, den Wettbewerb zu beschränken. Im Gegensatz dazu befasst sich die Beihilfenkontrolle mit möglichen Einschränkungen des Wettbewerbs durch *staatliches* Handeln.

Gleichwohl sind die Auswirkungen der Beihilfenkontrolle bzw. der Beihilfenvergabe auf den Produktmarktwettbewerb nicht eindeutig. Aus einer rein an allokativer Effizienz ausgerichteten Perspektive scheinen Beihilfen zunächst keinesfalls bedenklich, wohingegen die Auswirkungen auf produktive und ggf. dynamische Effizienz bedenklich erscheinen, wenn ineffiziente Firmen künstlich am Leben gehalten werden. Nichtsdestotrotz bleibt ein Abwägen, was gegen ein *generelles* Beihilfenverbot spricht.

Ein solches Verbot ließe sich rechtfertigen durch die Befürchtung, dass, wie aus der strategischen Handels- und Wettbewerbspolitik bekannt, ohne ein Verbot und eine supranationale Kontrolle von Beihilfen ein Subventionswettlauf ausgelöst werden könnte, der in letzter Konsequenz zu einer suboptimalen Versorgung mit öffentlichen Gütern führen könnte. Die theoretische und empirische Untermauerung dieser These ist jedoch umstritten.

Bei genauerer Betrachtung des interjurisdiktionellen Wettbewerbs um mobile Unternehmen ist festzustellen, dass Standorte, industrieökonomisch gesehen, Leistungspakete gegen mehrteilige Tarife anbieten. Insofern ist es fraglich, welche Auswirkungen eine Beschränkung des Wettbewerbs in *einem* speziellen Parameter, nämlich der Beihilfenvergabe, hat.

Interpretieren wir die Standortentscheidung eines Unternehmens als den Abschluss eines impliziten „Standortvertrages“, so kann eine Ansiedlungsbeihilfe sogar als Absicherung spezifischer Investitionen gegen spätere Willkür bzw. Aus-

[81] Vgl. *Handelsblatt* (2005).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

beutung durch einen starken Staat interpretiert werden. Da Unternehmen bei ihrer Standortentscheidung spezifisch investieren müssen und sich zugleich den Regeln unterwerfen und sich den Regeländerungen einer Jurisdiktion ausliefern, besteht auf Seiten der politischen Entscheidungsträger die Möglichkeit zu opportunistischem Verhalten. Beihilfen könnten in einer solchen Situation dazu dienen, die Opportunismus-Gefahr und die damit verbundenen Anreizverzerrungen auszuräumen oder zumindest zu mildern und so zur Überwindung des bekannten Unterinvestitionsproblems beitragen. Ein *Verbot* der Beihilfenvergabe wäre in diesem Fall kontraproduktiv.

In jedem Fall wird durch die Beihilfenkontrolle eine Verlagerung des Standortwettbewerbs auf andere Parameter erreicht. Insofern behindert die Beihilfenkontrolle den Standortwettbewerb. Eine solche Wettbewerbsbehinderung mag ja durchaus positiv zu werten sein. Allerdings ist eine solche Position – ebenso wie die Gegenposition – bisher nicht ausreichend theoretisch oder empirisch fundiert.

Zu erwarten ist jedoch, dass die Verlagerung des interjurisdiktionellen Wettbewerbs auf andere Parameter wiederum eine Ausweitung der Beihilfenkontrolle auf andere Bereiche nach sich ziehen dürfte, wie die politökonomische Theorie lehrt und unsere Fallstudien illustrieren. Damit einher geht eine Ausweitung der Kompetenzen der EU, welche nicht unbedingt effizient im Sinne einer adäquaten vertikalen Kompetenzverteilung sein wird.

Problematisch ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Beihilfenpolitik der EU selbst nicht konsistent ist. Während an einer Stelle nationale Beihilfen kontrolliert werden, vergibt die EU selbst an vielen Stellen Beihilfen aus verteilungspolitischen Motiven. Zudem erscheinen die bisher vom Beihilfenverbot ausgenommenen Bereiche wenig ökonomisch fundiert, sie sind wohl nur politökonomisch adäquat zu erklären.

Um letzten Endes wasserdichte wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen abzuleiten, ist ein tiefer gehendes Verständnis des Standortwettbewerbs von Nöten. Im Falle der Beihilfenvergabe haben wir es, wie gesehen, mit einer sehr speziellen vertikalen Struktur zu tun, bei der auf einem „nachgelagerten Markt“ Unternehmen mit ihren Produkten konkurrieren, während auf dem „vorgelagerten Markt“ Standorte versuchen, durch attraktive Preis-Leistungsbündel Unternehmen an sich zu binden. Die „Preisstruktur“ ist dabei in aller Regel relativ komplex – ein Aspekt, der in Modellen interjurisdiktionellen Wettbewerbs zumeist vernachlässigt wird. Diese Wettbewerbsstruktur wäre jedoch bei einer dezidierten Analyse der Auswirkungen der Beihilfenkontrolle anzuwenden.

Die angestrebte Ökonomisierung der EU-Beihilfenkontrolle ist somit zwar lobenswert, greift jedoch zu kurz, wenn nur auf Marktversagenstatbestände rekurriert wird. Vielmehr sollte berücksichtigt werden, dass Standorte in Leistungsbündeln konkurrieren, für die ein mehrteiliger Tarif erhoben wird. Auf diesem Gebiet ist zugleich weitere Forschung notwendig, um genau zu verstehen, wie der Standort- bzw. Systemwettbewerb funktioniert und welche Auswirkungen von diesem

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wettbewerb auf produktive, allokative und dynamische Effizienz sowohl der Produktmärkte als auch der von Jurisdiktionen angebotenen physischen und institutionellen Infrastruktur zu erwarten sind.

Literatur

Barros, P. B. / *Cabral*, L. (1994): Merger Policy in Open Economies, European Economic Review, Bd. 38, S. 1041 – 1055.

Beasley, T. / *Seabright*, P. (1999): The Effects and Policy Implications of State Aids to Industry: An Economic Analysis, Economic Policy, Bd. 28, S. 15 – 53.

Bletschacher, G. / *Klodt*, H. (1992): Strategische Handels- und Industriepolitik: Theoretische Grundlagen, Branchenanalyse und wettbewerbspolitische Implikationen, Tübingen.

Böge, U. (2004): Der „More Economic Approach" und die deutsche Wettbewerbspolitik, Wirtschaft und Wettbewerb, Bd. 54, S. 726 – 733.

Brander, J. A. / *Spencer*, B. J. (1985): Export Subsidies and International Market Share Rivalry, Journal of International Economics, Bd. 18, S. 83 – 100.

Budzinski, O. / *Christiansen,* A. (2005): Aktuelle Reformen in der Europäischen Wettbewerbspolitik, Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), Bd. 34, 165 – 169.

Christiansen, A. (2005): Die „Ökonomisierung" der EU-Fusionskontrolle: Mehr Kosten als Nutzen?, Wirtschaft und Wettbewerb, Bd. 55, S. 285 – 294.

Collie, D. R. (2000): State Aid in the European Union: The Prohibition of Subsidies in an Integrated Market, International Journal of Industrial Organization, Bd. 18, S. 867 – 884.

– (2002a): Trade Liberalization and Trade Aid in the European Union, in: Milner, C. / Read, R. (Hrsg.), Trade Liberalization, Competition, and the WTO, Cheltenham, S. 190 – 209.

– (2002b): Prohibiting State Aid in an Integrated Market: Cournot and Bertrand Oligopolies with Differentiated Products, Journal of Industry, Competition, and Trade, Bd. 2, S. 215 – 231.

De Graba, P. (1990): Input Market Price Discrimination and the Choice of Technology, American Economic Review, Bd. 80, S. 1246 – 1253.

Dnes, A. (1996): The Economic Analysis of Franchise Contracts, Journal of Institutional and Theoretical Economics, Bd. 152, S. 297 – 324.

Easterbrook, F. H. (1994): Federalism and European Business Law, International Review of Law and Economics, Bd. 14, S. 125 – 132.

Europäische Union (1995): Official Journal of The European Union, Abl. Nr. C 334 vom 12. 12. 1995, S. 4.

– (1996): Official Journal of The European Union, Abl. Nr. C 045 vom 17. 02. 1996, S. 5 – 16.

– (1997): Official Journal of The European Union, Abl. Nr. C 146 vom 14. 05. 1997, S. 6.

– (1999): Official Journal of The European Union, Abl. Nr. C 288 vom 09. 10. 1999, S. 2 – 18.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

– (2001a): Official Journal of The European Union, Abl. Nr. L 10 vom 13. 01. 2001, S. 33 – 42.

– (2001b): Official Journal of The European Union, Abl. Nr. C 37 vom 03. 02. 2001, S. 3.

– (2001c): Official Journal of The European Union, Abl. Nr. L 10 vom 13. 01. 2001, S. 20.

EU-Kommission (1997): Fünfter Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Union im verarbeitenden Gewerbe und in einigen weiteren Sektoren, Brüssel.

– (2002a): Pressemitteilung IP / 02 / 1854 vom 11. 12. 2002: Air transport: the Commission investigates the nature of advantages granted to Ryanair when it set up operations at Charleroi airport.

– (2002b): Vademecum – Community Rules On State Aid, Brüssel.

– (2004a): Eine proaktive Wettbewerbspolitik für ein wettbewerbsfähiges Europa, Mitteilung der Kommission, KOM(2004) 293, Brüssel, April 2004.

– (2004b): Pressemitteilung IP / 04 / 157 vom 03. 02. 2004: The Commission's decision on Charleroi airport promotes the activities of low-cost airlines and regional development.

Färber, G. / *Seidel*, B. (Hrsg.) (2002): Subventionsabbau: Führt eine andere Subventionspolitik endlich zum Erfolg?, Münster.

Farrell, J. / *Klemperer*, P. (2005): Coordination and Lock-In: Competition with Switching Costs and Network Effects, erscheint in: Armstrong, M. / Porter, R. H. (Hrsg.), Handbook of Industrial Organization, Bd. 3, Amsterdam.

Feld, L. P. (2000): Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: Ein Überblick und eine empirische Analyse für die Schweiz, Tübingen.

Gross, I. (2003): Das europäische Beihilfenrecht im Wandel – Probleme, Reformen und Perspektiven, Bamberg.

Grossman, S. / *Hart*, O. (1986): The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration, Journal of Political Economy, Bd. 94, S. 691 – 719.

Gröteke, F. (2004): Zur Frage der Behandlung von Regulierungen in der Beihilfenkontrolle und mögliche Konsequenzen des Grundstücksverkaufs von Real Madrid, Finanzreform, Bd. 1, S. 146 – 159.

Gröteke, F. / *Heine*, K. (2003): Beihilfenkontrolle und Standortwettbewerb: „Institutionelle Rigiditäten" als Rechtfertigung für die Vergabe einer Beihilfe, Wirtschaft und Wettbewerb, Bd. 53, S. 257 – 265.

Gröteke, F. / *Heine*, K. (2004): Regionale Steuerkompetenzen und europäische Beihilfenkontrolle am Beispiel des Baskenlandes, List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Bd. 30, S. 127 – 152.

Gröteke, F. / *Kerber*, W. (2004): The Case of Ryanair: EU State Aid Policy on the Wrong Runway, ORDO: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 55, S. 313 – 332.

Handelsblatt (2005): Kartellbehörde weitet Vorwürfe gegen öffentlich-rechtliche Sender aus, Handelsblatt 45 (2005) vom 4. 3. 2005, S. 8.

Hasse, R. / *Schäfer*, W. (Hrsg.) (1994): Die Weltwirtschaft vor neuen Herausforderungen: Strategischer Handel, Protektion und Wettbewerb, Göttingen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Haucap, J. / *Heimeshoff*, U. (2005): Open Access als Prinzip der Wettbewerbspolitik: Diskriminierungsgefahr und regulatorischer Eingriffsbedarf, erscheint in: Hartwig, K. H. / Knorr, A. (Hrsg.), Neuere Entwicklung der Infrastrukturpolitik, Münster.

Haucap, J. / *Müller*, F. / *Wey*, C. (2005): How to Reduce Conflicts over International Antitrust?, erscheint 2005 in: Voigt, S. / Albert, M. / Schmidtchen, D. (Hrsg.), International Conflict Resolution, Conferences on New Political Economy, Bd. 23.

Haucap, J. / *Wey*, C. (1999): Standortwahl als Franchisingproblem, Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 18, S. 311 – 332.

Haucap, J. / *Wey*, C. (2005), Input Price Discrimination (Bans), Entry, and Welfare, noch unveröffentlichtes Arbeitspapier, vorgetragen auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2004 in Dresden.

Haucap, J. / *Wey*, C. / *Barmbold*, J. (2000): Location Costs, Product Quality and Implicit Franchise Contracts, Journal of International Economics, Bd. 52, S. 69 – 87.

Heine, K. (2003): Kompetitiver Föderalismus auch für das öffentliche Gute „Recht"?, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Bd. 72, S. 472 – 484.

Helpman, E. / *Krugman*, P. (1989): Trade Policy and Market Structure, Cambridge, MA.

Janeba, E. (2000): Tax Competition When Governments Lack Commitment: Excess Capacity as a Countervailing Threat, American Economic Review, Bd. 90, S. 1508 – 1519.

Kallfass, H. H. (2002): Die Kontrolle von Beihilfen an existenzgefährdete Unternehmen in der EU, in: Berg, H. (Hrsg.): Deregulierung und Privatisierung: Gewolltes – Erreichtes – Versäumtes, Berlin, S. 147 – 193.

Katz, M. (1987): The Welfare Effects of Third-Degree Price Discrimination in Intermediate Goods Markets, American Economic Review, Bd. 77, S. 154 – 167.

Kerber, W. (1998): Die EU-Beihilfenkontrolle als Wettbewerbsordnung: Probleme aus der Perspektive des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen, in: Cassel, D. (Hrsg.), Europäische Integration als ordnungspolitische Gestaltungsaufgabe, Berlin, S. 37 – 74.

Kerber, W. / *Budzinski*, O. (2003): Towards a Differentiated Analysis of Competition of Competition Laws, Zeitschrift für Wettbewerbsrecht / Journal of Competition Law, Bd. 1, S. 411 – 448.

Kerber, W. / *Budzinski*, O. (2004): Competition of Competition Laws: Mission Impossible?, in: Epstein, R. A. / Greve, M. S. (Hrsg.), Competition Laws in Conflict. Antitrust Jurisdiction in the Global Economy, Washington, D.C., S. 31 – 65.

Klemperer, P. (1995): Competition When Consumers have Switching Costs: An Overview with Applications to Industrial Organization, Macroeconomics, and International Trade, Review of Economic Studies, Bd. 62, S. 515 – 539.

Knieps, G. (2005): Wettbewerbsökonomie: Regulierungstheorie, Industrieökonomie, Wettbewerbspolitik, 2. Auflage, Berlin.

Koenig, C. (1998), Europäische Integration und Systemwettbewerb zwischen den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 1998, S. 513.

Koenig, C. / *Kühling*, J. / *Ritter*, N. (2004): EG-Beihilfenrecht, 2. Auflage, Heidelberg.

Laffont, J. J. / *Tirole*, J. (1993): A Theory of Incentives in Procurement and Regulation, Cambridge, MA.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mathewson, G. F. / *Winter*, R. A. (1985): The Economics of Franchise Contracts, Journal of Law and Economics, Bd. 28, S. 503 – 526.

McLure, C. (1986): Tax Competition: Is the What's Good for the Private Goose also Good for the Public Gander?, National Tax Journal, Bd. 39, S. 341 – 348.

Meiklejohn, R. (1999a): Introduction and Synopsis, European Economy Sonderband „State Aid and the Single Market", S. 7 – 24.

– (1999b): The Economics of State Aid, European Economy Sonderband „State Aid and the Single Market", S. 25 – 31.

Møllgaard, P. (2004), Competitive Effects of State Aid in Oligopoly, Working Paper, Copenhagen Business School.

Monopolkommission (2004): Wettbewerbspolitik im Schatten „Nationaler Champions", 15. Hauptgutachten, Monopolkommision: Bonn.

Motta, M. (2004): Competition Policy, Theory and Practice, Cambridge.

Mueller, D. C. (2000), Public Subsidies for Private Firms in a Federalist Democracy, in: Galeotti, G. / Salmon, P. / Wintrobe, R. (Hrsg.), Competition and Structure: The Political Economy of Collective Decisions, S. 339 – 363.

Neumann, M. (2000): Wettbewerbspolitik: Geschichte, Theorie und Praxis, Wiesbaden.

Neven, D. J. / *Röller*, L. H. (Hrsg.) (2000a), The Political Economy of Industrial Policy in Europe, Berlin.

Neven, D. J. / *Röller*, L. H. (2000b): The Allocation of Jurisdiction in International Antitrust, European Economic Review, Bd. 44, S. 845 – 855.

Neven, D. J. / *Röller*, L. H. (2003): On the Scope of Conflict in International Merger Control, Journal of Industry, Competition, and Trade, Bd. 4, S. 235 – 249.

Oates, W. E. / *Schwab*, R. (1988): Economic Competition among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?, Journal of Public Economics, Bd. 35, S. 333 – 354.

OECD (2001): Competition Policy in Subsidies and State Aid, Paris.

Pitlik, H. (2005): Folgt die Steuerpolitik in der EU der Logik des Steuerwettbewerbs?, Beitrag für die Sitzung des wirtschaftspolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik, Universität Marburg.

Simon, H. / *Dolan*, R. J. (1997): Profit durch Power Pricing: Strategien aktiver Preispolitik, Frankfurt.

Simon, S. (1999): Recent Developments in State Aid Policy, European Economy Sonderband „State Aid and the Single Market", S. 56 – 64.

Sinn, H. W. (1997): The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition, Journal of Public Economics, Bd. 88, S. 247 – 274.

– (2004): The New Systems Competition, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 5, S. 23 – 38.

Sinn, S. (1992): The Taming of Leviathan: Competition among Governments, Constitutional Political Economy, Bd. 3, S. 177 – 198.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Steinrücken, T. / *Jaenichen*, S. (2004a): Eine Analyse staatlicher Zuwendung für Low-Cost Carrier – Was lehrt der Fall Ryanair?, Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Bd. 75, S. 179 – 189.

Steinrücken, T. / *Jaenichen*, S. (2004b): Towards the Conformity of Infrastructure Policy with European Laws: The Case of Government Aid for Ryanair, intereconomics, Bd. 39, S. 97 – 102.

Steinrücken, T. / *Jaenichen*, S. (2005): Opel, Thüringen und das Kaspische Meer, Diskussionspapier für das 24. Hohenheimer Oberseminar, Mai 2005.

Stiglitz, J. (1994): Whither Socialism?, Cambridge, MA.

Tiebout, C. M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, Journal of Political Economy, Bd. 64, S. 416 – 424.

von Thünen, J. H. (1826): Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie, Hamburg.

Vanhalewyn, E. (1999): Trends and Patterns in State Aids, European Economy Sonderband „State Aid and the Single Market“, S. 32 – 45.

Weingast, B. R. (1995): The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development, Journal of Law, Economics and Organization, Bd. 11, S. 1 – 31.

Wildasin, D. E. (1988): Nash Equilibria in Models of Fiscal Competition, Journal of Public Economics, Bd. 35, S. 229 – 240.

Williamson, O. E. (1985): The Economic Institutions of Capitalism, New York.

– The Mechanisms of Governance, Oxford.

Wössner, B. (2001): Die Deutschlandklausel im EG-Beihilfenrecht (Art. 87 Abs 2 lit. c), Hamburg.

Yoshida, Y. (2000): Third-Degree Price Discrimination in Input Markets: Output and Welfare, American Economic Review, Bd. 90, S. 240 – 246.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Appendix

Tabelle 4: **Bruttoinlandsprodukt der Mitgliedsstaaten, in Mio. Euro**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Europa	6.433.509	6.359.197	6.538.432	7.115.847	7.270.042	7.633.734	7.880.959	8.147.872	8.566.917	8.659.107	8.737.182
Belgien	206.888	204.907	211.511	216.528	219.078	226.654	231.224	238.632	247.792	249.376	251.124
Dänemark	132.379	136.136	144.543	152.882	156.070	158.028	161.599	167.269	171.584	174.305	176.583
Deutschland	1.802.803	1.783.269	1.825.099	1.856.600	1.870.911	1.896.812	1.934.091	1.973.621	2.030.000	2.047.086	2.050.711
Griechenl.	100.243	98.638	100.611	102.722	105.146	108.970	112.635	116.484	121.668	126.593	131.358
Spanien	484.863	479.867	491.303	504.856	517.170	537.993	561.369	585.053	609.734	627.027	639.837
Frankreich	1.209.884	1.199.169	1.223.875	1.244.369	1.258.060	1.282.092	1.325.619	1.368.227	1.420.138	1.449.970	1.467.425
Irland	53.944	55.395	58.588	64.364	69.560	77.273	83.953	93.427	102.845	109.216	116.767
Italien	1.016.347	1.007.338	1.029.608	1.059.664	1.071.281	1.092.927	1.112.559	1.131.049	1.166.548	1.187.662	1.192.098
Luxemburg	13.759	14.337	14.883	15.097	15.602	16.898	18.062	19.475	21.258	21.518	21.795
Niederlande	313.930	315.959	325.004	334.874	345.048	358.302	373.866	388.808	402.291	407.187	408.178
Österreich				180.764	184.390	187.324	194.673	199.845	206.671	208.224	211.070
Portugal	92.746	90.842	91.727	95.650	99.044	102.968	107.678	111.770	115.548	117.518	117.991
Finnland				103.331	107.353	114.065	119.767	123.809	130.145	131.707	134.603
Schweden				200.473	222.548	224.378	225.647	238.887	259.907	239.375	246.472
Großbrit.	1.005.725	973.339	1.021.681	983.674	1.028.780	1.249.050	1.318.217	1.391.517	1.560.786	1.562.345	1.571.169

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 5: **Anteil der Beihilfen am Bruttoinlandsprodukt, in %**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Europa	1,09 %	1,18 %	1,11 %	1,00 %	0,98 %	0,88 %	0,77 %	0,64 %	0,59 %	0,57 %	0,56 %
Belgien	0,96 %	0,92 %	0,64 %	0,61 %	0,64 %	0,46 %	0,48 %	0,50 %	0,49 %	0,52 %	0,53 %
Dänemark	0,50 %	0,73 %	0,69 %	0,71 %	0,84 %	0,84 %	0,86 %	0,85 %	1,06 %	0,96 %	0,92 %
Deutschland	1,64 %	2,00 %	1,85 %	1,39 %	1,18 %	1,02 %	0,90 %	0,83 %	0,76 %	0,71 %	0,65 %
Griechenland	2,23 %	1,34 %	1,31 %	1,58 %	1,36 %	1,41 %	0,73 %	0,59 %	0,71 %	0,63 %	0,52 %
Spanien	0,68 %	0,77 %	0,86 %	1,08 %	0,90 %	0,84 %	0,81 %	0,67 %	0,63 %	0,75 %	0,68 %
Frankreich	0,82 %	0,96 %	0,96 %	0,82 %	1,20 %	1,12 %	0,96 %	0,78 %	0,72 %	0,66 %	0,66 %
Irland	0,77 %	0,85 %	0,85 %	0,64 %	0,60 %	0,61 %	1,13 %	1,27 %	1,10 %	1,11 %	0,85 %
Italien	1,71 %	1,54 %	1,23 %	1,26 %	1,24 %	1,02 %	0,86 %	0,56 %	0,48 %	0,49 %	0,50 %
Luxemburg	0,84 %	0,60 %	0,59 %	0,57 %	0,56 %	0,52 %	0,50 %	0,40 %	0,36 %	0,33 %	0,41 %
Niederlande	0,41 %	0,39 %	0,38 %	0,39 %	0,45 %	0,68 %	0,48 %	0,58 %	0,52 %	0,41 %	0,46 %
Österreich				1,07 %	0,98 %	0,89 %	0,79 %	0,72 %	0,65 %	0,67 %	0,63 %
Portugal	0,83 %	0,89 %	1,44 %	0,95 %	1,41 %	2,07 %	1,23 %	1,35 %	1,36 %	1,14 %	0,83 %
Finnland				2,70 %	1,85 %	1,75 %	1,61 %	1,37 %	1,29 %	1,29 %	1,28 %
Schweden				0,47 %	0,45 %	0,41 %	0,43 %	0,42 %	0,41 %	0,39 %	0,39 %
Großbritannien	0,28 %	0,21 %	0,31 %	0,39 %	0,40 %	0,33 %	0,33 %	0,19 %	0,19 %	0,18 %	0,25 %
Durchschnitt	0,98 %	0,95 %	0,94 %	0,98 %	0,94 %	0,93 %	0,80 %	0,73 %	0,71 %	0,67 %	0,63 %

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 6: **Bevölkerungszahlen der Mitgliedsstaaten, in 1000 Einwohnern**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Europa	368983,2	370421	371606,6	372715,4	373799,8	374720	375719,5	376955,3	378529,1	378354,1
Belgien	10068,3	10100,6	10130,6	10143	10170,2	10192,3	10213,8	10239,1	10263,4	10309,7
Dänemark	5180,6	5196,6	5215,7	5251	5275,1	5294,9	5313,6	5330	5349,2	5368,4
Deutschland	80974,6	81338,1	81539,6	81817,5	82012,2	82057,4	82037	82163,5	82259,5	82440,3
Griechenland	10420,1	10511	10595,1	10673,7	10744,6	10808,3	10861,4	10903,7	10931,1	10988
Spanien	39113,5	39218,8	39305,4	39383,1	39467,8	39570,9	39724,4	39960,7	40376,4	40850,5
Frankreich	57369,2	57565	57752,5	57936	58116	58299	58496,6	58748,7	59042,7	59342,1
Irland	3569,4	3583,2	3597,6	3620,1	3652,2	3694	3734,9	3776,6	3826,2	3899,9
Italien	56960,3	57138,5	57268,6	57333	57461	57563,4	57612,6	57678,9	57844	56993,7
Luxemburg	394,8	400,2	405,7	411,6	416,9	422,1	427,4	433,6	439	444,1
Niederlande	15239,2	15341,6	15424,1	15493,9	15567,1	15654,2	15760,2	15864	15987,1	16105,3
Österreich	7882,5	7928,7	7943,5	7953,1	7965	7971,1	7982,5	8002,2	8020,9	8038,9
Portugal	9964,8	9982,8	10012,8	10041,4	10069,8	10107,9	10150,1	10198,2	10262,9	10329,3
Finnland	5055	5077,9	5098,8	5116,8	5132,3	5147,3	5159,6	5171,3	5181,1	5194,9
Schweden	8692	8745,1	8816,4	8837,5	8844,5	8847,6	8854,3	8861,4	8882,8	8909,1
Großbritannien	58098,9	58292,9	58500,2	58703,7	58905,1	59089,6	59391,1	59623,4	59862,8	59139,9

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 7: **Beihilfenvergabe pro Einwohner, in Euro**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Europa	204	195	191	192	179	161	140	135	131	129
Belgien	188	134	130	138	103	110	117	118	126	129
Dänemark	192	192	208	249	251	262	268	341	312	302
Deutschland	440	416	316	269	235	212	200	189	177	162
Griechenland	127	125	153	134	143	76	63	79	72	62
Spanien	94	107	138	118	115	115	98	96	116	130
Frankreich	200	204	177	262	248	218	183	173	161	163
Irland	133	138	114	115	128	257	318	300	316	254
Italien	272	221	234	232	193	166	111	98	100	105
Luxemburg	219	220	212	213	211	212	182	177	161	204
Niederlande	80	80	84	101	157	115	142	131	104	116
Österreich			243	226	210	193	180	168	174	165
Portugal	81	132	91	139	211	131	148	154	131	95
Finnland			547	388	390	375	329	323	329	332
Schweden			108	113	105	111	114	121	83	109
Großbritannien	36	55	66	70	70	73	44	49	47	65

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 8: **Regionale Beihilfen, in Mio. Euro**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Europa	23.847	28.108	26.820	25.167	21.042	19.376	16.158	11.458	8.670	8.698	7.966
Deutschland	11.988	17.248	18.186	13.312	10.711	8.622	7.643	4.945	2.533	2.610	1.791
Griechenland	1.596	856	369	843	697	834	524	426	610	459	410
Spanien	352	488	449	531	634	579	665	687	670	751	938
Frankreich	346	442	418	439	526	659	863	598	353	240	549
Irland	241	232	188	207	278	362	849	805	650	657	449
Italien	8.686	8.076	6.172	8.899	6.835	6.288	4.155	2.447	2.128	2.509	2.891
Österreich				55	40	58	43	45	17	42	29
Portugal	432	524	751	453	971	1.560	1.003	1.189	1.254	1.034	649
Großbritannien	216	242	287	428	350	416	412	315	455	396	260

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 9: **Anteil regionaler Beihilfen am Gesamtbeihilfenvolumen, in %**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Europa	33,85 %	37,38 %	37,05 %	35,42 %	29,41 %	28,89 %	26,71 %	21,84 %	17,02 %	17,58 %	16,34 %
Deutschland	40,65 %	48,39 %	53,74 %	51,67 %	48,71 %	44,73 %	43,88 %	30,18 %	16,33 %	17,92 %	13,43 %
Griechenland	71,29 %	64,84 %	27,99 %	51,93 %	48,57 %	54,24 %	63,49 %	62,49 %	70,93 %	57,95 %	59,73 %
Spanien	10,67 %	13,26 %	10,68 %	9,78 %	13,69 %	12,79 %	14,65 %	17,65 %	17,40 %	16,02 %	21,70 %
Frankreich	3,47 %	3,85 %	3,57 %	4,31 %	3,47 %	4,58 %	6,78 %	5,57 %	3,47 %	2,52 %	5,67 %
Irland	58,24 %	49,02 %	37,95 %	50,64 %	66,92 %	77,42 %	89,49 %	67,81 %	57,43 %	54,42 %	45,31 %
Italien	49,85 %	52,07 %	48,85 %	66,39 %	51,49 %	56,60 %	43,40 %	38,33 %	37,67 %	43,20 %	48,50 %
Österreich				2,85 %	2,22 %	3,47 %	2,80 %	3,13 %	1,27 %	3,01 %	2,19 %
Portugal	55,93 %	64,70 %	56,85 %	49,64 %	69,77 %	73,36 %	75,52 %	78,95 %	79,69 %	77,07 %	66,37 %
Großbritannien	7,77 %	11,68 %	9,02 %	11,09 %	8,52 %	10,11 %	9,58 %	12,07 %	15,55 %	14,07 %	6,74 %

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 10: **Anteil regionaler Beihilfen am Bruttoinlandsprodukt, in %**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Europa	0,37 %	0,44 %	0,41 %	0,35 %	0,29 %	0,25 %	0,21 %	0,14 %	0,10 %	0,10 %	0,09 %
Deutschland	0,66 %	0,97 %	1,00 %	0,72 %	0,57 %	0,45 %	0,40 %	0,25 %	0,12 %	0,13 %	0,09 %
Griechenland	1,59 %	0,87 %	0,37 %	0,82 %	0,66 %	0,77 %	0,47 %	0,37 %	0,50 %	0,36 %	0,31 %
Spanien	0,07 %	0,10 %	0,09 %	0,11 %	0,12 %	0,11 %	0,12 %	0,12 %	0,11 %	0,12 %	0,15 %
Frankreich	0,03 %	0,04 %	0,03 %	0,04 %	0,04 %	0,05 %	0,07 %	0,04 %	0,02 %	0,02 %	0,04 %
Irland	0,45 %	0,42 %	0,32 %	0,32 %	0,40 %	0,47 %	1,01 %	0,86 %	0,63 %	0,60 %	0,38 %
Italien	0,85 %	0,80 %	0,60 %	0,84 %	0,64 %	0,58 %	0,37 %	0,22 %	0,18 %	0,21 %	0,24 %
Österreich											
Portugal	0,47 %	0,58 %	0,82 %	0,47 %	0,98 %	1,52 %	0,93 %	1,06 %	1,09 %	0,88 %	0,55 %
Großbritannien	0,02 %	0,02 %	0,03 %	0,04 %	0,03 %	0,03 %	0,03 %	0,02 %	0,03 %	0,03 %	0,02 %

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 11: **Horizontale Beihilfen, in Mio. Euro**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Europa	31.350,7	29.996,3	25.034,7	28.682,4	28.078,0	27.254,7	25.701,2	24.534,1	24.596,0	24.028,2	24.711,2
Belgien	612,1	703,2	692,5	732,7	833,5	745,8	866,9	878,6	795,1	783,0	906,7
Dänemark	361,4	501,0	704,9	697,8	825,4	860,0	1.021,4	1.042,0	1.213,2	1.333,1	1.273,7
Deutschland	9.431,4	10.586,3	8.615,1	8.585,1	8.296,5	7.390,7	7.864,8	8.687,6	8.499,5	7.988,6	7.555,6
Griechenland	1.334,0	492,2	332,0	843,3	697,0	808,0	501,6	426,4	609,7	459,3	409,1
Spanien	835,8	1.002,4	889,4	1.184,9	1.380,0	1.586,2	1.699,0	1.802,9	1.731,7	1.772,9	2.333,6
Frankreich	4.550,8	4.193,2	3.535,5	3.096,8	3.621,6	3.994,9	4.130,0	4.022,3	3.966,0	3.498,2	3.702,2
Irland	158,7	159,9	114,2	130,9	153,8	174,3	186,8	201,9	251,5	292,6	255,3
Italien	11.595,5	10.657,8	8.258,6	10.184,6	8.303,2	7.806,9	5.778,2	3.791,3	4.043,5	4.421,8	4.359,6
Luxemburg	77,4	48,8	49,2	54,1	51,7	52,6	52,7	38,8	38,0	32,0	51,8
Niederlande	656,9	510,1	530,1	527,1	591,0	577,7	570,1	741,6	631,6	591,0	760,8
Österreich	0,0	0,0	0,0	353,2	432,2	521,6	484,6	478,0	417,6	531,7	435,1
Portugal	229,6	235,9	224,9	172,8	250,5	222,8	203,6	274,8	253,8	273,4	254,4
Finnland	0,0	0,0	0,0	488,3	396,7	433,1	459,7	502,2	438,4	413,8	412,7
Schweden	0,0	0,0	0,0	583,9	637,6	417,8	454,3	463,1	450,3	361,4	341,8
Großbritannien	1.507,1	905,5	1.088,2	1.191,6	1.727,9	1.809,7	1.572,1	1.394,1	1.444,5	1.467,7	1.846,1

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 12: **Anteil horizontaler Beihilfen am Bruttoinlandsprodukt, in %**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Europa	0,49 %	0,47 %	0,38 %	0,40 %	0,39 %	0,36 %	0,33 %	0,30 %	0,29 %	0,28 %	0,28 %
Belgien	0,30 %	0,34 %	0,33 %	0,34 %	0,38 %	0,33 %	0,37 %	0,37 %	0,32 %	0,31 %	0,36 %
Dänemark	0,27 %	0,37 %	0,49 %	0,46 %	0,53 %	0,54 %	0,63 %	0,62 %	0,71 %	0,76 %	0,72 %
Deutschland	0,52 %	0,59 %	0,47 %	0,46 %	0,44 %	0,39 %	0,41 %	0,44 %	0,42 %	0,39 %	0,37 %
Griechenland	1,33 %	0,50 %	0,33 %	0,82 %	0,66 %	0,74 %	0,45 %	0,37 %	0,50 %	0,36 %	0,31 %
Spanien	0,17 %	0,21 %	0,18 %	0,23 %	0,27 %	0,29 %	0,30 %	0,31 %	0,28 %	0,28 %	0,36 %
Frankreich	0,38 %	0,35 %	0,29 %	0,25 %	0,29 %	0,31 %	0,31 %	0,29 %	0,28 %	0,24 %	0,25 %
Irland	0,29 %	0,29 %	0,19 %	0,20 %	0,22 %	0,23 %	0,22 %	0,22 %	0,24 %	0,27 %	0,22 %
Italien	1,14 %	1,06 %	0,80 %	0,96 %	0,78 %	0,71 %	0,52 %	0,34 %	0,35 %	0,37 %	0,37 %
Luxemburg	0,56 %	0,34 %	0,33 %	0,36 %	0,33 %	0,31 %	0,29 %	0,20 %	0,18 %	0,15 %	0,24 %
Niederlande	0,21 %	0,16 %	0,16 %	0,16 %	0,17 %	0,16 %	0,15 %	0,19 %	0,16 %	0,15 %	0,19 %
Österreich				0,20 %	0,23 %	0,28 %	0,25 %	0,24 %	0,20 %	0,26 %	0,21 %
Portugal	0,25 %	0,26 %	0,25 %	0,18 %	0,25 %	0,22 %	0,19 %	0,25 %	0,22 %	0,23 %	0,22 %
Finnland				0,47 %	0,37 %	0,38 %	0,38 %	0,41 %	0,34 %	0,31 %	0,31 %
Schweden				0,29 %	0,29 %	0,19 %	0,20 %	0,19 %	0,17 %	0,15 %	0,14 %
Großbritannien	0,15 %	0,09 %	0,11 %	0,12 %	0,17 %	0,14 %	0,12 %	0,10 %	0,09 %	0,09 %	0,12 %

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 13: **Anteil horizontaler Beihilfen am Gesamtbeihilfenvolumen, in %**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Europa	44,50 %	39,89 %	34,59 %	40,37 %	39,24 %	40,64 %	42,48 %	46,77 %	48,29 %	48,57 %	50,69 %
Belgien	30,76 %	37,13 %	51,32 %	55,58 %	59,42 %	71,50 %	77,43 %	73,55 %	66,03 %	60,78 %	68,14 %
Dänemark	54,81 %	50,30 %	70,67 %	64,38 %	63,01 %	64,90 %	73,63 %	73,22 %	66,79 %	79,94 %	78,50 %
Deutschland	31,98 %	29,70 %	25,46 %	33,33 %	37,73 %	38,34 %	45,15 %	53,02 %	54,79 %	54,84 %	56,64 %
Griechenland	59,59 %	37,28 %	25,18 %	51,95 %	48,57 %	52,55 %	60,78 %	62,55 %	70,90 %	57,99 %	59,60 %
Spanien	25,34 %	27,23 %	21,15 %	21,81 %	29,79 %	35,03 %	37,44 %	46,32 %	44,99 %	37,81 %	53,99 %
Frankreich	45,67 %	36,51 %	30,17 %	30,38 %	23,90 %	27,74 %	32,43 %	37,47 %	39,03 %	36,70 %	38,21 %
Irland	38,35 %	33,78 %	23,05 %	32,02 %	37,02 %	37,28 %	19,69 %	17,01 %	22,22 %	24,24 %	25,76 %
Italien	66,54 %	68,71 %	65,37 %	75,98 %	62,55 %	70,28 %	60,35 %	59,38 %	71,57 %	76,14 %	73,14 %
Luxemburg	66,72 %	56,48 %	55,97 %	62,76 %	59,02 %	59,77 %	58,88 %	49,87 %	49,41 %	45,39 %	57,30 %
Niederlande	50,88 %	41,70 %	42,97 %	40,80 %	37,77 %	23,58 %	31,72 %	33,06 %	30,45 %	35,68 %	40,69 %
Österreich				18,33 %	24,02 %	31,25 %	31,54 %	33,24 %	31,08 %	38,05 %	32,86 %
Portugal	29,73 %	29,13 %	17,02 %	18,94 %	18,00 %	10,48 %	15,33 %	18,25 %	16,13 %	20,38 %	26,01 %
Finnland				17,50 %	19,99 %	21,64 %	23,84 %	29,60 %	26,21 %	24,28 %	23,92 %
Schweden				61,35 %	63,63 %	44,87 %	46,43 %	46,06 %	41,87 %	38,42 %	35,26 %
Großbritannien	54,19 %	43,72 %	34,18 %	30,87 %	42,07 %	43,98 %	36,56 %	53,42 %	49,37 %	52,16 %	47,89 %

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 14: **Aufteilung horizontaler Beihilfen auf Unterarten, in Mio. Euro**

	F & E	Umwelt	KMU	Handel	Energie-sparen	Beschäfti-gung	Fort-bildung	andere	Gesamt
Europa	5.178,7	4.557,5	4.856,5	317,6	725,5	837,6	561,7	7.676,1	24.711,2
Belgien	136,6	1,5	191,0	4,1	0,4	68,8	16,5	487,8	906,7
Dänemark	64,0	580,6	17,8	0,0	94,2	438,3	37,3	41,5	1.273,7
Deutschland	1.589,2	3.271,8	645,4	4,0	190,1	46,3	9,8	1.799,1	7.555,7
Griechenland	41,3	0,0	64,2	0,0	0,0	0,0	0,0	303,6	409,1
Spanien	412,1	118,1	693,8	6,2	24,3	105,3	295,3	678,7	2.333,8
Frankreich	1.139,2	115,8	1.080,4	137,2	85,5	10,0	28,2	1.105,9	3.702,2
Irland	43,8	0,0	11,1	0,0	0,9	43,9	18,4	137,2	255,3
Italien	592,6	1,0	1.485,5	106,4	0,7	39,4	28,8	2.105,2	4.359,6
Luxemburg	5,0	0,2	11,8	0,3	0,0	0,0	0,0	34,5	51,8
Niederlande	199,4	112,6	27,5	40,3	194,0	0,1	0,0	187,0	760,9
Österreich	149,4	83,4	75,9	0,0	1,0	18,9	45,1	61,4	435,1
Portugal	30,8	0,0	100,2	0,5	29,7	40,1	35,3	17,7	254,3
Finnland	187,8	8,8	27,4	17,1	79,3	26,3	0,1	66,0	412,8
Schweden	72,4	135,5	21,8	0,0	22,7	0,0	3,0	86,5	341,9
Großbritannien	702,6	128,2	402,8	1,6	2,8	0,2	44,0	564,0	1.846,2

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 15: **Aufteilung des deutschen Beihilfenvolumens, in Mio. Euro**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Landwirtschaft	4.400,8	4.430,7	4.348,5	2.758,2	2.290,6	1.834,4	1.593,9	1.809,4	1.808,0	1.578,5	1.846,3
Fischerei	20,4	24,3	16,5	17,9	15,7	11,4	23,2	23,1	10,4	10,3	10,1
Horizontale Beihilfen											
Handel	11,2	10,3	34,0	37,6	39,8	24,7	19,7	17,3	9,3	8,4	4,0
Beschäftigung	16,5	0,0	0,0	60,6	105,4	79,3	186,0	184,3	90,3	83,1	46,3
Umwelt / Energieeinsparung	521,5	428,5	481,6	473,4	277,0	222,9	227,9	1.978,5	3.644,5	3.305,5	3.461,9
F&E	792,6	782,8	966,8	1.234,4	1.353,6	1.202,6	1.262,4	1.265,8	1.319,4	1.705,7	1.589,2
KMU	1.276,9	1.538,9	1.508,5	1.730,6	1.631,0	1.565,5	1.510,7	1.307,1	1.159,7	684,3	645,4
Weiterbildung	1,9	2,0	3,0	93,6	66,2	47,2	30,9	36,4	5,0	10,2	9,8
Gesamt	2.620,6	2.762,5	2.993,9	3.630,2	3.473,0	3.142,3	3.237,6	4.789,4	6.228,2	5.797,1	5.756,5
Regionalentwicklung	6.810,8	7.823,8	5.621,2	4.954,9	4.823,5	4.248,4	4.627,2	3.898,2	2.271,3	2.191,5	1.799,1
Sektorale Beihilfen											
Industrie	5.383,3	10.246,8	12.505,0	8.302,8	5.470,2	4.369,5	2.873,9	1.166,5	499,4	412,7	418,7
Kohle	10.258,2	10.359,0	8.233,3	5.103,9	5.643,5	5.402,9	4.801,7	4.692,1	4.693,5	4.102,8	3.456,5
Hilfe für laufende Produktion	5.026,3	4.810,8	8.017,6	4.931,1	5.470,6	4.985,4	4.284,4	4.301,4	3.607,5	2.719,9	2.336,7
Inländische Wasserwege	0,0	0,0	0,0	17,6	17,1	0,0	16,3	1,5	1,5	0,0	0,0
Straßentransport	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
Lufttransport	0,0	0,0	0,0	852,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	35,5	0,0
Seetransport	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,6	0,0	25,7	51,5
Andere	5.231,9	5.548,2	215,7	172,8	307,0	569,8	647,1	390,9	1.087,6	1.794,9	1.119,8
Gesamt	25.899,9	30.965,0	28.971,7	19.380,9	16.908,6	15.327,6	12.623,4	10.557,0	9.889,6	9.103,6	7.383,2
Gesamte Beihilfen	39.752,7	46.006,3	41.951,8	30.742,0	27.511,4	24.564,1	22.105,3	21.077,2	20.207,5	18.681,0	16.795,2

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Fördert oder behindert die Beihilfenkontrolle der Europäischen Union den (System-)Wettbewerb?

Korreferat zu *Justus Haucap* und *Tobias Hartwich*

Von *Ulrich Schwalbe,* Hohenheim*

Abstract

The economic consequences of state aid are still not very well understood. This does not only pertain to the allocative effects of state aid in product markets, but also applies to its effects on spacial competition between firms or jurisdictions. Since free spacial competition will often lead to an inefficient distribution of firms, state aid might have positive effects on the spacial distribution of firms. However, an economic analysis of state aid must also consider the problem of financing the ensuing expenditure. Therefore, in order to make any statements about the welfare consequences of state aid, a thorough economic analysis has to be carried out in a general equilibrium framework, a task that is certainly not easy. It is probably for this reason that the problem of state aid is still poorly understood. Therefore, the paper by *Haucap / Hartwich* is an important and valuable contribution to our understanding of the economic consequences of state aid.

A. Einleitung

Im Zuge der Ökonomisierung des Wettbewerbsrechts, die bisher vor allem die Marktabgrenzung, die Fusionskontrolle und auch, in geringerem Maße, Vertikalvereinbarungen zwischen Unternehmen betraf, soll dieser ‚more economic approach' nun auch bei der Beihilfenkontrolle Einzug halten. Dieser Bereich ist bislang ökonomisch nur sehr unzureichend analysiert worden.

Das Papier von *Justus Haucap* und *Thomas Hartwich* ist daher ein wichtiger Beitrag und eine der wenigen Analysen der Auswirkungen des europäischen Beihilfesystems auf den Wettbewerb auf Produktmärkten sowie auf den Wettbewerb zwischen verschiedenen Jurisdiktionen, d. h. die Standortentscheidungen von Unternehmen.

In diesem Koreferat möchte ich mich auf drei zentrale Aspekte der im Papier angesprochenen Themen konzentrieren: Erstens, die Auswirkungen auf die Allo-

* Universität Hohenheim, Institut für Volkswirtschaftslehre, 70593 Stuttgart.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kation auf den Produktmärkten; zweitens, die Auswirkungen auf die räumliche Verteilung der Unternehmen und drittens, das Problem von Partialanalyse vs. allgemeinem Gleichgewicht bei der Analyse von Beihilfen.

B. Auswirkungen von Beihilfen auf die Allokation

Hinsichtlich der Auswirkungen auf die Allokation vertreten *Haucap / Hartwich* die Ansicht, daß bei unvollständigem Wettbewerb eine Beihilfe, wenn sie die variablen bzw. die Grenzkosten eines Unternehmens senkt, zu einer größeren Angebotsmenge bzw. zu einem geringeren Marktpreis führen würde. Durch eine Beihilfe könne also ein allokativer Wohlfahrtsgewinn erzielt werden.

Allerdings ist es fraglich, ob diese Aussage im Allgemeinen richtig ist, selbst wenn man das Problem der Finanzierung der Beihilfen und die dadurch verursachten allokativen Verzerrungen einmal außer acht läßt. In der Literatur wird darauf hingewiesen (*Collie* [2000, 2002]), daß Beihilfen auch in oligopolistischen Märkten negative Auswirkungen auf die Wohlfahrt haben können. Die Folgen einer Beihilfe hängen dabei unter anderem davon ab, welche Substitutionsbeziehungen zwischen den Gütern in einem oligopolistischen Markt bestehen. Wird die Finanzierungsseite der Beihilfen berücksichtigt, dann wird häufig der Fall eintreten, daß es durch die Senkung der Grenzkosten der Unternehmen zu einer Angebotsausweitung und dadurch zu einem Wohlfahrtsgewinn kommt, dieser wird jedoch durch negativen Konsequenzen, die eine Finanzierung der Beihilfen verursacht, überkompensiert, so daß der Wohlfahrtseffekt insgesamt negativ ist. Auf weitere allokative Auswirkungen von Beihilfen weist *Møllgaard* (2004) hin: So können Beihilfen für oligopolistische Unternehmen dazu führen, daß Unternehmen, die keine solche Beihilfe erhalten, vom Markt verdrängt werden. Dies führt dann insgesamt zu einer Verknappung des Angebots und damit zu einem Verlust an Konsumentenrente.

Diese Resultate legen den Schluß nahe, daß selbst in statischen Oligopolmodellen die Auswirkungen von Beihilfen nicht eindeutig beurteilt werden können. Es ist nicht auszuschließen daß Beihilfen in bestimmten Situationen positive Auswirkungen auf die Allokation haben, allerdings bedarf es hier noch weiterer ökonomischer Analysen.

C. Auswirkungen von Beihilfen auf den Standortwettbewerb

Bei der Frage nach den Auswirkungen von Beihilfen auf den Standortwettbewerb ist zu untersuchen, ob der natürliche räumliche Wettbewerb, d. h. der Standortwettbewerb ohne Beihilfen, zwischen den Unternehmen zu einer effizienten räumlichen Verteilung der Firmen führt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wie man bereits aus den frühen Arbeiten von *Hotelling* (1929) und den darauf aufbauenden wie z. B. von *D'Aspermont / Gabsziewicz / Thisse* (1979) weiß, wird in einem Markt mit unvollständiger Konkurrenz der Standortwettbewerb zwischen Unternehmen im Allgemeinen nicht zu einem effizienten Ergebnis führen. So zeigt *Hotelling,* daß in einem linearen Markt, d. h. einer ‚Straße' mit zwei Unternehmen, die bei gegebenem Preis ihren Standort wählen, das Prinzip der minimalen Differenzierung gilt: Die Firmen werden sich beide am gleichen Standort ansiedeln. Dies ist jedoch kein effizientes Ergebnis, denn eine optimale Verteilung der Unternehmen würde die Transportkosten der Konsumenten minimieren. Können Unternehmen simultan über Menge und Preis entscheiden, dann wird ein *Nash*-Gleichgewicht die Eigenschaft der maximalen Differenzierung aufweisen, d. h. die Unternehmen würden ihren Abstand voneinander so groß wie nur möglich machen, d. h. auch in diesem Fall führt freier Standortwettbewerb nicht zu einer optimalen Verteilung der Unternehmen im Raum.

Aus dieser Überlegung kann der Schluß gezogen werden, daß Beihilfen sinnvoll sein könnten, wenn sie zu einer effizienteren räumlichen Verteilung der Unternehmen führen. Eine a priori Ablehnung von Beihilfen als wettbewerbsverzerrende staatliche Subventionen ist zumindest nach dem bisherigen Stand der Wirtschaftstheorie nicht gerechtfertigt.

D. Finanzierung der Beihilfen

Allerdings kann die Frage, wo sich ein Unternehmen ansiedeln wird, nicht unabhängig davon beurteilt werden, wie die Beihilfen finanziert werden. Darauf weisen auch *Haucap / Hartwich* hin: „Manche Standorte werden ihre mehrteiligen Tarife dabei so gestalten, dass sie aus hohen laufenden Steuern und Abgaben, aber auch relativ hohen Beihilfen bestehen, während andere Standorte vielleicht einen mehrteiligen Tarif mit niedrigen Steuern und Abgaben und auch niedrigen Beihilfesätzen wählen werden. Entscheidend für die Standortentscheidung eines Unternehmens wird letztendlich die Gesamtbewertung der angebotenen Pakete sein."[1] Und an anderer Stelle: „Um jedoch den gesamtwirtschaftlichen Sinn und Unsinn einer zentralisierten Beihilfenkontrolle zu ergründen, ist es unerlässlich, die gesamten Auswirkungen der Beihilfenkontrolle bzw. der Beihilfenvergabe zu ergründen."[2]

Dieses Problem kann an folgendem extremen Beispiel erläutert werden: Angenommen, zwei Länder, A und B, konkurrieren um die Ansiedlung eines Monopolisten mit Grenzkosten in Höhe von c. Die inverse Nachfrage nach dem Produkt y des Monopolisten ist in beiden Ländern gleich $p(y) = a - by,\ a, b > 0, a > c$. Würde Land A eine Beihilfe in Höhe von $a - c$ pro Outputeinheit zahlen, dann würde der Monopolist die effiziente Menge produzieren. Sein Gewinn beträgt in

1 *Haucap / Hartwich* (2005), 11.

2 *Haucap / Hartwich* (2005), 5.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

diesem Fall $(a-c)^2/b$. Insgesamt werden Beihilfen in Höhe von $(a-c)^2/b$ ausbezahlt. Wird die Beihilfe mittels einer Lump-sum Zahlung des Monopolisten finanziert, dann ist sein Nettogewinn gleich Null.

Wenn Land *B* keine Beihilfe zahlt und daher auch nichts finanzieren muß, dann beträgt der Gewinn des Monopolisten $(a-c)^2/4b > 0$. Daher würde sich das Unternehmen in dem Land ansiedeln, das keine Beihilfe zahlt. Dieses Beispiel macht deutlich, daß a priori nicht klar ist, ob Beihilfen tatsächlich einen Standort attraktiv machen können – es ist zu berücksichtigen, wie Beihilfen finanziert werden.

Das Exempel kann auch dahingehend modifiziert werden, daß beide Länder eine Beihilfe in gleicher Höhe zahlen, diese jedoch in jedem Land unterschiedlich finanziert wird. Angenommen beide Länder zahlen Beihilfe in gleicher Höhe, wobei Land *A* seine Beihilfezahlung über Lump-sum Payments des Monopolisten finanziert, Land *B* jedoch seine Beihilfezahlungen über eine Einkommenssteuer. In diesem Fall wird sich der Monopolist in Land *B* ansiedeln, da er dort einen positiven Gewinn realisiert. Allerdings wäre die Gesamtwohlfahrt höher, wenn die Ansiedlung in Land *A* erfolgte, da die allokativen Verzerrungen durch eine Lump-sum Steuer im allgemeinen geringer sind als bei einer Einkommenssteuer. Diese beiden Beispiele sind sicherlich extrem, machen aber das Problem deutlich, daß eine ökonomische Analyse von Beihilfen nicht losgelöst von ihrer Finanzierung betrieben werden kann.

E. Fazit

Wenn man als Ökonom eine fundierte Aussage darüber machen möchte, ob Beihilfen erlaubt oder untersagt werden sollten, sind die folgenden Punkte zu beachten: Erstens, es ist aus wirtschaftstheoretischer Sicht nicht klar, ob Beihilfen positive oder negative Auswirkungen auf die Wohlfahrt haben; zweitens, um Aussagen über die Wohlfahrtseffekte von Beihilfen machen zu können, ist die Art ihrer Finanzierung zu berücksichtigen. Dies führt zu dem Schluß, daß theoretisch fundierte Aussagen nur im Rahmen eines Modells des allgemeinen Gleichgewichts getroffen werden können. Allerdings stellen sich hier eine ganze Reihe schwieriger Probleme: Zum einen sind Modelle des allgemeinen Gleichgewichts mit unvollständigem Wettbewerb bisher sind noch nicht abschließend analysiert worden – so konnte z. B. die Frage nach den Auswirkungen von Preisnormierungen auf die Allokation noch nicht abschließend geklärt werden. Wenn zusätzlich noch staatliche Eingriffe berücksichtigt werden, wird das Modell noch komplexer. Eine erste Arbeit in diese Richtung ist der Artikel von *Dillen* (1995).

Diese konzeptionellen Probleme sind sicherlich ein Grund dafür, daß bislang noch keine befriedigende ökonomische Analyse von Beihilfen vorgelegt werden konnte. Das Papier von *Haucap / Hartwich* ist daher ein wichtiger Beitrag zu einem besseren wirtschaftstheoretischen Verständnis der Auswirkungen von Beihilfen. Eine pauschale Ablehnung von Beihilfen ist nach dem heutigen Kenntnisstand der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wirtschaftstheorie nicht gerechtfertigt. Weitere Arbeiten auf diesem Gebiet sind daher sowohl aus theoretischer als auch aus wirtschafts- und wettbewerbspolitischer Sicht dringend erforderlich.

Literatur

Collie (2000): ‚State Aid in the European Union: The Prohibition of Subsidies in an Integrated Market', International Journal of Industrial Organization, 18, 867 – 884.

– (2002): ‚Prohibiting State Aid in an Integrated Market: Cournot and Bertrand Oligopolies with Differentiated Products', Journal of Industry, Competition and Trade, 2, 215 – 231.

D'Aspermont, C. / *Gabsziewicz,* J. J. / *Thisse,* J. F. (1979): „On Hotelling's ‚Stability in Competition'", Econometrica 47, 1145 – 1150.

Dillen, M. (1995): ‚Corrective Tax and Subsidy Policies in Economies with Bertrand Competition', Journal of Public Economics, Vol. 58, 267 – 282.

Haucap, J. / *Hartwich,* T. (2005): ‚Fördert oder behindert die Beihilfenkontrolle der Europäischen Union den (System-)Wettbewerb?', mimeo.

Hotelling, H. (1929): ‚Stability in Competition', Economic Journal, 39, 41 – 57.

Møllgard (2004): ‚Competitive Effects of State aid in Oligopoly', Discussion paper, Copenhagen Business School, Center of Industrial Economics.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Standortwettbewerb der Bundesländer

Von *Norbert Berthold, Holger Fricke* und *Matthias Kullas,* Würzburg

Abstract

Germany‘s disappointing economic performance causes political upsets. If the next government intents to be more successful than the current one, fundamental reforms are to be enforced. Germany‘s inadequate federal system is a major growth obstacle. The country forgoes the benefits of institutional competition, that would result in a higher level of efficiency. As mobility within the federal republic is higher than between countries, competition among the German Länder could be more challenging than between Germany and its foreign trade partners. Thus, vivid competition on the level of the Länder would strengthen the incentives to perform an effective policy and wipe out inefficiencies, for example those being due to the political process. Though the most important political issues are shaped on the federal level, some political scope for the Länder governments remains. This holds true especially as far as the administration rather than the legislative is concerned. The study „Die Bundesländer im Standortwettbewerb“ evaluates the political success of the German Länder. It reveals that the different performance of the Länder is also due to different Länder policies. Bavaria and Baden-Wuerttemberg are the two most successful Flächenländer (non-city states), and they are the two Länder with the most consequent policies as well. To enhance the beneficial effects of institutional competition, a comprehensive reform has to widen the political scope of the Länder. Competences are to be disentangled. With the concept of the FOCJ (functional, overlapping, competing jurisdictions), *Frey* and *Eichenberger* propose to decentralize competences radically and enhance institutional competition to a maximum level.

A. Einleitung

Die wirtschaftliche Misere in Deutschland hat die Politik fest im Griff. Fortgesetzte wirtschaftliche Stagnation und Massenarbeitslosigkeit stürzten die rot-grüne Bundesregierung in ein Dilemma, aus dem Neuwahlen als letzter Ausweg erschienen: Einerseits verliert die Bundesrepublik im internationalen Standortwettbewerb immer weiter an Boden, der Reformbedarf ist offensichtlich. Andererseits brachten die zaghaften Reformansätze der SPD Wahlniederlage um Wahlniederlage ein. Hieraus möge die Regierung, die nach den vorgezogenen Bundestagswahlen die Fäden in der Hand hält, ihre Lehren ziehen und sich nicht ebenfalls zwischen alle Stühle setzen: Reförmchen wie *Hartz* IV und Agenda 2010 reichen nicht aus, die wirtschaftliche Trendwende herbeizuführen, sie genügen aber sehr wohl, um Betroffenen weh zu tun, ohne dass Sinn und positive Effekte der Novellen sich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

klar abzeichnen. Die kommende Bundesregierung ist im eigenen Interesse und im Interesse der Bundesrepublik gefordert, den großen Schnitt vorzunehmen, um den Durchbruch zu mehr Wachstum und Beschäftigung zu schaffen. Vor allem gilt es, die institutionelle Verflechtungsfalle zu zerschlagen, in der sich das Land verfangen hat. Die Bundesländer müssen von den Fesseln des bundesdeutschen kooperativen Föderalismus befreit werden. Institutioneller Wettbewerb unter den Bundesländern hilft der Bundesrepublik, im internationalen Standortwettbewerb wettbewerbsfähiger zu werden.

Um dies zu zeigen, werden in Abschnitt B die Vorteile einer dezentralen föderalen Ordnung dargestellt. Vor dem Hintergrund des Wettbewerbsföderalismus als Idealbild wird die reale Lage des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik beleuchtet (Abschnitt C). Defekte und Fehlanreize werden dabei offensichtlich. Anschließend wird ausgeführt, welche Kompetenzen den Ländern verbleiben (Teil D). Dabei wird auf die empirischen Ergebnisse der Studie „Die Bundesländer im Standortwettbewerb" zurückgegriffen, in der es galt, diejenigen Faktoren zu identifizieren, mit denen die Landesregierungen den Erfolg ihres Bundeslandes beeinflussen können. Das Ergebnis des Bundesländerrankings, Erfolg und Konsequenz der politischen Bemühungen in den Bundesländern, wird in Abschnitt D ebenfalls dargestellt. Es zeigt sich, dass die Länder wegen des beschränkten Standortwettbewerbs ihre relative Position nur begrenzt verbessern können. Schließlich werden im fünften Abschnitt E einige Vorschläge unterbreitet, das föderale System umzugestalten und Kompetenzen neu zu definieren, mit dem Ziel, zu einer stärker an Effizienzkriterien orientierten föderalen Ordnung zu gelangen, Entscheidungsblockaden aufzulösen und von den Vorteilen des institutionellen Wettbewerbs zu profitieren.

B. Wettbewerblicher Föderalismus: Immobiles kämpft um Mobiles

Standortwettbewerb äußert sich als Wettbewerb von Immobilem um die mobileren Produktionsfaktoren.[1] Der Staat mit seinem institutionellen Rahmen ist immobil, Arbeitskräfte sind relativ immobil, der Produktionsfaktor Kapital vergleichsweise mobil. Qualität und Preis des Immobilen entscheiden über die Anziehungskraft, die auf den mobileren Faktor Kapital ausgeübt wird. Der Staat kann zur Attraktivität eines Standortes beitragen, indem er sich um effiziente institutionellen Rahmenbedingungen sowie eine effiziente und effektive Bereitstellung öffentlicher Güter bemüht. Preis und Qualität bzw. Produktivität des zu Kapital komplementären Produktionsfaktors Arbeit beeinflussen ebenfalls, wie günstig sich die Standortbedingungen aus Sicht des mobileren Faktors Kapital darstellen.[2]

---

1 Vgl. *Giersch* (1989); *Siebert / Koop* (1993); *Siebert* (1996); *Siebert* (2000).

2 Vgl. *Berthold / Fricke* (2004), S. 93 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ob ein Land als Investitionsstandort attraktiv ist, hängt von der Netto-Kapitalrendite ab, die der Faktor Kapital erwirtschaften kann. Sie basiert auf der Produktivität des Faktors Kapital. Nach Abzug von Lohnkosten sowie Steuern und Abgaben, die an den Staat zu zahlen sind, verbleibt die Netto-Kapitalrendite.[3]

Im Standortwettbewerb geht es darum, die Kapitalproduktivität, Lohnkosten und Steuerlast des Faktors Kapital positiv zu beeinflussen: Durch eine hohe Qualität öffentlicher Güter, beispielsweise der Verkehrsinfrastruktur, kann die Kapitalproduktivität gesteigert werden. Ebenso tragen qualifizierte und flexibel einsetzbare Arbeitskräfte zur Produktivität des komplementären Faktors Kapital bei. Ein funktionstüchtiger, deregulierter Arbeitsmarkt ist wichtig, damit die Löhne sich an den Knappheitsverhältnissen auf den Faktormärkten orientieren und die Lohnkosten die Wettbewerbsfähigkeit nicht gefährden.[4] Schließlich entscheidet die Steuerbelastung des Faktors Kapital darüber, wie groß der Keil ist, der sich zwischen Brutto-Kapitalrendite und Netto-Kapitalrendite schiebt. Indem sich eine Regierung bemüht, bei der Bereitstellung öffentlicher Güter Ineffizienzen so weit wie möglich zu vermeiden, kann sie den Bedarf an Steuereinnahmen begrenzen. Beispielsweise könnten politische Akteure in ihrem Verhalten berücksichtigen, dass es im Standortwettbewerb mit hohen Kosten verbunden ist, politische Renten zu generieren, und sich damit zurückhalten, eigene Interessen zu verfolgen. Nachdem sich Regierungen in einem ersten Schritt darum bemühen, den Bedarf an Steuereinnahmen nicht ausufern zu lassen, können sie in einem zweiten Schritt einen Standort dadurch für mobile Faktoren attraktiver machen, dass vor allem die immobilen Faktoren die Steuerlast zu tragen haben.

Die Bundesrepublik kann sich dem globalen Standortwettbewerb um die mobilen Produktionsfaktoren nicht entziehen. Will sie im Standortwettbewerb nicht weiter zurückfallen, müssen institutionelle Arrangements so gewählt werden, dass sie auf eine hohe Kapitalproduktivität bei moderaten Lohnkosten und geringer Steuerbelastung des Faktors Kapitals hinwirken. Hierfür ist es wichtig, entsprechende Anreize zu setzen. Diese Motivation ist dann besonders ausgeprägt, wenn sich effiziente institutionelle Rahmenbedingungen besonders vorteilhaft auswirken, wenn sie mit einem besonders umfangreichen Zuzug des mobileren Produktionsfaktors Kapital belohnt werden. Je mobiler der Faktor Kapital, je elastischer er auf Differenzen der Netto-Kapitalrendite reagiert, desto größer die Vorteile effizienter institutioneller Arrangements.

Kapital ist innerhalb der Bundesrepublik mobiler als zwischen der Bundesrepublik und anderen Staaten. So liegen in den Volkswirtschaften der EU Ersparnis und Investitionsvolumen jeweils relativ nahe beieinander, nicht einmal für Finanzkapital kann von vollständiger Kapitalmobilität zwischen den EU-Staaten ausgegangen werden[5]. Die Heimatpräferenz des Faktors Kapital wird zwischen den Bundeslän-

---

3 Vgl. *Apolte* (1999), S. 35 zur Darstellung eines Zusammenhangs zwischen Kapitalrendite, Lohnkosten und Steuerbelastung.

4 Vgl. *Berthold / Fricke / Kullas* (2005), S. 98.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dern geringer als zwischen der Bundesrepublik und anderen Staaten ausfallen. Verzicht auf räumliche Nähe, Sprachbarrieren, unbekannte Rahmenbedingungen und ein damit einhergehendes Risiko oder das Fehlen von Netzwerken spielen innerhalb der Bundesrepublik eine geringere Rolle. Die Präferenz für ein konkretes Bundesland wird von wenig mehr als der erzielbaren Netto-Kapitalrendite geleitet sein, unabhängig vom Herkunftsbundesland des Kapitals. Tatsächlich zeigen empirische Untersuchungen für bestehende Föderationen – beispielsweise für die Vereinigten Staaten – keinen signifikanten Zusammenhang zwischen inländischer Ersparnisbildung und inländischer Investitionstätigkeit. Es kann mithin von hoher Kapitalmobilität zwischen den Gliedern einer Föderation ausgegangen werden.[6]

Es bietet sich demnach mit Blick auf Wirkungsmechanismen des institutionellen Wettbewerbs folgendes Arrangement an, damit die Bundesrepublik eine stärkere Position im internationalen Standortwettbewerb erlangen kann: Diejenigen Kompetenzen, die Kapitalproduktivität, Lohnkosten sowie Steuerlast des Kapitals und damit die Netto-Kapitalrendite tangieren, sind auf Bundesländerebene anzusiedeln. Dadurch, dass die Kapitalmobilität zwischen Bundesländern höher ausfällt, als zwischen der Bundesrepublik und anderen Staaten, haben Landesregierungen einen größeren Anreiz als die Bundesregierung, sich um möglichst effiziente Rahmenbedingungen und eine hohe erzielbare Netto-Kapitalrendite zu bemühen. Als Ergebnis dieses Bemühens ist zu erwarten, dass die Netto-Kapitalrendite im Bundesdurchschnitt ansteigt. Damit wird die Bundesrepublik für den mobileren Faktor Kapital attraktiver und kann im Standortwettbewerb Boden gutmachen.

Gelingt es, die Kapitalproduktivität als eine Determinante der Netto-Kapitalrendite zu steigern und hierdurch Kapital zu attrahieren, so steigt mit Kapitalstock und Kapitalproduktivität das Produktionspotential. Außerdem erhöht sich mit dem Kapitalstock gängigen Produktionsfunktionen zufolge die Arbeitsproduktivität und damit die Arbeitsnachfrage.[7] Eine wettbewerbliche föderale Ordnung verspricht demzufolge, die Einkommens- und Beschäftigungssituation in der Bundesrepublik zu verbessern. Der Preis hierfür sind ungleichere Lebensbedingungen, die sich einstellen, wenn einige Länder erfolgreicher als andere darin sind, die Verdienstmöglichkeiten für den Faktor Kapital zu verbessern.

Dezentral angesiedelte Entscheidungskompetenzen bieten Möglichkeiten, unterschiedliche Wege zu beschreiten. Bundesländer könnten, wenn sie mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet wären, Politikparameter im Standortwettbewerb unterschiedlich wählen. Bürger und Unternehmen werden sich dort ansiedeln, wo das von der jeweiligen Gebietskörperschaft angebotene Güterbündel und die dafür zu zahlenden Steuern am ehesten ihren Präferenzen entsprechen. Somit

---

5 Vgl. *Feldstein / Horioka* (1980); *Kleinewefers Lehner* (1998); *Berthold* (1997), S. 66 ff.; *Feld / Kirchgässner* (1995).

6 Vgl. *Sinn* (1992) sowie *Bayoumi / Rose* (1993).

7 Die genannten Zusammenhänge gelten beispielsweise für eine *Cobb-Douglas*-Produktionsfunktion.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden sich in einer Gebietskörperschaft Personen und Unternehmen mit relativ ähnlichen Präferenzen zusammen finden, wohingegen die Unterschiede zwischen den Gebietskörperschaften erhalten bleiben oder zunehmen.

Gleichzeitig fungiert der institutionelle Wettbewerb unter den Gebietskörperschaften als Entdeckungsverfahren, da einzelne Gebietskörperschaften im Wettbewerb um Bürger und Unternehmen stehen.[8] Analog zum wirtschaftlichen Wettbewerb nimmt mit zunehmender Anzahl der Institutionen und sinkenden Mobilitätskosten der Unternehmen und Einwohner der Effizienzdruck auf die Bundesländer zu. Der Innovationsanreiz steigt, ein Güterbündel günstiger bereitzustellen als andere Gebietskörperschaften, um zusätzliche Unternehmen oder Bürger anzuziehen. Der Wettbewerbsdruck auf die anderen Gebiete erhöht sich und zwingt diese, erfolgreiche Innovationen zu übernehmen, um weiterhin attraktiv zu bleiben.[9] Haben Länder Erfolg, so werden andere ihrem Beispiel folgen. Institutioneller Wettbewerb liefert Regierungen also nicht nur einen stärkeren Anreiz, effiziente Rahmenbedingungen zu schaffen; er verschafft den Regierenden auch bessere Informationen, wie solche Rahmenbedingungen aussehen könnten. Überdies bestehen in einer föderalen Ordnung mit umfangreichen Kompetenzen auf dezentralen Ebenen eher die Möglichkeiten, sich an den jeweiligen spezifischen örtlichen Bedingungen zu orientieren und eine maßgeschneiderte Politik zu verfolgen.[10]

Neben wirtschaftlichen Aspekten bietet ein föderales System mit dezentraler Orientierung weitere Vorteile:[11] In einer solchen föderalen Ordnung sind die Grundlagen gelegt, sich am Subsidiaritätsprinzip zu orientieren und die Eigenverantwortlichkeit kleiner gesellschaftlicher Einheiten gegenüber staatlichen Eingriffen zu schützen. Politisches Handeln wird überschaubarerer, Verantwortlichkeiten für staatliches Handeln können besser zugeordnet werden. Bürger mögen sich eher zu politischem und gesellschaftlichem Engagement animiert fühlen, wenn sie sich für die Belange ihrer unmittelbaren Umgebung einsetzen können.

Wird angesichts der bedeutenden Vorteile eine wettbewerbliche föderale Ordnung mit dezentralen Entscheidungskompetenzen angestrebt, so sind gewisse Rahmenbedingungen zu beachten. Hohe Transaktionskosten bestimmter Aufgaben könnten kleine Gebietskörperschaften in ihrer Leistungsfähigkeit überfordern. Nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz sollte angestrebt werden, Aufgabenkompetenzen so zuzuteilen, dass räumliche externe Effekte internalisiert werden.[12]

---

8 Vgl. *Hayek* (1969) zur Funktion des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren.

9 Vgl. *Schuster / Vaubel* (1996), S. 181 – 188.

10 Vgl. *Berthold / Fricke / Kullas* (2005), S. 89 f.

11 Vgl. *Berthold / Fricke* (2004), S. 83; *Sturm* (2001), S. 11 sowie *Laufer / Münch* (1998), S. 28 – 33 zu nicht-ökonomischen Vorteilen einer föderale Ordnung mit dezentralen Entscheidungskompetenzen.

Vgl. die Sozialenzyklika „Quadregesimo anno“ von Papst *Pius* XI. aus dem Jahre 1931 zum Subsidiaritätsprinzip in der katholischen Soziallehre.

12 Vgl. *Olson* (1969).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Außerdem gilt es, Skalenerträge auszuschöpfen. Positive Skalenerträge liegen etwa dann vor, wenn aufgrund hoher Fixkosten einer staatlich bereitgestellten Leistung mit zunehmender Ausbringungsmenge die durchschnittlichen Kosten sinken. In diesem Fall ist eine gemeinsame Produktion des Gutes kostengünstiger als eine dezentrale Bereitstellung. Externe Effekte treten dann auf, wenn die Bereitstellung eines Gutes in einem Gebiet den Nutzen der Bewohner eines anderen Gebietes beeinflusst. Eine dezentral bereitgestellte Menge wäre bei positiven externen Effekten geringer, als die gesamtwirtschaftlich optimale Menge. Diese Problem könnte jedoch durch die von *Coase* vorgeschlagenen Verhandlungslösungen gelöst werden, so dass dezentrale Lösungen nicht automatisch mit Ineffizienzen verbunden sein müssen.

Dezentrale Lösungen bieten auch den Vorteil, dass es leichter fällt, den Bedürfnissen der Bürger und Unternehmen zu entsprechen.[13] Präferenzkosten können somit vermieden werden. Diese fallen an, wenn Art oder Bereitstellungsmenge öffentlicher Leistungen nicht den Präferenzen der Individuen entsprechen (vgl. Abb. 1). Zur graphischen Veranschaulichung wird von zwei Ländern und einem öffentlichen Gut ausgegangen, dass allen Bewohnern einer Region den gleichen Nutzen stiftet, außerhalb dieser Region jedoch keine Nutzenveränderung bewirkt. Die Grenzkosten des Gutes sind konstant und in beiden Ländern identisch. Fixkosten existieren nicht, so dass die Durchschnittskosten unabhängig von der Ausbringungsmenge sind. Die Kostenstruktur beeinflusst somit die Wahl der institutionellen Ebene nicht. Es wird weiterhin davon ausgegangen, dass das öffentliche Gut bei einer zentralen Bereitstellung in beiden Regionen in gleicher Menge bereitgestellt wird. Haben die Bewohner der beiden Länder unterschiedliche Präferenzen hinsichtlich des Gutes, fallen bei zentraler Produktion Präferenzkosten an. So fragen beispielsweise Länder mit einem hohen Einkommen (Land 2) mehr soziale Sicherheit als Länder mit geringerem Einkommen (Land 1) nach.

Bei einer zentralen Bereitstellung wird als Kompromiss eine mittlere Menge produziert. Dies führt in Land 1 zu einer zu hohen Bereitstellung. Es entstehen Präferenzkosten in Größe des dunklen Dreiecks. In Land 2 liegt die marginale Zahlungsbereitschaft über den Grenzkosten, was dazu führt, dass in dieser Region die zentral bereitgestellte Menge als zu niedrig empfunden wird. Somit entstehen in Land 2 ebenfalls Präferenzkosten (helles Dreieck). Insgesamt zeigt sich, dass die Präferenzkosten um so größer sind, je unterschiedlicher die Präferenzen der einzelnen Regionen ausfallen bzw. sind. Wird das lokale öffentliche Gut in jedem Land individuell bereitgestellt, fallen diese Präferenzkosten nicht an, da die unterschiedlichen Präferenzen berücksichtigt werden können.[14]

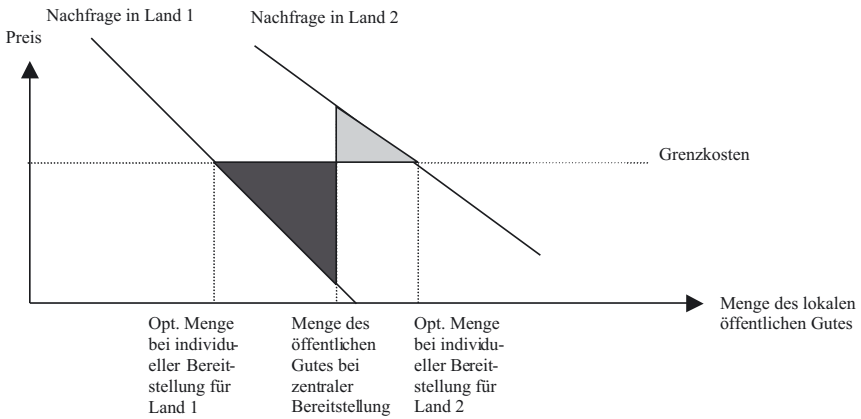
Auf zentraler Ebene ist es Interessengruppen überdies eher möglich, Entscheidungen zu ihren Gunsten und gegen die Präferenzen der Individuen zu beeinflussen: Je zentraler Entscheidungen getroffen werden, desto höher sind die Informa-

13 Vgl. *Schuster / Vaubel* (1996), S. 181 f.; *Blankart* (1994), S. 504 – 508.

14 Vgl. *Schuster / Vaubel* (1996), S. 181 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tionskosten für Politiker und Bürger. Politiker werden sich dadurch eher durch Interessengruppen beeinflussen lassen. Auch, weil sie mit deren Unterstützung mehr Wählerstimmen auf sich vereinigen können, wenn es Bürgern schwerer fällt festzustellen, dass ihre Präferenzen nicht optimal getroffen werden.[15]



Quelle: *Schuster / Vaubel* (1996), S. 183.

Abbildung 1: Präferenzkosten

Ein „*Race-to-the-Bottom*“ als distributive Fehlentwicklung, ausgelöst durch Dezentralisierung von Kompetenzen, muss angesichts der empirischen Ergebnisse offenbar nicht befürchtet werden: Studien aus der Schweiz und den USA unterstützen die Vermutung, dass dezentrale staatliche Umverteilung effizient sein kann, wenn reiche und arme Individuen sich altruistisch verhalten. Dies ist bei Umverteilungsaktivitäten im unmittelbaren Umfeld der Betroffenen eher zu erwarten. Empirische Untersuchungen zeigen, dass die Gefahr eines „*Race-to-the-Bottom*“ keine reale ist.[16]

C. Kooperativer Föderalismus: Immobiles kämpft um Politisches

Obwohl eine institutionelle Ordnung nach dem Leitbild des Wettbewerbsföderalismus große Vorteile bietet, war die föderale Ordnung der Bundesrepublik von Anfang an kooperativ angelegt. Die Bundesländer hatten und haben eine relativ

15 Vgl. *Schuster / Vaubel* (1996), S. 187 f.

16 Vgl. beispielsweise *Pauly* (1973); *Gramlich / Laren* (1984); *Peterson / Rom* (1989); *Peterson / Rom / Scheve jr.* (1999); *Brueckner* (2000) sowie *Kaestner / Kaushal / van Ryzin* (2003).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schwache Position.[17] Der Idee des institutionellen Wettbewerbs folgend müssten diejenigen Kompetenzen dezentral angesiedelt sein, mit denen die öffentliche Institutionen primär beeinflussen können, wie attraktiv ein Standort ist. Diejenigen Kompetenzen müssten also als Handlungsparameter im Standortwettbewerb eingesetzt werden können, welche Kapitalproduktivität, Lohnkosten und Steuerbelastung als Determinanten der Netto-Kapitalrendite beeinflussen.[18] Gerade in diesen Bereichen sind die Handlungsspielräume der Länder jedoch begrenzt:

Landesregierungen können sich bemühen, die Grenzproduktivität des Faktors Kapital zu steigern. So kann ein Land öffentliche Güter in besonders hochwertiger Qualität bereitstellen, beispielsweise eine besonders effiziente Verkehrsinfrastruktur. Landesregierungen können sich mit ihrer Bildungspolitik um eine hohe Qualität des Produktionsfaktors Arbeit bemühen, der komplementär zum Faktor Kapital ist. Weiterhin tragen deregulierte Märkte dazu bei, dass Bestandteile des Produktionsfaktors Kapital auf die effektivste Art und Weise untereinander und mit dem Produktionsfaktor Arbeit verknüpft werden können. Ein flexibler Arbeitsmarkt spielt eine wichtige Rolle, das Arbeitskräftepotential ausschöpfen und damit die Produktivität des komplementären Faktors Kapital steigern zu können. Die Regulierung der Güter- und Faktormärkte obliegt jedoch dem Bund.

Während Landesregierungen die Kapitalproduktivität zwar beeinflussen, ihr Potential jedoch nicht annähernd ausschöpfen können, fallen landespolitische Handlungsspielräume bei den weiteren Determinanten der Netto-Kapitalrendite noch geringer aus: Lohnkosten und Steuerlast lassen sich vor allem durch die Regulierung des Arbeitsmarktes, Sozialgesetzgebung und Steuerpolitik beeinflussen. Die entsprechenden Kompetenzen liegen fast vollständig beim Bund.[19]

Wenn in vielen Bereichen die Bundesebene entscheiden kann, so gehen den Bürgern der Bundesrepublik die Vorteile verloren, die dezentrale Entscheidungskompetenzen und institutioneller Wettbewerb bringen. Immerhin ist jedoch zu erwarten, dass sich die Bundespolitik den Herausforderungen eines sich wandelnden globalen Wettbewerbs stellt, bei allen Mängeln, die politische Entscheidungsprozesse ohne den besonderen Effizienzdruck eines verschärften institutionellen Wettbewerbs mit sich bringen. Katastrophal wirkt es sich jedoch aus, wenn auch der Bund trotz drängender Probleme handlungsunfähig ist. Die Gefahr von Politikblockaden hat in der Vergangenheit deutlich zugenommen. Die Gründe hierfür sind vielschichtig.[20] So ist die Parteienlandschaft in der Bundesrepublik seit den 70er Jahren vielfältiger geworden. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Parteien der Regierungskoalition auf Bundesebene auch die Mehrheit der Bundesratsmitglieder stellen, hat abgenommen. Unübersichtlicher wird das Abstimmungsverhalten der Län-

17 Vgl. *Berthold / Fricke* (2004), S. 86 – 89.

18 Vgl. *Apolte* (1999), S. 35 zur Darstellung eines Zusammenhangs zwischen Kapitalrendite, Lohnkosten und Steuerbelastung.

19 Vgl. *Berthold / Fricke* (2004), S. 87; *Berthold / Drews / Thode* (2001), S. 8 f.

20 Vgl. *Sturm* (2001), S. 44 und 48; *Münch* (2000), S. 83; *Renzsch* (1991).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der auch dadurch, dass das Primat der Parteizugehörigkeit für Bundesratsabstimmungen weniger stark als früher gilt. Die Eigenschaft, beispielsweise ostdeutsches Land, Flächenland, kleines Land oder Nehmerland im System des Finanzausgleichs zu sein, beeinflusst das Abstimmungsverhalten ebenfalls. Bei größer gewordener Heterogenität der Bundesrepublik fällt es schwerer, im Konsens zu Lösungen zu gelangen.[21] Außerdem hat der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze zugenommen. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat hierzu wesentlich beigetragen.[22]

Auf dem Verschiebebahnhof politischer Verantwortung, auf dem autonome Handlungsspielräume fehlen und in wichtigen Politikbereichen alle für alles gleichviel oder gleichwenig verantwortlich sind, herrscht reger Verkehr. Er lebt nicht nur von der Verschränkung zwischen Bundestag und Bundesrat. Gehörig durcheinandergeraten ist auch die vom Grundgesetz vorgegebene Ordnung, was Bundes- und was Ländersache ist. Die konkurrierende Gesetzgebung ist de facto zur ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes geworden, Rahmengesetze lassen den Ländern nur noch geringen Spielraum, den überbreiten vorgegebenen Rahmen nach ihren Vorstellungen zu füllen. Gemeinschaftsaufgaben, Mischfinanzierungen, Steuerverbund, expliziter Länderfinanzausgleich, impliziter Finanzausgleich über die sozialen Sicherungssysteme, heimlicher Finanzausgleich über aktive Arbeitsmarktpolitik und Regionalpolitik etc. sind Vehikel, Verantwortlichkeiten und Finanzmittel zu verschieben.

Aus Sicht eines Landes wird es weniger wichtig, primär und aus eigener Kraft einen Standortvorteil herauszuarbeiten, durch eine konsequente und aktive Politik dem mobileren Produktionsfaktor Kapital attraktive Standortbedingungen bieten zu können. Anstelle des Kampfes um Mobiles gewinnt der Kampf um Politisches an Bedeutung: Aus vielfältigen Abhängigkeiten im System des kooperativen Föderalismus und einer allgemeinen Abneigung gegen Wettbewerb ist das Kartell aus Bund und Ländern geschmiedet. Viele Entscheidungen in diesem Kartell können nur im Konsens oder mit einer großen qualifizierten Mehrheit getroffen werden. Es gilt, sich im Poker um die beträchtliche Umverteilungsmasse ein möglichst großes Stück des Kuchens zu sichern. Man denke daran, wie Länder sich die Zustimmung zu Bundesgesetzen im Bundesrat abkaufen lassen, oder daran, wie Länder ihr politisches Handeln vor allem daran ausrichten, in ihrem Bemühen um Entschuldungshilfen vor dem Bundesverfassungsgericht gute Karten zu haben.

Auch die Bundesregierung wird im bundesdeutschen kooperativen Föderalismus dazu verleitet, eher um Politisches statt um Immobiles zu kämpfen. Die große interregionale Umverteilungsmaschinerie, deren Funktionsweise der Bund in wichtigen Teilen steuert, erlaubt es, aus Ländern Ressourcen aufzusaugen und sie an anderer Stelle fallen zu lassen; Ressourcen, die bei klarer zugeteilten Kompetenzen und Verantwortlichkeiten in ihren Ursprungsländern verblieben. Interregionale

21 Vgl. *Sturm* (2001), S. 48.

22 Vgl. *Münch* (2000), S. 83.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

finanzielle Umverteilung ist bereits an sich anreizschädlich und hemmt das wirtschaftliche Wachstum.[23] Erschwerend kommt jedoch noch hinzu, dass die Bundesregierung der Versuchung unterliegt, interregionale Umverteilung wahltaktisch motiviert statt effizienzorientiert zu betreiben. Für die Richtung interregionaler Umverteilung könnte statt der Elastizität des mobilen Faktors Kapital die Elastizität der Wählerstimmen ausschlaggebend sein: Diskretionäre regionenbezogene Ausgaben lohnen sich dort besonders, wo der Anteil der Wechselwähler besonders hoch ist. Leitete die Bundesregierung besonders viele Ressourcen in ein Bundesland, in dem Stammwähler dominieren, so fiele die Belohnung in Form eines Stimmenzuwachses geringer aus.

D. Und es gibt ihn doch, den Standortwettbewerb der Bundesländer

Die Möglichkeiten der Bundesländer, sich im institutionellen Wettbewerb um Mobiles aus eigener Kraft einen Vorteil zu erarbeiten, sind beschränkt. Sie liegen vor allem darin, wie Gesetze ausgeführt werden. Diese begrenzten, aber dennoch bestehenden Einflussmöglichkeiten werden von den einzelnen Ländern in verschiedenem Maße genutzt, und entsprechend unterschiedlich erfolgreich sind sie. Im Bundesländerranking der Bertelsmann Stiftung untersuchen wir regelmäßig, wie sich die Bundesländer im Standortwettbewerb schlagen. Ziel ist es einerseits, den Erfolg der Länder anhand aussagekräftiger Parameter zu ermitteln, andererseits, die Faktoren zu identifizieren, die für Attraktivität und Erfolg der Länder verantwortlich sind. Insbesondere soll der politische Handlungsspielraum, der den Ländern im System des kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik verbleibt, auf seine standortpolitische Wirksamkeit hin untersucht werden.[24] In der aktuellen Studie steht der Erfolg der Länder im Beobachtungszeitraum 2002 – 2004 im Mittelpunkt.

Der Erfolg als Ziel des politischen Handelns der Länder wird anhand von sechs Zielgrößen aus drei Bereichen ermittelt, welche die Attraktivität der Länder maßgeblich bestimmen. Diese Indikatoren sind für den Zielgrößenbereich „Einkommen“ das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner sowie die Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes; für den Bereich „Beschäftigung“ die Quote der offenen und verdeckten Arbeitslosigkeit sowie die Erwerbstätigenquote, bezogen auf die Einwohner eines Landes im erwerbsfähigen Alter; ferner für den Zielgrößenbereich „Sicherheit“ die Anzahl der nicht aufgeklärten Straftaten pro Einwohner als Parameter für die innere Sicherheit sowie der Sozialhilfeempfängeranteil als Indikator für die soziale Sicherheit.

Auf der Basis ökonomischer, bevölkerungs- und anreiztheoretischer Überlegungen wurden Zielgrößen ausgewählt und gewichtet. Umfrageergebnisse und die darin ausgedrückten Präferenzen sowie die ökonometrische Analyse von Wan-

23 Vgl. *Berthold / Fricke / Drews / Vehrkamp* (2003), S. 39.

24 Vgl. *Berthold / Fricke / Kullas* (2005).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

derungsbewegungen legen eine Gewichtung der drei Zielgrößenbereiche „Einkommen“, „Beschäftigung“ und „Sicherheit“ von 1:1:0,25 nahe. Mit diesen Gewichten werden die drei Zielgrößenbereiche zu einem „Erfolgsindex“ aggregiert, der widerspiegelt, wie sich die Standortattraktivität der einzelnen Bundesländer entwickelt hat. Dabei erhält für jede der sechs Zielgrößen und jedes Jahr des Beobachtungszeitraumes das jeweils beste Land die Maximalpunktzahl von zehn Punkten, das schlechteste Land einen Punkt. Alle übrigen Länder erhalten gemäß ihrer Performance relativ zum besten und schlechtesten realen Wert einen Punktwert zwischen eins und zehn.

In einem zweiten Schritt wird untersucht, welche Faktoren für den Erfolg, die Attraktivität der Länder im Standortwettbewerb, verantwortlich sind und welchen Einfluss die Landespolitik dabei hat. Hierfür wird zunächst in einer Panel-Analyse ökonometrisch untersucht, welche Faktoren die sechs Zielgrößen signifikant beeinflussen. Auch für die so ermittelten Wirkungsfaktoren wird das lineare Punktvergabe-Verfahren mit Punktwerten zwischen 1 für das schlechteste und 10 für das beste Land eingesetzt, um auf dieser Grundlage die weiteren Aggregationsschritte durchführen zu können. Für jede der sechs Zielgrößen werden Aktivitätsniveaus gebildet, in welche die Wirkungsfaktoren, die eine Zielgröße signifikant beeinflussen, mit ihrer jeweiligen Gewichtung einfließen. Die Aktivitätsniveaus spiegeln wider, wie aktiv und konsequent die Landesregierungen sich bemüht haben, bei der betreffenden Zielgröße gut abzuschneiden. Analog zum Erfolgsindex werden jeweils zwei dieser Aktivitätsniveaus zu einem der drei Aktivitätsbereiche „Einkommen“, „Beschäftigung“ und „Sicherheit“ aggregiert, welche dann im letzten Schritt zum umfassenden Aktivitätsindex zusammengefasst werden. Die Gewichtung der drei Aktivitätsbereiche ist dabei identisch mit derjenigen der entsprechenden Zielgrößenbereiche im Erfolgsindex. Die drei Bereiche werden also erneut mit 1:1:0,25 gewichtet. Der Aktivitätsindex ist damit spiegelbildlich zum Erfolgsindex konstruiert.

I. Ergebnis des Bundesländerrankings: Erfolgs- und Aktivitätsindex

Im aktuellen Erfolgsindex (Beobachtungszeitraum 2002 – 2004) bilden die Länder Hamburg, Bayern, Baden-Württemberg und Hessen das Spitzenquartett. Bremen, vormals Fünfter, fällt aus der Spitzengruppe ins Mittelfeld zurück. Die überragende Wirtschaftskraft sichert Hamburg noch einmal knapp den Spitzenplatz. Bayern konnte den Abstand zur Hansestadt jedoch stark verringern und liegt nun fast gleichauf. Der Freistaat präsentiert sich bei allen sechs Zielgrößen stark. Insbesondere der Bereich „Sicherheit“ ist eine bayerische Domäne. Neben Bayern konnte sich auch Hessen besser als die beiden übrigen Länder des Spitzenquartetts entwickeln und fast zum Drittplatzierten, Baden-Württemberg, aufschließen. Hessen wirft dabei die höchste Wirtschaftskraft aller Flächenländer in die Waagschale, Baden-Württemberg die niedrigste Arbeitslosenquote.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das Mittelfeld im Bundesländervergleich wird durch die übrigen westdeutschen Bundesländer gebildet. Wie bereits im Ranking 2003 zu beobachten, entwickeln sich Rheinland-Pfalz und das Saarland im Südwesten stark. Rheinland-Pfalz profitiert davon, dass es erstmals seit der Wiedervereinigung mit die kräftigste Wachstumsdynamik aufweist. Dadurch gelingt es dem Land, Bremen vom fünften Rang zu verdrängen, den die Hansestadt in allen bisherigen Beobachtungszeiträumen innehatte. Im Saarland entwickelt sich die Beschäftigungssituation besser als irgendwo sonst im Westen. Auch die Nordländer Schleswig-Holstein und Niedersachsen können sich verbessern. Nordrhein-Westfalen verliert stärker als alle anderen Länder im Mittelfeld und fällt hierdurch fast bis ans Ende der westdeutschen Bundesländer zurück, wo Niedersachsen seinen bisherigen negativen Trend brechen konnte. Insgesamt führen die unterschiedlichen Entwicklungslinien dazu, dass sich die Standortqualitäten der Länder im Mittelfeld deutlicher unterscheiden als zuvor.

Bei den ostdeutschen Ländern am Ende des Rankings läuft die Entwicklung ebenfalls auseinander. Auch im Osten kann sich also eine gute Politik in gewissen Grenzen auszahlen. Entwicklungsperspektiven werden demnach nicht allein durch die Zugehörigkeit zur Gruppe der neuen Länder bestimmt. Weniger als zuvor erscheinen sie als monolithischer Block auf den Schlussplätzen. Mit den mitteldeutschen Ländern Sachsen, Thüringen und Sachsen-Anhalt gelingt es Bundesländern im Osten erstmals, ihren Punktwert relativ zur bundesweiten Entwicklung deutlich zu steigern.

Der Aktivitätsindex kann und will nicht sämtliche Faktoren abbilden, die für den Erfolg einzelner Bundesländer relativ zu den übrigen verantwortlich sind. Verschiedene Einflussgrößen lassen sich nicht objektiv messen. Ein leistungsorientiertes und weltoffenes Klima oder wirtschaftsfreundlich und unbürokratisch arbeitende Verwaltungsstrukturen sind kaum in Zahlen auszudrücken, noch weniger für alle Länder und alle Jahre nach einheitlichen Kriterien. Auf verschiedene Faktoren, die einzelne Bundesländer in unterschiedlichem Maße treffen, haben Landesregierungen kaum einen Einfluss. Beispielsweise profitierte Hamburg in hohem Maße davon, dass es mit der Wiedervereinigung sein Hinterland zurückgewann, ohne dass es hierzu erwähnenswert beitragen konnte. Ebenso wenig hatte die rheinland-pfälzische Landesregierung Einfluss darauf, dass die USA und Frankreich einen großen Teil ihrer Truppen abzogen und so das Land vor Probleme stellten. Weil der Aktivitätsindex nicht sämtliche Erfolgsfaktoren erfassen kann, sind gewisse Differenzen zwischen Erfolgsindex und Aktivitätsindex unvermeidlich. Dennoch können die Landesregierungen auf wichtigen Feldern aktiv werden und so den Erfolg ihres Landes beeinflussen. Viele dieser Handlungsparameter sind messbar, so dass sie in den Aktivitätsindex einfließen können.

Aus folgender Grafik (Abb. 2) geht deutlich hervor, dass Länder mit aktiv und konsequent agierenden Landesregierungen erfolgreicher sind. Aktivitätsindex und Erfolgsindex zeigen eine hohe Übereinstimmung, der Aktivitätsindex erklärt das Abschneiden der Länder im Erfolgsindex zu 65,7 % (korrigiertes R^2).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

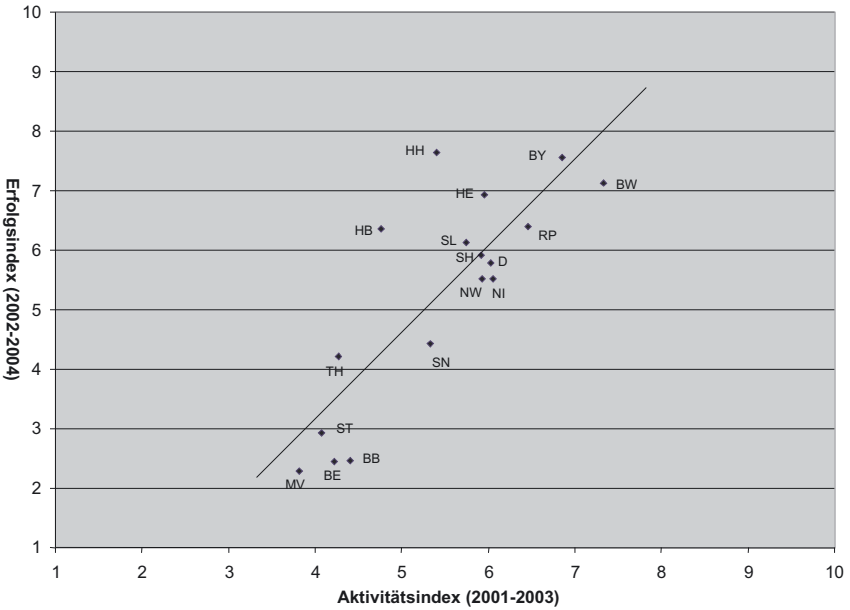


Abbildung 2: Zusammenhang zwischen Erfolgs- und Aktivitätsindex

Die erfolgreichen Südländer Baden-Württemberg und Bayern sind wie schon zuvor die Spitzenreiter im Aktivitätsindex. Rheinland-Pfalz kann seinen dritten Platz festigen. Im Mittelfeld befinden sich die übrigen westdeutschen Flächenländer sowie Hamburg und Sachsen. Auf den hinteren Plätzen liegen die restlichen neuen Bundesländer sowie die Stadtstaaten Bremen und Berlin. Mecklenburg-Vorpommerns letzter Platz im Aktivitätsindex korrespondiert mit dem letzten Platz im Erfolgsindex. Dass die ostdeutschen Länder außer Thüringen deutlich unterhalb der Regressionsgeraden liegen, ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die beiden westdeutschen Stadtstaaten Hamburg und Bremen als Ausreißer die Gestalt der Regressionsgeraden beeinflussen. Dass sich auch für die neuen Bundesländer eine aktive und konsequente Politik in den Grenzen der institutionellen Gegebenheiten auszahlen kann, demonstriert Sachsen: Weit vor allen anderen ostdeutschen Bundesländern hält der Freistaat im Aktivitätsindex den Anschluss an das Mittelfeld der Länder. Entsprechend ist Sachsen auch im Erfolgsindex das beste ostdeutsche Bundesland. Der Freistaat kann sich mit Thüringen von den übrigen neuen Bundesländern absetzen.

Die gute Position, die Rheinland-Pfalz im Aktivitätsindex erneut einnimmt, korrespondiert mit der Aufwärtsbewegung des Landes im Erfolgsindex, die Mitte der 90er Jahre einsetzte. Das einstige Land der Rüben, Reben und Raketen steht damit beispielhaft dafür, dass sich mit stetigen politischen Bemühungen Anpassungsschocks wie der umfangreiche Abzug amerikanischer und französischer Truppen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

überwinden lassen. Auch Nordrhein-Westfalen ist von den Folgen struktureller Veränderungen betroffen. Der schwächere Punktwert im Aktivitätsindex weist jedoch darauf hin, dass zwischen Rhein und Weser auf den Strukturwandel politisch weniger konsequent als in Rheinland-Pfalz reagiert wurde. Entsprechend fällt Nordrhein-Westfalen im Standortwettbewerb der Bundesländer zurück.

Sowohl das Saarland als auch Bremen können sich im Erfolgsindex im Vorderfeld platzieren. Dies geschieht, obwohl der unterdurchschnittliche Punktwert im Aktivitätsindex darauf hinweist, dass die Politik auf den Schlüsselfeldern weniger aktiv und konsequent als in anderen Ländern agiert. Das Missverhältnis zwischen ordentlicher Platzierung im Erfolgsindex und einem schwachen Abschneiden im Aktivitätsindex ist in Bremen besonders ausgeprägt. Die Entschuldungszahlungen, die zwischen 1994 und 2004 an die Saar und in größerem Umfang an die Weser flossen, bieten für diesen scheinbaren Widerspruch eine Erklärung. Mit diesem Geld, das zusätzlich ausgegeben wurde, war eine vergleichsweise erfolgreiche Entwicklung möglich, ohne dass die Länder die Strukturen für ihren Erfolg vollständig selbst geschaffen hätten. Nun, nach dem Auslaufen der Entschuldungszahlungen, drohen die beiden Länder zurückzufallen, wenn sie sich nicht um eine konsequentere, aktivere Politik bemühen.

Parameter, mit denen die jeweiligen Landesregierungen den Erfolg ihres Landes mehr oder minder konsequent beeinflussen, tragen zum unterschiedlichen Abschneiden im Erfolgsindex bei. Andererseits zeichnet der Erfolgsindex das Bild lediglich moderater Veränderungen: Wenn es Sachsen und Thüringen auch gelungen sein mag, sich im Erfolgsindex von den nordöstlichen neuen Bundesländern abzusetzen, so konnten sie doch in den 14 Jahren seit der Wiedervereinigung nicht bis in die Gruppe der schwächeren westdeutschen Bundesländer vorstoßen. Die wesentlich dynamischere Entwicklung in ehemaligen Ostblock-Staaten wie Polen, Tschechien, Ungarn oder Slowenien sollte zu Denken geben. Offenbar können sich Transformationsökonomien wesentlich erfolgreicher ohne einen rigiden institutionellen Rahmen wie den der Bundesrepublik entwickeln. Auch ohne hohe finanzielle Transfers schaffen es die Staaten in Mittel- und Osteuropa aufzuholen, weil sich deren institutionelle Arrangements an den Bedürfnissen aufholwilliger Ökonomien ausrichten.

II. Bestimmungsfaktoren erfolgreicher Länderpolitik

Auch wenn in Deutschland die meisten Gesetzgebungsgebiete bundeseinheitlich geregelt sind, besteht dennoch ein gewisser landespolitischer Handlungsspielraum. Im System des Exekutivföderalismus der Bundesrepublik obliegt es vor allem den Administrationen der Länder, Gesetze, nicht zuletzt Bundesgesetze, auszuführen. Die ökonometrische Analyse in Form einer Panel-Schätzung destilliert heraus, welche Bestimmungsfaktoren für den Erfolg der Bundesländer in den Bereichen „Einkommen“, „Beschäftigung“ und „Sicherheit“ wesentlich sind. Die einzelnen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Faktoren, die sich als signifikant erweisen, bestätigen gängige Theorien. Es zeigt sich landespolitischer Handlungsspielraum, diese Faktoren zu beeinflussen.

a) Bereich Einkommen

Ökonomische Theorie und die Eigenschaften von Produktionsfunktionen legen nahe, dass Wohlstand und Wachstumsdynamik als Zielgrößen des Bereichs „Einkommen“ wesentlich von der Menge der eingesetzten Produktionsfaktoren und deren Produktivität, ihrer Qualität, abhängen. Die Berechnungen unterstützen die Bedeutung dieser Determinanten. Je mehr Sachkapital bei der Produktion eingesetzt wird und je moderner es ist, je mehr Arbeitskräfte tätig sind und je effektiver sie arbeiten, desto mehr wird produziert und desto höher ist das Wohlstandsniveau. Bildungspolitik, allgemeine Wirtschaftspolitik und Haushaltspolitik stellen wichtige Handlungsparameter dar, um Menge und Qualität der eingesetzten Produktionsfaktoren zu beeinflussen.

Bildungspolitik verfolgt das Ziel, den Humankapitalbestand zu erhöhen, die Produktivität der Arbeitskräfte zu fördern und so das Produktionspotential zu steigern. Die ökonometrischen Berechnungen belegen die Bedeutung von Investitionen in Humankapital. Positiv wirkt es sich demnach aus, wenn viele Schulabsolventen die Hochschulreife oder die Fachhochschulreife erlangen, wenn viele junge Menschen ein Studium aufnehmen, und zwar an möglichst gut ausgestatteten Hochschulen, und wenn der Anteil derer, die nicht einmal einen Hauptschulabschluss erreichen, möglichst gering ist. Bundesländer verfügen auf dem Feld der Bildungspolitik über maßgebliche Kompetenzen nicht nur in der Anwendung von Gesetzen, sondern im Gesetzgebungsverfahren selbst.

Die allgemeine Wirtschaftspolitik setzt Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Aktivität. Der ordnungspolitische Rahmen ist maßgeblich für die Funktionsfähigkeit marktwirtschaftlicher Koordinationsmechanismen und damit dafür, dass viele Produktionsfaktoren produktiv zum Einsatz kommen. Dieser Rahmen wird nach aktueller Gesetzgebungskompetenz zu einem großen Teil für alle Bundesländer in gleicher Form durch den Bundesstaat vorgegeben. Bundesländer als Hauptträger der Verwaltung besitzen dennoch Gestaltungsspielraum, die Funktionsfähigkeit der Märkte zu fördern. Ausgaben für Sozialhilfe und öffentliche Beschäftigung beeinflussen die Abläufe auf dem Arbeitsmarkt, die Schätzungen zeigen negative Wirkungen dieser beiden Faktoren auf die Zielgrößen im Bereich „Einkommen“. Sie sind durch Entscheidungen auf Landes- und kommunaler Ebene direkt beeinflussbar. Mehrbedarfszuschläge sowie Leistungskürzungen bei der Sozialhilfe hängen davon ab, wie Länder und Kommunen ihren Spielraum bei der Gesetzesanwendung ausüben. Verkehrswege und Siedlungsstruktur wirken darauf ein, wie Informationen ausgetauscht sowie Angebot und Nachfrage zusammengebracht werden können. Sie beeinflussen damit, wie Märkte funktionieren. Beide Faktoren erweisen sich in den Schätzungen als signifikant. Die Länder und ihre Kommunen ver-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fügen hier über direkte Einflussmöglichkeiten. Öffentliches finanzielles Engagement und Genehmigungsverfahren spielen eine Rolle.

Tabelle 1

Zielgröße Bruttoinlandprodukt

Erklärungsgehalt**: 84,1 %			
Wirkungsfaktor	**Wirkungs-richtung***	**Gewicht in Prozent**	**Signifikanz-niveau**
Anteil der Teilzeitbeschäftigung	+	29,0	(***)
Öffentliche Beschäftigung	–	15,7	(***)
Ausgaben für Forschung und Entwicklung	+	10,1	(**)
Patentanmeldungen	+	10,0	(***)
Selbständigenquote ohne primären Sektor	+	8,0	(**)
Fremdenverkehrsquote	+	7,5	(**)
Studienanfängerquote	+	7,4	(***)
Mitglieder in Sportvereinen	+	5,3	(*)
Verkehrsinfrastruktur	+	4,6	(***)
Welthandelsanteil	+	0,8	(***)
Absolventen ohne Hauptschulabschluss	–	0,8	(**)
Ausgaben für Sozialhilfe	–	0,7	(***)

* + steht jeweils für eine günstige, – für eine ungünstige Wirkungsrichtung.
** Der Erklärungsgehalt ist das bereinigte R^2.

(***) 99 % Signifikanzniveau.
(**) 95 % Signifikanzniveau.
(*) 90 % Signifikanzniveau.

Wirtschaftliche Dynamik wird sich eher entfalten, wenn die Wirtschaftspolitik zu einem wirtschaftsfreundlichen Klima beiträgt. Parameter sind hier beispielsweise niedrige bürokratische Hürden, kurze Genehmigungsverfahren und freier Marktzugang. Auch durch öffentliche Investitionen, die komplementär zu privaten sind, beispielsweise in die Verkehrsinfrastruktur, und öffentliche Ausgaben für Forschung und Entwicklung können Landesregierungen zu wirtschaftlicher Aktivität und Innovationstätigkeit ermuntern und den Bestand an Produktionsfaktoren mehren. Die Berechnungen zeigen jeweils einen signifikant positiven Einfluss. Landesregierungen können durch solche Maßnahmen außerdem dazu ermutigen, den Schritt in die Selbständigkeit zu wagen. Die Bereitschaft, als Selbständiger unternehmerisches Risiko zu tragen und zu entscheiden, wie Produktionsfaktoren zu kombinieren sind, stellt im Produktionsprozess eine besonders knappe Ressource dar. Entsprechend zeigen die Berechnungen den positiven Einfluss der Selbständigenquote.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bedeutsam ist also, wie haushaltspolitische Schwerpunkte gesetzt werden. Investive Ausgaben stärken die wirtschaftliche Dynamik, konsumtive Ausgaben, Ausgaben für öffentliche Beschäftigung, schwächen diese. Ein hoher Schuldenstand engt den Handlungsspielraum der Länder ein, günstige Voraussetzungen für privatwirtschaftliche Aktivitäten zu schaffen. Außerdem verringert er das Vertrauen in die Zukunftsfähigkeit eines Standortes. Entsprechend zeigt sich ein negativer Einfluss.

Tabelle 2

Zielgröße Wirtschaftswachstum

Erklärungsgehalt**: 63,5 %			
Wirkungsfaktor	**Wirkungs-richtung***	**Gewicht in Prozent**	**Signifikanz-niveau**
Absolute Leistungen im Länderfinanzausgleich horizontal	–	26,7	(***)
Anteil der Bevölkerung in Großstädten	+	13,1	(***)
Schuldenstand der Länder	–	12,9	(**)
Investitionsquote	+	10,9	(**)
Investitionsquote der Industrie	+	8,8	(*)
Selbständigenquote	+	6,8	(*)
Höhe der Sozialhilfe	–	6,2	(***)
Leistungen an die Länder vertikal	–	6,1	(***)
Frauen-Beschäftigungsquote	+	2,0	(*)
Patentanmeldungen im Hochtechnologiebereich	+	1,9	(*)
Absolventen mit Hochschul- und Fachhochschulreife	+	1,3	
Intensität des Parteienwettbewerbs	+	1,2	(***)
Ausgaben für Hochschulen	+	1,1	
Luftverkehr, beförderte Personen	+	1,1	

* + steht jeweils für eine günstige, – für eine ungünstige Wirkungsrichtung.
** Der Erklärungsgehalt ist das bereinigte R^2.

(***) 99 % Signifikanzniveau.
(**) 95 % Signifikanzniveau.
(*) 90 % Signifikanzniveau.

Neben der Ausgaben- ist auch die Einnahmenseite von Bedeutung. Der Länderfinanzausgleich wirkt anreizhemmend und schwächt die wirtschaftliche Dynamik. Es lohnt sich für Länder weniger, durch Investitionen und eine wirtschaftsfreundliche Politik die Wertschöpfung und damit die Steuerbasis im eigenen Land auszubauen, wenn zusätzliche Steuereinnahmen zum allergrößten Teil konfisziert werden. Die Berechnungen bestätigen diesen vermuteten Zusammenhang. Signifikant und mit hohem Gewicht hemmen sowohl der horizontale als auch der vertikale

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Finanzausgleich das wirtschaftliche Wachstum. Diejenigen Länder, welche besonders stark in das finanzielle Ausgleichssystem eingebunden sind, weisen signifikant niedrigere Wachstumsraten auf.

b) Bereich Beschäftigung

Im Zielgrößenbereich „Beschäftigung" führen ungünstige exogene Rahmenbedingungen dazu, dass kein Land der Arbeitsmarktprobleme vollständig Herr werden kann. Innerhalb des vorgegebenen Rahmens bestehen für die Bundesländer aber Gestaltungsspielräume, die zum unterschiedlichen beschäftigungspolitischen Erfolg der einzelnen Länder beitragen. Wie erfolgreich Arbeitskräfte sich in den Arbeitsmarkt integrieren können, hängt von Verschiedenem ab. Qualität und Preis der von ihnen erbrachten Leistung spielen eine entscheidende Rolle. Produktivität und Entlohnung sind somit wesentliche Determinanten der Beschäftigungssituation. Ordnungspolitik und allgemeine Wirtschaftspolitik, Bildungspolitik sowie Haushaltspolitik sind geeignet, diese positiv zu beeinflussen.

Der Lohn als Preis für den Produktionsfaktor Arbeit hängt wesentlich von der Flexibilität des Arbeitsmarktes ab. Die Funktionsweise des Arbeitsmarktes wie die der übrigen Märkte beruht auf dem ordnungspolitischen Rahmen. Bundesländer können diesen im System des kooperativen Föderalismus zum größten Teil lediglich indirekt dadurch beeinflussen, dass sie an Bundesgesetzen im Bundesrat mitwirken. Begrenzter Spielraum ergibt sich hier außerdem durch Verwaltungshandeln. Das Gerichtswesen ist teilweise durch die Bundesländer zu organisieren. Die Verfahrensdauer der Arbeitsgerichtsbarkeit hängt neben weiteren Faktoren davon ab, wie effizient Bundesländer das Gerichtswesen gestalten. Hierdurch wird die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes beeinflusst. Lange Verfahrensdauern erhöhen implizit den Kündigungsschutz und hindern Unternehmen somit daran, flexibel auf konjunkturelle Schwankungen zu reagieren. Entsprechend verschlechtert sich mit der Verfahrensdauer die Beschäftigungssituation signifikant.

Die Tarifautonomie entzieht den Tariflohn als Preis des Faktors Arbeit und zentralen beschäftigungspolitischen Parameter, der als Ausgleichsmechanismus zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt wirkt, dem unmittelbaren Zugriff der Politik, mithin auch der Landespolitik. Auf die Sozialhilfe als absolute Lohnuntergrenze können Länder und Kommunen hingegen Einfluss nehmen. Sozialhilfe bzw. seit Beginn dieses Jahres das Arbeitslosengeld II bilden die absolute Lohnuntergrenze, denn würden von Unternehmerseite Löhne unterhalb der Sozialhilfe geboten, so werden nur wenige bereit sein, hierfür eine Beschäftigung aufnehmen und dadurch Sozialhilfeansprüche aufzugeben. Mit steigender Lohnuntergrenze werden Lohn und Arbeitsmarkt inflexibler; der Lohn als Preis des Faktors Arbeit ist weniger gut in der Lage, einen Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt herbeizuführen. Die Beschäftigungssituation verschlechtert sich, wie die Empirie bestätigt. Länder und Kommunen verfügen über

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Spielräume, wenn es darum geht, im Rahmen der Ausübung von Vorschriften die Bedürftigkeit zu prüfen, Mehrbedarfszuschläge zu erteilen und Sanktionsmaßnahmen zu verhängen, etwa einen Teil der Sozialtransfers zu entziehen. Abzuwarten bleibt, welche Praxis sich für das Arbeitslosengeld II einspielt. 69 Kommunen haben darauf optiert die gesamte Grundsicherung für Arbeitsuchende zu übernehmen. Ansonsten sind Arbeitsgemeinschaften vor Ort damit betraut, Arbeitslosengeld auszuzahlen. Kommunale Vertreter als Mitglieder dieser Arbeitsgemeinschaften beeinflussen, wie Handlungsspielräume wahrgenommen werden.

Die Flexibilität des Arbeitsmarktes, Teilzeitbeschäftigte, Frauen und Jugendliche aufzunehmen, erweist sich in der ökonometrischen Analyse als entscheidend für die Beschäftigungssituation. Diese Aufnahmefähigkeit hängt neben dem Arbeitsmarktrahmen auch von der Flexibilität und Dynamik des Unternehmenssektors ab, welche durch Wirtschaftspolitik und landespolitische Rahmenbedingungen mit beeinflusst werden. Zu nennen sind hier beispielsweise geringe bürokratische Hürden. Außerdem zeigt die öffentlich bereitgestellte Infrastruktur eine signifikante Wirkung. Eine unternehmensfreundliche Wirtschaftspolitik wirkt sich positiv auf die Wirtschaftsstruktur aus, stärkt die Marktposition der Betriebe und ermöglicht so eine höhere Wertschöpfung pro Arbeitskraft, so dass die Beschäftigung von Arbeitskräften attraktiver ist. Exportquote, Anteil der Beschäftigten im sekundären Sektor und Insolvenzrisiko als signifikante Indikatoren der Wettbewerbsfähigkeit sind demnach mittelbar durch die Landespolitik beeinflussbar. Außerdem werden Betriebe in einem wirtschaftsfreundlichen Umfeld eher bereit sein, Zukunftsinvestitionen zu tätigen. Arbeitskräfte sind produktiver, wenn sie über viel Sachkapital verfügen, um ihren Aufgaben nachzugehen, und werden eher beschäftigt. Die empirischen Ergebnisse stützen diesen Zusammenhang. Die Produktionstechnologie als weiterer Einflussfaktor der Arbeitsproduktivität und damit der Qualität der erbrachten Leistung entwickelt sich durch Forschungstätigkeit und technischen Fortschritt fort. Patentanmeldungen sind ein Indikator, der eine positive Wirkung zeigt. Auch hier können Bundesländer durch unternehmensfreundliche Rahmenbedingungen die Grundlage legen.

Wenn sich die Löhne als Preis des Faktors Arbeit aufgrund bestehender Arbeitsmarktrigiditäten nur eingeschränkt der Produktivität von Arbeitskräften anpassen können, so ist die Arbeitsproduktivität für die Beschäftigungssituation von besonderer Bedeutung. Ist es Arbeitskräften nicht möglich, billiger zu sein, so müssen sie besser werden, um für potentielle Arbeitgeber an Attraktivität zu gewinnen. Neben der Gestalt des Unternehmenssektors tragen Eigenschaften des Produktionsfaktors Arbeit maßgeblich zur Produktivität der Arbeitskräfte bei. Bildungspolitik spielt eine große Rolle dabei, Humankapital aufzubauen und so die Produktivität des Erwerbspersonenpotenzials zu steigern. Dieser Politikbereich ist ein elementares landespolitisches Betätigungsfeld und direkt durch die Landesregierungen steuerbar. Den Bundesländern obliegt es, die Bildungsqualität in Schulen und Hochschulen zu stärken. Ebenso können Bundesländer durch geeignete eigene Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik dazu beitragen, Humankapital zu bilden. Of-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fensichtlich gelingt es Bundesländern eher als bundesstaatlichen Institutionen, sich beim Einsatz des Instrumentariums aktiver Arbeitsmarktpolitik an den Bedürfnissen des Marktes zu orientieren. Die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik der Länder reduzieren die Arbeitslosigkeit und steigern die Erwerbstätigkeit signifikant. Die Ausbildungsbereitschaft der Wirtschaft trägt ebenfalls zur Humankapitalbildung bei. Die Berechnungen zeigen einen starken positiven Einfluss auf die Beschäftigungssituation. Die Bereitschaft der Unternehmen sich in der Ausbildung zu engagieren, hängt unter anderem von unternehmensfreundlichen Rahmenbedingungen sowie positiven Zukunftserwartungen ab. Die Landesregierungen können hier indirekt Einfluss nehmen.

Tabelle 3

Zielgröße Arbeitslosigkeit

Erklärungsgehalt**: 75,9 %			
Wirkungsfaktor	**Wirkungsrichtung***	**Gewicht in Prozent**	**Signifikanzniveau**
Anteil der Beschäftigten im sekundären Sektor	+	26,5	(***)
Verfahrensdauer der Arbeitsgerichtsbarkeit	–	18,6	(***)
Ausbildungsstellenrelation	+	17,6	(***)
Insolvenzhäufigkeit	–	12,0	(***)
Zinssteuerquote	–	7,6	(***)
Ausgaben für Hochschulen	+	4,8	(***)
Ausgaben für Sozialhilfe	–	4,7	(**)
Patentanmeldungen	+	2,8	(**)
Öffentliche Beschäftigung	+	2,6	(***)
Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik	+	1,5	(***)
Exportquote des verarbeitenden Gewerbes	+	0,7	(***)
Verkehrsinfrastruktur	+	0,6	(***)

* + steht jeweils für eine günstige, – für eine ungünstige Wirkungsrichtung.
** Der Erklärungsgehalt ist das bereinigte R^2.

(***) 99 % Signifikanzniveau.
(**) 95 % Signifikanzniveau.
(*) 90 % Signifikanzniveau.

Haushaltspolitik und die Bereitschaft, mit öffentlichen finanziellen Mitteln unmittelbar Beschäftigung zu finanzieren wirken sich ebenfalls auf die Arbeitsmarktlage aus. Öffentliche Beschäftigung und Personalausgabenquote werden unmittelbar von den Landesregierungen festgelegt. Die Berechnungen ergeben zwar eine

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

positive Wirkung dieser beiden Faktoren auf die Beschäftigungssituation, dennoch ist öffentliche Beschäftigung als zweischneidiges Schwert zu sehen: Die Ausgaben hierfür verschlechtern die Finanzlage der Landeshaushalte. Langfristig machen sich steigende Versorgungslasten bemerkbar. Der Spielraum eines Landes, eine beschäftigungsfördernde Politik zu betreiben verringert sich. Tatsächlich zeigen die Berechnungen einen starken negativen Einfluss der Zinsbelastung der Landeshaushalte auf die Beschäftigungssituation. Bundesländer können über verschiedene Ausgabenposten ohne bundespolitische Vorgaben entscheiden, auf eine effiziente Mittelverwendung achten und damit direkt beeinflussen, welcher finanzielle Handlungsspielraum ihnen verbleibt. Eine umfassende Reform der föderalen Beziehungen könnte den Einflussspielraum der Länder auf ihre Haushaltsführung und -situation nachhaltig erweitern. Die Kompetenz, Steuern zu erheben und Steuerquellen auszuschöpfen, und mehr Spielraum bei der Gestaltung ausgabenträchtiger Aufgaben sind hier zu nennen.

Tabelle 4

Zielgröße Erwerbstätigkeit

Erklärungsgehalt**: 78,9 %			
Wirkungsfaktor	**Wirkungs-richtung***	**Gewicht in Prozent**	**Signifikanz-niveau**
Anteil der Teilzeitbeschäftigung	+	30,9	(***)
Zinslastquote	–	26,5	(***)
Verfahrensdauer der Arbeitsgerichtsbarkeit	–	14,8	(***)
Patentanmeldungen	+	8,9	(***)
Investitionsquote der Industrie	+	5,8	(***)
Frauen-Beschäftigungsquote	+	4,5	(***)
Leistungen an die Länder vertikal	+	2,1	
Jugend-Beschäftigungsquote	+	1,7	(*)
Ausbildungsstellenrelation	+	1,4	(***)
Personalausgabenquote	+	1,4	(***)
Direktinvestitionen	+	0,8	(**)
Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik	+	0,7	(***)
Öffentliche Beschäftigung	+	0,5	(**)

* + steht jeweils für eine günstige, – für eine ungünstige Wirkungsrichtung.
** Der Erklärungsgehalt ist das bereinigte R^2.

(***) 99 % Signifikanzniveau.
(**) 95 % Signifikanzniveau.
(*) 90 % Signifikanzniveau.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

c) Bereich Sicherheit

Wie gut es den Bürgern in einem Bundesland geht, hängt auch davon ab, wie es um die soziale und innere Sicherheit bestellt ist. Soziale Strukturen und die Möglichkeiten sozialer Mobilität beeinflussen beide Komponenten der Sicherheit, wie die Berechnungen belegen. Personen werden hierdurch geprägt und Lebensperspektiven drücken sich hierin aus. Familienpolitik, Regionalpolitik, Bildungspolitik, allgemeine Wirtschaftspolitik und Arbeitsmarktpolitik stellen wichtige Ansatzpunkte dar, auf soziale Strukturen sowie soziale Mobilität und damit auf die Sicherheitslage einzuwirken.

Soziale Strukturen und dabei vor allem familiäre Verhältnisse sind entscheidend für die Sicherheitslage. Dies zeigt der negative Einfluss hoher Scheidungsraten, vieler Alleinerziehender und eines hohen Geburtendefizits. Familienstrukturen reagieren nur sehr mittelbar auf eine familienfreundliche Politik. Allerdings können Landesregierungen Betreuungsangebote schaffen, um mangelhafte familiäre Strukturen zumindest teilweise aufzufangen. Durch solche Angebote könnten sie es auch erleichtern, Kinderbetreuung und Beruf miteinander zu vereinbaren. Der ökonometrisch bestätigten Tendenz von Sozialhilfemilieus, sich zu verfestigen, können Länder entgegenwirken. Konkrete Maßnahmen einer aktivierenden Sozialpolitik sollten dementsprechend gerade in Milieus stattfinden, in denen Personen besonders häufig in das Netz der Sozialhilfe fallen. In sicherheitspolitisch erfolgreichen Ländern spielt landespolitisches Engagement in der aktiven Arbeitsmarktpolitik als Form aktivierender Sozialpolitik eine größere Rolle.

Durch Regional- und Siedlungspolitik beeinflussen Länder und Kommunen direkt, wie stark sich Bevölkerungsschwerpunkte herausbilden und wie intensiv ländliche Räume gefördert werden. Vorteilhaft für soziale Strukturen und Sicherheitslage ist eine Regionalpolitik, die ländliche Räume nicht benachteiligt. Die Berechnungen bestätigen, dass in ländlichen Siedlungsstrukturen die Sicherheitslage stabiler, in Großstädten angespannter ist.

Auf die soziale Mobilität als zweite wichtige Determinante im Bereich „Sicherheit“ können Bundesländer sowohl direkt als auch indirekt einwirken. Bundesländer, die im Bereich „Einkommen“ erfolgreich sind, können ihren Bürgern auch ein höheres Maß an Sicherheit bieten. Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf bildet die legalen Einkommensmöglichkeiten ab. Mit dem Einkommensniveau verbessert sich die Sicherheitslage signifikant. Das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner lässt sich über diejenigen Faktoren beeinflussen, die sich im Bereich „Einkommen“ als wirksam erwiesen.

Ein hoher Humankapitalbestand steigert die soziale Mobilität. Die ökonometrische Analyse belegt einen positiven Einfluss. Bundesländer können in ihrem angestammten Politikfeld der Bildungspolitik das Qualifikationsniveau direkt fördern, etwa über die signifikanten Wirkungsfaktoren Schüler-je-Lehrer-Relation, Anteil der Absolventen mit Hochschulreife, Ausgaben für Hochschulen sowie etwas weniger direkt über die Studienanfängerquote.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auch die allgemeine Wirtschaftspolitik wirkt sich auf die soziale Mobilität aus. Bauen Unternehmen Sachkapital auf, so fördert dies ebenfalls Arbeitsproduktivität und berufliche Chancen. Verschiedene Wirkungsfaktoren, die sich im Bereich „Sicherheit“ als signifikant herausstellen, weisen in diese Richtung. Durch die Höhe der Gewerbesteuer können Länder bzw. ihre Kommunen direkt wirksame Anreize setzen, Kapital zu akkumulieren. Wirtschaftsfreundliche Rahmenbedingungen machen sich indirekt bemerkbar und ermuntern Unternehmen, zu investieren sowie zu forschen und Patente anzumelden. Durch Finanzierung und unkomplizierte Genehmigungsverfahren können Bundesländer direkt zu einer bedarfsgerechten Verkehrsinfrastruktur beitragen, der Sachkapitalstock steigt an, außerdem wird hierdurch wirtschaftliche Aktivität gefördert, mehr Arbeitsplätze stehen zur Verfügung und die Sicherheitslage verbessert sich.

Tabelle 5

Zielgröße Sozialhilfeempfängeranteil

Erklärungsgehalt**: 77,7 %			
Wirkungsfaktor	**Wirkungs-richtung***	**Gewicht in Prozent**	**Signifikanz-niveau**
Anzahl der Sozialhilfeempfänger, Vorperiode	–	15,5	(***)
Ehescheidungen pro Ehen	–	15,4	(***)
Gewerbesteuer	–	12,3	(***)
Ausländeranteil	-	11,3	(***)
Öffentliche Beschäftigung	+	8,6	(**)
Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik	+	7,4	(***)
Schüler-je-Lehrer-Relation	–	6,5	(***)
Anteil der Teilzeitbeschäftigung	+	6,1	(**)
Alleinerziehende	-	5,7	(***)
Welthandelsanteil	+	4,8	(**)
Absolventen mit Hochschul- und Fachhochschulreife	+	2,7	(**)
Anteil der Bevölkerung in Großstädten	–	2,3	(**)
Patentanmeldungen	+	0,7	(*)
Verfahrensdauer der Arbeitsgerichtsbarkeit	–	0,7	(***)

* + steht jeweils für eine günstige, – für eine ungünstige Wirkungsrichtung.
** Der Erklärungsgehalt ist das bereinigte R^2.

(***) 99 % Signifikanzniveau.
(**) 95 % Signifikanzniveau.
(*) 90 % Signifikanzniveau.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die beruflichen Chancen hängen auch von der Arbeitsmarktpolitik ab. Wie bereits ausgeführt beeinflussen die Höhe der Sozialhilfe und die Verfahrensdauer der Arbeitsgerichtsbarkeit, wie flexibel der Arbeitsmarkt ist, und wirken sich damit auf die soziale Mobilität aus. Bundesländer verfügen jeweils über einen gewissen Einfluss auf diese signifikanten Wirkungsfaktoren. Eine aktivierende Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik wirkt sich ebenfalls positiv aus. Ein flexibler Arbeitsmarkt äußert sich unter anderem in einer hohen Teilzeitquote, die sich als signifikant erweist. Die entscheidenderen Weichenstellungen in der Arbeitsmarktpolitik werden jedoch durch Bundespolitik und Tarifvertragsparteien vorgenommen. Neben den Unternehmen kann auch die öffentliche Hand Arbeit nachfragen und direkt dazu beitragen, Beschäftigungsperspektiven zu eröffnen.

Abhängig davon, wie die Länder ihre Gerichte mit Ressourcen ausstatten, fällt die Verfahrensdauer der Strafgerichtsbarkeit aus. Kriminalität erscheint mehr oder weniger vermeidenswert; es zeigt sich ein signifikanter Einfluss dieses Wirkungsfaktors auf die Sicherheitslage.

Tabelle 6

Zielgröße Innere Sicherheit

Erklärungsgehalt**: 80,4 %			
Wirkungsfaktor	**Wirkungsrichtung***	**Gewicht in Prozent**	**Signifikanzniveau**
Natürliche Bevölkerungsentwicklung	+	34,7	(***)
Anteil der Bevölkerung in Großstädten	–	22,0	(***)
Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf	+	19,8	(***)
Höhe der Sozialhilfe	–	9,6	(***)
Verkehrsinfrastruktur	+	4,8	(***)
Verfahrensdauer der Strafgerichtsbarkeit	–	4,8	(**)
Studienanfängerquote	+	4,0	(*)
Anteil der Beschäftigten im Agrarsektor	+	0,3	(**)

* + steht jeweils für eine günstige, – für eine ungünstige Wirkungsrichtung.
** Der Erklärungsgehalt ist das bereinigte R^2.

(***) 99 % Signifikanzniveau.
(**) 95 % Signifikanzniveau.
(*) 90 % Signifikanzniveau.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

E. Reform der föderalen Ordnung: mehr Effizienz und mehr Gerechtigkeit

Um von der effizienzsteigernden Wirkung des institutionellen Wettbewerbs nachhaltig profitieren zu können, müssen Bundesländer diejenigen Politikparameter einsetzen können, die im Standortwettbewerb um Mobiles entscheidend sind. Eine Föderalismusreform hat an den Kompetenzdefiziten anzusetzen, die Bundesländer bisher daran hindern, die in ihrem Land erzielbare Netto-Kapitalrendite positiv zu beeinflussen. Die Länder müssen wesentliche Kompetenzen in den Bereichen der Regulierung der Güter- und Faktormärkte, der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, der Agrar-, Regional- und Strukturpolitik sowie in der Steuerpolitik erhalten. Gerade die ostdeutschen Bundesländer würden hiervon profitieren. Sie könnten Nachteile bei der Kapitalproduktivität durch einen flexibleren Arbeitsmarkt mit niedrigeren Lohnsätze und eine geringere Steuerlast kompensieren, um so mit einer wettbewerbsfähigen erzielbaren Netto-Kapitalrendite den Standortwettbewerb aufzunehmen. So wäre es den ostdeutschen Bundesländern möglich, Kapital zu attrahieren, ihre Wertschöpfung zu steigern und aufzuholen. Eine solche Reform brächte Chancengerechtigkeit. Sie ermöglichte es wirtschaftlich rückständigen Bundesländern, sich selbst zu helfen.

Der Wettbewerb könnte als Entdeckungsverfahren wirken und die besten Lösungen zutage fördern; außerdem könnten die Länder je nach ihren wirtschaftlichen Gegebenheiten unterschiedliche Wege beschreiten. Beispielsweise könnte eines der neuen Bundesländer betrieblichen Bündnissen für Arbeit mehr Raum gewähren und seine Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik so gestalten, dass sie den Sprung in den regulären Arbeitsmarkt erleichtert. Ein anderes Land könnte Betriebsverfassungsgesetz und Mitbestimmungsregeln an die Bedürfnisse ausländischer Investoren anpassen, ein weiteres Unternehmenssteuern reduzieren, ein viertes Land das Bau- und Planungsrecht ausdünnen und zu mittelstandsfreundlichen Genehmigungsverfahren gelangen. Andere Länder könnten aus den Erfahrungen lernen und erfolgreiche Reformschritte übernehmen.

Um zu einer effizienten föderalen Ordnung zu gelangen, wäre es wünschenswert, auf konkurrierende Gesetzgebung (Art. 74 und 74a Grundgesetz (GG)), Rahmengesetzgebung (Art. 75 GG), und Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a, 91b GG) zu verzichten und die entsprechenden Kompetenzen und finanziellen Mittel auf die Länder zu übertragen. Für alle Bereiche, für welche die Zuständigkeit des Bundes nicht explizit festgeschrieben wäre, sollten die Bundesländer beziehungsweise deren Kommunen allein zuständig sein.

Eine derart konsequente Reform droht an Widerständen und den erforderlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat zu scheitern. Für diesen Fall wären alternative Regelungen anzustreben. So sollten umfassende Gesetzgebungskompetenzen aus dem Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung gestrichen werden, insbesondere das Recht der Wirtschaft (Art. 74, Ziff. 11 GG), das Arbeitsrecht ein-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schließlich der Betriebsverfassung, des Arbeitsschutzes und der Arbeitsvermittlung (Art. 74, Ziff. 12 GG) sowie die Regelung der Ausbildungshilfen und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Art. 74, Ziff. 13 GG).

Weiter könnte Bundesländern etwa im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung das Recht zugestanden werden, von Bundesgesetzen abzuweichen, wenn der Bundestag nicht binnen einer bestimmten Frist Einspruch gegen diese abweichenden Landesgesetze einlegt.[25] Als Minimallösung könnten Bundesgesetze um Experimentierklauseln ergänzt werden, die den Ländern konkret für das jeweilige Gesetz eine abweichende Regelung ermöglichen. An den Bundesländern läge es, den Weg der Dezentralisierung von Kompetenzen konsequent weiterzubeschreiten und ihren Kommunen mehr Spielraum einzuräumen.

Effizientere Lösungen erfordern mehr institutionelle Kongruenz. Das macht nicht nur eine Entflechtung der Kompetenzen notwendig, es braucht auch eine adäquate Finanzordnung. Um finanzielles Trittbrettfahren zu verringern, müssen die Länder und Kommunen mehr finanzielle Autonomie erhalten. Ein Trennsystem ist zwar eine saubere aber keine realistische Möglichkeit. Eine Zuschlagslösung hat mehr Chancen auf Erfolg. Mit den Gemeinschaftsaufgaben müssen auch die Mischfinanzierungen verschwinden. Subventionsgesetze müssen beseitigt werden. Die Haftungsgemeinschaft der Bundesländer und des Bundes ist aufzubrechen, eine glaubwürdige, sanktionsbewehrte „*no-bail-out-Klausel*“ ist allerdings ein nicht realisierbares Ideal. Viel wäre schon gewonnen, wenn die inter-regionale Umverteilung grundlegend reformiert würde. Die sollte sich an drei Kriterien orientieren: weniger, anreizverträglicher und transparenter.

Viele meinen, das alles wäre nur ein Kurieren an Symptomen. Notwendig sei letztlich ein völlig neuer Weg. Der wird mit der Idee der FOCJ (*functional, overlapping, competing jurisdictions*) beschritten.[26] Dieses Konzept bricht mit der Vorstellung eines im Vorfeld bestimmbaren und über die Dauer konstanten optimalen Zentralisierungsgrades für staatliche Aufgaben. Alle Kompetenzen werden zunächst auf der untersten Ebene angesiedelt. Ausgehend von dieser Zuordnung bildet sich im Wettbewerb die optimale Größe (räumlich, Zahl der Einwohner etc.) für eine öffentlich bereitgestellte Leistung. Im Gegensatz zu dem altbekannten *Tibout*-Modell geht es dabei nicht von der Annahme der vollständigen Konkurrenz aus, sondern sieht den Wettbewerb als dynamischen Prozess, in dem die effiziente Bereitstellung einer Leistung erst herausgefunden werden muss. *Frey* und *Eichenberger* sprechen von der fünften Freiheit.

Das Konzept, welches diese Freiheit garantieren soll, unterscheidet sich stark von bestehenden föderalen Systemen. Die Idee der FOCJ ist es, analog zum wirtschaftlichen Wettbewerb ein System zu schaffen, welches Wettbewerb auf politischer Ebene ermöglicht und so zu einer effizienten Bereitstellung staatlicher Leis-

25 Vgl. *Enquete-Kommission* (1977) als ein frühes Beispiel für einen solchen Vorschlag.

26 Vgl. *Eichenberger* (1996); *Frey* (1997).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tungen führt. Dies wird ermöglicht, indem für die Erfüllung einzelner staatlicher Funktionen (beispielsweise Unterhalt von Schulen und Parks, Abfallbeseitigung oder Gewährleistung öffentlicher Sicherheit) Gebietskörperschaften gebildet werden können. Die Größe einer Gebietskörperschaft kann dabei von Aufgabe zu Aufgabe variieren, da sie sich nicht wie gegenwärtig an den administrativen Grenzen orientiert, sondern an der Erfüllung der entsprechenden Aufgabe. *Frey* und *Eichenberger* bezeichnen eine solche Körperschaft als FOCUS.[27]

Die Funktionsgebundenheit eines FOCUS hat den Vorteil, dass für jede Aufgabe Skalenerträge effizient genutzt werden und gleichzeitig den Präferenzen der Mitglieder eines FOCUS entsprochen wird. Neben der *Funktionalität* ist eine weitere Eigenschaft der FOCJ die *Überlappung*. Diese bezieht sich zum einen auf unterschiedliche Aufgaben, da jede Aufgabe einen unterschiedlich großen FOCUS erfordert. Entsprechend sind Bürger oder Gemeinden Mitglied in verschiedenen FOCJ. Eine Überlappung ist jedoch zum anderen auch dann möglich, wenn verschiedene FOCJ die gleiche Aufgabe erfüllen. Eine weitere Eigenschaft ist der *Wettbewerb* zwischen den FOCJ. Diese konkurrieren um Gemeinden und Bürger. Da ein Austritt auch ohne geographische Wanderung möglich ist, sind Ineffizienz oder monopolähnliche Preise nicht möglich. Darüber hinaus wird der politische Wettbewerb durch demokratische Strukturen garantiert. Die Mitglieder können die Exekutive und Legislative eines FOCUS wählen. Gleichzeitig besteht durch das Recht auf Initiativen die Möglichkeit, konkrete Vorschläge in den politischen Prozess einzubringen.[28] Die letzte Eigenschaft ist die Steuerhoheit eines FOCUS. Diese garantiert das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Ein FOCUS muss seine Leistungen durch eigene Steuern finanzieren. Nur, wenn alle diese vier Prinzipien erfüllt sind, kann sich der politische Wettbewerb frei entfalten.[29]

Um die vier Kriterien zu erfüllen und damit verbunden den politischen Wettbewerb zu ermöglichen, ist den Gemeinden oder wenn möglich jedem einzelnen Bürger die Freiheit zu übertragen, sich an FOCJ zu beteiligen. Gleichzeitig muss die Möglichkeit geschaffen werden, aus bisher bestehenden Gebietskörperschaften auszutreten und von der Steuerlast befreit zu werden, die mit der Zugehörigkeit zu der entsprechenden Gebietskörperschaft verbunden ist. Falls aus sozialen Gründen eine Umverteilung zwischen den Personengruppen erwünscht ist, kann die Mitgliedschaft in einem FOCJ verpflichtend sein. Ein Beispiel hierfür ist die Mitgliedschaft in einem Schul-FOCUS für Personen ohne Kinder im schulfähigen Alter. Um die Entstehung von Schul-FOCJ zu verhindern, die sich auf die Gruppe Kinderloser spezialisieren und im Extremfall gar keine Schulbildung anbieten, ist es notwendig, Mindeststandards zu definieren.[30]

---

27 Vgl. *Frey* (1997), S. 12 – 20 sowie *Eichenberger* (1996).

28 Vgl. *Eichenberger* (2002), S. 12 f.

29 Vgl. *Frey / Eichenberger* (1996), S. 316.

30 Vgl. *Frey* (1997), S. 16 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Werden bestimmte Rahmenbedingungen beachtet, stellen die FOCJ ein interessantes Konzept dar, politisch bedingte Ineffizienzen zu überwinden, dem institutionellen Wettbewerb zum Durchbruch zu verhelfen und im Standortwettbewerb eine stärkere Position einzunehmen. Es gilt, den gordischen Knoten der institutionellen Verflechtungsfalle zu zerschlagen, mehr Wettbewerb überall zuzulassen und so einen Weg aus der wirtschaftlichen Misere in Deutschland zu finden.

Literatur

Apolte, T. (1999): Chancen und Risiken nationaler Wirtschaftspolitik bei hoher Kapitalmobilität, in: Apolte, T. / Caspers, R. / Welfens, P. (Hrsg.): Standortwettbewerb, wirtschaftspolitische Rationalität und internationale Ordnungspolitik, Baden-Baden, S. 21 – 44.

Bayoumi, T. / *Rose*, A. (1993): Domestic Savings and Intra-National Capital Flows, in: European Economic Review, Vol. 37, S. 1197 – 1202.

Berthold, N. (1997): Der Sozialstaat im Zeitalter der Globalisierung, Tübingen.

Berthold, N. / *Drews*, S. / *Thode*, E. (2001): Die föderale Ordnung in Deutschland – Motor oder Bremse des wirtschaftlichen Wachstums?, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Vol. 50, S. 113 – 140.

Berthold, N. / *Fricke*, H. (2004): Deutschland im Frühjahr 2004 – Blockierter Standortwettbewerb der Bundesländer?, in: List-Forum, Bd. 30, S. 81 – 111.

Berthold, N. / *Fricke*, H. / *Drews*, S. / *Vehrkamp*, R. (2003): Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2003, Gütersloh.

Berthold, N. / *Fricke*, H. / *Kullas*, M. (2005): Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2005, Gütersloh.

Brueckner, J. (2000): Welfare Reform and the Race to the Bottom: Theory and Evidence, in: Southern Economic Journal, Vol. 66, S. 505 – 525.

Eichenberger, R. (1996): Eine „fünfte Freiheit“ für Europa: Stärkung des politischen Wettbewerbs durch „FOCJ“, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Vol. 45, S. 110 – 130.

– (2002): Starker Föderalismus: Drei Reformvorschläge für fruchtbaren politischen Wettbewerb,http: // www.unifr.ch / finwiss / publications / FoederalismusReform_02.pdf, Zugriff: 10. 06. 2005.

Enquete Kommission (1977): Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform. Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages. Teil II: Bund und Länder, Bonn.

Feld, L. / *Kirchgässner*, G. (1995): Fiskalischer Wettbewerb in der EU: Wird der Wohlfahrtsstaat zusammenbrechen?, in: Wirtschaftsdienst, Vol. 75, S. 562 – 568.

Feldstein, M. / *Horioka*, C. (1980): Domestic Saving and International Capital Flows, in: The Economic Journal, Vol. 90, S. 314 – 329.

Frey, B. (1997): Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ, Tübingen.

Frey, B. / *Eichenberger*, R. (1996): FOCJ. Competitive Governments for Europe, in: International Review of Law and Economics, Vol. 16, S. 315 – 317.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Giersch, H. (1989): Anmerkungen zum weltwirtschaftlichen Denkansatz, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 125, S. 1 – 16.

Gramlich, E. / *Laren*, D. (1984): Migration and Income Redistribution Responsiblities, in: The Journal of Human Resources, Vol. 19, S. 489 – 511.

Hayek, F. V. (1969): Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: Freiburger Studien, Gesammelte Aufsätze, Tübingen.

Huber, B. / *Lichtblau*, K. (1998): Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform, in: Wirtschaftsdienst, Vol. 78, S. 142 – 147.

Kaestner, R. / *Kaushal*, N. / *Van Ryzin*, G. (2003): Migration Consequences of Welfare Reform, in: Journal of Urban Economics, Vol. 53, S. 357 – 376.

Kleinewefers Lehner, A. (1998): Kapitalmobilität in der Europäischen Union, in: Quartalshefte der Schweizerischen Nationalbank, 1 / 1998, S. 49 – 54.

Laufer, H. / *Münch*, U. (1998): Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.

Münch, U. (2000): Die Entwicklung der Bundesstaatlichkeit, in: Bayerische Zentrale für Politische Bildung (Hrsg.): Normen, Stile, Institutionen, München, S. 75 – 86.

Oates, W. (1972): Fiscal Federalism, New York.

OECD (1998): OECD-Wirtschaftsberichte 1997 – 1998, Deutschland, Paris.

Olson, M. (1969): The Principle of „Fiscal Equivalence“. The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 59, S. 479 – 487.

Pauly, M. (1973): Income Redistribution as a Local Good, in: Journal of Public Economics, Vol. 2, S. 35 – 58.

Peterson, P. / *Rom*, M. (1989): American Federalism, Welfare Policy and Residential Choices, in: American Political Science Review, Vol. 83, S. 711 – 728.

Peterson, P. / *Rom*, M. / *Scheve jr.*, K: (1999): Interstate Competition and Welfare Policy, in: Schram, S. / Beer, S. (Hrsg.): Welfare Reform – A Race to the Bottom?, Washington, S. 41 – 42.

Renzsch, W. (1991): Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948 – 1990), Bonn.

Schuster, T. / *Vaubel*, R. (1996): Europäische Sozialpolitik, in: Ohr, R. (Hrsg): Europäische Integration, Stuttgart, S. 173 – 199.

Siebert, H. (1996): On the Concept of Locational Competition, Kiel Working Paper No. 731, Kiel.

Siebert, H. (2000): The paradigm of locational competition, Kiel.

Siebert, H. / *Koop*, M. J. (1993): Institutional Competition versus Centralization: Quo Vadis Europe?, in: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 9, S. 15 – 30.

Sinn, S. (1992): Saving-Investment Correlations and Capital Mobility: On the Evidence From Annual Data, in: The Economic Journal, Vol. 102, S. 1162 – 1170.

Sturm, R. (2001), Föderalismus in Deutschland, Opladen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mittelstandspolitik im Wettbewerb der Bundesländer

Von *Kilian Bizer,* Göttingen*

Abstract

It is quite common to acknowledge that member states of the EU are competing over commerce, industries as well as highly qualified labour. Such a competition is providing public goods according to national preferences and is viewed as beneficial in its net effects. Occasionally the German Bundesländer are also viewed to be competitors. This paper argues that even though there is political competition, the German Bundesländer are far from actual competition, and only the latter can bring about efficient resource allocation in the static or dynamic sense. For example, with regard to SME-policy, politicians have sufficient incentives to attempt quick successes in commerce and industry location, but hardly an incentive that such locational decisions pay off in the long run period. The Bundesländer have limited discretion within the relevant policy fields, and strong incentives to forego policies with certain costs but uncertain revenues. While they carry the burden of the costs, they share the success through fiscal relations with their competitors. Despite the reform of fiscal relations in 2001, competition taking place is influenced more by the political calculus than by discovering best SME policies. In conclusion, the German Bundesländer are far from acting as competitors in the original sense in achieving net benefits for all.

A. Einleitung[1]

I. Problemstellung

„Die Bundesländer konkurrieren um die Ansiedlung von Unternehmen, weil diese das Steueraufkommen erhöhen und Arbeitsplätze schaffen. Zusätzliche Arbeitsplätze sorgen für den Zuzug von Einwohnern, die ihrerseits die Einnahmen der Länder und ihrer Kommunen weiter steigern.“ So lautet die vorherrschende Einschätzung des idealtypischen Wettbewerbs der Bundesländer um Unternehmen.[2]

---

* Prof. Dr. *Kilian Bizer*, Universität Göttingen, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Platz der Göttinger Sieben 3, 37073 Göttingen; bizer@wiwi.uni-goettingen.de.

[1] Ich danke *Zulia Gubaydullina*, *Werner Sesselmeier* und *Markus Spiworks* für wertvolle Hinweise und Anregungen sowie *Franziska Fiebig* für Recherchen zu diesem Beitrag.

[2] Doch es gibt auch einige Wettbewerbsskeptiker, die anführen, dass Gebietskörperschaften anders als private Akteure nicht in einem Wettbewerb zueinander stehen, weil es keinen marktlichen Ausleseprozess gibt – dieser sei aber doch konstitutiv für den Wettbewerb: Die Formel „wer scheitert, stirbt“ gilt aber gerade nicht für die Bundesländer.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dabei hängt die Frage nach einer Wettbewerbsordnung der Bundesländer nicht nur davon ab, ob Wettbewerb per se positiv beurteilt wird, sondern sie bedingt sich auch durch andere normative Vorgaben. Wettbewerb ist insbesondere dann ein soziales Konstrukt, wenn es darum geht, verfasste Gebietskörperschaften miteinander in Konkurrenz treten zu lassen. Die normativen Vorgaben in Deutschland sind dabei vielfältig. Zentrales Element der Vorgaben ist die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, wie sie durch die konkurrierende Gesetzgebung (Art. 72 Abs. 2 GG) und durch die Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a GG) erreicht werden soll, sowie die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, die durch Art. 106 Abs. 3 GG der Finanzverfassung hergestellt werden soll.

Die Diskussion um den Wettbewerb der Bundesländer in der Mittelstandspolitik gewinnt damit eine weitere Dimension: Es stellt sich die Frage, ob ein Wettbewerb in der Mittelstandspolitik zwangsläufig die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ausschließt. Daran anschließen kann sich eine Abwägung zwischen dem Saldo aus Vor- und Nachteilen der Gleichwertigkeit mit dem Saldo aus Vor- und Nachteilen des Wettbewerbs. Und obwohl die Vorteile des Wettbewerbs kaum in Frage gestellt werden, spaltet sich spätestens an dieser Stelle das Feld: Es ist nicht klar, wie Verteilungs- und Allokationsfragen gegeneinander abzuwägen sind.

Um diesem Problem nachzugehen, ist es erforderlich zu klären, was unter Mittelstandspolitik zu verstehen ist. Unter dem Begriff des Mittelstandes seien die kleineren und mittleren Unternehmen nach der Definition der Europäischen Kommission verstanden, d. h. alle Unternehmen unter 250 Beschäftigten bzw. 50 Mio. Euro Umsatz bzw. einer Bilanzsumme von unter 43 Mio. Euro. Nach dieser Kategorisierung zählen 99,8 Prozent der Unternehmen in Europa zu den KMU. Allein deswegen ist eine weitere Abstufung sinnvoll: Die Kommission unterscheidet zwischen großen, mittleren, kleinen und kleinsten Unternehmen.

Tabelle 1

Definitionen der EU für KMU 2005

Unternehmensgröße	Zahl der Beschäftigten	Umsatz € / Jahr
Kleinstunternehmen	Bis 9	bis unter 2 Millionen
Kleinunternehmen	10 bis 49	2 bis 10 Millionen
Mittleres Unternehmen	50 bis 249	10 bis 50 Millionen
Großunternehmen	250 und mehr	50 Millionen und mehr

Ähnlich schwierig ist abzugrenzen, welche Handlungsfelder zur Mittelstandspolitik gehören: Eindeutig ist lediglich, dass es sich um ein weites Feld handelt. Man kann die Steuerpolitik ebenso dazu zählen wie Deregulierung und Privatisierung, die Flächenpolitik spielt eine große Rolle einschließlich der Infrastrukturpolitik. Aber auch die Anstrengungen in der Forschung und Entwicklung sowie die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gewerbeaufsicht und Existenzgründungsprogramme zählen dazu. Die Frage ist also eher, welche sinnvolle Abgrenzung ergibt sich aus der Fragestellung nach dem Wettbewerb der Bundesländer. Dafür ist es wichtig, ein Politikfeld zu eruieren, in dem es ausreichend Freiheitsgrade für die Bundesländer gibt, um wesentliche Parameter zu gestalten.

II. Ziel des Beitrags

Im Mittelpunkt des Beitrags steht die Frage, ob es einen Wettbewerb der Bundesländer in der Mittelstandspolitik gibt und welche Form dieser Wettbewerb bisher annimmt. Um diese Frage zu klären, bedarf es einiger Abgrenzungen: Was ist unter einem Wettbewerb zwischen den Bundesländern zu verstehen? Welche Grenzen setzt die bestehende föderale Ordnung dem Wettbewerb und welche Spielräume verbleiben für eine Konkurrenz in der Mittelstandspolitik? Schließlich geht es um die Frage, ob ein „Wettbewerb der Systeme“ besteht oder ob es sich lediglich um einen Wettbewerb handelt, der aus den – kurzfristigen – Wiederwahlinteressen der Politiker resultiert („Wettbewerb der Politik“). Der Beitrag entwickelt die Hypothese, dass die bestehenden Spielräume der Bundesländer tatsächlich nur für einen Wettbewerb der Politik als einer schwachen Form des Systemwettbewerbs ausreichen, aber nicht für einen Systemwettbewerb starker Ausprägung. Das gilt auf jeden Fall für die Zeit vor der Reform des Länderfinanzausgleichs 2001, mit Einschränkungen aber auch danach. Während es auf EU-Ebene gerechtfertigt ist, von einem Systemwettbewerb zu sprechen, gilt für die Bundesländer, dass es lediglich einen politischen Wettbewerb gibt.

III. Aufbau des Beitrags

Entsprechend diskutiert Abschnitt B, inwieweit Wettbewerb als Organisationsmodell in der föderalen Ordnung auf EU-Ebene auf andere Voraussetzungen stößt als auf der Ebene der Bundesländer. Abschnitt C diskutiert das damit eng verknüpfte Mehrebenenproblem der Kompetenzverteilung und plädiert für eine stärkere Kompetenzabschichtung. Dabei ist es nicht hilfreich, das ökonomische Referenzmodell als Blaupause für die Reform heranzuziehen, vielmehr ist eine schrittweise Föderalismusreform der Rahmenbedingungen entlang eines Kontinuums von verschiedenen Ausprägungen des Systemwettbewerbs zu entwickeln. Abschnitt D diskutiert einige Handlungsfelder der Mittelstandspolitik anhand der Kriterien Relevanz für den Mittelstand, Gesetzgebungs- bzw. Ertragskompetenz für die Bundesländer und ergänzend, ob geeignete Indikatoren zur Verfügung stehen. Diese Kriterien dienen dazu, diejenigen Handlungsfelder auszusuchen, in denen Wettbewerb bereits jetzt existieren könnte. Die Abschnitte E und F untersuchen beispielhaft zwei Handlungsfelder und zeigen, dass statt eines stark ausgeprägten Systemwettbewerbs nur ein Wettbewerb der Politik, und damit ein

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schwacher Systemwettbewerb vorliegt. Abschnitt G zieht einige Schlussfolgerungen und formuliert Forschungsfragen.

B. Wettbewerb als Organisationsmodell im föderalen Staatsaufbau

Als konstitutives Element des Wettbewerbs wird häufig angeführt, dass Anbieter aus dem Markt ausscheiden, wenn sie sich nicht gegenüber ihren Konkurrenten durchsetzen können. Allerdings lässt sich diese Vorstellung nicht einfach auf Gebietskörperschaften übertragen, denn diese unterliegen vielleicht in einzelnen Bereichen einer Konkurrenzsituation, aber sie scheiden nicht aus dem Wettbewerb aus, wenn sie sich nicht durchsetzen können. Anders als private Anbieter bestehen Gebietskörperschaften auch dann fort, wenn sie praktisch zahlungsunfähig sind. Ist es aber sinnvoll, von Wettbewerb zu sprechen, wenn die Gebietskörperschaften nicht aus dem Markt ausscheiden können? Und welche Formen von Wettbewerb bestehen grundsätzlich zwischen Gebietskörperschaften?

Gebietskörperschaften konkurrieren um die Ansiedlung von Einwohnern und Unternehmen. In vielen Fällen erweisen sich Einwohner als relativ stabil, weil sie subjektiv neben Sprachproblemen auch andere Hemmnisse bei einem Ortwechsels über die Landesgrenzen hinweg erleben. Sie sind bis zu einem gewissen Zeithorizont – mit der Einschränkung der hochqualifizierten Arbeitskräfte – weitgehend immobil. Das ist bei Unternehmen anders: Auch diese sind zwar durch Investitionen eine gewisse Zeit lang an einen bestimmten Ort gebunden, ansonsten erweisen sie sich durch die Verlagerung von Erweiterungs- und Neuinvestitionen an andere Standorte als sehr flexibel. Dabei gilt, dass die frühere Behäbigkeit der kleinen und mittleren Unternehmen bei Standortverlagerungen sich zunehmend verflüchtigt. Je flexibler Unternehmen über ihre Standorte disponieren, desto stärker konkurrieren die Gebietskörperschaften um die Ansiedlung bzw. den Erhalt von Unternehmensstandorten. Im internationalen Vergleich ist dieser Sachverhalt die Ursache für eine Reihe von Politikinstrumenten. So weist man Sonderwirtschaftszonen in Jordanien aus, um über Steuerbefreiungen und Exporterleichterungen auf US-amerikanische Märkte die Ansiedlung von Unternehmen attraktiv zu machen.[3] Man verbessert technische Infrastruktur, ohne diese Investitionen durch neu siedelnde Unternehmen finanzieren zu lassen wie in Estland.[4] Und schließlich betreibt man in allen OECD-Ländern staatliche Bildungspolitik, um ausreichend qualifizierte Arbeitskräfte für Unternehmen bereitzustellen.[5] Es ist also offensichtlich, dass auf internationaler Ebene ein Wettbewerb um die Ansiedlung von Unternehmen besteht.

---

3 Siehe *Mdanat / Bizer* 2005.

4 Siehe *BMF* 2003a S. 16.

5 *OECD.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Für einen Systemwettbewerb müssen auf Seiten der Gebietskörperschaften die folgenden Bedingungen erfüllt sein:[6]

1. Es müssen ausreichend Freiheitsgrade der im Wettbewerb stehenden Gebietskörperschaften hinsichtlich der Wettbewerbsparameter existieren. Das ist aufgrund der nationalen Souveränität in der Gesetzgebung zweifelsohne auf internationale Ebene gegeben (Gesetzgebungskompetenz).
2. Eine Änderung bei den Wettbewerbsparametern muss sich auch in den fiskalischen Erträgen niederschlagen können und zwar so, dass die Gebietskörperschaften auch einen Anreiz haben, überlegene Maßnahmen zu ergreifen. Auch das ist zwischen Staaten unproblematisch (Ertragskompetenz).
3. Zahlungsunfähigkeit einer konkurrierenden Gebietskörperschaft darf nicht zu einer solidarischen Entschuldung bzw. dauerhaften Alimentierung durch andere Gebietskörperschaften führen.

Zusätzlich zu diesen Bedingungen sind zwei Möglichkeiten der Einflussnahme von zentraler Bedeutung: Die *exit*-Option, zuerst entwickelt im Modell des *voting by foot* von *Charles Tiebout* (1965), durch den Wechsel der mobilen Faktoren in ein anderes System, also von einer Gebietskörperschaft in eine andere. Zusätzlich zu dieser kann noch die *voice*-Option, mittels derer die Bürger einer Gebietskörperschaft deutlich machen können, welche Güterbündel sie vorziehen, relevant sein. Sowohl die Einwohner als auch die Unternehmen suchen sich dann diejenigen Gebietskörperschaften, die das für sie adäquate Preis-Leistungsverhältnis anbieten. Die Gebietskörperschaften haben einen Anreiz, weitere Ansiedlungen zu fördern, um damit Skalenerträge bei der Erstellung öffentlicher Leistungen zu erzielen (*Berthold / Neumann* 2004a). Das ökonomische Grundmodell unterscheidet damit nicht zwischen einem starken und einem schwachen Systemwettbewerb, sondern impliziert ein Zusammenfallen von Gesetzgebungs- und Ertragskompetenz sowie der *exit*- und *voice*-Option.

I. Wettbewerb in der EU

Wenn von Systemwettbewerb die Rede ist, dann meistens im Kontext der Mitgliedsländer der EU (*Sinn* 1995, *Blankart* 1996; *Kerber* 1999). Die gedankliche Konzeption ist, dass die Mitgliedsländer in einem „Systemwettbewerb" stehen, der sich sowohl auf die Leistungsseite (z. B. Bildung, soziale Sicherung, Förderprogramme) als auch auf die Gegenleistungsseite (z. B. Steuern) bezieht (*Müller,* W. 2001, 11). Jedes Mitgliedsland konkurriert mit jedem anderen Mitgliedsland um mobile Faktoren, in dem es ein bestimmtes Bündel von Leistungen und Gegenleistungen offeriert. Die mobilen Faktoren entscheiden sich für die für sie günstigste

[6] Zusätzlich von Bedeutung sind selbstverständlich exit- und voice-Optionen der Bürger bzw. Unternehmen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kombination und siedeln dort. Tatsächlich sind die Mitgliedsländer bisher weitgehend frei in der Gestaltung der Steuern, insbesondere der Steuerhöhe, und können auch über die Leistungsseite relativ frei entscheiden. Dabei unterliegen sie freilich gewissen Schranken, etwa bei Förderprogrammen wenn diese als Beihilfe zu bewerten sind. Als Beihilfe gilt nach Art. 87 I EGV, was geeignet ist, staatliche Störpotenziale auf den Wettbewerb der Privaten zu entfalten. Diese sind zu identifizieren und auszuschalten.[7] Die Mitgliedsländer müssen direkt über die Bereitstellung öffentlicher Leistungen in Verbindung mit den dafür vorgesehenen Finanzierungsleistungen konkurrieren und können diesen Wettbewerb *de lege lata* nicht über Beihilfen gestalten. Allerdings gilt für die meisten Förderprogramme der Mittelstandspolitik, dass diese unter die horizontalen Beihilfen fallen, die als Ausnahmetatbestand des Art. 87 I EGV zulässig sind.

Auf der Ebene der Gegenleistung liegen zahlreiche Anhaltpunkte für einen Steuerwettbewerb auf europäischer Ebene vor (*Büttner* 2001; *Feld / Kirchgässner* 2001). Auch wenn die Bemühungen der EU-Finanzminister nach weiteren Rahmenbedingungen etwa bei der Kapitalertragsbesteuerung oder bei der Unternehmensbesteuerung zulasten eines weitgehend unbeschränkten Wettbewerbs deutlich zu erkennen sind, zeigen die neuen Beitrittsländer durch ihre Steuerpolitik, dass derzeit Wettbewerb besteht. Weil die Beitrittsländer weder bei der technischen noch der sozialen Infrastruktur besondere Vorteile aufweisen, müssen sie über niedrige Steuersätze konkurrieren.

Für die Europäische Union ist also insgesamt zu konstatieren, dass ein Systemwettbewerb besteht, bei dem sich einzelne Mitgliedsländer je nach Ausstattung unterschiedlich positionieren.[8] Normative Vorgabe des Wettbewerbs ist von europäischer Seite der funktionierende Binnenmarkt, der nicht durch staatliche Interventionen gestört werden soll. Deshalb ist eine konsequente Beihilfenpolitik das richtige Mittel, um einen Subventionswettbewerb zu verhindern. Allerdings ist bisher offen, wie das Ziel der sozialen Kohäsion im Rahmen eines solchen Wettbewerbs gewährleistet werden kann. Das Instrument des Strukturfonds, der nach Art. 158 EGV das Ziel verfolgt, „die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen (...) zu verringern", erweist sich als kaum ausreichend und möglicherweise kontraproduktiv (*Berthold / Neumann* 2004b).

---

7 Allerdings wäre eine derartig breite, funktionale Ausrichtung des Beihilferechts mit der Folge verbunden, dass die Kommission in die gesamte Rechtsanwendung der Mitgliedsländer eingreifen könnte. Deshalb schränkt Art. 87 I EGV die Anwendung auf staatliche Finanzmittel ein (*Ewringmann / Thöne* 2002, 9 ff.). Da eine Wettbewerbsverfälschung aber dann als gegeben angenommen wird, wenn der Staat ein Unternehmen von Kosten entlastet, zählen auch nicht direkte Unterstützungsleistungen dazu. Der Beihilfebegriff ist also hinlänglich weit gefasst.

8 Siehe dazu *Kerber* 2003, 45, der darauf hinweist, dass zwar niemand bestreite, dass Wettbewerb innerhalb der EU bestehe, dieser aber „keinen systematischen Platz im Integrationsprozess" habe.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Wettbewerb im Bund

Lässt sich in Analogie zur europäischen Ebene folgern, dass auch auf der Ebene der Bundesländer ein Systemwettbewerb existiert? Eingangs ist bereits das allgemein für den privaten Wettbewerb als wichtig eingeschätzte Element des Ausscheidens aus dem Markt erwähnt worden. Für notleidende Bundesländer gilt dies in keiner Weise: Diese können aufgrund des bündischen Prinzips nicht zahlungsunfähig werden, sondern sind vom Bund bzw. den übrigen Ländern entsprechend zu alimentieren. Sowohl das Saarland als auch Bremen haben von diesem Prinzip profitiert und entsprechend höhere Bundesergänzungszuweisungen erhalten als ihnen – rechnerisch – die Zahlungsunfähigkeit drohte. Von einem ausgeprägten Systemwettbewerb wie er auf europäischer Ebene eingerichtet ist, kann deshalb zwischen den Bundesländern nicht die Rede sein.

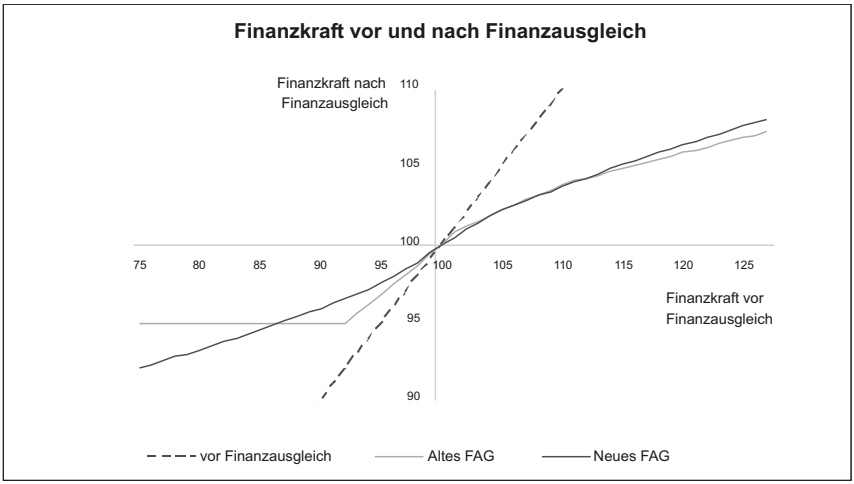
Das gilt auch für die Frage der Ertragskompetenz. Anders als auf europäischer Ebene besteht in Deutschland ein ausdifferenzierter Finanzausgleich. Das bestehende Finanzausgleichssystem bewirkt, dass die allokativen Anreizeffekte für die Bundesländer, Einwohner und Unternehmen zu attrahieren, relativ geringer ausfallen, weil vertikaler und horizontaler Finanzausgleich zusätzliche Einnahmen nivellieren. Die Länder tragen also in vollem Umfang die Kosten einer Verbesserung ihrer Wettbewerbsposition, aber sie müssen andere Bundesländer an den damit verbundenen Gewinnen partizipieren lassen.

Die 2001 beschlossenen Änderungen im Länderfinanzausgleich führen dazu, dass im Gegensatz zur bisherigen Regelung der Grenzabschöpfungssatz und der Grenzauffüllungssatz symmetrisch gestaltet sind, und die Änderungen haben außerdem die bisherige Auffüllung unterhalb von 86 % der durchschnittlichen Finanzkraft deutlich reduziert, so dass die grundsätzlich weniger finanzkräftigen Ländern nun einen stärkeren Anreiz erhalten, Maßnahmen zur Einnahmesteigerung zu ergreifen (vgl. Abbildung 1).

Zwar ist die Anreizsituation damit inzwischen etwas verbessert (siehe Abbildung 1), aber keineswegs ausreichend, um die Länder in einen starken Wettbewerb zu stellen. Noch immer hat ein Bundesland, das seinen Standort verbessern will, sichere Kosten bei unsicherem Erfolg. Hat es keinen Erfolg mit seinen Maßnahmen, tragen einen Teil der Lasten die anderen Länder mit. Hat es Erfolg, partizipieren die anderen ebenfalls. Mit einem auf Ausgleich angelegten System lässt sich kein Entdeckungsverfahren nach den besten Preis-Leistungsverhältnissen auslösen (*Kleber / Vanberg* 1995).

Ein konsequenter Wettbewerb zwischen den Bundesländern würde mit den bisherigen Regeln des föderalen Aufbaus kollidieren. Nicht jede Form des Wettbewerbs der Bundesländer ist mit dem bündischen Prinzip und der normativen Vorgabe der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet (Art. 106a GG) in Übereinstimmung zu bringen. Berücksichtigt man, dass Wettbewerb unterschiedliche Formen annehmen kann, dann lässt sich dieser Konflikt zumindest par-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Quelle: *BMF* 2003b, 49.

Abbildung 1

tiell auflösen, indem neben dem starken Systemwettbewerb mit umfassender Gesetzgebungs- und Ertragskompetenz der Konkurrenten sowie dem Marktausschluss bei Zahlungsunfähigkeit auch eine schwache Form von Systemwettbewerb eingeführt wird, der lediglich die Verbesserung der Wiederwahlchancen der Politiker in einem Bundesland umfasst. Wettbewerb in diesem Sinne ist kein systematisches Entdeckungsverfahren nach den besten Lösungen, sondern ein Residual des politischen Prozesses. Dabei sind folgende Elemente von zentraler Bedeutung:

- Bundesländer werden von Politikern der Mehrheitsparteien geführt. Diese arbeiten an ihrer Wiederwahl. Eine Wiederwahl gelingt ceteris paribus desto besser, je wirtschaftsstärker sich das Bundesland präsentiert. Landespolitiker haben damit einen hohen Anreiz, (kurzfristige) Erfolge bei der Unternehmensansiedlung vorzuweisen, ohne dass es langfristig tatsächlich zu positiven Effekten kommen muss.
- Erfolge zeigen sich in den Investitionen, von denen wiederum weitere Anbieter profitieren, sowie beim Erhalt bzw. dem Schaffen weiterer Arbeitsplätze. In diesem Bereich ist Mittelstandspolitik von zentraler Bedeutung für stimmenmaximierende, auf Wiederwahl ausgerichete Politiker

Konstitutiv für den schwachen Systemwettbewerb ist damit die Sicherung der Wiederwahl von Landespolitikern sowie weiterhin die *voic*e- und *exit*-Optionen von Bürgern und Unternehmen. Je leichter beide Optionen gezogen werden können, desto ausgeprägter ist auch der schwache Systemwettbewerb.[9]

[9] *Kerber / Budzinski* 2003 unterscheiden zwischen vier Typen von regulativem Wettbewerb, die sich danach unterscheiden, ob nur die Informationen mobil sind (geschlossene

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

C. Kompetenzverteilung und Mehrebenenproblematik in der Mittelstandspolitik

Die Träger der Mittelstandspolitik sind keineswegs einfach zu bestimmen. Das Grundgesetz regelt nicht die Mittelstandspolitik als eigenen Bereich, so dass nach Art. 70 GG die Gesetzgebungskompetenz im Prinzip Sache der Länder ist, sofern nicht der Bund über eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz verfügt bzw. eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz vorliegt. Da die Mittelstandspolitik eine klassische Querschnittsaufgabe darstellt, die von steuer- über arbeitsmarkt- bis hin zu umweltpolitischen Feldern reicht, ist eine eindeutige Zuordnung schwierig. Die Situation ist zusätzlich kompliziert durch das Institut der Gemeinschaftsaufgaben in Art. 91a und b GG, das u. a. die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur umfasst. Auch wenn diese Gemeinschaftsaufgabe nicht ausschließlich auf den Bereich der Mittelstandspolitik beschränkt ist, hat sie doch erhebliche Bedeutung für dieses Politikfeld. Der Bund wirkt in diesem Bereich bei der Erfüllung von Aufgaben mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (vgl. Art. 91a GG). Die Mitwirkung zeigt sich durch eine gemeinsame Rahmenplanung sowie eine anteilige Finanzierung der Maßnahmen. Darüber hinaus beteiligt sich aber auch die Europäische Union über einige Fonds an der Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur. So weist die EU über den Europäischen Sozialfonds (ESF) sowie den Europäischen Fonds zur Regionalen Entwicklung (EFRE) Mittel aus, die über die Gemeinschaftsaufgaben an die Länder fließen. Berücksichtigt man darüber hinaus, dass auch die Kommunen aus diesen Programmen Fördermittel erhalten können, aber auch selbst direkt Finanzierungsbeiträge leisten müssen, so ist deutlich, dass es sich bei der Mittelstandspolitik nicht nur um eine klassische Querschnittsaufgabe handelt, sondern zusätzlich eine Mehrebenenproblematik auftritt, die eine beträchtliche Komplexität aufweist.

Für die Frage, ob diese Aufgabenaufteilung aus ökonomischer Sicht zu rechtfertigen ist, lassen sich zwei miteinander konkurrierende Vorstellungen formulieren. Zur Rechtfertigung lässt sich anführen, dass Mittelstandspolitik, die der Ansiedlung von Unternehmen dient, mit *spillover*-Effekten einhergeht, die über die bereitstellende Gebietskörperschaft hinausweisen. Eine Gebietskörperschaft hat dann zwar alle Kosten der Ansiedlung, profitiert aber nicht in vollem Umfang vom Erfolg, so dass sie zu einer sub-optimalen Mittelstandspolitik neigt. In diesem Fall kann nach den klassischen Theorien des Fiskalföderalismus ein Finanzausgleich

---

Volkswirtschaft – Typ I) oder auch die Güter und Dienstleistungen (Handel – Typ II). Wenn auch die Produktionsfaktoren mobil sind, handelt es sich um Typ III (Systemwettbewerb) und von Typ IV sprechen sie, wenn auch die Gesetze mobil sind, die Produktionsfaktoren also ihr Rechtssystem wählen können, ohne selbst ihren Standort ändern zu müssen. Die hier gewählte Unterscheidung zwischen einem starken und schwachen Systemwettbewerb hebt hingegen auf die Freiheitsgrade der Gebietskörperschaften ab, die sich aus Gesetzgebungs- und Ertragskompetenz ergeben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sinnvoll sein, der die *spillover*-Effekte korrigiert. Instrument einer Korrektur könnte auch sein, dass Förderinstrumente die Ansiedlung erleichtern. Diese unterscheiden sich von einem regelgebundenen Finanzausgleich dadurch, dass sie einmalige Zuweisungen projektorientiert vornehmen. Sie gleichen also nicht die möglicherweise langfristigen *spillover*-Effekte aus, senken aber in konkreten Fällen die Belastung durch die Kosten der Ansiedlung von Unternehmen bzw. von Maßnahmen, die eine Ansiedlung wahrscheinlicher machen. Da derartige externe Effekte auf verschiedenen Ebenen entstehen können, kann es sinnvoll sein, nicht nur den Bund, sondern eben auch die EU zu beteiligen, wie das im Institut der Gemeinschaftsaufgabe faktisch der Fall ist.[10]

Dem gegenüber steht, dass eine derartig verwobene Zuständigkeit keinen Wettbewerb zwischen den Bundesländern zulässt. Bei den Gemeinschaftsaufgaben ist häufig die Rede davon, dass der Bund die Länder an einem „goldenen Zügel" führe. Für einen Wettbewerb ist es aber unerlässlich, dass wesentliche Kompetenzen auf der Landesebene angesiedelt sind. Der Bund und die EU können diesen Wettbewerb durch eine Rahmenordnung gestalten, müssen aber im Gegenzug dafür sorgen, dass die Länder in eigener Verantwortung Maßnahmen treffen können. Dies würde einen quasi-marktlichen Entdeckungsprozess der Länder um die beste Mittelstandspolitik auslösen. Für eine derartige Politik gibt es zwei wesentliche Voraussetzungen: Erstens dürfen keine *spillover*-Effekte auftreten, weil es sich sonst auch in einer Wettbewerbsordnung für die Länder nicht lohnt, Ansiedlungen zu forcieren. Zweitens müssen auch die Finanzausgleichssysteme die Folgenanlastung unterstützen, d. h. sie dürfen nicht die Wirkungen einer wie auch immer gestalteten Mittelstandspolitik wieder aufheben. Andernfalls wäre der Anreiz für die Länder verpufft.

Einen Impuls für die Reform der föderalen Strukturen könnte man sich vom *Grundsatz der Subsidiarität* erhoffen. Der EG-Vertrag versteht Subsidiarität als Organisationsprinzip und zielt darauf ab, „[i]n den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedsstaaten nicht ausreichend erreicht werden können [. . .]." Art. 5 EGV. Diese Formulierung zeigt aber bereits die ganze Problematik des Subsidiaritätsgrundsatzes, denn ob und inwieweit die Ziele nicht ausreichend erreicht werden können, bestimmt im europäischen Kontext die Europäische Kommission bzw. der Europäische Rat. Dabei müssten sie sich eigentlich davon leiten lassen, inwieweit es zu *spillover*-Effekten kommt, die verhindern, dass Ansiedlungen von Unternehmen in ausreichendem Maße stattfinden. Es stellt sich die Frage,

[10] Dieser allokativen Begründung ließe sich möglicherweise eine distributive Begründung hinzufügen, die auf den Zusammenhalt der Regionen in Europa abzielt und einer scherenartigen Entwicklungen vorbeugen will. Auch diese Begründung lässt sich wiederum, wenn sie etwa den sozialen Frieden wahrt, auf allokative Begründungsmuster zurückführen. Im Folgenden sind diese Interdependenzen zwischen allokativen und distributiven Begründungsmuster vernachlässigt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

welche Ebene die Entscheidung darüber trifft, welche Ebene für eine Aufgabe zuständig ist. Besteht die Formel, der die Aufgabenverteilung folgt, nur aus einem allgemeinen Grundsatz, dann behält faktisch die oberste Ebene eine „Generalkompetenz" zu entscheiden, wann und wo sie in welcher Tiefe eingreift. Um diese Generalkompetenz zu begrenzen, bedarf es entweder einer trennscharfen Abgrenzung der Aufgaben zwischen Gemeinden und Land, zwischen Ländern und Bund und zwischen den Mitgliedsländern und der Europäischen Union oder einem institutionalisierten Prozedere, das eine sachliche Überprüfung erlaubt.

D. Handlungsfelder der Bundesländer in der Mittelstandspolitik

Nachdem allgemein geklärt ist, in welchen engen Grenzen sich ein Wettbewerb zwischen den Bundesländern bewegt, ist nun zu klären, welche wirtschaftspolitischen Handlungsfelder mit welchen landesspezifischen Spielräumen einhergehen, um Mittelstandspolitik zu betreiben. Dieser Abschnitt verfolgt dabei zwei Funktionen: Zum einen steckt er das Feld der Mittelstandspolitik ab und konkretisiert damit den Forschungsgegenstand. Zum anderen ist darzustellen, welche Felder denn geeignet sind, um den Wettbewerb näher zu untersuchen und welche Anhaltspunkte für die Existenz eines Wettbewerbs bestehen. Ausgehend von der *mainstream*-Hypothese, dass Wettbewerb förderlich ist, weil er erstens als Entdeckungsverfahren für die beste Mittelstandspolitik dient und zweitens zu effizientem Einsatz der Ressourcen zwingt, ist anhand von entsprechenden Kriterien ein Feld der Mittelstandspolitik zu identifizieren, in dem hinlänglich große Spielräume für die Länder bestehen. In diesem Bereich ist dann zu untersuchen, ob sich ein Wettbewerb konstatieren lässt.

Geeignete Kriterien sind, erstens, die Relevanz des Handlungsfelds für den Mittelstand, und, zweitens, die umfassende Gestaltungskompetenz der Bundesländer in diesem. Das Kriterium der Mittelstandsrelevanz ist dabei als ein notwendiges Kriterium anzusehen, so dass Handlungsfelder von geringer Mittelstandsrelevanz wie zum Beispiel Verbraucherschutzpolitik, Bürgerengagement oder auch Partizipation von vornherein unberücksichtigt bleiben können. Eine Schwierigkeit bei der Auswahl von Handlungsfeldern ist, dass diese nicht scharf abgrenzbar und anhand einer Aufzählung auch nicht erschöpfend abzubilden sind. Für die hier gewählte Fragestellung kommt es aber auch nur darauf an, eine positive Auslese zu bestimmen, also solche Handlungsfelder zu identifizieren, die sich auf besondere Weise dafür eignen, einen Wettbewerb der Bundesländer in der Mittelstandspolitik zu diagnostizieren.

Für die engere Auswahl kristallisieren sich neun Handlungsfelder heraus (siehe Tabelle 1). Diese sind in Bezug auf die Gestaltungskompetenz der Länder allerdings sehr unterschiedlich zu beurteilen. So dürfte im Bereich der Steuerpolitik deutlich sein, dass die einzelnen Bundesländer kaum Kompetenzen haben, um

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Steuern materiell zu gestalten. Sie haben zwar über den Bundesrat umfangreiche Mitsprache- und Gestaltungsrechte bei der Steuergesetzgebung, aber diese Form der gemeinsamen Gestaltung ist gerade nicht geeignet, Wettbewerb zwischen Bundesländern auszulösen. Das den Ländern verbleibende Recht liegt dann lediglich darin, dass sie Ober- und Untergrenzen für die Gewerbe- und Grundsteuerhebesätze der Kommunen festlegen können. Deutlich mehr Freiheitsgrade haben sie beim Steuervollzug, der Angelegenheit der Länder ist. In diesem Bereich lassen sich verschiedene Kennziffern entwickeln, die zeigen, dass unterschiedlich intensive Steuerprüfpolitiken der Länder bestehen. Eine derartige Kennziffer wäre die Prüfungsdichte für Kleinst-, Klein- und Mittelbetriebe. So gilt beispielsweise für Hessen, dass ein Kleinstunternehmer etwa alle 80 Jahre mit einer Überprüfung zu rechnen hat, während in anderen Bundesländern schon alle 70 Jahre geprüft wird. Allerdings handelt es sich dabei um einen versteckten Wettbewerb, mit dem die Bundesländer keineswegs offen werben dürfen, weil sie der verfassungsrechtlichen Anforderung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung unterliegen. Ein deutliches Abweichen der Prüfungsdichte in den Ländern wäre folglich ein Argument für eine Zentralisierung der Aufgabe. Auch wenn also der Steuervollzug Möglichkeiten für einen versteckten Wettbewerb bietet, können ihn die Länder nur faktisch, aber nicht auch kompetenzrechtlich nutzen.

Tabelle 2

Beurteilung der Handlungsfelder der Länder in der Mittelstandspolitik

Handlungsfelder	Relevanz für Mittelstand	Gesetzgebungs-kompetenz der Länder	Ertrags-kompetenz der Länder	Geeignete Indikatoren
Steuerpolitik und Steuervollzug	++	–	–	+
Bildung / Weiterbildung	++	++	–	+
Verkehrspolitik	++	-	–	+
Raumordnung / Flächenpolitik	++	++	+	+
Innovationspolitik	++	+	–	–
Entbürokratisierung	++	+	+	–
Gewerbeaufsicht	++	+	+	–
Finanzierungsförderung	++	++	+	+
Existenzgründung	++	++	+	+

Erläuterung: „–“ steht für negative Beurteilung, „+“ für positive und „++“ für sehr positive Beurteilung.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anders verhält es sich mit der Bildungs- und Weiterbildungspolitik. In diesem Bereich verfügen die Länder über umfangreiche Kompetenzen, denn sie gestalten nicht nur die Schulen und Hochschulen, sondern sie können auch auf das Angebot der beruflichen Weiterbildung Einfluss nehmen. In diesem Bereich spielen *spill-over*-Effekte aber keine geringe Rolle: Ein Bundesland kann durch exzellente Bildungspolitik zwar die Chancen seiner Absolventen verbessern, diese können aber nach ihrem Abschluss den eigenen Standort frei wählen, so dass die Länder nicht selbst von der besseren Ausbildung profitieren. Hinzu kommt, dass in einem System freien Zugangs bisher keine Möglichkeit bestanden hat, mit Gebühren die Einnahmesituation zu verbessern.

Nach Unternehmens- wie auch Gemeindebefragungen (*Cap Gemini* 2002, *Grabow et al.* 1995) zählt die Verkehrsinfrastruktur zu den bedeutenden Standortfaktoren. Eine gute Verkehrsanbindung ist nicht nur für bestimmte Branchen wie die Logistik wichtig, sondern wegen der besseren Verfügbarkeit von Produktionsfaktoren für alle Unternehmen gleichermaßen. Die wichtigsten Verkehrsanbindungen sind durch Autobahnen und Bundesstraßen gegeben. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder ist eingeschränkt auf die Mitwirkung am Bundesverkehrswegeplan. Bei der gegenwärtigen Ausgestaltung als öffentliches Gut ist das Verkehrswegenetz mit keiner Ertragskompetenz verbunden.

In der Raumordnung verfügen die Länder über die Gesetzgebungskompetenz, während der Bund nur eine vage ausgefüllte Rahmenkompetenz innehat. Allerdings ist der Planungsprozess aufgrund der Selbstverwaltung der Kommunen sehr behäbig und muss über das Gegenstromprinzip die Vorstellungen des Landes mit denen der Kommunen in Einklang bringen. Der Wille der Länder, sich gegenüber den Kommunen durchzusetzen, ist dabei nicht besonders hoch einzuschätzen, weil die Länder bei der Bereitstellung von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke das Interesse haben, dass die Kommunen möglichst erfolgreich agieren, um ihre Einnahmen zu verbessern. Versteht man die Kommunen als Teil der Länder, besteht neben einer umfassenden Gesetzgebungskompetenz auch eine hinreichende Ertragskompetenz (Gewerbesteuer, Grundsteuer).

Auch in den Bereichen Entbürokratisierung und Innovationspolitik ist eine hohe Relevanz für den Mittelstand gegeben. In diesen Bereichen besteht eine eingeschränkte Gesetzgebungskompetenz etwa im Baubereich und es liegt bei der Entbürokratisierung auch eine gewisse Ertragskompetenz vor, weil die Länder damit Investitionen fördern können. Bei Innovationen gilt hingegen, dass diese über die Landesgrenzen hinweg nutzbar sind und deswegen keine direkten Erträge damit verbunden sein müssen.

Im Bereich der Finanzierungsförderung für den Mittelstand ist die Gesetzgebungskompetenz ausreichend umfassend für die Länder. Das ist nicht zuletzt aufgrund der horizontalen Beihilferegelung der Fall, die ein entsprechendes Aktionsfeld für die Länder belässt. Die Länder profitieren auch von einer entsprechenden Förderung im Sinne der Ertragskompetenz, weil nur die KMU Förde-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rungsempfänger sind, die innerhalb der Jurisdiktion angesiedelt sind. Freilich ist dennoch fraglich, ob derartige Förderprogramme tatsächlich hilfreich sind oder nur zu Mitnahmeeffekten führen.

Dieselbe Bewertung gilt für die Existenzgründung. Auch hier ist die Gesetzgebungskompetenz in den Händen der Länder und sie können sich eine langfristige Ertragssteigerung erhoffen, wenn sie eine erfolgreiche Ansiedlung verfolgen. Allerdings gilt auch in diesem Bereich, wie in allen anderen auch, dass die ausdifferenzierten Finanzausgleichsysteme zwischen Bund und Ländern, zwischen den Ländern sowie innerhalb der Länder die Ertragskompetenz deutlich einschränken und damit einen starken Systemwettbewerb verhindern.

Nach dieser Betrachtung bleiben folgende drei Handlungsfelder interessant für eine Betrachtung der Mittelstandspolitik: Die Raumordnung und Flächenpolitik, die Finanzierungsförderung sowie die Existenzgründung. Im Folgenden werden die beiden Felder Raumordnungspolitik und Existenzgründung näher untersucht. In beiden Bereichen lassen sich eine Reihe von Indikatoren bilden, anhand derer der Erfolg entsprechender Programme zu messen wäre. Allerdings stehen für beide Bereiche entsprechend detaillierte Wirkungsanalysen auf breiter Basis noch aus.

E. Das Handlungsfeld Raumordnung und Flächenpolitik

I. Relevanz für den Mittelstand

Raumordnung und Flächenpolitik bezieht sich im Kontext der Mittelstandspolitik auf die Bereitstellung von Gewerbe- und Industriegebieten für die Ansiedlung von Unternehmen. Sie ist von ausgeprägter Relevanz für Ansiedlungsentscheidungen, denn für Investoren ist häufig eine zeitnahe Bereitstellung von geeigneten Flächen entscheidend für die Standortwahl. Das gilt genauso für mittelständische Betriebe wie für große Unternehmen (siehe *Grabow et al.* 1995).

II. Gesetzgebungskompetenz der Länder und Mehrebenenproblematik

In Bezug auf die Gesetzgebungskompetenz nehmen die Länder eine wichtige Rolle neben den Kommunen ein. Der Bund spielt nur in den Fachplanungen (z. B. Verkehrswegeplanung) eine zentrale Rolle. Da die Kommunen untereinander in Konkurrenz um die Ansiedlung von Unternehmen stehen, muss das Land die übergeordneten Interessen vertreten. So ist es Aufgabe der Landesplanung natürliche Ressourcen (in Form von Naturparks, Biosphärenreservate, Vogelschutzgebiete etc.) zur Verfügung zu stellen und langfristig zu sichern. Die Länder stoßen mit dieser langfristigen Perspektive auf die kurzfristig ausgerichteten Entwicklungs-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

interessen der Kommunen. In der Gegenstrompraxis der Planung übernimmt die Regionalplanung dabei eine vermittelnde Position. Die Raumordnung und die ihr untergeordnete Flächenpolitik ist damit durch eine enge Verflechtung gekennzeichnet.

III. Ertragskompetenz der Länder und Mehrebenenproblematik

Die Länder profitieren zwar grundsätzlich von einer offensiven Flächenpolitik, aber aufgrund der vielfältigen Verflechtungen bei den Steuereinnahmen sowohl aus der Einkommen- als auch aus der Körperschaftsteuer sowie über die Gewerbesteuerumlage, hält sich dies in Grenzen. Darüber hinaus schränkt der Länderfinanzausgleich auch die Folgen einer wenig an den Bedürfnissen der Unternehmen ausgerichteten Raumordnungspolitik ein.

Allerdings offenbart kein Bundesland eine ausgeprägte Zurückhaltung bei der Flächenpolitik. Das Zusammenspiel von Kommunen und Land scheint eher zur einer ausgeprägten Überausweisung zu führen: Das belegen nicht nur die Gewerbeflächen, die nach der deutschen Einheit in den neuen Ländern entstanden, sondern auch zahlreiche Flächen in Nordhessen und Nordrhein-Westfalen. Das Motiv für die massiven Ausweisungen ist in den Anreizen für die Kommunen zu suchen, die damit ihre Einnahmesituation verbessern können.

IV. Fazit: Starker versus schwacher Systemwettbewerb

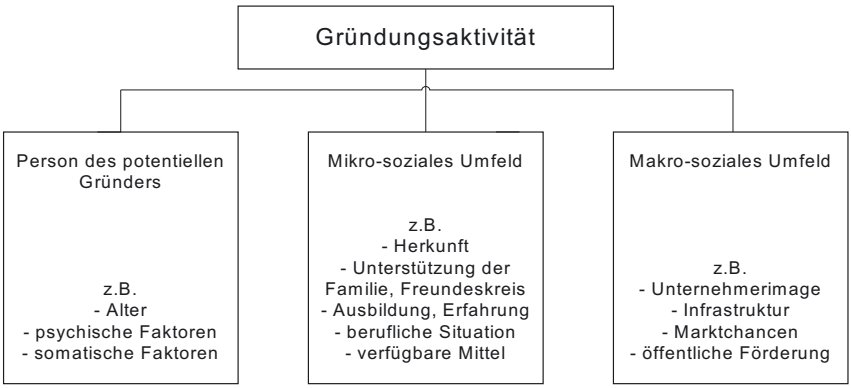
Im Bereich der Raumplanung existiert damit trotz umfangreicher Gesetzgebungskompetenz nur ein schwacher Systemwettbewerb. Für einen Systemwettbewerb starker Prägung mangelt es an einer ausreichend starken Ertragskompetenz der Länder.

F. Das Handlungsfeld Existenzgründungsförderung

I. Relevanz für den Mittelstand

Die Existenzgründungsförderung entfaltet eine hohe Relevanz für den Mittelstand, allerdings ist die Wirkung öffentlicher Mittelstandspolitik in Form von Existenzgründungsförderungen nur schwer zu evaluieren. Generell sind Gründungsaktivitäten bedingt sowohl durch intrapersonelle Faktoren (Alter, psychische Faktoren, etc.) als auch durch interpersonellen Faktoren (Unterstützung durch Freunde, Familie, etc.) und hängen ab vom makro-sozialen Umfeld. Erst in letzterem Bereich spielt auch die öffentliche Förderung eine Rolle (vgl. Abbildung 2).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Quelle: *Müller,* K. 2001, S. 33 m. w. N.

Abbildung 2: Die Bedingtheit von Gründungsaktivitäten

Möglichkeiten zur Förderung von Existenzgründungen bestehen für die Länder auf vielfältige Weise. Im Allgemeinen unterscheidet man zwischen der indirekten Förderung (Schulungen, Informationsbereitstellung, Beratung bis hin zu Gründerzentren) und der direkten Förderung (Darlehen, Zuschüsse, Bürgschaften, Beteiligungen, Steuererleichterungen).

Ein beispielhafter Vergleich der Mittelstandsberichte der Länder Niedersachsen und Bayern zeigt, dass der Mittelstandsbericht von Niedersachsen weder die Programme selbst noch den Einfluss der Mittelstandspolitik des Landes ausweist (vgl. *Niedersachsen* 2002). Der bayerische Bericht dokumentiert zwar ausführlich die Fördermaßnahmen und -programme, unterlässt aber ebenfalls eine Wirkungskontrolle (vgl. *Bayern* 2000).[11] Das ist insofern erstaunlich als die Länder grundsätzlich an der Frage interessiert sein sollten, ob ihre Mittelstandspolitik erfolgreich ist. Eine regelmäßige Evaluation sollte deshalb der methodischen Schwierigkeiten zum Trotz vorgenommen werden.

II. Gesetzgebungskompetenz und Mehrebenenproblematik

Die Länder haben die Gesetzgebungskompetenz für Existenzgründungsprogramme und nutzen dies durch eine Vielzahl an Angeboten. Dabei wählen sie durchaus unterschiedliche Parameter aus, auch wenn gilt, dass diese sich im Bereich der Darlehen und Bürgschaften nicht wesentlich unterscheiden.

[11] Mit Bayern ist ein Land gewählt, dass als recht aktiv in der Mittelstandspolitik gilt. Niedersachsen rechnet man (bisher) eher zu den weniger aktiven Bundesländern in der Mittelstandspolitik.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3

Darlehen und Bürgschaften für Existenzgründungen in Niedersachsen

	Förderprogramm	Ausgestaltung
Darlehen	Niedersachsenkredit	96%-ige Auszahlung, diverse Varianten für Laufzeit, Tilgung und Zinsen, für Beträge von 30.000 – 1 Mio. EUR
	Niedersachsen-Kleinkredit	Versorgt kleine Gründer und Unternehmen mit Liquidität: 5.000 – 30.000 EUR
	Niedersachsen-Innovations-Kredit	Ergänzt die Innovationsförderung des Landes um Kredite mit marktgerechten Hausbanken-margen
Bürgschaften	Von der NBB in Verbindung mit dem Niedersachsen-Kredit	Einführung risikogerechter Zinsen für den Niedersachsenkredit, Unterlegung mit Bürgschaft, Einfluss auf die Besicherungsklasse

Quelle: *Niedersachsen* 2003, aktuelle Daten unter NBB.

Tabelle 4

Darlehen und Bürgschaften für Existenzgründungen in Bayern

	Förderprogramm	Ausgestaltung
Darlehen	Bayrisches Mittelstands-kreditprogramm (MKP)	Förderfähige Vorhaben für Investitionen dürfen 31.250 EUR nicht unter- und 1,1 Mio EUR nicht überschreiten
	Ergänzungsdarlehen der LFA bei Gründung; für Geförderte durch das Mit-telstandskreditprogramm	Mindestbetrag 2.500,00 EUR
	Ergänzungsdarlehen der FfA Normalkonditionen	Bei Nichtförderung durch das MKP: min. 100.000,00 EUR, max. 5 Mio. EUR; Finanzierung von maximal 80% des Vorhabens
Bürgschaften	System öffentlicher Bürgschaften	Wird zusammen mit einem Darlehen über die Hausbank beantragt; es existieren diverse Kreditgarantie-gemeinschaften für verschiedene Branchen

Quelle: *Bayern* 2000.

Die Mehrebenenproblematik zeigt sich in diesen Bereichen daran, dass neben den Landesprogrammen auch Programme der Kreditanstalt für Wiederaufbau oder des Bundesministeriums für Bildung und Forschung existieren. Zumindest die Programme der KfW sollen deutlich ausgebaut werden. Die Länder können zum Teil auf diesen Programmen aufsatteln, verlieren dadurch aber natürlich deutlich an Einfluss auf die Gestaltungsparameter.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. Ertragskompetenz und Mehrebenenproblematik

Bei der Ertragskompetenz spielt die Steuerverflechtung eine zentrale Rolle. Die Länder haben über die Gemeinschaftssteuern Anteil an den Einnahmen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer, an der Umsatzsteuer sowie über den Gewerbsteueranteil an der Gewerbesteuer. Unabhängig von der genauen Form der Unternehmensgründung partizipieren die Länder also nur am Erfolg. Ähnlich wie bei der Gesetzgebungskompetenz tritt auch hier eine Mehrebenenproblematik auf, welche die Anreizsituation der Länder verwässert und es nicht zu einem Entdeckungsprozess kommen lässt.

IV. Fazit: Schwacher versus starker Systemwettbewerb

Da die Länder weder eine vollumfängliche Gesetzgebungskompetenz innehaben, noch in vollem Umfang von den Erträgen ihrer Maßnahmen profitieren, findet kein Systemwettbewerb starken Ausmaßes statt. Es kommt nur zu einem schwachen Systemwettbewerb, bei dem die Politiker zwar noch einen Anreiz haben, Erfolge bei der Ansiedlung zu erreichen und zu kommunizieren, aber nicht unbedingt an einer stetigen ausgabenintensiven Politik der Existenzgründungsförderung für den Mittelstand interessiert sind.

G. Ergebnis und Ausblick

Selbst in zwei Handlungsfeldern, in denen die Gesetzgebungskompetenz weitgehend bei den Ländern liegt, ist nur ein Systemwettbewerb schwacher Prägung zu diagnostizieren – wenn man also folgert, dass es einen Wettbewerb zwischen Bundesländern doch gebe (siehe *Berthold* in diesem Band), muss man einschränkend hinzufügen, dass es sich nicht um einen Wettbewerb als Entdeckungsprozess im ursprünglichen Sinn handelt, sondern lediglich um ein Wettbewerbsresidual. Für einen starken Systemwettbewerb mangelt es an hinreichender Entflechtung sowie an einer stärkeren Ertragskompetenz im Sinne einer direkten und umfassenden Einnahmesteigerung durch Maßnahmen der Mittelstandspolitik.

Die starken Verflechtungen sowohl bei den Steuerverbünden als auch bei den Ausgaben, z. B. den Gemeinschaftsaufgaben, verhindern einen Entdeckungswettbewerb der Länder. Stattdessen kommt es lediglich in dem Maße zu einem Wettbewerb, in dem es für auf Wiederwahl bedachte Politiker zweckdienlich ist, Erfolge in der Mittelstandspolitik vorzuweisen. Das Ergebnis dieses Beitrags ist damit, dass ein Wettbewerb der Bundesländer in der Mittelstandspolitik nur in Ansätzen existiert. Wenn man den Wettbewerb zu fördern beabsichtigt, wäre es deshalb sinnvoll, bei der Neuordnung des Länderfinanzausgleichs ab 2020 größere Abweichungen zuzulassen. Das würde mit einem Wechsel vom *kooperativen Föderalismus* zu einem *kooperativen Wettbewerbsföderalismus* einhergehen. Letzterer wäre als

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zwischenform zum Wettbewerbsföderalismus zu verstehen, der darauf verzichtet, vollumfänglich Mischfinanzierung sowie Trennsysteme bei der Besteuerung und Steuerwettbewerb einzurichten (*Pohl* 2005). Dafür sind die umverteilenden Elemente des Finanzausgleichs graduell zu reduzieren und mehr Spielräume für eigenständige Lösungen zu schaffen. Ein gradueller Übergang hat den Vorteil, dass die Gebietskörperschaften bei zunehmender Globalisierung und damit sich schnell verändernden Problemlagen auch schneller mit eigenen Problemlösungen reagieren können, um als Standort für Arbeitskräfte und Unternehmen attraktiv zu bleiben. Derartige Lösungen finden sich schneller auf den unteren Ebenen, die näher an den Präferenzen der Bürger operieren, als auf den höheren Ebenen. Dort müssen sie aber auch direkt zu Einnahme- und Ausgabenströmen führen, damit die Entscheidungsfolgen auch den Entscheidungsträgern angelastet werden können. Damit verbessert sich auch der direkte Bezug von Leistung und Gegenleistung gemäß Äquivalenzprinzip. Das fördert das Leistungsbewusstsein und verringert die Wahrscheinlichkeit einer ruinösen Konkurrenz, weil Bürger und Unternehmer sich durchaus des bereitgestellten Leistungsniveaus bewusst sind und positive Zahlungsbereitschaften für diese aufweisen. Es entsteht ein engerer Bezug zwischen steuerlicher Leistung und staatlicher Gegenleistung und die föderale Ebene, die empfängt und leistet, ist gut erkennbar. Auf diese Weise dürfte es zu einem fruchtbaren, wenn auch begrenzten Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften kommen. Es ist allerdings fraglich, ob die eingangs angesprochenen normativen Vorgaben des Grundgesetzes den Wechsel zu einem kooperativen Wettbewerbsföderalismus decken.

Literatur

Berthold, N. / *Neumann*, M. (2004): Ballungsprozesse im Standortwettbewerb der deutschen Bundesländer, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik an der Universität Würzburg Nr. 71, 2004.

Berthold, N. / *Neumann*, M. (2004b): Europäische Strukturpolitik – Gift für rückständige Regionen? Wirtschaftwissenschaftliche Beiträge Nr. 74 der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät.

Bizer, K. / *Sesselmeier,* W. (2004): Reformprojekt Deutschland, Darmstadt.

Blankart, C. (1996)*:* Braucht Europa mehr zentralstaatliche Koordination? In: Wirtschaftsdienst, H. 2, 87 – 91.

Büttner, T. (2001): Empirie des Steuerwettbewerbs: Zum Stand der Forschung, in: Müller, Walter / Fromm, Oliver / Hansjürgens, Bernd (Hrsg.) (2001): Regeln für den europäischen Systemwettbewerb, Marburg, 53 – 70.

Bundesministerium der Finanzen (2003a): Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich, Fachblick: Steuerquoten, Abgabequoten, Tarife.

– (2003b): Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs – Maßstäbegesetz und Solidarpaktfortführungsgesetz, Bd. 73 der BMF-Schriftenreihe.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Cap Gemini Ernst & Young (2002): Studie Standortattraktivität: Die Unternehmerfreundlichkeit der Bundesländer im Vergleich.

Eickhoff, N. (2003): Globalisierung, institutioneller Wettbewerb und nationale Wirtschaftspolitik, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Universität Potsdam Nr. 52.

Ewringmann, D. / *Thöne,* M. (2002): Die europäische Beihilfeaufsicht im Umweltschutz, Berlin 2002.

Feld, L. P. / *Kirchgässner,* G. (2001): Vor- und Nachteile des internationalen Steuerwettberbs, in: Müller, Walter / Fromm, Oliver / Hansjürgens, Bernd (Hrsg.) (2001): Regeln für den europäischen Systemwettbewerb, Marburg, 21 – 51.

Grabow, B. / *Henckel*, D. / *Hollbach-Grömig*, B. (1995): Weiche Standortfaktoren, Berlin: Dt. Gemeindeverlag.

Kerber, W. (1999): Wettbewerbspolitik als nationale und internationale Aufgabe, in: Apolte, T. / Caspars, R. / Welfens P. J. J. (Hrsg.): Standortwettbewerb, wirtschaftspolitische Rationalität und internationale Ordnungspolitik, Baden-Baden, 241 – 269.

– (2003): Wettbewerbsföderalismus als Integrationskonzept für die Europäische Union, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 4 (1), 43 – 64.

Kerber, W. / *Budzinski*, O. (2003): Towards a Differentiated Analysis of Competition of Competition Laws, Zeitschrift für Wettbewerbsrecht, Vol. 1 (4), 411 – 448.

Mdanat, M. / *Bizer,* K. (2005): Export and Economic Growth, in: Jorden: A Causality Analysis, mimeo, Universität Göttingen.

Müller, K. (2001): Vergleich der Existenzgründungsförderung im Handwerk in den einzelnen Bundesländern unter besonderer Berücksichtigung Bayerns, Seminar für Handwerkswesen, Universität Göttingen.

Müller, W. (2001): Einführung und Überblick, in: Müller, Walter / Fromm, Oliver / Hansjürgens, Bernd (Hrsg.) (2001): Regeln für den europäischen Systemwettbewerb, Marburg, 11 – 17.

Müller, W. / *Fromm*, O. / *Hansjürgens*, B. (Hrsg.) (2001): Regeln für den europäischen Systemwettbewerb, Marburg.

Pohl, R. (2005): Die Reform der föderalen Finanzverfassung: Wünsche und Wirklichkeit, in: Wirtschaftsdienst 2, 85 – 92.

Sinn, H. W. (1995): Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik, in: Wirtschaftsdienst, H. 5, 240 – 249.

Tiebout, C. (1956): A pure theory of local expenditures. Journal of political economy, Vol. LXIV, S. 416 – 424.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hochschulsysteme im Wettbewerb: Ein Vergleich zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den USA

Von *Horst Gischer,* Magdeburg* und *Fritz Helmedag,* Chemnitz**

Abstract

In Germany, both the education and the university system are often characterized as being inefficient and non-competitive. Compared to the U.S., German students are frequently lamented to be too old and, yet, lack the necessary skills when starting their professional careers. However, looking more closely into the underlying conditions of the university systems, we find that the American model of higher education is not generally superior to the German one. The indisputable advantages of the American system are especially due to private universities' strong financial backbone and, hence, the privileged relation between educational staff and students. Therefore, to improve the attractiveness of German universities, increased financial support – as e.g. by introducing tuition fees – and taking some administrative burdens from the teaching body are of highest priority.

A. Hochschulpolitik in der Diskussion

Die gegenwärtige Diskussion über den Zustand sowie die mutmaßlich notwendigen strukturellen Veränderungen des deutschen Hochschulsystems findet auf unterschiedlichen thematischen Ebenen statt. Nach dem jüngsten Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur grundsätzlichen Zulässigkeit von Studiengebühren ist zunächst einmal die Kontroverse um die Finanzierung der deutschen Universitäten und Fachhochschulen in eine neue Phase eingetreten. Nunmehr besteht die Möglichkeit, ganz nach angelsächsischem, insbesondere nordamerikanischem Vorbild, marktorientierte Anreize in ein bis dato beinahe ausschließlich bürokratisch-verwaltungstechnisch organisiertes Umfeld einzuführen. Im Mittelpunkt der Finanzierungsdebatte steht die möglichst effiziente Allokation der Angebotsressourcen einer Hochschule sowie der dazu passenden Studienplatznachfrage. Eine andere

* Prof. Dr. *Horst Gischer*, Fakultät für Wirtschaftswissenschaft, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, Universitätsplatz 2, 39106 Magdeburg.

** Prof. Dr. *Fritz Helmedag*, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, Technische Universität Chemnitz, Reichenhainer Str. 39, 09126 Chemnitz.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dimension der öffentlichen und politischen Auseinandersetzung hingegen wird durch das Stichwort „Eliteuniversität“ angesprochen, wobei sich die bereits vorliegenden Diskussionsbeiträge nicht gänzlich von der Finanzierungsfrage lösen lassen. Die von der amtierenden Bundesregierung angestoßene Initiative zur Förderung der akademischen Elite findet ihre institutionellen Vorbilder wiederum fast ausnahmslos jenseits des Atlantik, wobei primär auf die vorgeblich überlegene Leistungsfähigkeit amerikanischer Spitzenuniversitäten im Vergleich zu den deutschen Hochschulen verwiesen wird. Letztendlich führen indes beide – nur sehr grob skizzierten – Diskussionslinien in ihrer Konsequenz zu Forderungen nach einer umfassenden Reformierung der deutschen Universitätslandschaft – notabene nach amerikanischem Muster.

Das vorliegende Referat fügt der beschriebenen Debatte eine weitere Facette hinzu, ohne jedoch die grundlegenden Probleme und Fragen umfassend zu lösen bzw. zu beantworten. Freilich fokussiert unsere Argumentation die impliziten Annahmen der anhaltenden Kontroversen. Der Titel des Beitrages lässt sich in zweierlei Weise interpretieren: Zum einen könnte der jeweils inländische Wettbewerb der Hochschulen untereinander sowie zu alternativen Fortbildungsinstitutionen beleuchtet werden, zum anderen ist die grenzüberschreitende Analyse der Vor- und Nachteile nationaler Organisationsformen möglich.

Eine weitere Differenzierungsmöglichkeit betrifft die Betrachtungsperspektive. Die Sicht des Lehrenden an einer Hochschule kann sich von der des Studierenden signifikant unterscheiden, nicht jede Verbesserung der Arbeitsbedingungen des Lehrkörpers führt auch zu einem damit einhergehenden Qualitätszuwachs im Studienumfeld. Mithin wäre es zunächst einmal gar nicht eindeutig zu klären, ob eine – wie auch immer im Detail ausgestaltete – „Eliteuniversität“ sowohl für Lehrende als auch für Studierende wirklich erstrebenswert ist; womöglich profitiert das Lehrpersonal weit mehr als die Studentenschaft.

In jedem Falle geht der Formulierung etwaiger hochschulpolitischer Anpassungsforderungen die kritische Bestandsaufnahme voraus. Diese scheint uns allerdings in der häufig allenfalls pseudowissenschaftlich geführten Auseinandersetzung breitflächig zu fehlen. Wo liegen die primären Stärken und Schwächen der Hochschulen in Deutschland einerseits und den USA andererseits? Lassen sich die Systeme ohne weitere Einschränkungen überhaupt miteinander vergleichen? Bedeutet eine anerkannte Kompetenz in der Forschung ipso facto eine ebenso uneingeschränkte Leistungsfähigkeit in der Lehre? Lassen sich „die“ Universitäten in Deutschland oder „die“ Universitäten in den USA überhaupt undifferenziert charakterisieren? Die folgenden Ausführungen versuchen angesichts der Vielschichtigkeit der exemplarisch aufgeworfenen Fragen, stilisierte Fakten zu einer Auswahl aus unserer Sicht konstituierender Elemente eines Hochschulsystems zu liefern. Darauf aufbauend werden zum einen eine qualitative Einschätzung des gegenwärtigen Standes der Debatte geliefert und zum anderen Vorschläge für den weiteren Fortgang des offenbar unabwendbaren Neuordnungsprozesses gemacht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Letztendlich stehen in einem – ökonomisch interpretierten – Wettbewerbsprozess alternative Allokationen zur Auswahl, freilich umfassen diese im Unterschied zur traditionellen mikrotheoretischen Analyse in der Regel mehr Kriterien als nur den (Markt-)Preis und die bei diesem Preis insgesamt umgesetzte (Güter-)Menge. Die in der Markttheorie gängige Annahme (mehr oder weniger) vollkommener Märkte bzw. homogener Güter kann für eine Betrachtung von Hochschulsystemen kaum sinnvoll sein. Mithin liegt die Crux der Auseinandersetzung in der Formulierung einer grundsätzlich anzustrebenden Zielgröße.

Folgt man einem Teil der öffentlichen Verlautbarungen, beispielsweise aus den Länderkultusministerien oder auch dem Bundesbildungsministerium, so sollte ein deutlich höherer Anteil eines Einschulungsjahrganges in Deutschland am Ende seiner Ausbildungskarriere einen Hochschulabschluss aufweisen als bisher (ca. 16 %)[1]. Je nach konkreter Formulierung der angestrebten Abschlussquote würde dies allerdings eine nicht unerhebliche Ausweitung der *Lehr*kapazitäten an den deutschen Hochschulen erfordern. Andererseits wird u. a. von prominenten Vertretern der gleichen Institutionen, aber auch von Seiten der Spitzenverbände der deutschen Industrie, der vermeintliche Nachholbedarf in der Grundlagenforschung sowie der Förderung wissenschaftlicher Eliten beklagt. Korrekturen dieses Zustandes erforderten hingegen zusätzliche *Forschungs*kapazitäten, die – bei näherer Betrachtung – in der Regel mit expliziten Freistellungen von Lehrverpflichtungen einhergehen. Stellt man allerdings diesen häufig ebenso unreflektiert wie öffentlichkeitswirksam vorgetragenen Forderungen die faktische Entwicklung der Etatansätze für Hochschulausbildung gegenüber, fühlt man sich unwillkürlich an Karl May erinnert: „Bleichgesicht sprechen mit gespaltener Zunge“. Die sodann unmittelbar folgenden Schuldzuweisungen der ertappten Politiker mit Hinweis auf die unklaren Kompetenzen infolge des deutschen Föderalismusproblems helfen weder den Studierenden noch den Lehrenden weiter. Einigkeit besteht indes alsbald über die dringend einzuleitenden Konsequenzen: Reformen müssen her! Aber welche? Auf der ersten Woge des euphorischen Aufbruchs sind die Ansatzpunkte schnell gefunden, sie entpuppen sich als die „üblichen Verdächtigen“: mehr Wettbewerb, mehr Eigenverantwortung, mehr Markt u.ä.m. Auch das Vorbild kann zügig ausgemacht werden: die Vereinigten Staaten von Amerika. Stellen wir uns also dem Vergleich.

B. Das amerikanische System: Der erste Blick trügt

Die beeindruckende Zahl der jährlichen Studienabschlüsse in den USA wird regelmäßig als Beleg für den Bildungsrückstand in der Bundesrepublik Deutschland herangezogen. In der Tat sind die Relationen bemerkenswert: In Deutschland haben im Jahr 2003 knapp 220.000 Studierende ihr Studium erfolgreich abge-

[1] Vgl. *Mayer* (2004), S. 540.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schlossen[2], während in den USA mehr als die zehnfache Zahl an Absolventen eine Hochschule mit einem Zertifikat verlässt.[3] Selbstverständlich sind die absoluten Zahlen allein wenig aussagefähig, aber selbst nach Bereinigung um die Bevölkerungszahlen bzw. die Gesamtzahl der Studierenden fallen die amerikanischen Resultate auf den ersten Blick weitaus günstiger aus. In Deutschland kommen auf 1.000 Einwohner weniger als drei erfolgreiche Studienabschlüsse pro Jahr, in den Vereinigten Staaten hingegen rd. neun. Während in den USA knapp 16 % der Studierenden jährlich ihr Studium beenden, beträgt der Anteil in Deutschland wenig mehr als 1 %. Da es keine unmittelbaren Hinweise für eine systematische intellektuelle Unterlegenheit deutscher Kinder und Jugendlicher im Vergleich zu ihren amerikanischen Altersgenossen gibt, spricht zunächst einiges für die größere Effektivität des amerikanischen (Hoch-)Schulsystems.

Bei genauerem Hinsehen relativieren sich die Ergebnisse jedoch erheblich. An erster Stelle ist die Frage zu beantworten, was als Hochschulabschluss angesehen werden soll. In Deutschland zählt das Statistische Bundesamt zunächst das Universitätsdiplom sowie den Fachhochschulabschluss und ergänzt diese Zahlen um die angehenden Lehrerinnen und Lehrer sowie die Absolventen der neu eingeführten Bachelor- bzw. Masterstudiengänge. Weiterhin sind in den Abschlusszahlen die erfolgreich beendeten Promotionsverfahren enthalten, die im Jahr 2003 immerhin 11 % aller Absolventen ausmachten. Nicht angerechnet werden hingegen die Abschlusszahlen hochschulähnlicher Institute wie z. B. der Berufsakademien, die vornehmlich in Baden-Württemberg und Berlin eine durchaus attraktive Alternative zum „reinen“ Hochschulstudium darstellen. Ebenfalls unberücksichtigt bleiben die berufsbegleitenden Ausbildungsformen mit – zumindest teilweise – akademischem Charakter, hier sei etwa auf die Verwaltungs- und Wirtschaftsakademien verwiesen.

Legt man den amerikanischen Zahlen die deutschen Qualifikationskriterien zugrunde, so können lediglich die Bachelor- und Masterabschlüsse (rd. 1,7 Millionen) sowie die Promotionen (ca. 45.000) als grundsätzlich gleichwertig angesehen werden. Es ist auffällig, dass der Anteil der vergebenen Doktortitel an der Gesamtzahl der Abschlüsse mit etwa 2 % in den USA bedeutend niedriger liegt als in Deutschland. Darüber hinaus wird deutlich, dass beinahe ein Viertel aller Absolventen amerikanischer Hochschulen Zertifikate erhalten, für die kein deutsches Pendant existiert (sog. Associate- oder First professional-Studiengänge). Würde man stattdessen für die deutschen Verhältnisse die z. T. mehr als dreijährigen, dual organisierten, Berufsausbildungen (rd. 513.000 im Jahr 2002[4]) sowie die Abschlüsse der Industrie- bzw. Handwerksmeister und Fachwirte (ca. 103.000 im Jahr 2002[5]) berücksichtigen, ergäbe sich eine spürbar bessere Bilanz, jetzt wären be-

2 Vgl. *Statistisches Bundesamt* (2004).

3 Vgl. *Statistical Abstract of the United States* (2003), im Jahr 2001 wurden rd. 2.416.000 Absolventen registriert.

4 *Bundesministerium für Bildung und Forschung* (2004), S. 87.

5 *Bundesministerium für Bildung und Forschung* (2004), S. 175.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zogen auf 1.000 Einwohner rd. zehn qualitativ z. T. hochwertige Ausbildungsabschlüsse pro Jahr zu verzeichnen – mithin wäre (zahlenmäßig) ein mit den USA vergleichbares Niveau zu konstatieren.

Streng genommen müsste man die amerikanischen Zahlen sogar noch weiter hinterfragen, da sich hinter den Bachelor-Degrees höchst unterschiedliche Studienformen verbergen können, die im Einzelfall nur sehr großzügig als Hochschulstudium deutschen Standards angesehen werden dürften (sog. Liberal Arts Schools)[6]. Dieser Unterscheidung werden wir allerdings erst in einem späteren Abschnitt größere Aufmerksamkeit widmen, für die Ausgangsthese kann unter Berücksichtigung der hier beschriebenen Ergänzungen festgehalten werden, dass im amerikanischen Hochschulsystem Ausbildungsleistungen erbracht werden, die in Deutschland in abweichender Form organisiert sind.

Setzt man ergänzend an der tatsächlichen Qualität des absolvierten Studiums an, nivellieren sich die vermeintlichen Unterschiede zusätzlich. In diesem Zusammenhang gilt es, die abweichende Organisation der *Schul*ausbildung in die Betrachtung einzubeziehen. Im Gegensatz zu den Gepflogenheiten in Deutschland existiert in den USA streng genommen kein Leistungsfähigkeitsnachweis für die Aufnahme eines Hochschulstudiums. Formal wird zwar der High School-Abschluss verlangt, dieser ist aber faktisch beinahe „automatisch“ erreichbar, da an amerikanischen High Schools Durchfallquoten weitgehend unbekannt sind.[7] Damit einhergehend kann für einen großen Anteil der Studienabsolventen, insbesondere mit Associate- bzw. Bachelor-Degrees, allenfalls von einer sehr eingeschränkt wissenschaftlich fundierten Ausbildung ausgegangen werden.[8]

Als erstes Zwischenergebnis lässt sich festhalten, dass der durchschnittliche Ausbildungsstand der deutschen Hochschulabsolventen keinen Vergleich mit dem amerikanischen Niveau zu scheuen braucht. Im Gegenteil, insbesondere das deutsche Fachhochschulstudium, das am ehesten mit den Bachelor-Programmen amerikanischer Institutionen vergleichbar ist[9], darf aufgrund der wesentlich breiteren Fundierung wohl eher als qualitativ hochwertiger angesehen werden. Das amerikanische (Hochschul-)System „produziert“ zwar quantitativ mehr „Output“, jedoch schafft das in Deutschland alternativ angebotene duale Ausbildungsverfahren in großem Maße hohe Qualifikationsniveaus außerhalb der Hochschulen.

---

6 Vgl. etwa *Reuter* (2003), S. 32.

7 Vgl. *Kohl* (2002), S. 4.

8 *Kohl* (2002), S. 5, spricht explizit von knapp drei Vierteln aller amerikanischen Studierenden, die während ihrer Ausbildung nicht mit wissenschaftlichen Arbeiten in Berührung gekommen sind.

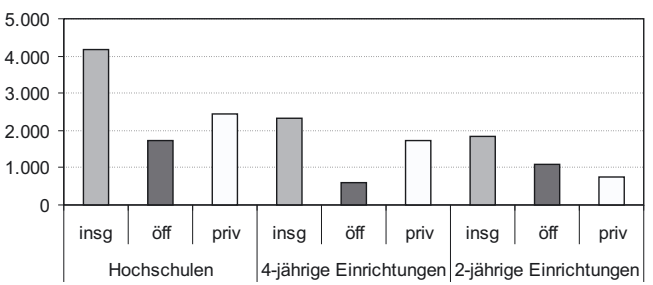
9 So bspw. bei *Rothfuß* (1997), S. 69.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

C. Quantitative Aspekte

I. Hochschulstruktur und Studierende

Die Attraktivität von Hochschulsystemen lässt sich aus zwei Perspektiven beleuchten, aus der Sicht der Lehrenden und aus dem Blickwinkel der Lernenden. Allerdings gehen hier die Beurteilungsanforderungen – zumindest teilweise – in die gleiche Richtung. Bevor wir ins Detail gehen, soll zunächst eine etwas präzisere Auseinandersetzung mit der grundsätzlichen Organisation des amerikanischen Hochschulwesens vorangestellt werden. Wir beschränken uns dabei, allein aus Gründen der Vergleichbarkeit mit dem deutschen System, auf die sog. „2-year and 4-year degree granting institutions", d. h. auf Einrichtungen, die zumindest einen Bachelor-Abschluss vergeben. Schaubild 1 verschafft einen kursorischen Eindruck von den Gegebenheiten im Jahr 2002. In den USA haben demnach knapp 4.200 Hochschulen etwa 16 Mio. Studierende ausgebildet. Im Gegensatz zu den deutschen Gepflogenheiten, ist die Aufteilung auf (primär) öffentlich und (großenteils) privat finanzierte Einrichtungen von Bedeutung. Man erkennt, dass beinahe 60 % der Hochschulen dem privaten Bereich zugerechnet werden können, wobei der öffentliche Anteil bei den „zweijährigen" Einrichtungen mit rd. 60 % deutlich höher ist als bei den „vierjährigen" Einrichtungen (ca. 26 %)[10]. Zahlenmäßig überwiegen die auf längere Studienprogramme ausgerichteten Hochschulen, sie machen etwa 56 % aller Einrichtungen aus. Auch die weit überwiegende Mehrzahl der privaten Hochschulen hat sich in diesem Segment platziert, ca. 74 % aller „vierjährigen" Institutionen sind nichtöffentlich organisiert, davon bieten rd. 70 % neben dem Bachelor- auch zumindest einen Master-Abschluss an.



Quelle: *National Center for Education Statistics.*

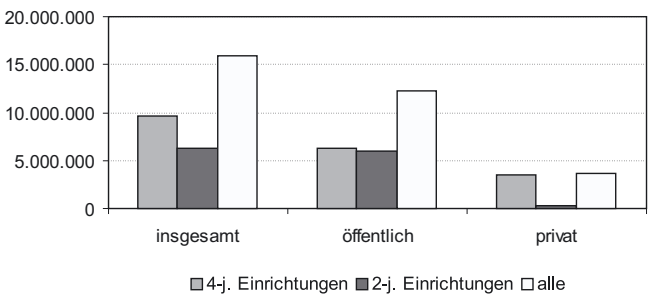
Schaubild 1: Hochschulstruktur in den USA

Betrachten wir die auf diese Struktur entfallenden Studierendenzahlen (siehe Schaubild 2 bzw. Schaubild 3). Von den rd. 16 Mio. Studierenden im Jahr 2002

[10] Der typische vierjährige Abschluss ist der Master-Degree.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sind ca. 10 Mio. Studenten (oder gut 64 %) an „vierjährigen“ Einrichtungen eingeschrieben, nur etwa 6 Mio. Studierende (rd. 36 %) haben sich für eine „zweijährige“ Bildungsinstitution entschieden. Interessant sind darüber hinaus die unterschiedlichen Gewichte der öffentlichen bzw. privaten Hochschulen in dem jeweiligen Subsegment. Insgesamt studieren mehr als drei Viertel aller an amerikanischen Hochschulen eingeschriebenen Personen an öffentlichen Einrichtungen, lediglich knapp ein Viertel der Studierenden (ca. 3,7 Mio.) haben sich hingegen für eine private Institution entschieden. Vor allem bei den „vierjährigen“ Einrichtungen sind die Unterschiede bemerkenswert, hier beträgt der Anteil der Studierenden an öffentlichen Hochschulen etwa 65 %, der Anteil an der Gesamtzahl der „vierjährigen“ Einrichtungen allerdings – wie schon erwähnt – lediglich etwa 26 %. Die Bedeutung privater Bildungsanbieter im Bereich der „zweijährigen“ Institutionen ist mehr oder weniger vernachlässigbar, weniger als 5 % der Studierenden in diesem Segment sind an einer privaten Hochschule eingeschrieben.[11]



Quelle: *National Center for Education Statistics*.

Schaubild 2: Studierende an amerikanischen Hochschulen (I)

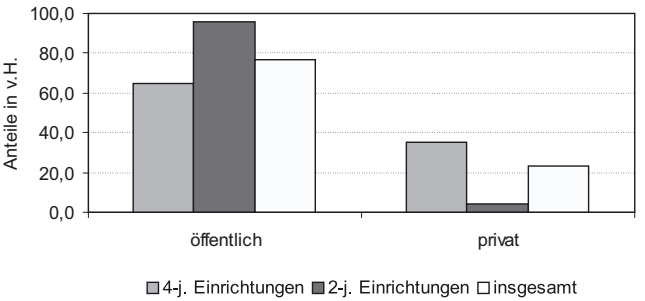
Das deutsche Hochschulsystem ist weniger detailliert gegliedert. Vor allem die privaten Studieninstitutionen spielen (noch) keine Rolle, der tertiäre Bildungssektor wird beinahe ausschließlich öffentlich finanziert. Unterschieden wird grundsätzlich nach Universitäten einerseits und Fachhochschulen andererseits.[12] Von

[11] Es sei an dieser Stelle noch einmal ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das amerikanische Hochschulsystem noch wesentlich detaillierter abgegrenzt werden kann, etwa nach der „Carnegie-Klassifikation“, die Vergleichbarkeit mit den deutschen Verhältnissen würde durch die Anwendung eines stärker differenzierenden Rasters jedoch zusätzlich erschwert. Für nähere Informationen vgl. *Carnegie Foundation of the Advancement of Teaching* (2000) oder *Rothfuß* (1997), S. 49 ff.

[12] Die bis 2001 in der deutschen Hochschulstatistik separat erfassten Gesamthochschulen werden seitdem den Universitäten zugerechnet, im Fachhochschulsegment lassen sich ergänzend die Verwaltungsfachhochschulen separat ausweisen. Für unsere Zwecke sind allerdings die aggregierten Angaben zielführender, daher wird auf eine weitere Unterteilung im Weiteren verzichtet.

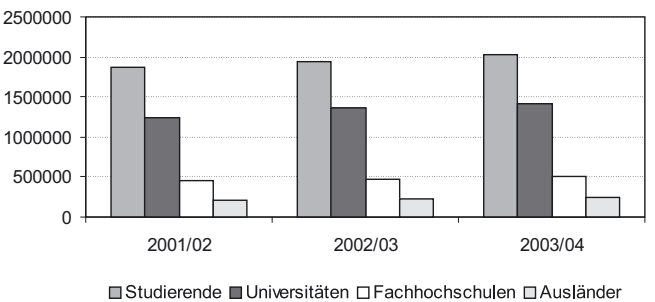
DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

diesen Einrichtungen existieren in Deutschland etwa 300, ein Drittel sind Universitäten, die übrigen zwei Drittel entfallen auf Fachhochschulen und Verwaltungsfachhochschulen. Die Studentenzahlen weichen indes von diesem Verhältnis gravierend ab (vgl. Schaubilder 4 und 5).



Quelle: *National Center for Education Statistics*, eigene Berechnungen.

Schaubild 3: Studierende an amerikanischen Hochschulen (II)

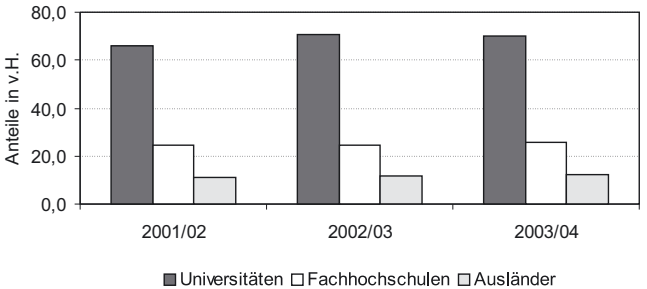


Quelle: *Statistisches Bundesamt*.

Schaubild 4: Studierende an deutschen Hochschulen (I)

Bei einer leicht steigenden Nachfrage nach Studienleistungen in den vergangenen Jahren haben die Universitäten ihre Position weiter ausbauen können. Von rd. 2 Mio. Studierenden sind mehr als 1,4 Mio. (oder 70 %) an Universitäten eingeschrieben, im Fachhochschulsegment studieren dagegen lediglich etwas mehr als 500.000 Personen (bzw. 25 %). An anderen Institutionen des tertiären Bildungssektors in Deutschland (z. B. Kunst- oder Pädagogischen Hochschulen) sind derzeit etwa 100.000 Studierende (rd. 5 %) eingeschrieben. Auffällig ist der zunehmende Anteil ausländischer Studierenden, der gegenwärtig mehr als 12 % aller eingeschriebenen Personen umfasst und auch Indiz dafür gelten darf, dass die deutschen Studienbedingungen von Ausländern als (immer noch) höchst attraktiv angesehen werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

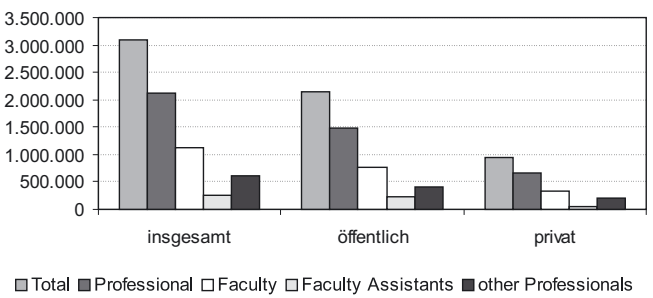


Quelle: *Statistisches Bundesamt*, eigene Berechnungen.

Schaubild 5: Studierende an deutschen Hochschulen (II)

II. Personalausstattung und Betreuungsverhältnisse

Aussagen über die Studienverhältnisse können aber nicht allein anhand der Studentenzahlen getroffen werden, sondern erfordern vielmehr auch eine Berücksichtigung der „Angebotsbedingungen", also v. a. der Personalausstattung. Erneut sind jedoch die statistisch erfassten Angaben in den USA mit denen in Deutschland nicht ohne weitere Erläuterungen vergleichbar. Auskunft über die amerikanischen Verhältnisse des Jahres 2001 gibt das nachfolgende Schaubild 6.



Quelle: *National Center for Education Statistics*.

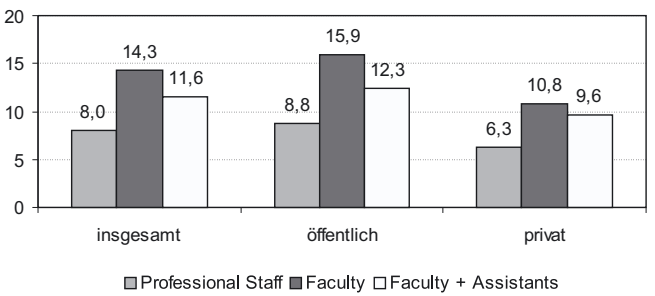
Schaubild 6: Personal an amerikanischen Hochschulen

Von den etwas mehr als 3 Mio. Beschäftigten an amerikanischen Hochschulen zählen 70 % zu den „Professionals", d. h. den hauptberuflich tätigen und entsprechend ausgebildeten Mitarbeitern. Das Lehrpersonal im engeren Sinne bildet die „Faculty", hierzu gehören neben den Professoren auch die „Lecturer", deren wissenschaftliche Qualifikation in der Regel weniger strenge Anforderungen erfüllt.[13]

[13] Vgl. ergänzend auch *Schmitt* u.a (2004), S. 16 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

„Faculty Assistants“ sind, im Unterschied zur deutschen Tradition, keine wissenschaftlichen Mitarbeiter, sondern zumeist mit Verwaltungsaufgaben betraute Beschäftigte. Die Strukturunterschiede in den einzelnen Segmenten des amerikanischen Systems sind weitgehend unerheblich. Der Anteil der Faculty an den Gesamtbeschäftigten im privaten Hochschulbereich ist mit 36 % genauso groß wie im öffentlichen Subsegement. Die Professionals machen in beiden Teilbereichen ebenfalls übereinstimmend 70 % der Gesamtbeschäftigten aus. Allerdings ändert sich das Bild gravierend, wenn man diesen Strukturen die Studierendenzahlen gegenüberstellt (vgl. Schaubild 7).



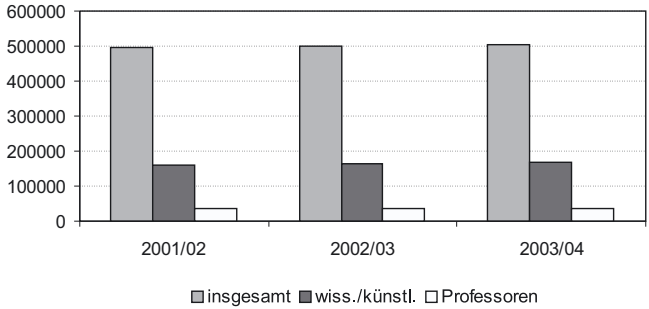
Quelle: *National Center for Education Statistics*, eigene Berechnungen.

Schaubild 7: Betreuungsrelationen in den USA

Es ist unmittelbar ersichtlich, dass die privaten Einrichtungen bei den Betreuungsrelationen erheblich besser abschneiden. So kommen auf ein Mitglied der Faculty an öffentlichen Hochschulen knapp 50 % mehr Studierende als an einer privaten Institution, schlechtere Verhältnisse gelten auch für die Betreuungsrelationen bei den beiden zusätzlich dargestellten Abgrenzungen der an den jeweiligen Hochschulen Beschäftigten.

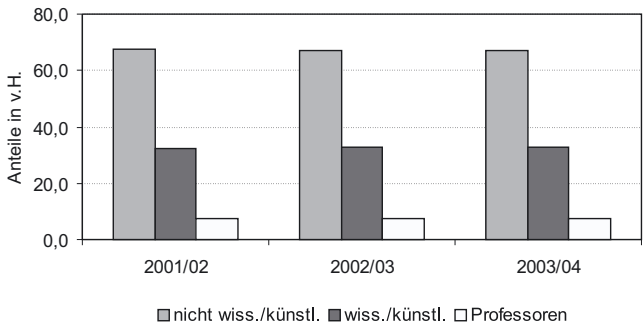
An den deutschen Hochschulen stellt sich die Situation weniger positiv dar. Dem Schaubild 8 ist zu entnehmen, dass sich das Beschäftigtenvolumen an den tertiären Bildungseinrichtungen in Deutschland in den vergangenen Jahren trotz gestiegener Studierendenzahlen kaum verändert hat. Auch die strukturellen Gegebenheiten sind in den vergangenen Jahren im Wesentlichen fortgeschrieben worden (vgl. Schaubild 9). Von den rd. 500.000 Beschäftigten im Hochschulsektor sind mehr als zwei Drittel nicht dem wissenschaftlichen bzw. künstlerischen Personal zuzurechnen, der Anteil der Professoren an den insgesamt Beschäftigten liegt (im Trend sogar leicht abnehmend) bei weniger als acht Prozent. Trotz der eingeschränkten Vergleichbarkeit liegt der Verdacht nahe, dass der „Verwaltungsoverhead“ in Deutschland (trotz Selbstverwaltung) deutlich größer ist als in den USA.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Quelle: *Statistisches Bundesamt*.

Schaubild 8: Personal an deutschen Hochschulen (I)



Quelle: *Statistisches Bundesamt*, eigene Berechnungen.

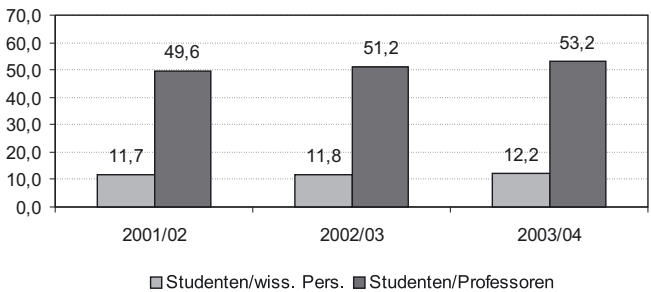
Schaubild 9: Personal an deutschen Hochschulen (II)

Folgerichtig ergeben sich an deutschen Hochschulen deutlich ungünstigere Betreuungsrelationen als in den USA (siehe Schaubild 10). Bezieht man den wissenschaftlichen Mittelbau ungewichtet in die Gegenüberstellung ein, so werden in Deutschland (im Durchschnitt) 12 Studierende von einem Vertreter des Lehrpersonals betreut. Auf dieser Basis lägen die Verhältnisse an deutschen Hochschulen nicht schlechter als in den USA. Freilich käme es den tatsächlichen Zuständen wesentlich näher, wenn die Zahl der Studierenden pro Professor als Vergleich herangezogen würde. Hier indes beträgt die Betreuungsrelation inzwischen mehr als 53 Studierende pro Hochschullehrer, in den USA im Durchschnitt dagegen lediglich etwa 14. Noch unattraktiver wird die deutsche Hochschule im direkten Wettbewerb zu den privaten amerikanischen Einrichtungen, wo weniger als 11 Studierende von einem Mitglied der Faculty betreut werden.

Wesentliche Vorteile weist das amerikanische System mithin streng genommen nur bei der relativ engen Betrachtung der Betreuungsverhältnisse in Bezug auf Hochschullehrer (im engeren Sinne) auf. Bezieht man den wissenschaftlichen Mit-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

telbau in die Betrachtung ein, sind die Unterschiede zwischen den USA und Deutschland weit weniger gravierend. Berücksichtigt man darüber hinaus, dass ein Teil der „Faculty“ an amerikanischen Hochschulen, den deutschen wissenschaftlichen Mitarbeitern vergleichbar, ebenfalls nur einen (ersten) akademischen Abschluss vorweisen kann, dann wird offensichtlich allein die private amerikanische Hochschule aus der Sicht von Lehrenden und Lernenden attraktiv. Die in der gegenwärtigen Diskussion regelmäßig vorgetragenen Vorzüge der tertiären amerikanischen Ausbildung gelten folglich nicht für das System als Ganzes, sondern allenfalls für ein spezielles Subsegment.



Quelle: *Statistisches Bundesamt,* eigene Berechnungen.

Abbildung 10: Betreuungsrelationen in Deutschland

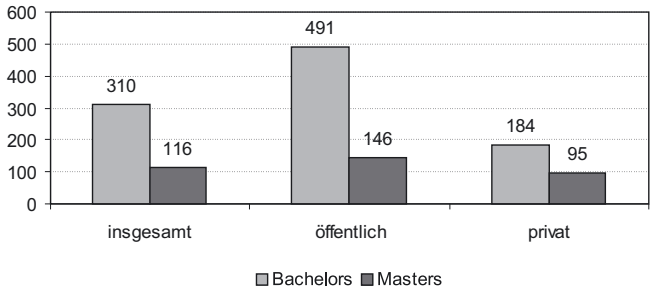
III. Zahl der Abschlüsse

Dass es wichtig und notwendig ist, die Unterscheidung sorgfältig zu beachten, zeigt sich erneut, wenn die Verteilung der akademischen Abschlüsse miteinander verglichen wird. Auch hierbei können die durchaus voneinander abweichenden relativen Belastungen der einzelnen Einrichtungen innerhalb des amerikanischen bzw. deutschen Systems demonstriert werden. Hinter den Abschlusszahlen stehen schließlich Prüfungen und damit – je nach Größe der Hochschule und Organisation der Studiengänge – implizit Prüfungsverpflichtungen des Lehrkörpers. Schaubild 11 offenbart für die USA beinahe paradiesische Zustände.

Pro Jahr verlassen im Durchschnitt gerade einmal 426 Studierende nach einem erfolgreichen Examen eine amerikanische Hochschule. Während die öffentlichen Einrichtungen die Hauptlast der Abschlüsse zu tragen haben (durchschnittlich 637 jährlich), examinieren private amerikanische Hochschulen gerade einmal 279 Studierende im Jahr, zwei Drittel davon in wissenschaftlich relativ wenig anspruchsvollen Bachelor-Studiengängen.[14]

[14] Zum Vergleich: Im Studienjahr 2003 haben allein 665 Frauen und Männer ihr Studium an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln erfolgreich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Quelle: *National Center for Education Statistics*, eigene Berechnungen.

Abbildung 11: Jährliche Abschlüsse je Hochschule in den USA

Ein wesentlicher Grund für die vermeintliche Attraktivität des amerikanischen Systems liegt in den bereits mehrfach erwähnten, derzeit noch abweichenden Studienkonzepten. Die herausgehobene Bedeutung des Diploms im deutschen System hat zur Folge, dass die durchschnittliche Studiendauer eines Universitätsabsolventen immerhin sechs Jahre beträgt.[15] Das amerikanische Bachelor-Studium dauert dagegen in Regel lediglich drei Jahre, wegen der im Vergleich zu Deutschland ein Jahr kürzeren Schulausbildung ist die Mehrzahl der amerikanischen Berufsanfänger mit abgeschlossenem Studium sehr häufig mindestens vier Jahre jünger als im deutschen System. Die Bereitschaft für zusätzliche, berufsbezogene Ausbildungsprogramme, auch als „Learning on the Job", ist deutlich höher als nach einer relativ langen Verweilphase an einer Hochschule, die Akzeptanz, nach dem Examen zunächst in weniger verantwortungsvollen Positionen (bei entsprechend geringerer Entlohnung) tätig zu werden, ebenfalls. Die in Deutschland unter dem Stichwort „Bologna-Abkommen" bevorstehende Neuordnung der Studienprogramme hat vornehmlich die spürbare Verkürzung der Studienzeiten zum Ziel.

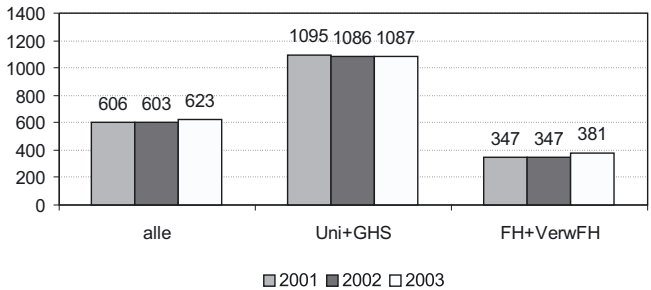
Stellt man den amerikanischen Ergebnissen die Verhältnisse an deutschen Hochschulen gegenüber, dann werden die anhaltenden Klagen des Lehrpersonals über teilweise nur mühsam zu bewältigende Prüfungspflichten nachvollziehbar (siehe Schaubild 12). Im Durchschnitt aller tertiären Bildungseinrichtungen in Deutschland beträgt die jährliche Zahl der erfolgreichen Studienabschlüsse mehr als 600, der Trend der letzten Jahre ist leicht zunehmend. Auch im deutschen Hochschulsystem ist die Verteilung deutlich asymmetrisch, allerdings zu Gunsten (aus der Sicht der Lehrenden möglicherweise eher zu Lasten) der qualitativ anspruchsvolleren Studiengänge. Auf einen Fachhochschulabschluss kommen jährlich (mehr oder weniger) zwei Abschlüsse an einer wissenschaftlichen Hochschule. In der

abgeschlossen, in der Philosophischen Fakultät betrug die Zahl der Absolventinnen und Absolventen sogar 748, vgl. *Universität zu Köln* (2005), S. 14.

15 Vgl. *Statistisches Bundesamt* (2004).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

jüngeren Vergangenheit war allerdings eine moderate Verschiebung in Richtung Fachhochschulen festzustellen.



Quelle: *Statistisches Bundesamt,* eigene Berechnungen.

Abbildung 12: Abschlüsse je Hochschule in Deutschland

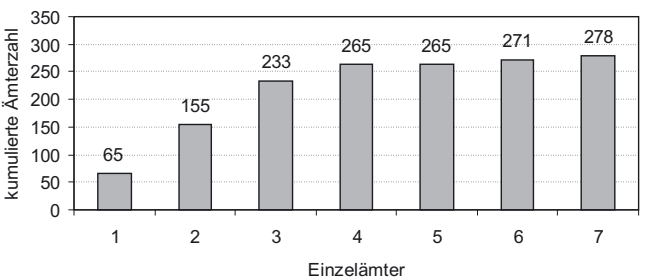
Das gravierende Problem des tertiären Bildungssektors in Deutschland ist die anhaltende Tendenz zu Massenhochschulen. Hier mag der Blick in die USA zwar anstrebenswerte Zustände erkennen lassen, freilich sind die geographischen und demographischen Gegebenheiten in den beiden Ländern nicht kompatibel. Das Flächenverhältnis zwischen den USA und Deutschland beträgt etwa 27:1, das Bevölkerungsverhältnis dagegen lediglich rd. 3,5 :1. Berücksichtigt man darüber hinaus, dass die Zahl der Hochschulen in den USA etwa dem 14-fachen der deutschen tertiären Bildungseinrichtungen entspricht, dann wird offensichtlich, dass eine Einführung der amerikanischen Verhältnisse in Deutschland die Neugründung von rd. 900 Hochschulen notwendig machen würde.[16] Durch die wesentlich intensivere Besiedlung und die damit verbunden (relativ) größere Zahl von Ballungsgebieten sind die durchschnittlichen Einschreibungszahlen an deutschen Hochschulen beinahe zwangsläufig erheblich höher als in den USA.

Ein wesentlicher und häufig wiederholter Vorwurf gegenüber dem deutschen Hochschulsystems ist seine (mutmaßlich) geringe Leistungsorientierung. Hier geht es zunächst weniger um die tatsächlichen Studienleistungen der Lernenden, sondern vielmehr um die bisweilen adversen Anreize für die Lehrenden. Die inzwischen unter großen Qualen implementierte Novellierung des Besoldungsrechts für Professoren sowie die unter ähnlichen Geburtswehen installierte Position des Juniorprofessors bzw. der Juniorprofessorin können als Beleg für die Reformbemühungen der Bildungspolitiker angeführt werden. Allerdings bedeutet „Reform“ nicht notwendigerweise „Verbesserung“, zumal die in den genannten Veränderungen angestrebte Betonung des Leistungsprinzips durch eine Reihe von Restriktionen tatsächlich wieder außer Kraft gesetzt wird.[17]

[16] Dies würde dazu führen, dass – wie in den USA – für durchschnittlich 67.000 Einwohner eine Hochschule zur Verfügung stünde.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zudem lassen alle gegenwärtig diskutierten Modernisierungsmaßnahmen eine wesentliche Eigenart des deutschen Hochschulsystems unangetastet: die akademische Selbstverwaltung. Das gewöhnungsbedürftige Nebeneinander von öffentlicher Hochschulbürokratie einerseits und Entscheidungshoheit bzw. -beteiligung des Lehrkörpers andererseits führt zu einer konfliktträchtigen Gemengelage im Tagesbetrieb, die nicht zuletzt in der bisweilen kaum überschaubaren Vielfalt von Gremien ihren Niederschlag findet. Das nachfolgende Schaubild 13 verschafft einen kursorischen Eindruck der Verhältnisse an einer deutschen Hochschule, in diesem Falle der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg. Im Studienjahr 2002 waren hier 190 hauptamtliche Professorinnen und Professoren beschäftigt, von denen 146 mindestens eine Position in der akademischen Selbstverwaltung wahrgenommen haben. Insgesamt waren im Jahr 2002 nicht weniger als 278 Ämter in Gremien, ständigen Kommissionen, Ausschüssen oder Organen (z. B. Fakultätsrat, Senat) zu besetzen. Immerhin 81 Hochschullehrerinnen oder Hochschullehrer haben mehr als ein Amt bekleidet, 36 sogar mindestens drei, von einem Professor wurden im Betrachtungsjahr sogar sieben Selbstverwaltungsämter übernommen.



Quelle: Eigene Erhebungen an der *Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg*

Abbildung 13: Belastungen der Selbstverwaltung

Es ist im novellierten Besoldungsrecht zumindest grundsätzlich vorgesehen, das (wohlgemerkt nebenamtliche) Engagement in der Selbstverwaltung durch entsprechende Einkommenszuschläge zu honorieren. Am Grundproblem, der mit der Übernahme von Hochschulämtern absorbierten Zeit, die dann sowohl für die Forschung als auch für die Lehre nicht zur Verfügung steht, ändert sich indes nichts. Spricht man im internationalen Vergleich von Leistung im Hochschulsektor, dann wird dieser Aspekt allerdings regelmäßig ausgeblendet.

[17] Hier sei zunächst nur auf die etatneutrale Ausgestaltung der Besoldungsreform verwiesen, die voraussetzt, dass leistungsstarke Professoren nur dann Einkommenszuschläge erhalten können, wenn gleichzeitig leistungsschwache Kolleginnen oder Kollegen Einkommenseinbußen hinnehmen. Abgesehen vom weitgehend ungeklärten Leistungsbegriff ist nur schwer vorstellbar, wie in überschaubaren Kollegien (z. B. auf Fakultätsebene) ein derartiger Entscheidungsprozess ohne spürbare negative Folgen für die interne Funktionsfähigkeit dieser Einrichtungen durchgesetzt werden kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die quantitativen Studienverhältnisse sind im amerikanischen System ohne Zweifel deutlich günstiger als in Deutschland. Eine Verbesserung der deutschen Position durch die Gründung zusätzlicher Hochschulen ist freilich kaum zu erwarten, schon gar nicht in dem grundsätzlich erforderlichen Umfang.[18] Trotzdem wird von Bildungspolitikern die im internationalen Vergleich geringe Studienquote deutscher Schulabgänger beklagt. Mit einer nachhaltigen Erhöhung dieses Anteils würden die personellen Probleme der inländischen Hochschulen aber eher zu- als abnehmen. Auch der Hinweis auf die zukünftig sinkende (absolute) Zahl der Studienanfänger infolge geburtenschwächerer Jahrgänge vermag allenfalls mittelfristig für Entlastung zu sorgen. Kurzfristig jedoch stehen die deutschen Universitäten und Fachhochschulen vor unmittelbar wirksamen finanziellen Herausforderungen, die von z. T. spürbar rückläufigen Etatzuweisungen einzelner Bundesländer ausgehen. Es wäre mithin im höchsten Maße blauäugig davon auszugehen, dass sich die Situation des Durchschnittsstudierenden an einer deutschen Hochschule – unabhängig von den angestrebten, im Detail aber weitgehend vagen Reformen – in absehbarer Zeit erkennbar verbessern könnte.

D. Money matters

I. Budgets der Hochschulen

In der hochschulpolitischen Diskussion wird regelmäßig darauf verwiesen, dass an der Spitze der internationalen Hochschulrankings beinahe durchweg amerikanische Einrichtungen zu finden sind. Unter den mutmaßlich 20 führenden Universitäten der Welt sind lediglich drei nicht in den USA beheimatet, die Technische Universität München folgt als „beste“ Hochschule Deutschlands abgeschlagen auf Rang 45.[19] Nicht weniger als 51 der 100 Top-Universitäten der Welt befinden sich nach dieser Liste in den USA, lediglich sieben in Deutschland. Unter den 100 angesehensten Hochschulen Europas sind 26 deutsche Institutionen aufgeführt.

Selbstverständlich haben alle derartigen Ranglisten ihre Tücken, ein wirklich aussagefähiger Vergleich zwischen so komplexen Gebilden wie Hochschulen ist schon im nationalen Kontext nicht unproblematisch, umso vorsichtiger sollte man dann erst mit internationalen Rankings umgehen. Gleichwohl, der Tenor derartiger Erhebungen ist erstaunlich gleichlautend, die internationale Spitzenforschung sei vornehmlich in den USA angesiedelt,[20] und hier wiederum auffallend häufig an

---

18 Von 2001 auf 2002 sind sogar in neun von 16 Bundesländern die laufenden Grundmittel je Studierenden gesunken, in Sachsen-Anhalt beispielsweise um knapp 10%, vgl. *Statistisches Bundesamt* (2004).

19 *Shanghai Jiao Tong University* (2004).

20 Diese These wird u. a. durch die Tatsache gestützt, dass eine überdurchschnittliche hohe Zahl von Nobelpreisträgern der vergangenen Dekaden an amerikanischen Forschungseinrichtungen beschäftigt war. Unter den 25 Nobelpreisträgern für Wirtschaftswissenschaften seit

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(primär) privat organisierten Einrichtungen. Es sind in der Tat die in aller Munde geführten, mit einem gewissen elitären Touch versehenen, Universitäten wie Harvard, Stanford oder Princeton, die auch dem deutschen Bildungspolitiker gern in den Sinn kommen, wenn es um den Reformbedarf im deutschen Hochschulsektor geht.[21]

Aber auch in diesem Kontext gilt: Von nichts kommt nichts, oder anders ausgedrückt, derartige Bildungseinrichtungen benötigen eine eher „üppige" Finanzierung. Ein Blick auf wenige Strukturkennzahlen von drei der amerikanischen Top-Universitäten verdeutlicht, über welche Größenordnungen in dieser Debatte streng genommen gesprochen werden müsste (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1

Strukturkennzahlen amerikanischer Hochschulen für 2004

Hochschule	Vermögen	Budget	Studiengebühren	staatl. Beiträge	Studierende	Studiengebühren pro Stud.	Studiengebühren / Budget	Staatliche Beiträge / Budget	Budget / pro Stud.
	(Mrd. $)	(Mrd. $)	(Mio. $)	(Mio. $)		($)	(v.H.)	(v.H.)	($)
Harvard	26,937	2,597	622,9	473,5	19.763	31.518	24,0	18,2	131.407
Stanford	13,976	2,378	373,9	923,5	14.846	25.185	15,7	38,8	160.178
Yale	13,975	1,688	330,9	404,1	11.359	29.131	19,6	23,9	148.605

Quelle: Annual Reports 2004 der einzelnen Universitäten.[22]

Es steht völlig außer Frage, dass selbst die kühnsten Optimisten nicht ernsthaft davon ausgehen, in Deutschland seien in absehbarer Zeit auch nur für wenige Hochschulen vergleichbare Finanzierungs- und Studienverhältnisse realisierbar. Es ist daher nachgerade aberwitzig, in der öffentlichen Diskussion über die deutsche Hochschullandschaft die amerikanischen Spitzeneinrichtungen überhaupt als Referenz heranzuziehen. Allein die letzte Spalte aus Tabelle 1 demonstriert, wie absurd ein Vergleich zwischen Harvard und jeder deutschen Universität ausfallen muss: Der amerikanischen Kaderschmiede stehen im Durchschnitt rd. 100.000 Euro[23]

1991 sind nicht weniger als 21 amerikanische Forscher und nur ein deutscher Wissenschaftler. Im Bereich „Physiologie und Medizin" sind die Verhältnisse ähnlich, 19 der insgesamt 31 Preisträger haben die amerikanische, lediglich vier die deutsche Staatsbürgerschaft – einer (*Günter Blobel*, 1999) im Übrigen beide.

21 Diese Institutionen stehen fraglos auch bei der Idee zur Schaffung deutscher „Eliteuniversitäten" Pate.

22 Zum Vergleich: Der Etatansatz 2004 der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg betrug etwas mehr als 75 Mio. Euro bei knapp 11.500 eingeschriebenen Studierenden.

23 Bei einem derzeit gegebenem Wechselkursniveau von ca. 1,30 US-$ / Euro.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

pro Jahr und Studierenden zur Verfügung, der für deutsche Universitäten im Jahr 2002 verfügbare Betrag belief sich auf weniger als 8.000 Euro für jeden Studierenden. Die addierten Jahresbudgets der drei betrachteten Universitäten im Jahr 2004 umfassten mehr als ein Viertel der gesamten staatlichen Ausgaben für alle Universitäten und Fachhochschulen in Deutschland im Jahr 2002.[24] Die in der nationalen Diskussion stehenden 380 Mio. Euro für die Eliteförderung muten vor diesem Hintergrund beinahe lächerlich an.[25]

II. Gebühren, Anreize und Besoldung

Auch der wieder entbrannte Streit über die Einführung von Studiengebühren an deutschen Hochschulen lenkt vom eigentlichen Problem ab. Es geht ja nicht darum, finanziell minderbemittelten Studierenden der Zugang zur Universität zu verwehren. Selbstverständlich erfordert eine flächendeckende Erhebung von Studiengebühren ein begleitendes Finanzierungsangebot über Studiendarlehen.[26] Offen ist allenfalls die angemessene und tragbare Höhe der zu leistenden Beiträge. Um auf einen ähnlichen Finanzierungsanteil aus Studiengebühren wie in den USA zu kommen, wäre ein Semesterobolus von etwa 1.250 Euro je Studierenden erforderlich.[27] Wohlgemerkt: Dadurch stiegen die (rechnerisch) pro Studierenden und Jahr verfügbaren Mittel an deutschen Hochschulen auf rund 10.500 Euro, immer noch gerade ein Zehntel des Betrages, der für einen Harvard-Studierenden bereit steht.

Für den Ökonomen selbstverständlich ist die anreizorientierte Verbindung zwischen Leistung und Bezahlung. Eng mit diesem Zusammenhang verknüpft ist die Diskussion über die weitere Ausgestaltung der Verträge zwischen Hochschule und Lehrpersonal, also u. a. die Frage nach der Fristigkeit der Anstellung.[28] Widmen wir uns zunächst dem letztgenannten Problem. Die (noch immer) typische Karriere für eine Professorin (einen Professor) an einer deutschen Universität verläuft in zwei unterschiedlichen Beschäftigungsphasen: Einer – im Durchschnitt zwischen zehn und zwölf Jahren dauernden – Periode von einzelnen befristeten Arbeitsverträgen schließt sich im Falle der Berufung die Übernahme in das unbefristete

24 Vgl. auch *Institut der deutschen Wirtschaft* (2004).

25 Ebenda.

26 Ähnliche Programme stehen folgerichtig in den Ländern mit Regelstudiengebühren auch nahezu ausnahmslos zur Verfügung.

27 Bei – unterstellt – ungekürzten staatlichen Finanzierungsleistungen zu Gunsten der Hochschulen entspräche dies einem Anteil von rd. 20% am Gesamtbudget aller Universitäten und Fachhochschulen in Deutschland.

28 Man beachte, dass die Beantwortung dieser Frage mitnichten zwingend den Beamtenstatus für Professorinnen oder Professoren fordert bzw. abschafft. Von Bedeutung ist lediglich, ob eine Lehrkraft befristet (z. B. als Beamter bzw. Beamter auf Zeit) oder unbefristet (auch als Angestellte bzw. Angestellter) an einer Hochschule beschäftigt wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Beamtenverhältnis an.[29] Man beachte im Übrigen, dass die Einführung der Position einer Juniorprofessorin (eines Juniorprofessors) an dieser Zeitspanne und an der Art des Vertrages grundsätzlich nichts ändert. Je nach wissenschaftlichem Fachgebiet liegt das Erstberufungsalter in Deutschland im Durchschnitt etwa um 40 Jahre.

Bei näherem Hinsehen erweisen sich die amerikanischen Verhältnisse als so gravierend unterschiedlich nicht.[30] Zwar ist die „hierarchische" Position eines befristet beschäftigten Assistant Professors in den USA komfortabler als die eines wissenschaftlichen Mitarbeiters in Deutschland, gleichwohl besteht für ihn (für sie) der primäre Anreiz darin, sich durch seine (ihre) Leistungen für eine unbefristete Anstellung („Tenure") zu empfehlen, der häufig eine (ebenfalls befristete) Tätigkeit als Associate Professor vorgeschaltet ist.[31] In den Genuss einer Dauerstellung kommt eine Wissenschaftlerin (ein Wissenschaftler) an einer amerikanischen Hochschule daher ebenfalls etwa zwischen dem 36. und 40. Lebensjahr.

Die Schaffung der Juniorprofessor-Position in Deutschland ist mithin eine erste Angleichung an die amerikanischen Verhältnisse (Assistant Professor), birgt aber folgerichtig ähnliche Probleme. Von einer Juniorprofessorin (einem Juniorprofessor) wird einerseits erwartet, einen eigenständigen Beitrag zum Lehrangebot der Fakultät zu leisten, mit allen damit verbundenen Prüfungsverpflichtungen. Andererseits soll die Befähigung zur späteren Übernahme eines unbefristeten Professorenamtes durch qualitativ hochwertige Publikationen nachgewiesen werden. Es ist im höchsten Maße fraglich, ob dieser „Tanz auf zwei Hochzeiten" wirklich überzeugend gelingen kann, zumal die Anforderungen in der Lehre in Deutschland regelmäßig deutlich höher sind als in den USA.[32]

Womit das tieferliegende Problem der Leistungsmessung erneut zutage tritt: Sind wissenschaftliche Publikationen wirklich ein verlässliches und angemessenes Beurteilungskriterium für die Qualität einer Hochschullehrerin (eines Hochschullehrers) und wenn ja, welche? Eine auch nur im Grundsatz befriedigende Antwort auf diese Fragen würde den Umfang des vorliegenden Referates bei weitem sprengen, vor dem Hintergrund unseres speziellen Untersuchungsgegenstandes mögen daher auch einige wenige Bemerkungen genügen.[33] Es ist weitgehend unstrittig,

---

29 Von in jüngerer Zeit in einigen Bundesländern eingeführten abweichenden Regelungen soll im Folgenden abgesehen werden, da diese quantitativ erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung relevant werden.

30 Vgl. etwa *Kohl* (2002), S. 5 ff.

31 Tenure-Verträge können nicht nur für „Full-Professorships" vereinbart werden, sondern auch für Associate Professorships oder Lecturer-Positionen.

32 *Kohl* (2002), S. 8.

33 Wir beschränken uns in der nachfolgenden kursorischen Analyse – auch aus Gründen der Nachvollziehbarkeit – auf den Publikationsoutput im Bereich der Wirtschaftswissenschaften.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dass die überwiegende Mehrzahl der sogenannten „seminal papers“ der Ökonomik der letzten Dekaden sowohl in amerikanischen Journalen veröffentlicht als auch von amerikanischen Autoren (mit)verfasst worden ist. Empirische Analysen der Forschungsproduktivität anhand von Publikationen zeigen allerdings, dass sich das durchschnittliche Veröffentlichungsverhalten eines amerikanischen Wirtschaftswissenschaftlers von dem seines deutschen Fachkollegen nicht erkennbar unterscheidet.[34] Erneut behindert der Blick auf die unbestrittenen amerikanischen Spitzenleistungen in der Forschung die Wahrnehmung des allgemeinen Niveaus, für das zwischen der USA und Deutschland in Bezug auf wissenschaftliche Publikationen wohl eher graduelle Unterschiede bestehen.[35]

Ein ähnliches Bild liefert der Vergleich der Einkommen von hauptamtlichen Lehrkräften an tertiären Bildungsinstitutionen der betrachteten Länder. Es zeigt sich, dass die Jahresentgelte in den USA deutlich nach Einrichtungen differenziert sind, während in Deutschland zwischen Universitäts- und Fachhochschulbesoldung grundsätzlich nicht unterschieden wird (vgl. Tabellen 2 und 3).[36] Selbstverständlich sind auch diese Zahlen nur mit großer Vorsicht zu interpretieren, da die deutschen Gehälter z. B. durch Familienzuschläge oder Sonderzahlungen tendenziell oberhalb der ausgewiesenen Beträgen liegen werden. Überdies werden durch die aufgeführten nominalen Bruttoentgelte keine länderspezifischen Unterschiede in der Besteuerung und Sozialabgabenbelastung berücksichtigt. Die gegenwärtige Beamtenbesoldung für Professorinnen und Professoren in Deutschland ist durch die impliziten Ruhegeldansprüche (noch) besonders attraktiv, in den USA wird die Altersversorgung entweder durch Eigenvorsorge oder zusätzliche vertragliche Vereinbarungen mit dem Arbeitgeber sichergestellt. Die tatsächlichen Verhältnisse im Einzelfall sind den verfügbaren statistischen Angaben nicht zu entnehmen.

Tabelle 2

Jahresgehälter an amerikanischen Hochschulen 2004 (in Euro)

Position	Forschungsuniversität		4-jährige Einrichtung		2-jährige Einrichtung	
	öffentlich	privat	öffentlich	privat	öffentlich	privat
Professor	74.029	95.461	58.095	63.839	53.788	64.174
Associate	52.235	62.122	46.438	49.602	43.812	46.948
Assistant	44.983	54.745	39.080	40.637	36.403	38.593

Quelle: *American Association of University Professors.*

34 Vgl. *Backes-Gellner* (2004), S. 15 f.

35 Auf den systematischen Sprachbias – schließlich ist Englisch die „lingua franca“ nicht nur der Wirtschaftswissenschaften – sei hier nur ergänzend verwiesen.

36 Der Tabelle 2 liegt ein Umrechnungskurs von 1,30 US-Dollar / Euro zugrunde.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3

Jahresgehälter an deutschen Hochschulen 2004 (in Euro)

Position	Grundgehalt – West			West-Besoldung
	Stufe 5	Stufe 10	Endstufe	
C4 [W3]	53.508	63.804	74.088	[56.676]
C3 [W2]	43.836	54.072	64.296	[46.680]
C2 [W1]	39.600	48.636	57.684	[40.860]

Quelle: Bundesbesoldungsordnung.

Im Ländervergleich sind offensichtlich allenfalls die amerikanischen Nominalgehälter an den privaten Forschungsuniversitäten[37] deutlich höher als die korrespondierenden Jahreseinkommen in Deutschland, ihr Anteil an den gesamten tertiären Bildungseinrichtungen in den USA beträgt jedoch weniger als 3 %. Für alle übrigen Bildungsinstitutionen gilt, dass die deutsche Besoldung (bisher) zweifellos konkurrenzfähig ist. Inwieweit dies auch für die letztlich verhandlungsabhängigen und individuell stärker differenzierbaren „W-Gehälter“ gelten wird, bleibt zu abzuwarten.

Wie im deutschen Einzelfall auch, können die tatsächlichen Einkommen eines Professors (einer Professorin) in den USA bei besonders herausgehobener Qualifikation die genannten Summen deutlich übersteigen, dies aber vornehmlich an den Forschungsuniversitäten. Neben die Gehaltsprivilegien treten regelmäßig zusätzlich Entlastungen bei den Lehrverpflichtungen, die an den Spitzenuniversitäten für den Professoren-Lehrkörper weniger als 50 % des an deutschen Universitäten üblichen Lehrdeputats betragen.[38] Da zudem in den zu unterrichtenden Kursen die Teilnehmerzahl begrenzt ist, die amerikanischen Professorinnen und Professoren überdies während der vorlesungsfreien Zeit keinerlei Dienstverpflichtungen gegenüber ihrer Hochschule wahrzunehmen haben, besteht erheblich mehr zeitlicher Freiraum für Forschungsaktivitäten.[39]

E. Fazit

Sowohl in den USA als auch in Deutschland stehen dem Schulabgänger unterschiedliche Aus- und Weiterbildungsalternativen zur Verfügung. In beiden Ländern sind die jeweiligen Optionen sehr stark gesellschaftlich-historisch geprägt: Neben das Hochschulstudium tritt in Deutschland die (duale) Berufsausbildung mit wei-

37 Hierbei handelt es sich um Hochschulen, an den auch promoviert werden kann, vgl. auch *Rothfuß* (1997), S. 51 f.

38 Vgl. *Kohl* (2002), S. 7.

39 Ebd., S. 8.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

teren Qualifizierungsmöglichkeiten, während in den USA auch unmittelbar jobspezifische Kenntnisse vornehmlich über tertiäre Bildungseinrichtungen vermittelt werden. Jede Umgestaltung des deutschen Hochschulsystems sollte deshalb berücksichtigen, dass ein alleiniger „quantitativer" Vergleich von Abschlüssen und Studierendenzahlen einen unvollkommenen Eindruck vermittelt. Das (tertiäre) Bildungsniveau in Deutschland ist keineswegs geringer als in den USA.

Das Pfund, mit dem das amerikanische System wuchern kann, ist die deutlich günstigere Personalausstattung an den im Vergleich zu Deutschland erheblich zahlreicheren Hochschulen. Da zudem durch stark Bachelor-orientierte Studiengänge die Mindestanforderungen für einen Universitätsabschluss geringer sind als in Deutschland, beginnen amerikanische Studierende ihre Berufskarriere wesentlich früher als ihre deutschen Kommilitoninnen und Kommilitonen. Gleichzeitig reduzieren sich die durchschnittlichen Lehrbelastungen für die amerikanischen Professorinnen und Professoren, während an vielen deutschen (Massen-)Universitäten die Studienverhältnisse – nicht zuletzt unter dem Diktat der leeren öffentlichen Kassen – eher schlechter als besser werden. Eine Reform deutscher Universitäten sollte folglich einen spürbaren Zuwachs beim Lehrkörper beinhalten. Eine Umstellung auf Studienprogramme angelsächsischer Prägung allein wäre wenig zielführend.

Sowohl die politische als auch die akademische Diskussion über den Zustand deutscher Hochschulen sollte den verklärten – und beinahe ausschließlichen – Blick auf die amerikanischen Spitzenuniversitäten aufgeben. Das bedeutet keineswegs, dass sich an deutschen Hochschulen tätige Wissenschaftler nicht am internationalen Forschungswettbewerb beteiligen sollten. Es erscheint aber illusorisch, durch einmalige halbherzige Finanzspritzen die jahrzehntelang akkumulierte Vermögensausstattung der amerikanischen Spitzenuniversitäten kompensieren zu wollen. Hier ist eine systematische und dauerhaft angelegte Umorientierung der öffentlichen und gesellschaftlichen Präferenzen erforderlich. Auch die Erhebung von Studiengebühren kann den massiven finanziellen Rückstand deutscher Hochschulen gegenüber den USA nicht nennenswert reduzieren. Die Forderung nach einer Hand voll Eliteuniversitäten ist möglicherweise populär, aber bei näherem Hinsehen nicht einmal im Ansatz problemadäquat.

Leistung, die am Forschungsoutput gemessen wird, setzt geeignete Strukturen voraus. Vor diesem Hintergrund könnten Eliteuniversitäten (mit dann konsequenterweise niedrigen Studierendenzahlen) hilfreich sein. Die Bezahlung allein ist kein geeigneter Anreiz, solange die tatsächlichen Belastungen aus Lehre und Selbstverwaltung forschungsbehindernd wirken und (vorübergehend) bewilligte Leistungszulagen zum Grundgehalt mittelfristig wieder in Frage stehen. Die Umstellung auf leistungsorientierte Besoldung bei simultan eingefrorenen oder sogar rückläufigen Personalbudgets ist darüber hinaus ein wenig ermutigendes Signal für eine nachhaltige Stärkung der Hochschulen in Deutschland.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Literatur

Backes-Gellner, U. (2004): Karriereanreize für Wissenschaftler an Hochschulen im deutsch-amerikanischen Vergleich, in: Nordrhein-Westfälische Akademie der Wissenschaften (Hrsg.), (2004): Vorträge I 11, (Ingenieur- und Wirtschaftswissenschaften), Paderborn u. a., S. 5 ff.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2004): Berufsbildungsbericht 2004, Berlin.

Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching (2000): A Classification of Institutions of Higher Education, Princeton.

Institut der deutschen Wirtschaft (2004): Hochschulfinanzen – Peanuts für die Elite, iwd – Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, Nr. 27 vom 1. Juli 2004.

Kohl, S. (2002): Nordamerikanisches und deutsches Hochschulsystem im Vergleich, Mainzer Universitätsgespräche Wintersemester 2001 / 02: „Zukunft der Universität – Universität der Zukunft", mimeo.

Mayer, K. U. (2004): Yale, Harvard & Co. – Mythos oder Modell für Deutschland? In: Forschung & Lehre 10 / 2004, S. 538 ff.

Reuter, L. R. (2003): Von den Vereinigten Staaten lernen? Zum US-amerikanischen Bildungswesen und zur internationalen Dominanz der amerikanischen Forschungsuniversitäten, in: Fuchs, H.-W. / Reuter, L. R. (Hrsg.), (2003): Internationalisierung der Hochschulsysteme. Der Bologna-Prozess und das Hochschulwesen der USA, Hamburger Beiträge zur Erziehungs- und Sozialwissenschaft, Heft 6, Hamburg, S. 27 ff.

Rothfuß, A. M. (1997): Hochschulen in den USA und in Deutschland. Ein Vergleich aus ökonomischer Sicht, Baden-Baden.

Schmitt, T. u. a. (2004): Berufungsverfahren im internationalen Vergleich, CHE – Centrum für Hochschulentwicklung, Arbeitspapier Nr. 53, März 2004.

Shanghai Jiao Tong University (2004): Academic Ranking of World Universities 2004, Institute of Higher Education (URL: http: // ed.sjtu.edu.cn / rank / 2004 / 2004Main.htm).

Statistical Abstract of the United States 2003, (URL: http: // www.census.gov / prod / 2004pubs / 03statab).

Statistisches Bundesamt (2004): 4,6 % mehr Hochschulabsolventen, Pressemitteilung vom 27. September 2004.

Universität zu Köln (2005): Zahlen, Daten, Fakten 2004, Köln.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zu wenig Wettbewerb? Zu Stand und Entwicklung der Genauigkeit makroökonomischer Prognosen[1]

Von *Ullrich Heilemann* und *Sabine Klinger*[2], Leipzig

Abstract

Despite manifold efforts, accuracy of macroeconomic forecasts has not improved since the 1970s. Therefore, (some) economists demand „more competition" among forecasting institutions, hoping that allocative efficiency of market solutions holds in the field of macroeconomic forecasts, too. However, forecasts are very special information goods: they show some similarities with public goods, their accuracy as well as their general quality is hard to measure, past performance is no guide to future success. Theoretical deliberations do not reveal any clear indications for improvements via „more competition". This result is supported by an empirical analysis of selected national markets for macroeconomic forecasts. Neither the number of forecasters nor the ratio of profit to non-profit institutions showed a positive impact on forecasting accuracy. Though the authors are sceptical that at present macroeconomic forecasts have much room for improvement, they offer some proposals on how to increase competition in this field.

A. Einleitung

Die Kenntnis der Zukunft wird in der Regel als nützlich angesehen. Von alters her erfreuen sich Prognostiker hoher Aufmerksamkeit sowie eines beträchtlichen Zuflusses an Ressourcen zur Entwicklung neuer Verfahren und Techniken. Unsere Zeit gilt mit etlicher Berechtigung als prognosebesessen – *futurehype* (*Dublin* 1989) – ob dies auch in längerfristiger Perspektive zutrifft, soll hier offen bleiben. Immerhin gelten, vom *Orakel von Delphi* abgesehen, das 16. und 17. Jahrhundert als das goldene Zeitalter der „Wahrsager". *Gaule* zählt 1652 bereits 52 Prog-

---

[1] Manuskript eines Vortrages im Rahmen der Jahrestagung 2005 des Wirtschaftspolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik, Marburg, 15. – 17. März 2005. Für kritische Kommentare danken die Verfasser *Hans Willgerodt* und den anderen Tagungsteilnehmern sowie *Rolf Hasse*. Die Aktualisierung der Berechnungen besorgte Frau Dipl.-Vw. *Annika Blaschzik*. – Die Arbeit entstand im Rahmen des SFB 475 „Komplexitätsreduktion in multivariaten Datenstrukturen" an der Universität Dortmund.

[2] Institut für Empirische Wirtschaftsforschung, Universität Leipzig, Marschnerstraße 31, 04109 Leipzig, heilemann@wifa.uni-leipzig.de bzw. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Weddigenstraße 20 – 22, 90478 Nürnberg, sabine.klinger@iab.de.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

noseverfahren – von der *Akromantie*, der Weissagung mit Hilfe der Luft bis zur *Tyromantie*, der Weissagung mit Hilfe von Käse (*Mackay* 1992 [1852], S. 176 ff.). Zu Überheblichkeit hat unsere Zeit übrigens wenig Anlass: nach einer Meldung der *Washington Post* vom 28. November 1995 gab die Regierung der Vereinigten Staaten im Zeitraum 1985 bis 1990 ca. 11 Million Dollar für parapsychologische „Fernaufklärung" des sowjetischen U-Boot-Programms oder von Drogenschmuggel bzw. zur Überprüfung des Wahrheitsgehaltes dieser Methoden aus, und der Erfolg der „Seher" wurde immerhin „unterschiedlich" beurteilt. Bereits den Alten war freilich bewusst, dass die Methode eine, die richtige Interpretation ihrer Ergebnisse eine andere Sache ist, und sie verwendeten daher nicht wenig Scharfsinn darauf, wie die Prophezeiungen des Orakels von Delphi, aber auch die Praxis der „wissenschaftlichen" Astrologie des 16. Jahrhunderts (*Grafton* 2001) belegen.

Die Geschichte der quantitativen Wirtschaftsprognosen ist sehr viel kürzer. Ihre Anfänge in den Vereinigten Staaten reichen bis in die 1920er Jahre zurück. In Deutschland finden sich quantitative Vorausschauen aber erst seit dem Zweiten Weltkrieg, detaillierte, am Aufbau der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) orientierte Prognosen, wie sie heute üblich sind, sogar erst seit Anfang der 1960er Jahre. Der gestiegene Umfang und Detaillierungsgrad hat die Treffsicherheit der Prognosen erfahrungsgemäß nicht erhöht und an den notorischen Klagen über ihre Unzuverlässigkeit nichts geändert. Nach wie vor vergeht kaum ein Jahr, das dazu keinen Anlass bietet. Unzufriedenheit wird dabei nicht nur von der breiten Öffentlichkeit und den Medien geäußert, sondern vor allem von der Politik. Allerdings haben die Prognostiker auch fachintern einen schweren Stand, und nicht selten wird ihnen die Wissenschaftlichkeit abgesprochen (*Viner* 1958, S. 103 ff.) oder gar die „Unmöglichkeit von Wirtschaftsprognosen" postuliert (*Morgenstern* 1928, *Urban* 1973) – eine „Anmaßung von Unwissen" (*Willgerodt* 2004), die über das Spannungsfeld von Möglichkeiten der und Erwartungen an die Wirtschaftsprognose hinausschießt, wie nicht zuletzt auch die folgenden Ausführungen zeigen werden. Die Mehrheit der Fachvertreter dürfte sich jedenfalls zunehmend darüber im Klaren sein, dass sich die Profession auch über Prognoseleistungen legitimieren muss, und es gibt wohl kaum DFG-Anträge von Ökonomen, in denen für den Fall einer Förderungszusage nicht eine beträchtliche Verbesserung der prognostischen Leistungsfähigkeit in Aussicht gestellt wird.

Ob die Unzufriedenheit mit den Leistungen der makroökonomischen Prognosen stets berechtigt ist, ob die Erwartungen an ihre Treffsicherheit nicht überzogen sind, wird dabei selten gefragt. Leider halten die Prognostiker meist ihre diesbezügliche Neugier im Zaum[3] und überlassen die Bestimmung der Treffsicherheit ihrer Prognosen lieber Dritten. Die Ergebnisse dieser mittlerweile sehr zahlreichen und detaillierten Untersuchungen bestätigen ausnahmslos den negativen Eindruck, der sich bei Politik und Öffentlichkeit gebildet hat. Sichtbare Resignation scheinen

[3] Anders als im Lehrbuch propagiert, lautet das Motto in der Regel „forecast often and don't keep records".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Befunde allerdings bei den Prognostikern ebenso wenig ausgelöst zu haben wie erkennbare Aktivitäten zur Verbesserung der Treffsicherheit. Gelegentlich münden die Befunde bei den Prognostikern in der Forderung nach mehr Ressourcen, nach „mehr und besseren Daten"; ein Ruf nach „besseren Theorien" ist dagegen selten zu hören. Diesen spezifischen Antworten seitens der Produzenten auf den Vorwurf ungenügender Treffsicherheit wird häufig aus der Nachfrageseite die Forderung nach „Mehr Wettbewerb" zur Seite gestellt, wie jüngst im Zusammenhang mit der Kritik an den vermeintlich zu optimistischen Wachstums- und Defizitprognosen von Regierungen der EU-Mitgliedsländer (*Jonung / Larch* 2004). Neben der Generalvermutung der segensreichen Wirkungen des Gewinnstrebens auch im Wissenschaftsbereich (*Beckmann* 1987) wird als Begründung z. B. in Deutschland vor allem auf das „Kartell" der Prognostiker und dessen staatliche Alimentierung verwiesen.[4] In der Tat werden die einflussreichsten Prognosen – die der „Gemeinschaftsdiagnose" (GD) bzw. der sechs großen Wirtschaftsforschungsinstitute (DIW, HWWA, ifo, IfW, IWH, RWI), des *Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (SVR), der Bundesregierung („Jahreswirtschaftsbericht" (JWB)) sowie der EU-Kommission, der OECD und des Internationalen Währungsfonds – mehr oder weniger staatlich finanziert. Änderungen dieses Kreises wie auch bei den an diesen Prognosen maßgeblich beteiligten Personen als Folge von Fehlprognosen sind nicht bekannt.[5]

Die skizzierte Sachlage gibt hinreichend Anlass, sich mit der Treffsicherheit makroökonomischer Prognosen, ihren Tendenzen und den Möglichkeiten der Verbesserung auseinanderzusetzen. Im Folgenden soll namentlich der Frage nachgegangen werden, inwiefern „Mehr Wettbewerb" eine höhere Prognosegüte verspricht. Die Untersuchung beschränkt sich dabei auf das Feld der Prognosen – der übergeordnete Zusammenhang „Wettbewerb in der Wissenschaft" (dazu z. B. *Beckmann* 1987, *Böhme* 1978) wird nur kurz angesprochen. Gewiss ist diese Beziehung auch für die Wirtschaftswissenschaften ein lohnendes Feld, pflegt doch die Politik aller Ebenen mit Hinweisen auf Pluralität und Wettbewerb eine breite Landschaft von Forschungsinstituten (*Wissenschaftsrat* 1998, S. 33 f.). Selbstredend liefert die vorliegende Untersuchung auch einen Beitrag zum Verständnis des Komplexes „Wettbewerb und Wissenschaft". Insgesamt setzt sie sich mit ihrer Beschränkung auf die Frage nach der Treffsicherheit von Konjunkturprognosen und die Rolle, die der Anbieterwettbewerb dabei spielt oder spielen kann, einen sehr viel engeren Rahmen.

---

4 Vgl. dazu auch die – mit Blick auf die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit – etwas blauäugigen Erwartungen von *Cassel* (2001), S. 122 ff., an die wirtschaftspolitische Beratung allgemein.

5 Suizid, wie ihn 1865 der erste Leiter des neu gegründeten, staatlichen britischen Wetterdienstes, Captain *Robert Fitzroy,* angesichts erheblicher öffentlicher Kritik an seinen prognostischen Fehlleistungen beging (*Brooks* 2004, S. 134), ist – zum Glück! – selten. Die dieser Tage vom Moskauer Bürgermeister geforderte harte Bestrafung meteorologischer Fehlleistungen (NZZ, Internationale Ausgabe Nr. 27 vom 25. Februar 2005) wird mit Sicherheit Ankündigung bleiben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im Einzelnen ist das weitere Vorgehen wie folgt: der nächste Abschnitt (B) gibt einen Überblick über die Treffsicherheit ausgewählter makroökonomischer Prognosen für die Bundesrepublik und die G7-Länder. Im Abschnitt C wird die Hypothese, durch Wettbewerbserhöhung verbessere sich die Treffsicherheit von Wirtschaftsprognosen, entwickelt und aus theoretischer Sicht beleuchtet. Daran schließt sich im Abschnitt D eine Übersicht über die Struktur des deutschen und des internationalen Prognosemarktes sowie – darauf aufbauend – der Versuch einer empirischen Überprüfung der in C entwickelten Hypothese an. Zusammenfassung und einige Folgerungen beschließen die Ausführungen (E).

B. Treffsicherheit makroökonomischer Prognosen

Die folgenden empirischen Befunde zur Treffsicherheit makroökonomischer Prognosen oder Konjunkturprognosen, d. h. Prognosen mit einem Horizont von bis zu zwei Jahren, beschränken sich auf die Bundesrepublik Deutschland und einige ausgewählte OECD-Länder: Sie unterscheiden sich nicht wesentlich von denen für andere, vergleichbare Länder, wie sie z. B. die Arbeiten von *Pons* (2000), *Zarnowitz* (1992), *McNees* (1986) für die Vereinigten Staaten, *Kreinin* (2000), *Öller / Barot* (2000), *Koutsogeorgopoulou* (1998), *Ash / Smyth / Heravi* (1997, 1993), *Ballis* (1989) für große Industrieländer oder von *Keeremann* (2004), *Jonung / Larch* (2004) sowie *Jokinen* (1993) für die Mitgliedsländer der EU bzw. des Euro-Währungsgebiets vorgelegt haben; auf einige Unterschiede und Ausnahmen wird unten eingegangen.

I. Empirische Ergebnisse zur Treffsicherheit der makroökonomischen Prognosen

Die folgende Analyse beschränkt sich auf die gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzungen der Gemeinschaftsdiagnose [GD] (1967 ff.), des Sachverständigenrats [SVR] (1967 ff.), der OECD (1967 ff.) im Herbst für das jeweils kommende Jahr sowie des Jahreswirtschaftsberichts der Bundesregierung [JWB] (1967 ff.) im Januar für das jeweils laufende Jahr. Die Institutionen sind allgemein bekannt; die von ihnen verwendeten Prognosemethoden interessieren im vorliegenden Zusammenhang nicht, so dass auf ihre Vorstellung verzichtet werden kann (vgl. dazu z. B. die Hinweise in *Heilemann / Stekler* 2003). Die Untersuchung beschränkt sich auf zwei wichtige wirtschaftspolitische Ziele: das Wirtschaftswachstum (Veränderungsraten des realen BIP[6] gegenüber dem Vorjahr) sowie die Inflation (Veränderungsraten des BIP-Deflators gegenüber dem Vorjahr). Neben den durchschnittlichen absoluten Fehlern (MAE) der Prognosen (prognostizierter abzüglich beobachteter Variablenwert) werden die relativen Fehler (RMSPE) sowie die Ver-

[6] Bis 1993: BSP, danach: BIP.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zerrtheit (Bias) der Prognosen berechnet.[7] Darüber hinaus wird in komparativer Perspektive gefragt, wie sich die Treffsicherheit im Vergleich mit einer „naiven" *no-change*-Prognose (*Theil*scher Ungleichheitskoeffizient) darstellt. Die Genauigkeit der Prognosen mit Blick auf die vorhergesagte Richtung der Entwicklung oder Konjunkturphase wird hier nur kurz angesprochen, desgleichen die Frage der „Rationalität" der Prognosen (ausführlicher: *Heilemann / Stekler* 2003). Die Ergebnisse werden für den Zeitraum 1967 bis 2003 präsentiert, d. h. den aktuell längsten gemeinsamen Stützbereich. Neben den Ergebnissen für den gesamten Zeitraum werden auch solche für die Jahre 1970 bis 1979, 1980 bis 1989, 1990 bis 2003 vorgestellt. Den Ergebnissen für Deutschland werden die von der OECD (1967 ff.) für Frankreich, Japan, Kanada, das Vereinigte Königreich, die Vereinigten Staaten (G7) ebenfalls im Herbst für das kommende Jahr prognostizierten Werte gegenüber gestellt (bis 2001). Als „beobachtete" Werte dienen im Falle Deutschlands die in der „Gemeinschaftsdiagnose" der Forschungsinstitute im Frühjahr veröffentlichten Werte für das jeweilige Vorjahr. Im Falle der OECD-Prognosen wird entsprechend verfahren.

Da ein Teil der Prognosen auf halbe vH-Punkte gerundete Prognosewerte ausweist, z. B. die GD bis Frühjahr 1995, wurden hier aus Vergleichbarkeitsgründen alle Prognosewerte entsprechend gerundet.

a) Deutschland[8]

Wie *Tabelle 1* zeigt, ergibt sich für den gesamten Stützzeitraum bei den Wachstumsprognosen im Durchschnitt ein Mittlerer Absoluter Fehler (MAE) von 1,3 vH-Punkten, was etwa 50 vH der durchschnittlichen Veränderungsrate entspricht. Für die Inflationsrate lauten die entsprechenden Werte 0,8 vH-Punkte und 25 vH. Laut dem RMSPE, d. h. in relativer Perspektive und bei quadratischer Gewichtung der Fehler, beträgt die durchschnittliche Abweichung 120 vH für die BIP- bzw. 90 vH für die Inflationsprognosen. Im Vergleich mit den *no-change*-Szenarien zeigt sich, dass die Prognosen für beide Variablen weitaus überlegen und die Fehler zum überwiegenden Teil *zufälliger* Natur sind, d. h., der Kovarianzfehler (UC) überwiegt bei weitem den Mittelwert- (UM) und den Varianzfehler (UV). Aus kognitiver Sicht ist dies als eher lässliche Sünde anzusehen bzw. positiv zu werten. Das gute Abschneiden der Prognosen im Vergleich mit simplen extrapolativen Verfahren überrascht nicht. Deutschland verzeichnete im betrachteten Zeitraum fünf Rezessionen, die wie die klaren Abwärtstendenzen bei den Veränderungen von Wachstum und Inflation von naiven Verfahren nur schwer nachzuzeichnen sind. Ähnliches gilt auch für die Mehrzahl der unten betrachteten Länder.

---

7 Zur Berechnung der Prüfmaße vgl. die Übersicht im Anhang.

8 Der Abschnitt stützt sich im Wesentlichen auf *Heilemann / Stekler* (2003), wo sich auch Aussagen zur Treffsicherheit der Tendenzaussagen finden und die Ergebnisse verschiedener Rationalitätstests wiedergegeben werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1

Prognosen der jährlichen Veränderungsraten des realen BIP und des BIP-Deflators für Deutschland: ausgewählte Fehlermaße 1967 bis 2003

	reales BIP				BIP-Deflator			
	GD	SVR	OECD	JWB	GD	SVR	OECD	JWB
	1967 bis 2003							
MAE	1,4	1,2	1,3	1,1	0,7	0,8	0,7	0,8
RMSPE	122,5	117,2	133,8	103,0	91,3	90,7	79,5	91,5
Bias	0,2	0,2	0,2	0,1	–0,1	–0,1	–0,1	-0,2
U	0,3	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
UM	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
UV	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,4	0,2	0,4
UC	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7	0,6	0,8	0,6
RMSE / σ	0,8	0,7	0,8	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5
	1970 bis 1979							
MAE	1,9	1,5	1,4	1,3	1,1	1,2	0,8	1,1
RMSPE	173,5	140,9	198,4	67,9	24,8	23,4	19,9	22,1
Bias	0,7	0,7	0,6	0,6	–0,6	–0,7	–0,4	–0,8
U	0,4	0,3	0,3	0,3	0,1	0,1	0,0	0,1
UM	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,0	0,3
UV	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,1	0,3
UC	0,7	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5	0,9	0,4
RMSE / σ	0,9	0,8	0,9	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5
	1980 bis 1989							
MAE	0,9	0,7	1,0	0,9	0,4	0,5	0,8	0,5
RMSPE	76,2	54,7	85,7	88,7	18,0	22,2	34,2	22,1
Bias	–0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	–0,2	–0,2	–0,2
U	0,2	0,2	0,3	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0
UM	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1
UV	0,0	0,1	0,1	0,0	0,3	0,1	0,1	0,1
UC	1,0	0,9	0,9	1,0	0,6	0,8	0,9	0,8
RMSE / σ	0,7	0,6	0,8	0,8	0,3	0,5	0,7	0,5
	1990 bis 2003							
MAE	1,1	1,0	1,1	0,8	0,6	0,8	0,5	0,7
RMSPE	117,2	140,4	117,0	137,3	99,4	120,5	120,8	122,1
Bias	0,4	0,1	0,2	0,3	0,1	0,3	0,2	0,1
U	0,3	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
UM	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0
UV	0,5	0,2	0,4	0,3	0,4	0,7	0,6	0,7
UC	0,4	0,8	0,6	0,6	0,6	0,2	0,3	0,3
RMSE / σ	0,7	0,7	0,7	0,6	0,4	0,5	0,4	0,4

Eigene Berechungen. Für Quellen, Abkürzungen und Berechnung der Fehlermaße siehe Text bzw. Anhang.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Insgesamt lassen die Prognosen eine leichte Tendenz zur Überschätzung erkennen. Dies zeigt sich vor allem in den Aufschwungperioden, während die Abschwungperioden unterschätzt werden. Insbesondere wurde *keine* der Rezessionen, definiert als negative Veränderungsraten des realen BIP gegenüber dem Vorjahr, prognostiziert.

Wie die Ergebnisse für die drei Teilzeiträume belegen, hat sich die Treffsicherheit im Zeitablauf trotz einer Zunahme der Anzahl von Prognostikern nicht verbessert (so für die Vereinigten Staaten auch *Zarnowitz* [1996, S. 387 bzw. 1992]). Zwar sind die Prognosefehler in den 1980er Jahren, verglichen mit den 1970er Jahren, zurückgegangen, aber in den 1990er und den folgenden Jahren sind sie im Fall der Wachstumsprognosen, wieder angestiegen, zumindest was den RMSPE betrifft. Berücksichtigt man explizit den Rückgang des Niveaus der jeweiligen Veränderungsraten (MAE / AVG)[9] oder die Standardabweichung (RMSE / σ), so sind für die untersuchten Teilzeiträume allenfalls sehr geringe Veränderungen zu registrieren.

Ein „bester" Prognostiker lässt sich anhand dieser Ergebnisse kaum ausmachen, zumal wenn man bedenkt, dass zwischen der Prognose der GD und dem JWB praktisch fast vier Monate liegen, was insbesondere für die Prognosebasis[10] als auch für ggf. zu berücksichtigende wirtschaftspolitische Maßnahmen von Bedeutung ist. Erst recht gilt dies in kognitiver Perspektive, d. h., wenn man hier von den unterschiedlichen Annahmen oder – im Fall makroökonometrischer Modellprognosen: sonstigen Korrekturen der Modellergebnisse – abstrahiert. Die Abweichungen in den Werten der Prüfmaße sind gering, und die „Ränge" wechseln je nach Betrachtungszeitraum und Variable – ein wenig überraschendes Ergebnis, da sich die Unterschiede zwischen den Prognosen der einzelnen Institutionen in engen Grenzen bewegen: der Korrelationskoeffizient (r) erreicht sowohl im Falle der Wachstums- als auch der Inflationsprognosen fast durchweg Werte zwischen 0,8 und 1 (*Tabelle 2*). Entsprechende Tests führen nicht zu einer Verwerfung der Null-Hypothese der Unverzerrtheit der Prognosen, machen aber deutlich, dass die Prognosefehler autokorreliert sind (*Heilemann* 2003a).

Insgesamt entsprechen die Ergebnisse den seit längerem vorliegenden internationalen Erfahrungen (für die Vereinigten Staaten oder das Vereinigte Königreich vgl. z. B. *Fildes / Stekler* 2002, *Zarnowitz* 1996, S. 385 ff., *McNees* 1986).

---

9 Diese werden nur für die OECD-Prognosen (Tabellen 3 und 4) ausgewiesen.

10 Immerhin beträgt der MAE der Prognosen der realen BIP-Veränderungsrate für das laufende Jahr im Herbst im Falle der GD und des SVR jeweils etwa 1 vH-Punkt, was via „statistischem Überhang" für die Prognose für das kommende Jahr durchaus von Bedeutung sein kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2

Korrelationen[a)] zwischen den Prognosen wichtiger Institutionen für Deutschland 1967 bis 2003

		GD	SVR	OECD	JWB
GD	1967 bis 2003	.	0,9	0,8	0,9
	1970 bis 1979	.	1,0	0,8	0,8
	1980 bis 1989	.	0,9	0,9	1,0
	1990 bis 2003	.	0,9	0,9	0,9
SVR	1967 bis 2003	1,0	.	0,9	0,9
	1970 bis 1979	1,0	.	0,9	0,9
	1980 bis 1989	0,9	.	0,9	0,9
	1990 bis 2003	1,0	.	1,0	0,9
OECD	1967 bis 2003	1,0	1,0	.	0,8
	1970 bis 1979	1,0	1,0	.	0,7
	1980 bis 1989	0,8	0,9	.	0,9
	1990 bis 2003	1,0	0,9	.	0,9
JWB	1967 bis 2003	1,0	1,0	1,0	.
	1970 bis 1979	1,0	1,0	1,0	.
	1980 bis 1989	0,9	1,0	0,9	.
	1990 bis 2003	0,9	0,9	1,0	.

[a)] *r* zwischen den Prognosen des realen BIP (rechts der Hauptdiagonalen) sowie zwischen den Prognosen des BIP-Deflators (links der Hauptdiagonalen).

Quelle: Eigene Berechnungen.

b) Die G7-Länder

Die Ergebnisse für die G7-Länder sind denen für Deutschland sehr ähnlich. Zwar unterscheiden sie sich bezüglich der absoluten und der relativen Fehler beträchtlich: Über den gesamten Stützzeitraum liegt bei den Wachstumsprognosen Frankreich an der Spitze der Treffsicherheitsskala, und Japan rangiert am Ende (*Tabelle 3*). Bereinigt man die Ergebnisse um die unterschiedlichen Niveaus der Veränderungsraten des (realen) BIP bzw. der Inflation (MAE / AVG) oder um die unterschiedlichen Standardabweichungen, so verschwinden die Fehlerunterschiede fast vollständig. Bei den Inflationsraten liegen die Prognosen für Deutschland vorn, während die für Japan wiederum die geringste Treffsicherheit aufweisen (*Tabelle 4*).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3

Jährliche Wachstumsprognosen der OECD: ausgewählte Fehlermaße 1967 bis 2001

	Kanada	Frank-reich	Deutsch-land	Italien	Japan	UK	US	G7	OECD
	1967 bis 2001								
MAE	1.4	0.9	1.4	1.4	1.7	1.1	1.1	0.6	0.8
MAE / AVG	0.4	0.3	0.5	0.5	0.4	0.5	0.4	0.1	0.1
RMSPE	124.9	91.8	347.5	155.7	391.1	583.2	216.0	19.7	16.7
RMSE / σ	0.4	0.4	0.4	0.4	0.2	0.4	0.3	0.1	0.2
Bias	0.4	0.1	0.1	0.3	0.1	0.1	0.0	–0.1	0.3
U	0.2	0.1	0.3	0.3	0.2	0.3	0.1	0.0	0.0
UM	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
UV	0.3	0.1	0.3	0.0	0.2	0.1	0.1	0.2	0.0
UC	0.7	0.9	0.7	1.0	0.8	0.9	0.9	0.9	0.8
	1970 bis 1979								
MAE	1.2	1.1	1.5	2.7	2.3	1.3	1.0	1.3	1.4
MAE / AVG	0.3	0.3	0.4	0.8	0.3	0.5	0.3	0.2	0.2
RMSPE	157.2	112.8	233.2	178.7	165.4	1078.3	120.2	15.8	24.9
RMSE / σ	0.5	0.4	0.3	0.4	0.3	0.6	0.2	0.5	0.4
Bias	0.6	0.2	0.5	0.4	0.5	0.7	0.7	–1.3	–1.1
U	0.1	0.2	0.3	0.6	0.2	0.5	0.2	0.0	0.1
UM	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.2	0.5	0.3
UV	0.3	0.3	0.6	0.0	0.6	0.1	0.2	0.2	0.0
UC	0.5	0.7	0.4	1.0	0.4	0.9	0.6	0.2	0.7
	1980 bis 1989								
MAE	1.6	0.7	1.1	0.9	1.0	1.0	1.0	0.5	0.7
MAE / AVG	0.6	0.4	0.6	0.5	0.3	0.8	0.5	0.1	0.1
RMSPE	51.2	87.1	84.8	191.8	28.1	42.2	170.3	12.3	14.4
RMSE / σ	0.3	0.9	0.6	0.4	0.9	0.3	0.2	0.5	0.5
Bias	–0.2	–0.2	–0.1	–0.2	–0.2	–0.8	–0.6	0.2	0.4
U	0.3	0.2	0.3	0.2	0.1	0.2	0.1	0.0	0.0
UM	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.2	0.1	0.3
UV	0.5	0.0	0.1	0.2	0.1	0.1	0.2	0.0	0.1
UC	0.5	1.0	0.9	0.8	0.8	0.5	0.6	1.0	0.6
	1990 bis 2001								
MAE	1.5	0.9	1.0	0.9	1.4	0.9	1.4	0.8	0.9
MAE / AVG	0.5	0.4	0.5	0.4	0.6	0.4	0.6	0.4	0.4
RMSPE	149.9	87.0	123.7	143.7	687.3	143.7	315.9	119.6	119.1
RMSE / σ	0.5	0.8	0.7	1.1	0.4	0.5	0.6	1.3	1.3
Bias	0.7	0.4	0.2	0.6	0.8	0.4	–0.1	–0.1	0.2
U	0.3	0.2	0.3	0.3	0.5	0.3	0.3	0.2	0.2
UM	0.2	0.1	0.0	0.4	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0
UV	0.3	0.3	0.3	0.1	0.3	0.3	0.4	0.2	0.2
UC	0.5	0.6	0.7	0.5	0.5	0.6	0.6	0.8	0.8

Eigene Berechnungen. Für Quellen und Berechnung der Fehlermaße siehe Text bzw. Anhang.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 4

Jährliche Inflationsprognosen der OECD: ausgewählte Fehlermaße 1967 bis 2001

	Kanada	Frank-reich	Deutsch-land	Italien	Japan	UK	US	G7	OECD
	1967 bis 2001								
MAE	1.3	0.8	0.7	1.6	1.7	1.6	0.9	0.8	0.9
MAE / AVG	0.3	0.1	0.2	0.2	0.5	0.2	0.2	0.3	0.3
RMSPE	91.6	48.5	82.1	28.3	176.7	28.5	24.6	138.0	661.0
RMSE / σ	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2	0.1	0.2	0.4	0.4
BIAS	–0.1	–0.2	–0.2	–1.0	0.2	–0.6	0.0	–0.3	0.1
U	0.1	0.0	0.1	0.0	0.3	0.7	0.1	0.1	0.1
UM	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0
UV	0.2	0.1	0.3	0.0	0.2	0.2	0.0	0.0	0.2
UC	0.8	0.9	0.7	0.8	0.8	0.8	1.0	0.9	0.8
	1970 bis 1979								
MAE	1.8	1.2	0.9	2.7	3.6	3.4	1.5	0.4	1.1
MAE / AVG	0.3	0.1	0.2	0.2	0.5	0.3	0.3	0.1	0.3
RMSPE	25.3	15.1	18.9	23.9	61.5	32.4	24.3	82.2	1218.5
RMSE / σ	0.3	0.2	0.4	0.2	0.2	0.1	0.4	0.1	0.3
BIAS	–1.4	–0.9	–0.6	–2.1	–1.1	–2.7	–0.8	–0.1	0.5
U	0.1	0.0	0.1	0.1	0.3	0.1	0.1	0.0	0.2
UM	0.2	0.3	0.2	0.4	0.0	0.4	0.2	0.1	0.1
UV	0.0	0.0	0.2	0.0	0.2	0.1	0.0	0.1	0.3
UC	0.8	0.7	0.6	0.6	0.8	0.5	0.8	0.8	0.6
	1980 bis 1989								
MAE	1.0	0.5	0.6	1.4	1.3	1.4	0.9	1.0	0.7
MAE / AVG	0.2	0.1	0.2	0.1	0.5	0.2	0.2	0.4	0.3
RMSPE	28.4	10.4	25.3	17.7	230.6	21.3	26.8	189.1	165.2
RMSE / σ	0.1	0.0	0.6	0.1	1.5	0.1	0.2	0.5	0.5
BIAS	0.1	0.0	–0.3	–0.9	1.0	0.1	0.9	–0.7	–0.4
U	0.0	0.0	0.1	0.0	0.8	0.0	0.0	0.1	0.1
UM	0.0	0.0	0.2	0.3	0.4	0.0	0.6	0.3	0.2
UV	0.0	0.2	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.2	0.3
UC	1.0	0.8	0.8	0.7	0.4	1.0	0.4	0.5	0.5
	1990 bis 2001								
MAE	1.2	0.6	0.5	0.8	0.5	0.5	0.4	0.4	0.5
MAE / AVG	0.5	0.3	0.2	0.2	0.5	0.1	0.1	0.2	0.2
RMSPE	158.4	82.9	48.9	21.4	207.0	23.3	23.2	25.6	15.6
RMSE / σ	1.4	0.9	0.2	0.3	0.6	0.2	0.5	0.7	1.3
BIAS	1.2	0.6	0.2	–0.2	0.4	0.1	0.2	0.3	–0.3
U	0.8	0.1	0.0	0.1	0.2	0.0	0.0	0.1	0.0
UM	0.8	0.8	0.1	0.0	0.5	0.0	0.2	0.2	0.2
UV	0.0	0.0	0.3	0.1	0.0	0.0	0.2	0.1	0.0
UC	0.2	0.2	0.6	0.9	0.5	1.0	0.7	0.6	0.8

Eigene Berechnungen. Für Quellen und Berechnung der Fehlermaße siehe Text bzw. Anhang.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auch bei den Inflationsprognosen ebnet die Standardisierung die Unterschiede sehr ein, lediglich im Falle der Prognosen für Japan ändert sich nichts. Bei den Wachstumsprognosen sind mit Ausnahme Kanadas nur geringe (positive) Verzerrungen der Prognosen zu verzeichnen, bei den Inflationsprognosen überwiegen die negativen Verzerrungen, die allerdings mit Ausnahme Italiens und des Vereinigten Königreichs ebenfalls gering sind. Auch in komparativer Perspektive fällt sowohl bezüglich der Wachstums- als auch der Inflationsprognosen das Urteil sehr positiv aus, wiederum u. a. auch deshalb, weil die Fehler überwiegend als „zufällig" zu klassifizieren sind.

Im Zeitablauf ändert sich dieses Bild in ähnlicher Weise, wie oben bei den Prognosen für Deutschland festgestellt: Die 1980er Jahre bringen leichte Verbesserungen, die 1990er Jahre einen „Rückfall", wobei freilich auch in diesem Fall die standardisierten Maße ein recht konstantes Bild von der Treffsicherheit liefern. In der Rangfolge der Treffsicherheit sind lediglich bezüglich Japan und den Vereinigten Staaten Verbesserungen bzw. Verschlechterungen festzustellen. Eine durchgehende Verschlechterung ist bezüglich des Bias zu beobachten.

Auch bei den OECD-Prognosen für die G7-Länder zeigt sich – durchaus überraschend – eine vergleichsweise hohe Korrelation der Prognosefehler sowohl im Falle der Wachstums- als auch der Inflationsprognosen (*Tabelle 5*). Bemerkenswerterweise nimmt allerdings der Fehlerzusammenhang nicht zu, wie aufgrund der wachsenden internationalen Verflechtung der Gütermärkte und der Finanzmärkte erwartet werden könnte und die bei der OECD besondere Berücksichtigung finden sollte. Die Rationalitätstests konstatieren wie im Fall Deutschlands, dass die Null-Hypothese der Unverzerrtheit nicht widerlegt werden kann und die Fehler autokorreliert sind.[11]

[11] Inwiefern dies u. a. auch daher rührt, dass die Prognosen – anders als die Rationalitätstests – nicht auf beobachteten, sondern auf geschätzten Werten für das Vorjahr aufbauen, muss hier offen bleiben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 5

Korrelation zwischen den Fehlern der OECD-Wachstums- bzw. Inflationsprognosen 1967 bis 2001

	Kanada	Frankreich	Deutschland	Italien	Japan	UK	US
Kanada							
1967 – 2001	–	0.6	0.5	0.5	0.4	0.6	1.0
1970 – 1979	–	0.8	0.1	0.4	0.4	0.6	0.9
1980 – 1989	–	–0.2	0.6	0.6	0.0	0.7	0.9
1990 – 2001	–	0.0	–0.4	–0.2	–0.5	0.8	0.9
Frankreich							
1967 – 2001	0.9	–	0.7	0.9	0.7	0.8	0.9
1970 – 1979	1.0	–	0.2	0.8	0.7	0.9	0.9
1980 – 1989	0.9	–	0.5	1.0	0.2	0.7	0.9
1990 – 2001	0.8	–	0.9	1.0	0.4	0.9	0.9
Deutschland							
1967 – 2001	0.6	0.6	–	0.6	0.6	0.6	0.7
1970 – 1979	0.3	0.1	–	0.0	0.6	0.1	0.4
1980 – 1989	1.0	0.9	–	1.0	0.2	0.9	0.9
1990 – 2001	0.5	0.9	–	0.9	0.6	0.8	0.6
Italien							
1967 – 2001	0.9	0.7	0.6	–	0.7	0.4	0.9
1970 – 1979	0.8	0.7	0.4	–	0.8	0.6	0.8
1980 – 1989	0.9	0.5	0.9	–	0.2	0.7	0.9
1990 – 2001	0.7	0.6	0.7	–	0.4	0.0	0.9
Japan							
1967 – 2001	0.8	0.8	0.8	0.7	–	0.8	0.8
1970 – 1979	0.8	0.7	0.8	0.5	–	0.6	0.8
1980 – 1989	0.9	0.9	1.0	0.9	–	0.9	1.0
1990 – 2001	0.7	0.8	0.8	0.8	–	0.8	0.8
UK							
1967 – 2001	0.9	0.4	0.4	0.8	0.2	–	0.9
1970 – 1979	0.9	0.8	0.4	0.8	0.6	–	0.8
1980 – 1989	0.8	0.2	0.6	0.7	–0.1	–	0.9
1990 – 2001	0.9	0.1	–0.1	0.8	–0.3	–	0.9
US							
1967 – 2001	0.7	0.3	0.3	0.2	0.3	0.5	–
1970 – 1979	0.5	0.4	0.1	0.0	0.3	0.2	–
1980 – 1989	0.9	–0.3	0.3	0.4	–0.1	0.8	–
1990 – 2001	0.8	0.1	–0.2	0.1	–0.2	0.8	–

[a)] *r* zwischen den Prognosen des realen BIP (rechts der Hauptdiagonalen) sowie zwischen den Prognosen des BIP-Deflators (links der Hauptdiagonalen).

Quelle: Eigene Berechnungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Probleme der Bestimmung der Treffsicherheit makroökonomischer Prognosen

Die Bestimmung der Treffsicherheit makroökonomischer Prognosen, ihr Vergleich und erst recht die Bewertung ihrer Ergebnisse gestalten sich weitaus schwieriger, als von der Öffentlichkeit, aber vermutlich auch von etlichen Fachvertretern angenommen. Nicht alle Untersuchungen machen dies deutlich. Zur Illustration dieser Schwierigkeiten bietet sich das folgende allgemeine Schema „wissenschaftlicher" Prognosen an, wie es der makroökonometrischen Modellprognose, im Kern aber allen Verfahren zugrunde liegt, die mit expliziter Angabe der erklärenden Variablen arbeiten, also auch der so genannten Iterativen VGR-Prognose (vgl. dazu z. B. *Tichy* 1994, S. 206 ff.) bzw. dem so genannten *informal GDP-model* (*Zarnowitz* 1996, S. 385 ff.).[12]

$$y_t = f(y_{t-k}; x_{t-i}; \beta; e_t) \ , \tag{1}$$

mit:

$f = (f_1, \ldots, f_N)$	:	Vektor der N funktionalen Beziehungen;
y_{t-k}	:	Vektor der (zeitverzögerten) endogenen Variablen, $k = 0, \ldots, m$;
x_{t-i}	:	Vektor der (zeitverzögerten) exogenen Variablen, $i = 0, \ldots, n$;
$\beta = (\beta_1, \ldots, \beta_N)$	:	Matrix der geschätzten strukturellen Parameter;
$e_t = (e_{1t}, \ldots, e_{Nt})$	:	Vektor der Störterme (mit den üblichen Annahmen).

Die Schwierigkeiten der Bestimmung der Treffsicherheit beginnen bei der Wahl der Referenzgröße, d. h., was ist als „beobachteter Wert" dem jeweils prognostizierten Variablenwert (y_t) gegenüberzustellen. Der erste veröffentlichte Wert der amtlichen Statistik unterscheidet sich z. B. beim realen BIP (Veränderungsrate gegenüber dem Vorjahr) um 1 vH-Punkt vom „endgültigen" (z. B. *Heilemann* 2002). Überwiegend wird – wie hier – der erste Wert als Maßstab verwendet; es gibt auch für den endgültigen Wert gute Gründe, die hier aber nicht weiter interessieren. Damit ist auch das generelle Problem der Daten- und Informationsbasis (y_{t-i}, x_{t-i}) angesprochen: zu unterschiedlichen Zeitpunkten ist auch der Informationsstand der Prognostiker bezüglich der amtlichen Statistik (z. B. der Werte der VGR), der einzelnen vorlaufenden, gleich- oder nachlaufenden Indikatoren oder sonstiger Informationen wie z. B. über die zu erwartende Entwicklung der Tariflöhne oder der Ölpreise, unterschiedlich. Diese Kenntnisse müssen nicht zwangsläufig die Treffsicherheit erhöhen, aber sie erschweren die Beurteilung der Leistungsfähigkeit der Prognostiker. Im vorliegenden Zusammenhang liegt z. B. die Vermutung nahe, dass die vergleichsweise hohe Treffsicherheit des JWB auch mit dessen Informationsvorsprung angesichts seiner späten Erstellung in Verbindung zu bringen ist, umgekehrt im Fall der OECD-Prognose (für Deutschland), die

[12] Zeitreihenansätze, also Verfahren, die ohne Angabe ökonomisch erklärender Variablen arbeiten, spielen in den hier betrachteten Prognosen eine allenfalls komplementäre Rolle.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einem zeitaufwändigen internen Abstimmungsprozess unterliegt (vgl. dazu z. B. *Pons* 2000).

Erhebliche Schwierigkeiten mindestens der Vergleichbarkeit, erst recht aber mit Bezug auf die Bestimmung der Leistungsfähigkeit der Prognostiker, ergeben sich mit Blick auf die Annahmen der Prognose (x_{t-i}). Je nach Annahmen bezüglich wichtiger Determinanten der makroökonomischen Entwicklung – Stichworte: weltwirtschaftliche Entwicklung, finanzpolitische Interventionen, Ölpreis, Tariflohnentwicklung – können sich Prognosen bei sonst gleichen oder ähnlichen Hypothesen erheblich unterscheiden. Bei Prognosen, die nicht mit ökonometrischen Modellen erstellt werden, ist es im Allgemeinen sehr schwierig, den Einfluss der einzelnen Annahmen zu ermitteln. Dass Prognosen mit „falschen" Annahmen denen mit „richtigen" überlegen sind, ist z. B. bei amerikanischen Prognosen keine Seltenheit (*Heilemann* 2002). – Das im Zusammenhang mit Prognosebeurteilungen vor allem von den Prognostikern häufig bemühte Argument des „*self fulfilling*" oder „*self destroying*" – sie bildeten bereits den Kern der *Morgenstern*schen These von der Unmöglichkeit von Wirtschaftsprognosen (*Morgenstern* 1928) – sollte ungeachtet der logischen Auseinandersetzung mit dem Problem (*Grunberg / Modigliani* 1954) bis auf weiteres in den Fußnoten verbleiben; die empirische Relevanz ist bescheiden, wenn man vom Fall der Börsenkrise 1987 absieht (*Heilemann* 1990).[13]

Davon unabhängig stellt sich aber die Frage, ob und wie ggf. die Beurteilung der Treffsicherheit erfolgen sollte. Nicht alle Prognoseadressaten werden Anhänger des Konzeptes der *induktiven Hypothesenwahrscheinlichkeit* (*Wild* 1974, S. 134 ff.) sein und lediglich Wert auf empirisch und theoretisch gut fundierte Prognosen – also die richtigen β und niedrige e_t – legen und in ihren jeweiligen Prognosenutzenfunktionen die Frage der richtigen Annahmen gering gewichten.

III. Externe und interne Bedeutung der Treffsicherheit

Die Argumente der Prognosenutzenfunktion lassen sich allerdings noch grundsätzlicher relativieren: eine hohe Treffsicherheit der Prognosen muss nicht zwangsläufig oder jedenfalls nicht immer eine hohe Wertschätzung bei den Prognoseadressaten besitzen. Die Veröffentlichung gesamtwirtschaftlicher Prognosen kann z. B. bei der Wirtschaftspolitik unerwünschten Handlungsdruck auslösen. Ein bekanntes Beispiel stellt die dilatorische Rezeption der Abschwungprognosen seitens der Bundesregierung im Vorfeld der Bundestagswahl im September 2002 dar, die andernfalls finanzpolitische Reaktionen (Nachtragshaushalt) erfordert hätten, die ihr angesichts des bevorstehenden Wahlkampfs als wenig opportun erschienen.[14]

[13] Inwiefern in den Vereinigten Staaten die erfolgreiche makroökonomische Rezessionsbekämpfung 2001 ein neuerliches Beispiel liefert, bleibt allerdings zu prüfen (vgl. dazu auch die Hinweise in Fußnote 27).

[14] Erst recht in kognitiver Sicht ist die Treffsicherheit als Prüfkriterium keineswegs unangefochten, wie die Diskussion um *Friedmans* (1953) „*positive economics*" zeigte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine ähnlich differenzierte und ggf. sich wandelnde Einstellung zur Treffsicherheit von (gesamtwirtschaftlichen) Prognosen ist auch für andere Träger der Wirtschaftspolitik, z. B. die Notenbank, und für Unternehmen – namentlich auch für börsennotierte – vor dem Hintergrund ihrer Berichtspflicht auszumachen. Zwar ist grundsätzlich vorstellbar, dass Prognosen eine unterschiedliche *interne* und *externe* Nützlichkeit beigemessen und je nach situativer Bedeutung das Argument „Treffsicherheit" unterschiedlich gewichtet wird. Es erscheint jedoch mehr als zweifelhaft, dass die Prognoseadressaten die Verwendung unterschiedlicher Prognosen der Öffentlichkeit glaubhaft vermitteln können.[15] Alles in allem führt das zu vermutende unterschiedliche Interesse an der Treffsicherheit oder „Wahrheit" zu der ernüchternden Erkenntnis: *less is (sometimes) more*![16]

C. Mit „Mehr Wettbewerb" zu besseren Prognosen? Das Gut „Prognose" in wettbewerbstheoretischer Sicht

Die allokative Effizienz von Wettbewerb wird von Ökonomen in der Regel nicht in Zweifel gezogen, die wettbewerbliche Marktorganisation verspricht eine optimale Versorgung. Im vorliegenden Zusammenhang bedeutet dies, dass Prognoseproduzenten je nach Aufwand ein preislich und qualitativ differenziertes Angebot bereitstellen, das von den Prognosekonsumenten entsprechend ihrer Prognosenutzenfunktion und ihrem Budget in Anspruch genommen wird. Sind im Falle – makroökonomischer bzw. kurzfristiger – Wirtschaftsprognosen die Voraussetzungen der allokativen Effizienz einer marktwirtschaftlichen Lösung des Prognoseproblems gegeben? Oder handelt es sich bei „Prognosen" um ein Gut, für das die marktwirtschaftliche Lösung ineffiziente Ergebnisse generiert? Weist der Prognosemarkt, wie z. B. der Markt für Bildungs- oder für Gesundheitsleistungen, Unvollkommenheiten auf, die einer effizienten Marktlösung entgegenstehen?

An der Offenheit des Prognosemarktes bestehen kaum Zweifel – zur Prognoseerstellung bedarf es im Prinzip weder einer Lizenz noch einer Zertifizierung.[17]

---

15 Vgl. dazu z. B. die Ausführungen im sog. „Lügenausschuss" des *Deutschen Bundestages* (2003, S. 48 ff., S. 134 ff.).

16 Aufschlussreich sind in diesem Zusammenhang einige jüngere Fälle in der amerikanischen Rechtssprechung, in denen Unternehmen der pharmazeutischen Industrie im Falle von Schadensersatzforderungen wesentlich härter bestraft wurden, wenn sie intern die Risiken von Medikamenten ausführlich untersucht hatten, während Unternehmen, die darauf verzichtet hatten, wesentlich günstiger wegkamen. „While the kind of weighing of risk and benefit may be medically rational, in the legal arena it's poison." (*Surowiecki* 2005, S. 38). Ähnliche Reaktionen waren in den Vereinigten Staaten übrigens bereits im Zusammenhang mit dem „Freedom of Information Act" seitens der staatlichen Bürokratie zu beobachten gewesen (*Guida* 1989).

17 Das war nicht immer so, wie z. B. *Fögen* (1997) in einer Untersuchung zur Entstehung des kaiserlichen Wissensmonopols im Römischen Reich – unter maßgeblicher Beteiligung christlicher Autoren – im dritten und vierten nachchristlichen Jahrhundert zeigt. – Neuerdings

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Allerdings tangiert die Frage der Finanzierung das Offenheitskriterium. Wenn staatlich subventionierte Prognosen der Öffentlichkeit regelmäßig, in hoher Qualität und für sie kostenlos zur Verfügung gestellt und damit zum quasi-öffentlichen Gut „erklärt" werden, ist die Hürde für den Markteintritt neuer Anbieter angesichts der hohen Produktionskosten sehr hoch.[18]

Die Wettbewerbstheorie benennt Ausnahmebereiche, in denen entweder der Markt als Koordinations- und Ausschlussmechanismus versagt oder der Wettbewerb seine Funktion der ökonomischen Auslese zu eigenen Ungunsten („über") erfüllt (vgl. z. B. *Bartling* 1983, *Olten* 1995, S. 70 ff. oder *Wolf* 1997, S. 17 ff.). Inwiefern derartige Ausnahmebereiche als Folge von Skalen- und Netzwerkeffekten, Externalitäten, öffentlichen Gütern und hohen Transaktionskosten für den Prognosemarkt zutreffen, ist in der Literatur bislang eher stiefmütterlich behandelt worden. Mit Bezug auf Informationsgüter (siehe *Klodt* 2003, S. 111 ff., *Bössmann* 1988, S. 199, *Arrow* 1962), unter die Prognosen zu subsumieren sind, ergibt sich folgendes Bild:

Das Argument wettbewerbsbehindernder *economies of scale* (*Bössmann* 1988, S. 199, *Daub* 1987, S. 80) und Netzwerkeffekte scheint für gesamtwirtschaftliche Prognosen nur mit Einschränkungen stichhaltig zu sein. Im Fall von Prognosen z. B. auf der Grundlage makroökonometrischer Modelle[19] besteht zunächst die Tendenz zum natürlichen Monopol, da Erstellung, Tests und Pflege eines solchen Modells mit hohem fixen Aufwand verbunden sind, wohingegen seine Anwendung geringe zusätzliche Kosten verursacht. Die Entwicklung fast aller großen Modelle war übrigens in erheblichem Umfang mit öffentlichen Mitteln gefördert worden – auch in den Vereinigten Staaten (*Heilemann* 1980). Zudem können die – überwiegend schriftlich oder elektronisch veröffentlichten – Modelle „leicht" durch Veränderung weniger Modellgleichungen modifiziert werden. Die technologischen Voraussetzungen sprechen demnach nicht einmal im Fall modellbasierter Prognosen (oder, dank leistungsfähiger Informationstechnologie, nicht mehr) gegen eine wettbewerbliche Lösung – wie ja auch die Praxis lehrt.

Effiziente Marktlösungen setzen des Weiteren voraus, dass der Markt (transparent) sämtliche Informationen über die Marktbesetzung sowie die qualitativen und quantitativen Eigenschaften des Gutes internalisiert und über den Preis widerspiegelt. Die Qualität einer Prognose hat viele Dimensionen. Sie reichen von ihrer „rechtzeitigen" Verfügbarkeit bzw. Zugänglichkeit über ihren Informationsgehalt

---

zeichnen sich übrigens Tendenzen der Zertifizierung im Bereich der *surveys* ab, so z. B. in Frankreichs *Conseil National de l'Information Statistique* (vgl. *http://www.cnis.fr/*). Ähnliche Bemühungen der Qualitätssicherung finden sich auch seitens der OECD.

[18] Zwar schreibt die EU die wettbewerbliche Vergabe von Dienstleistungsaufträgen durch EU-weite Öffentliche Ausschreibung vor (siehe Verdingungsordnung für Leistungen VOL (A), Abschn. 2, §§ 2, 3) – dies wird jedoch z. B. im Fall der Gemeinschaftsdiagnose aus einer Reihe von Gründen (noch) nicht praktiziert. Siehe auch Fußnote 30.

[19] Für andere Verfahren – wie z. B. die Iterative VGR-Prognose – gilt dies entsprechend dem jeweiligen Gewicht der einzelnen Schritte der Prognoseerstellung – in ähnlicher Weise.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(Umfang, inhaltliche und zeitliche Disaggregation, Prognosehorizont), die theoretische und empirische Fundierung, den Präzisionsgrad, die Bedingtheit bis hin zu ihrer Treffsicherheit. Mit Ausnahme der Treffsicherheit und der theoretischen und empirischen Fundierung lassen sich diese Dimensionen recht leicht bestimmen, und die Mehrzahl der Konjunkturprognosen unterscheidet sich in dieser Hinsicht wenig. Was die Identifikation der theoretischen und empirischen Fundierung der Prognosen angeht, so geben hierüber die Prognostiker selten Auskunft, und Dritte können darüber erst recht vielfach nur mutmaßen und auch dies oft nur nach sehr aufwändigen Untersuchungen. Besonders große Probleme ergeben sich hinsichtlich der Bestimmung der Treffsicherheit. Dies gilt nicht nur – wie oben ausgeführt – für die Treffsicherheit der jeweiligen Prognoseinstitution in der Vergangenheit, sondern auch hinsichtlich der künftig zu erwartenden Genauigkeit. Im Falle gesamtwirtschaftlicher Prognosen kommt hinzu, dass es sich jedenfalls bei den hier diskutierten Prognosen um konjunktive, aus den Teilaggregaten errechnete Prognosen handelt, sowohl was die einzelnen wirtschaftspolitischen Ziele als auch was die konstituierenden Nachfragekomponenten angeht. Ferner ist zu beachten, dass die zu erwartende Treffsicherheit weder aus der bisherigen Treffsicherheit noch – wie vielleicht vermutet werden könnte – aus den verwendeten Methoden abgeleitet werden kann. Jedenfalls lautet so ein in mehreren Studien erhärteter Befund (*Zarnowitz* 1996, S. 519 ff., *McNees* 1986). Kurz, bei Prognosen wäre eine Preisdifferenzierung nach Qualitätsmerkmalen außerordentlich problembehaftet.

Abgesehen davon vermindert sich auch die Aussagekraft des Preises als Knappheitsindikator, wenn nicht die gesamte effektive Nachfrage am Markt artikuliert wird. Externe Effekte verhindern jedoch die vollständige Ausschließbarkeit von Nutzern des Gutes „Prognose“, die nicht als Nachfrager am Markt aufgetreten sind. Die Durchsetzung von Urheber- und Eigentumsrechten ist in diesem Fall schwierig. Mindestens durch die Anwendung einer solchen Information erhalten andere teilweise Kenntnis von ihr (*Bössmann* 1988, S. 199, *Daub* 1987, S. 96), selbst wenn man berücksichtigt, dass die Handlungen der Akteure in der Regel nicht ausschließlich von der internen Kenntnis über die künftige Wirtschaftsentwicklung, sondern auch von anderen Einflüssen bestimmt werden. Die Verbreitung, das Nach-Außen-Dringen von Informationen / Prognoseergebnissen wird jedoch zusätzlich von den modernen Informations- und Kommunikationstechnologien erleichtert.

Ausschließbarkeit von der Nutzung einer Prognose ist somit zwar vom Prinzip her möglich, jedoch schwierig umzusetzen und einzuhalten (siehe z. B. *Klodt* 2003, S. 111). Einigkeit besteht dahingehend, dass mit der Nutzung kein Verbrauch verbunden ist[20], die Information somit vielen Nachfragern ohne zusätzliche Kosten zur Verfügung steht. Der Wegfall des Rivalitätskriteriums in Verbindung mit der schwierigen Umsetzung der Ausschließbarkeit führt die Prognose nah an die

[20] Die Wertminderung der Information tritt im Zeitverlauf ein, nicht durch Nutzung. Sie ist für die Abgrenzung eines öffentlichen Gutes jedoch nicht relevant.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eigenschaften eines öffentlichen Gutes heran (so z. B. *Daub* 1987, S. 96, *Klodt* 2003, S. 111 f., ähnlich *Wolf* 1997, S. 60, für wissenschaftliche Forschung allgemein). Dies spricht – wenn auch nicht zwingend – für die kostenlose bzw. staatlich alimentierte Bereitstellung von (wissenschaftlichen) Prognoseergebnissen. Insbesondere rechtfertigt es die Zweifel daran, dass „Mehr Wettbewerb" *per se* die Treffsicherheit von Prognosen steigert.

Besondere Schwierigkeiten für die Verwirklichung von Wettbewerb auf dem Prognosemarkt resultieren nicht nur aus den Eigenschaften der Prognose als „quasiöffentliches" Gut, sondern auch aus dem Charakteristikum von Informationen, Erfahrungsgüter zu sein (*Klodt* 2003, S. 117 ff., *Arrow* 1962). Selbst wenn man vereinfachend die Mehrdimensionalität der Prognosegüte außer Acht ließe und sich allein auf einen Prognosewert (z. B. die Inflationsrate) konzentrierte, sind die Qualität und der Nutzwert dieser Information für den Konsumenten nicht im Vorhinein absehbar. Würde ihm jedoch vorab Einblick gewährt, gelänge er kostenlos in den Genuss der Information. Damit ist die Bereitstellung von Information nicht nur mit Risiken bei der Generierung verbunden, sondern auch mit einer unvollständigen Abschöpfbarkeit der Erträge. Auf diesem „Informationsparadoxon" fußt *Arrows* Unterinvestitionshypothese (*Arrow* 1962)[21], der zufolge z. B. angesichts der ökonomischen und gesellschaftlichen Schäden von Rezessionen ihrem „rechtzeitigen" Erkennen zu wenig Ressourcen gewidmet werden. Lediglich in längerfristigen Marktbeziehungen stelle privatwirtschaftlich organisierte Vertragsforschung eine einigermaßen wettbewerbskonforme Lösung dar, weil dann der Auftraggeber aus der Qualität in der Vergangenheit Rückschlüsse auf das aktuell zu erwerbende Gut ziehen könne. Wie erwähnt, ist dies bei Prognosen indessen nicht möglich. Vermutlich ist dies auch ein Grund dafür, dass selbst in primär privatwirtschaftlich organisierten Prognosemärkten überwiegend auf ein Jahr begrenzte Verträge geschlossen werden.

Angesichts der Unmöglichkeit, aufgrund der bisherigen auf die künftige Prognosegenauigkeit zu schließen, sowie der schwierigen Zuordenbarkeit des Ergebnisses zu seinem „Urheber" kann der Erwerb und die Nutzung des Gutes „Prognose" von relativ hohen Such- und Kontrollkosten begleitet sein, was ebenfalls eher für eine unternehmens- oder regierungsinterne Forschung als für eine (externe) wettbewerbliche Lösung spricht. Wird dennoch die Marktlösung bevorzugt, gewinnt in Anbetracht der Schwierigkeiten bei der Beurteilung des Gutes die Reputation der Prognostiker für die Nachfrage an Bedeutung. In diesem Zusammenhang wäre unter Prognostikern, deren beruflicher Erfolg von Reputation abhängt, ein indirekter Anreizmechanismus zu Gunsten „besserer" Prognosen zu vermuten. Wie gezeigt, hebt sich jedoch kein Anbieter mit durchgängig erfolgreicheren Prognosen von den Konkurrenten ab.

Die Anreiz- und Kontrollmechanismen der Marktwirtschaft, das Fundament des Wettbewerbsarguments, sind offenbar auf dem Prognosemarkt nur sehr einge-

[21] Anders bekanntlich *Hirshleifer* (1971), der mit Verweis auf die privaten erwerbswirtschaftlichen Interessen diese Möglichkeit nicht sieht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schränkt funktionstüchtig: Hohe Such- und Kontrollkosten angesichts eines diffizil zu beurteilenden, weil facettenreichen Gutes, das zudem noch sehr weitgehend Züge eines öffentlichen Gutes trägt, lassen *a priori* in mehr marktlichem Wettbewerb kein Verbesserungspotenzial erkennen. Dessen ungeachtet soll im Folgenden der Frage nachgegangen werden, inwiefern bei der Prognoseerstellung nicht bereits Wettbewerb herrscht oder wo er sich ggf. installieren ließe.

D. Prognosemarkt und Wettbewerb – eine Bestandsaufnahme für Deutschland und die G7

I. Deutschland

Ein gleichermaßen umfassendes wie detailliertes Bild vom Prognosemarkt, wie es z. B. *Daub* (1987) für Kanada in den 1980er Jahren gezeichnet hat, liegt für Deutschland nicht vor. Sollte dies versucht werden, wäre ein erheblicher Aufwand in erster Linie in Form von Befragungen zu leisten, denn über die deutsche „Prognoseindustrie" liegen weder Daten der Amtlichen Statistik vor, noch lassen sich aus Bilanzveröffentlichungen Hinweise auf Kosten- / Absatzstrukturen, Unternehmensstrategien usw.[22] gewinnen. Dies vor allem deshalb, weil es hierzulande in diesem Segment des Dienstleistungsbereichs wenig Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit gibt und die übrigen Unternehmen darüber nicht publizieren. Vieles spricht dafür, dass sich ein entsprechendes Bild für Deutschland in seinen Grundzügen, vor allem was die Kostenseite angeht, kaum von dem Kanadas unterscheiden würde. Insofern dürfte auch dessen Ergebnis, dass angesichts der von ihm errechneten Profitabilität von Mitte der siebziger bis Mitte der achtziger Jahre die kanadische Prognoseindustrie – letztlich auch mit Blick auf die Treffsicherheit – als effizient anzusehen ist (*Daub* 1987, S. 100 ff.), übertragbar sein. Ein weiteres wichtiges Ergebnis, nicht unabhängig von dem zuletzt genannten Befund, dürfte sich ebenfalls bestätigen: die Treffsicherheit der Prognosen spielt, verglichen mit anderen Absatzparametern wie Breite des Angebotes, Transportabilität (: problemlose elektronische Verfügbarkeit, Weiterverarbeitungs- und Präsentationsmöglichkeiten), generelles Renommee des Produzenten, preisliche Wettbewerbsfähigkeit usw., eine geringe Rolle. Daub verweist in diesem Zusammenhang übrigens ebenfalls auf die Probleme der Bestimmung der Prognosegenauigkeit. Die 1990er Jahre dürften die Struktur des Prognosemarktes weltweit durch das Vordringen der Internetnutzung als primärem Präsentations- und Vertriebskanal insofern erheblich verändert haben, als die Gebühren für das Nutzen der Datenbanken (*time-sharing*) und damit eine wichtige Einnahmequelle dieser Industrie weggefallen sind. Für Deutschland war diese Entwicklung aus den genannten Gründen allerdings ohne größere Bedeutung.

[22] Die wenigen Studien zu nichtdeutschen Märkten für Prognosen bzw. makroökonometrische Modelle nutzen derartige Angaben, um die Märkte nach dem Schema *structure – conduct – performance* zu analysieren (*Daub* 1987, S. 88 ff., *Smith* 1994, S. 71 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der deutsche Markt für (kurzfristige) makroökonomische Prognose – wie erwähnt – ist stark von staatlichen Einflüssen geprägt. Auf der Angebotsseite ist gegenwärtig von ca. 50 Anbietern auszugehen. Die Expansion der Finanzmärkte hat diese Zahl vor allem in den letzten Jahrzehnten deutlich ansteigen lassen. Hervorgehobene Beachtung bei Politik oder Medien finden davon weniger als ein Drittel. Neben der eingangs erwähnten „Gemeinschaftsdiagnose" bzw. den sechs großen Wirtschaftsforschungsinstituten (DIW, HWWA, ifo, IfW, IWH, RWI), dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Bundesregierung mit ihrem „Jahreswirtschaftsbericht" sind dies die EU-Kommission sowie die internationalen Organisationen, d. h. OECD, IWF und Weltbank.[23] Mit Blick auf die Bedeutung wäre also von einem weiten Oligopol mit polypolistischer Tendenz zu sprechen. Von den ca. zehn einflussreichsten ist kein Institut privatwirtschaftlich ausgerichtet oder privat finanziert. Rein kommerziell ausgerichtete Prognoseunternehmen wie z. B. die nationalen Ableger der in den Vereinigten Staaten ansässigen Unternehmen DRI-McGraw-Hill, WEFA usw., sind auf dem Gebiet der Konjunkturprognose nicht mehr in Deutschland tätig. Der Aufwand der öffentlichen Hand belief sich für die „Gemeinschaftsdiagnose" im Jahr 2003 auf 1,3 Mill. €, für den Sachverständigenrat auf 1,7 Mill. €, wovon freilich bei letzterem weniger als 3 vH auf die Erstellung der gesamtwirtschaftlichen Prognose entfallen sein dürfte.

Auch als „natürliche" Folge der staatlichen, steuerfinanzierten Alimentierung werden die Prognosen der Öffentlichkeit und Interessierten in der Regel kostenlos zur Verfügung gestellt (*Kuhlen* 2001), seit einigen Jahren auch in elektronischer Form. Die wesentlichen Teile der numerischen Prognosen finden in der Berichterstattung der Medien große Beachtung.

Die Nachfrageseite des deutschen Prognosemarktes bleibt zu großen Teilen im Dunkeln. Das Interesse der Politik und der Wirtschaftspolitik einschließlich der großen Verbände liegt auf der Hand. Es wird durch die Beauftragung der großen Forschungsinstitute mit der Erstellung der Gemeinschaftsdiagnose, durch die Finanzierung des Sachverständigenrats und die Erstellung des Jahreswirtschaftsberichtes belegt. Unbestritten ist auch das Interesse der Öffentlichkeit bzw. das der Medien.[24] Sehr viel schwerer abzuschätzen ist die Nachfrage des Privaten Sektors. Setzte man in Analogie zu den in den Vereinigten Staaten in den 1970er Jahren beobachteten Relationen (*Heilemann* 1980, S. 62) ein Nachfragepotential entsprechend dem Vorhandensein einer volkswirtschaftlichen Abteilung voraus, so dürfte es heute noch etwa 50 Unternehmen umfassen. Berücksichtigt man ferner, dass bezüglich Informationsgehalt, theoretischer und empirischer Begründung sowie

[23] Die namhaften Institutionen erweisen sich hinsichtlich Prognosegenauigkeit allerdings gegenüber kleineren Anbietern, Abteilungen von größeren Unternehmen oder von Banken als unterlegen (*Blix u. a.* 2001, S. 45 ff.). Inwiefern deren möglicherweise höhere Abhängigkeit vom „Prognoseerfolg" dabei eine Rolle spielt, muss allerdings offen bleiben.

[24] Die wichtigsten Ergebnisse beispielsweise der GD finden trotz Sperrfristen meist einige Tage vor Veröffentlichung ihren Weg in die Medien.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

„Treffsicherheit“ ein vergleichsweise hochwertiges Angebot – neuerdings in elektronischer Form – für die Nutzer kostenlos zur Verfügung steht, so scheint das kommerziell nutzbare Nachfragepotential gegen Null zu tendieren. Zumindest wird mit dieser Begründung der hierzulande geringe Markterfolg amerikanischer Anbieter erklärt.

Auch über das Wettbewerbsverhalten der Prognoseanbieter liegen verständlicherweise wenig Informationen vor. Im Wesentlichen dürfte ungeachtet der staatlichen Alimentierung der in der Öffentlichkeit meist beachteten Prognostiker das Gleiche gelten, was *Zarnowitz* (1992) für die Vereinigten Staaten festgestellt hat (siehe unten). Bemerkenswert ist die außerordentlich hohe Korrelation der Fehler der Wachstums- und Inflationsprognosen (siehe für Deutschland nochmals die *Tabelle 2*). Über den gesamten Untersuchungszeitraum wie über alle Teilperioden erreicht sie Werte um 0,9 und mehr! Es sei dahingestellt, ob dies als Indiz mangelnder Wettbewerbsintensität oder als risikoaverse Vermeidung einer Abseitsposition auf einem fast freien Markt (*Smith* 1994, S. 75) zu begreifen ist.

II. International

Untersuchungen über die Struktur anderer nationaler Prognosemärkte sind selten; der unreflektierten Übernahme einer Analyse der makroökonometrischen Modellindustrie (*Smith* 1994, S. 71 f.) sind Grenzen durch Eigenschaften des Prognose- vs. Modellgutes gesetzt. Allerdings scheint eine oligopolistische Besetzung der Angebotsseite gegenwärtig typisch für den Prognosemarkt zu sein. Der Untersuchung von *Blix u. a.* (2001) zufolge erscheint das deutsche Angebot, gemessen an der Zahl der Anbieter, als reichlich, lediglich übertroffen von den Vereinigten Staaten[25]; gemessen an den Einwohnerzahlen oder dem BIP / Kopf relativiert sich diese Aussage beträchtlich.

Zarnowitz (1992, S. 131 ff.) sieht den US-amerikanischen Prognosemarkt als Wettbewerbsindustrie, die keine erstbeste Lösung des Prognoseproblems zu Tage fördert. Zwar besteht ebenfalls eine polypolistische, teils oligopolistische Konkurrenz zwischen vielen, unterschiedlich großen Anbietern (nach *Zarnowitz* 1996, S. 387, etwa 200 – 250); und die Marktzutrittsbarrieren sind gering. Gerade im Zeitalter der *high tech*-Information und -Kommunikation, der schnellen softwarebasierten Rechenlösungen und der Datenubiquität schrumpft jedoch das Diversifizierungspotenzial jedes einzelnen Marktteilnehmers. Im Wesentlichen stehen allen ähnliche Ressourcen zur Verfügung, mit denen sie die gleiche Aufgabe zu lösen trachten. Unterschiede zwischen den Prognostikern ergeben sich lediglich hinsichtlich des Methodenmix, wobei Vor- und Nachteile durch die Kombination verschiedener Methoden aufgewogen werden, ohne dass ein durchgängig bester Mix

[25] Allgemein zu den Märkten für gesamtwirtschaftliche Prognosen in den Vereinigten Staaten und dem modellbasierten Prognoseangebot: *Sherden* (1998), S. 56 ff. Zur Entstehung der Modell-Industrie vgl. auch z. B. *Heilemann* (1980).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gefunden wird. Der vermeintliche Wettbewerbsvorteil durch einen geringen Zentralisierungsgrad wird also kompensiert oder zumindest relativiert durch die Ähnlichkeit der Voraussetzungen, mit denen jedes Institut seine Prognosen erstellt. Und in der Tat stechen die Vereinigten Staaten keineswegs durch besondere Treffsicherheit hervor, sondern liegen eher im Mittelfeld, wie z. B. *Tabellen 3* und *4* zeigen.

Verglichen mit den USA, ist für Frankreich verstärkt eine in den öffentlichen Sektor integrierte Prognoselandschaft festzustellen. In enger Verknüpfung zum Staat und staatlich inspirierten Untersuchungszielen steht nicht nur das reine Prognoseprodukt, sondern auch sein Einsatz in der Politikanalyse und -beratung auf der Agenda (*Smith* 1994, S. 71). Was die Besetzungshäufigkeit der Angebotsseite anbelangt, liegt Frankreich mit reichlich 20 Prognostikern im Mittelfeld (*Tabelle 6*). Die Prognosen über die französische Volkswirtschaft haben sich als einzige längerfristig als vergleichsweise treffsicher erwiesen und haben sich sogar im Zeitablauf leicht verbessert (*Tabellen 3* und *4*). Dieser Befund ist gerade im Vergleich von Frankreich und Deutschland zu den USA ein Indiz dafür, dass weder „Masse" noch Wettbewerbsintensität *per se* hohe Treffsicherheit gewährleisten. Die kenntnisreiche, Erfahrung und Intuition verbindende Mischung von Daten, Methoden, Theorien und letzten Endes auch Glück scheint bislang nicht ohne weiteres von „Mehr Wettbewerb" profitieren zu können. Insbesondere nicht in vergleichsweise kleinen Märkten, wie die Beispiele Frankreich oder Schweden illustrieren. Für Frankreichs prognostischen Erfolg muss nach anderen Ursachen gesucht werden – zumal angesichts der Tatsache, dass das über ein ähnlich großes Angebot verfügende Japan, was die Prognosegenauigkeit anbelangt, auf hinteren Rängen landet.

III. Empirische Ergebnisse

Die Untersuchung des Einflusses des Wettbewerbs auf die Treffsicherheit der Prognosen erfordert dessen Operationalisierung. Explizite Informationen über dessen Intensität und die Entwicklung im Zeitablauf existieren nicht. Hilfsweise kann – wie oben bereits geschehen – auf die Anzahl der Anbieter und ihre Entwicklung im Zeitverlauf zurückgegriffen werden.

Unmittelbare Hinweise auf den möglichen Zusammenhang zwischen der Zahl der Anbieter und der Prognosegenauigkeit der Wachstums- und der Inflationsprognosen gibt eine Gegenüberstellung der Anzahl der Prognostiker, der durchschnittlichen RMSE und deren Varianz für die Vereinigten Staaten, Deutschland, Frankreich, Japan, Italien und Schweden (*Tabelle 6*). Empirische Basis sind die Tabellen in *Blix u. a.* (2001, S. 56 ff.).[26] Zunächst werden tendenziell die Ergebnisse der *Tabellen 3* und *4* (siehe oben) bestätigt. Erneut zeigte sich die etwas

[26] Die Auflistung in *Blix u. a.* (2001) ist wegen der speziellen Fragestellung der Untersuchung nicht erschöpfend; so fehlt in der Liste der französischen Prognose-Institutionen beispielsweise das INSEE.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 6

Prognosegenauigkeit und Niveau und Struktur des Prognoseangebots in ausgewählten Ländern, 1991 bis 2000

Land[a)]	BIP-Prognosen			Inflationsprognosen		
	Anzahl der Prognostiker	Durchschnittlicher RMSE	Varianz der RMSE	Anzahl der Prognostiker	Durchschnittlicher RMSE	Varianz der RMSE
Vereinigten Staaten	34	1,2	0,04	34	0,5	0,02
kommerziell	31	1,2	0,04	31	0,5	0,01
nicht-kommerziell	3	1,2	0,00	3	0,7	0,02
statistisch	4	1,8	0,78	4	0,6	0,05
Deutschland	30	1,2	0,06	29	0,7	0,01
kommerziell	23	1,2	0,06	23	0,7	0,01
nicht-kommerziell	7	1,1	0,03	6	0,6	0,01
statistisch	4	1,5	0,26	4	09	0,11
Frankreich	22	1,0	0,03	21	0,5	0,01
kommerziell	18	1,0	0,03	18	0,5	0,01
nicht-kommerziell	4	1,0	0,01	3	0,4	0,00
statistisch	4	1,2	0,07	4	0,6	0,02
Japan	20	1,7	0,06	18	0,4	0,01
kommerziell	18	1,6	0,06	17	0,4	0,01
nicht-kommerziell	2	1,8	0,01	1	0,5	0,00
statistisch	4	2,1	0,26	4	0,7	0,11
Italien	15	0,9	0,01	14	0,7	0,01
kommerziell	11	0,9	0,02	11	0,7	0,01
nicht-kommerziell	4	0,9	0,00	3	0,7	0,00
statistisch	4	1,1	0,06	4	0,8	0,12
Schweden	12	1,0	0,03	11	0,9	0,06
kommerziell	10	1,0	0,03	10	0,9	0,06
nicht-kommerziell	2	1,2	0,00	1	1,2	0,00
statistisch	4	1,5	0,86	4	1,6	0,81
Korrelation mit Anzahl der Prognostiker (*r*)	1,0	0,2	0,5	1,0	–0,5	–0,5
kommerziell	1,0	0,4	0,5	1,0	–0,5	–0,4
nicht-kommerziell	1,0	–0,5	0,9	1,0	–0,4	0,4

[a)] Absteigend geordnet nach der Anzahl der Prognostiker ohne rein statistische Verfahren (Mittelwert, Median, Modus, *random walk*).

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben in *Blix u. a.* (2001), S. 56 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

höhere Treffsicherheit für Frankreich, aber auch für Italien. Alles in allem bewegen sich die Fehler jedoch in einer schmalen Bandbreite – wie aufgrund der oben präsentierten Korrelationsergebnisse der Prognosefehler nicht anders zu vermuten. Die Varianz der RMSE spiegelt beim Vergleich der Länder auch die Volatilität der jeweiligen wirtschaftlichen Entwicklung wider. Klassifiziert man die Prognostiker nach ihrer kommerziellen Orientierung, lässt sich keine eindeutige Aussage zu Gunsten oder Ungunsten von mehr privatem Wettbewerb ableiten: Die Fehlermaße liegen nah beieinander; eine Tendenz, dass kommerzielle Organisationen „bessere" Prognosen erstellten als staatlich finanzierte oder umgekehrt, ist nicht erkennbar.

Die Korrelationsmaße für den Zusammenhang zwischen der Anzahl der Anbieter auf dem Prognosemarkt (ohne „statistische Verfahren", d. h. „Prognosen ohne Erklärung") und der Prognoseungenauigkeit zeigen für die Wachstumsprognosen erstaunlicherweise (abgesehen von den *non-profit*-Organisationen) positive Vorzeichen. Trotz der angebrachten Vorsicht in der Interpretation angesichts einer knappen Datenbasis und geringer Werte des Koeffizienten stützt dieses Ergebnis eher die Vermutung, dass Prognosen nicht ohne weiteres durch zusätzliche Anbieter auf dem Markt treffsicherer werden. Bei den Inflationsprognosen ist der Zusammenhang zwischen der Anzahl der Prognostiker und den Fehlermaßen etwas stärker ausgeprägt. Zudem spricht das (meist) negative Vorzeichen dafür, dass eine hohe Besetzung der Angebotsseite tendenziell mit geringeren Prognosefehlern einhergeht.

Diese Ergebnisse werden bestätigt, wenn man unterstellt – wofür vieles spricht –, dass sich die Anzahl der Anbieter seit den 1960er Jahren eher erhöht als vermindert hat. Die standardisierte Prognosegenauigkeit hat jedenfalls weder für Deutschland (*Tabelle 1*) noch für die G7-Länder (*Tabellen 3, 4*) in den einzelnen Teilzeiträumen zugenommen.

E. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Ausgangspunkt der Untersuchung war die in der Öffentlichkeit, bei Politik, aber auch in der Wissenschaft weit verbreitete Unzufriedenheit mit der Treffsicherheit oder Genauigkeit makroökonomischer Prognosen. Neben den traditionellen Forderungen aus dem Kreis der Prognostiker, vor allem auch der Wissenschaft, nach mehr und besseren Daten sowie Methoden – seltener nach besseren Theorien – wird seit langem auch die Forderung nach „Mehr Wettbewerb" zwischen den Prognostikern bzw. nach Sanktionen im Falle prognostischer Fehlleistungen erhoben.

Die Untersuchung der Treffsicherheit ausgewählter „prominenter" gesamtwirtschaftlicher Wachstums- und Inflationsprognosen für Deutschland (Gemeinschaftsdiagnose, Sachverständigenrat, OECD, Jahreswirtschaftsbericht) bzw. die G7-Länder hat gezeigt, dass die Fehler vergleichsweise hoch sind, insbesondere, wenn man sie z. B. an den Erfordernissen stabilisierungspolitischer Maßnahmen hinsichtlich Genauigkeit, Rechtzeitigkeit, Sicherheit usw. misst. In den letzten 30 Jahren hat sich die Treffsicherheit zudem praktisch nicht verbessert. Das erste Ergeb-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nis bestätigt zahlreiche frühere Befunde. *De facto* gilt dies auch für den zweiten Befund. Dass aus kognitiver wie aus handlungsorientierter Sicht diese Ergebnisse außerordentlich ernüchternd sind, liegt auf der Hand – die Analyse der aggregativen Struktur der Prognosen würde diesen Eindruck übrigens noch drastisch verstärken. Es erklärt den Unmut vor allem auch der Politik, wenngleich stabilisierungspolitische Maßnahmen in den letzten Jahren bei uns ohnehin nicht auf der wirtschaftspolitischen Agenda standen.[27]

Ob von „Mehr Wettbewerb" im Prognosebereich – sofern dies für möglich gehalten wird, was mit guten Gründen bezweifelt werden kann – eine Erhöhung der Treffsicherheit zu erwarten ist, erscheint aus mehreren Gründen als mindestens zweifelhaft. Immerhin bewegen sich die Treffsicherheit und ihre Tendenzen national und international im Grunde auf sehr ähnlichen Niveaus. Dies deutet auf eine hohe Prognoseeffizienz hin.[28] Außerdem zeigte sich, dass die Anzahl der Anbieter oder ihre Zugehörigkeit zum öffentlichen oder privaten Sektor keine relevanten Unterschiede hinsichtlich ihrer Treffsicherheit erkennen lässt. Hinsichtlich der Nachfrage könnte dabei in Verbindung mit dem erreichten Treffsicherheitsniveau eine Rolle spielen, dass für sie andere Bestandteile des Angebots wichtiger sind.

Die vorgelegten Befunde sprechen nicht dagegen, über Schritte in Richtung einer Stärkung wettbewerblicher Elemente des Prognosemarktes nachzudenken. An erster Stelle wäre an die Erhöhung der Transparenz bezüglich der prognostischen Leistungsfähigkeit der Prognostiker zu denken. Dies könnte dadurch geschehen, dass bei konsekutiven Prognosen, wie z. B. im Fall der GD oder des SVR, „neue" Prognosen sich mit der Treffsicherheit der vorangegangenen detailliert auseinandersetzen und sie im Lichte ihrer längerfristigen Treffsicherheitsbilanz diskutieren. Damit hat z. B. das RWI im Sommer 1996 begonnen (*Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung* 1996, S. 36), die GD unternimmt, wenn auch weniger detailliert, seit dem Frühjahr 2000 ähnliche Anstrengungen (*Arbeitsgemeinschaft* 2000). Der SVR hat sich von derlei Bemühungen bislang nicht inspirieren lassen. Die Aufgabe könnte prinzipiell auch nach dem Vorbild des *Macroeconomic Modelling Bureaus* – es analysierte von 1983 bis 1998 u. a. auch die Treffsicherheit der wichtigsten makroökonometrischen Modellprognosen für das Vereinigte Königreich (vgl. z. B. *Wallis u. a.* 1986) – von Dritten

[27] Die sehr erfolgreiche makroökonomische Stabilisierungspolitik der Vereinigten Staaten seit den 1990er Jahren stellt in dieser Hinsicht eine Ausnahme dar. Sie war wesentlich dem durchaus risikobehafteten *forbearing* des Vorsitzenden der Federal Reserve Bank, *Alan Greenspan*, und einem „glücklichen" Zusammentreffen von Steuersenkungen und 11. September zu danken (*Heilemann* (2003b neuerdings *Council of Economic Advisers* (2005), S. 62 ff.). Die Ergebnisse in Tabelle 3 deuten übrigens daraufhin, dass der Politik ihre Aufgabe keineswegs durch besonders hohe Treffsicherheit der Konjunkturprognosen erleichtert worden wäre – im Gegenteil!

[28] Zu einer skeptischen Einschätzung bezüglich weiterer Verbesserungsmöglichkeiten der gesamtwirtschaftlichen Prognose vor dem Hintergrund der Leistungsfähigkeit der makroökonomischen Theorie vgl. *Heilemann* (2004).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

übernommen werden. Inwiefern auch bei der Präsentation der Prognose die erfahrungsgemäßen Fehlermargen z. B. nach Maßgabe eines Prognosefächers erfolgt, bedarf angesichts der dabei offen zutage tretenden Unsicherheiten der sorgfältigen Prüfung.[29]

Ein anderer Schritt wäre – neben der Aufgabe der Institution „Gemeinschaftsdiagnose" – die (häufigere) Anwendung des Instituts der Öffentlichen Ausschreibung der staatlichen Aufträge zur Erstellung gesamtwirtschaftlicher Prognosen. Im Fall der GD geschieht dies zwar. Die Ausschreibung erfolgt allerdings, mit plausiblen Gründen und vielleicht auch wegen eines bezüglich der Leistungsfähigkeit der Anbieter vermuteten positiven *home bias*, auf nationaler Ebene.[30]

Ob die radikalen Lösungen z. B. von *Jonung / Larch* (2004) in Anlehnung an die „Bestrafung" der für die Geldpolitik Verantwortlichen im Falle von Zielverfehlungen in die richtige Richtung weisen, erscheint mehr als ungewiss, wenn man den gegenwärtigen Stand der Treffsicherheit als *state of the art* makroökonomischer Prognosegenauigkeit akzeptiert, von den Problemen der Fehlerbestimmung ganz abgesehen. Auf jeden Fall würde sie wohl erhebliche Entgeltverbesserungen angesichts des gestiegenen Berufsrisikos der Prognostiker bedeuten müssen.

Unabhängig von den hier vorgelegten numerischen Ergebnissen bezüglich der Treffsicherheit und der Beurteilung der wettbewerblichen Verfassung des Prognosemarktes stellt sich die Frage, auf welchen Wegen konkret „Mehr Wettbewerb" die Treffsicherheit erhöhen sollte. Ein wettbewerbsbasiertes, aber von den üblichen drei Säulen der empirischen Wirtschaftsforschung, Daten – Theorien – Methoden, abweichendes Prognoseverfahren wird in den Vereinigten Staaten seit kurzem durch *prediction markets* entwickelt (z. B. *Wolfers / Zitzewitz* 2004). Unter der von den Finanzmärkten übernommenen Prämisse effizienter, Information perfekt verarbeitender Märkte lassen sich durch den freien Handel von Wertpapieren Aussagen über die Eintrittswahrscheinlichkeit, den Mittelwert oder Median spezieller Ereignisse in der Zukunft ableiten. Die Treffsicherheit der aus dem Handel solcher Wertpapiere abgeleiteten Prognosen, z. B. über Wahlergebnisse, steht nicht hinter der herkömmlicher Verfahren, z. B. Umfragen, zurück. Erste Versuche werden auch hinsichtlich der Prognose ökonomischer Variabler wie Beschäftigung, Industrieproduktion oder Einzelhandelsumsätzen unternommen. Ein Urteil, ob sich

---

29 Für die Prognose der GD vom Herbst 2004 für das Jahr 2005 ergab sich bei 50 vH (ex post) Sicherheit immerhin eine Bandbreite von 2,4 bis 0,6 vH Wirtschaftswachstum (*Heilemann / Blaschzik* 2004, zum Vergleich dazu auch *Wallis* 2003).

30 Zur Umsetzung der EU-Richtlinie vgl. VOL (A), Abschn. 2, §§ 2, 3. Ausnahmebereiche, für die eine Beschränkte Ausschreibung akzeptiert wird, ergeben sich nach § 3, Nr. 3a, dann „wenn die Leistung nach ihrer Eigenart nur von einem beschränkten Kreis von Unternehmen in geeigneter Weise ausgeführt werden kann, besonders wenn außergewöhnliche Fachkunde oder Leistungsfähigkeit oder Zuverlässigkeit erforderlich ist". Ähnliches schreibt § 3, Nr. 4 für die Freihändige Vergabe von Dienstleistungsaufträgen vor. Zusätzlich spielt hier eine Rolle, ob besonders hohe Entwicklungsleistungen, als welche z. B. die Erstellung eines makroökonometrischen Modells angesehen werden könnte, den Verzicht auf die Öffentliche Ausschreibung rechtfertigen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ein *prediction market* als Prognoseinstrument für Indikatoren bewährt und ob seine Anwendung auch auf mehrdimensionale gesamtwirtschaftliche Prognosen ausgeweitet werden kann, steht indes noch aus.

Für den Fall traditioneller „wissenschaftlicher Prognosen" ist davon auszugehen, dass die Prognosegenauigkeit das Ergebnis von „Theorie", „Daten" und „Methoden" bzw. ihrer mehr oder weniger geschickten Kombination und anderer subjektiver Elemente ist. Die beiden zuletzt genannten sollen hier außer Betracht bleiben.[31] Die wissenschaftliche Theorieentwicklung und -bildung erfolgt im wissenschaftlichen System, bei dem üblicherweise „Wettbewerb" unterstellt wird. Ob hier Intensivierungen bzw. Verbesserungen möglich sind, z. B. durch stärkere finanzielle Anreize, erscheint als offen, denn schon bislang waren diese ja – Stichwort: Finanzmärkte – gegeben, ohne bislang zu erkennbaren Fortschritten geführt zu haben. Hinzu kommt, dass im Fall von Prognosen ein spezifischer „Fortschritt" gefordert ist: es geht nicht allein um eine bessere (*ex post*-) Erklärung, sondern um eine bessere Prognose (*ex ante*-Erklärung). Mit anderen Worten: das *Explanans* muss leichter zu erklären sein als das *Explanandum*, d. h. die „rechte Seite" einer Gleichung (vgl. dazu oben B. [1]) leichter / besser als die linke. Dies ist allerdings eine Forderung, der sich kognitive Interessen selten, wenn überhaupt verpflichtet fühlen. Das Problem stellt sich naturgemäß im Fall mehrdimensionaler, konjunktiver Prognosen, wie es Konjunkturprognosen in potenzierter Form sind. *Comte's „savoir pour prévoir, prévoir pour prévenir"* ist – bestenfalls – ein langfristiges Ziel kognitiven Interesses. – Die Datenbasis der gesamtwirtschaftlichen Prognosen wird im Allgemeinen von der Amtlichen Statistik erstellt. Ohne Frage besteht auch hier ein gewisser Wettbewerb. Er findet jedoch in Europa nur indirekt auf der nationalen Ebene statt, primär auf der transnationalen, d. h. zwischen den Vereinigten Staaten und der EU und betrifft – bei durchaus unterschiedlichen qualitativen Standards – die Veröffentlichungsfristen.[32] Sieht man von der expandierenden Produktion von Indikatoren ab, so scheint die Produktion „eigener" Daten mit der Ausweitung des Datenangebotes der Amtlichen Statistik abgenommen zu haben und sich auf die Bereitstellung komplementärer Informationen zu konzentrieren. Bessere Daten, aus denen bessere Prognosen ableitbar wären, scheinen sich die einzelnen Institute von eigener Produktion nicht zu versprechen. – Ein vergleichsweise scharfer Wettbewerb herrscht vor allem auf dem methodischen Gebiet (vgl. dazu *Daub* 1987, S. 15 ff.). In der Tat drängt sich dieser Eindruck auf, wenn man sich zum einen die Vielzahl von Methodenvergleichen und zum andern die hohe Visibilität und das vermutlich hohe Prestige „moderner" Methoden bei den Prog-

[31] Dass gerade für die Kombination der Inputs oder für subjektive Faktoren wie Erfahrung, Fingerspitzengefühl durch mehr Wettbewerb weitere Konzentrationsvorteile erschließbar seien, ist zweifelhaft (siehe oben, *Zarnowitz* (1992)).

[32] Im Kern handelt es sich dabei um Reaktionen auf Forderungen der Finanzmärkte, bei denen Qualitätsaspekte der Statistik möglicherweise weniger interessieren als Aktualität und auch drastische Revisionen (Beispiel Vereinigte Staaten) durchaus in Kauf genommen werden. Vgl. *Europäische Kommission* (Hrsg.) 2005, z. B. S. 21 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nosekonsumenten vor Augen führt. Dennoch konnte sich in der Vielzahl der Methodenvergleiche kein Verfahren als durchgängig bestes durchsetzen.[33] Faktisch bewegt sich die Verwendung moderner Methoden z. B. in gesamtwirtschaftlichen Prognosen in engen Grenzen, nicht zuletzt weil sich auch innerhalb der Prognoseinstitutionen ein zunehmender Methodenpluralismus oder -eklektizismus ausbreitet und gleichzeitig die Grenzen zwischen den Methoden verschwinden. An Wettbewerb fehlt es jedenfalls bei den Methoden der gesamtwirtschaftlichen Prognose nicht. Ob er stets in die richtige Richtung geht, mag man angesichts der großen Beliebtheit von „Prognose ohne Erklärung", also Zeitreihenverfahren, bezweifeln, aber das steht auf einem anderen Blatt.

Literatur

Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V. (1967 ff.): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 1966 ff. Essen u. a. O.: Arbeitsgemeinschaft.

Arrow, K. (1962): Economic welfare and the allocation of resources for invention. In: National Bureau of Economic Research (ed.), The rate and direction of inventive activity: economic and social factors. Princeton, N.J. : Princeton Univ. Press, S. 609 – 626.

Ash, J. C. K. / *Smyth*, D. J. / *Heravi*, S. M. (1993): The accuracy of OECD forecasts for Canada and the United States. North American Journal of Economics & Finance 4 (2), S. 179 – 210.

Ash, J. C. K. / *Smyth*, D. J. / *Heravi*, S. M. (1997): The accuracy of OECD forecasts for Japan. Pacific Economic Review 2 (1), S. 25 – 44.

Ballis, B. (1989): A post-mortem on OECD short term projections from 1982 to 1987. In: OECD, Department of Economics and Statistics (ed.), Working Paper 65. Paris: OECD.

Bartling, H. (1983): Wettbewerbliche Ausnahmebereiche. Rechtfertigung und Identifizierung. In: Feldsieper, M. / Groß, R. (Hrsg.), Wirtschaftspolitik in weltoffener Wirtschaft. Berlin: Duncker & Humblot, S. 325 – 346.

Beckmann, M. J. (1987): Wissenschaft und Wettbewerb: Versuch einer ökonomischen Theorie der Wissenschaft. In: Korte, B. (Hrsg.), Analysen und Prognosen wirtschaftlicher Entwicklungen. Bonn: Bouvier, S. 58 – 73.

Blix, M. / *Wadefjord*, J. / *Wienecke*, U. / *Ådahl*, M. (2001): How good is the forecasting performance of major institutions? Sveriges Riksbank Economic Review (3), S. 38 – 68.

Böhme, G. (1978): Autonomisierung und Finalisierung. In: Böhme, G. u. a. (Hrsg.), Starnberger Studien I – Die gesellschaftliche Orientierung des wissenschaftlichen Fortschritts. Frankfurt am Main: edition suhrkamp, S. 69 – 130.

[33] In den drei M-*competitions* hoben sich komplexe Modelle nicht positiv von einfachen Verfahren ab. Zudem variierte die Rangfolge je nach Prüfmaß, Prognosehorizont und Methodenbündel. Siehe – auch zu einer Zusammenfassung bisheriger Methodenwettbewerbe im Prognosebereich – *Makridakis / Hibon* (2000).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bössmann, E. (1988[1982]): Information. In: Albers, W. u. a. (Hrsg.): Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 4. Ungekürzte Studienausgabe. Stuttgart / New York: Fischer, Tübingen: Mohr (Siebeck), Göttingen / Zürich: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 184 – 200.

Brooks, M. (2004): Extreme measures – the dark visions and bright ideas of Francis Galton. New York: Bloomsbury.

Bundesregierung (1967 ff.): Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung. Bonn: Hegner. Nach 1994, Köln: Bundesanzeiger.

Cassel, S. (2001): Politikberatung und Politikerberatung – Eine institutionenökonomische Analyse der wissenschaftlichen Beratung der Wirtschaftspolitik. Bern: Paul Haupt.

Conseil National de L'Information Statistique (o.J.), http: // www.cnis.fr /.

Council of Economic Advisers (2005): Annual Report. Economic Report of the President. Washington, DC: United States Government Printing Office.

Daub, M. (1987): Canadian economic forecasting: In a world where all's unsure. Kingston, Montreal: McGill-Queen's University Press.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2003): Beschlussempfehlung und Bericht des 1. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes. Drucksache 15 / 2100 v. 24. 11. 2003. Köln: Bundesanzeiger.

Dicke, H. / *Glisman*, H. G. (2002): Konjunkturprognosen und wissenschaftlich-technischer Fortschritt. Wirtschaftsdienst 82 (3), S. 167 – 169.

Dublin, M. (1989): Futurehype – the tyranny of prophecy. Markham, Ontario, Canada: Penguin Books.

Europäische Kommission (Hrsg.) (2005), Konjunkturindikatoren: Prioritätsbewertung, Qualität, Revisionen und Aktualität. Ergebnisse der 90. DGINS-Konferenz, Paris, 13. – 14. September 2004. Luxembourg: Europäische Kommission.

Fildes, R. / *Stekler*, H. O. (2002): The state of macroeconomic forecasting. Journal of Macroeconomics 24 (4), S. 435 – 468.

Fögen, M. T. (1997): Die Enteignung der Wahrsager – Studien zum kaiserlichen Wissensmonopol in der Spätantike. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Friedman, M. (1953): The methodology of positive economics. In: ders., Essays in positive economics. Chicago: University of Chicago Press, S. 3 – 43.

Grafton, A. (2001): Cardano's cosmos: the worlds and works of a renaissance astrologer. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Grunberg, E. / *Modigliani*, F. (1954): The predictability of social events. Journal of Political Economy 62, S. 465 – 478.

Guida, R. A. (1989): The costs of free information. Public Interest 97, S. 87 – 95;.

Heilemann, U. (1980): Zur Praxis ökonometrischer Modelle in den USA. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 195 (1), S. 61 – 76.

– (1990): Die Prognosen für 1988 im Rückblick: Der Börsenkrach vom 19. Oktober 1987 und seine gesamtwirtschaftlichen Folgen. Kredit und Kapital, 23. Jg. (1990), S. 174 – 195.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

– (2002): Increasing the transparency of macroeconomic forecasts: a report from the trenches. International Journal of Forecasting 18, S. 85 – 105.

– (2003a): Have macroeconomic forecasts improved? The case of Germany 1967 to 2001. Essen, mimeo.

– (2003b): Wahlen, Wirtschaftspolitik und Glück. In: Schäfer, W. (Hrsg.), Konjunktur, Wachstum und Wirtschaftspolitik im Zeichen der New Economy. Schriften des Vereins für Sozialpolitik 293. Berlin: Duncker & Humblot, S. 69 – 106.

– (2004): Besser geht's nicht – Genauigkeitsgrenzen von Konjunkturprognosen. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 224 (1+2), S. 51 – 64.

Heilemann, U. / *Blaschzik*, A. (2004): Que sera, sera? Zur Genauigkeit von Konjunkturprognosen. Universitätsjournal – Mitteilungen und Berichte für die Angehörigen und Freunde der Universität Leipzig 14, S. 8 – 9.

Heilemann, U. / *Stekler*, H. (2003): Have macroeconomic forecasts improved? The case of Germany 1967 to 2001. SFB 475 Universität Dortmund – Technical Report 31 / 2003. Dortmund.

Hirshleifer, J. (1971): The private and social value of information and the reward to inventive activity. American Economic Review 61 (4), S. 561 – 574.

Jokinen, H. (1993): Economic forecasting in the European Commission – a post mortem on the accuracy of the DGII economic forecasts. Ministry of Finance Economics Department (ed.), Discussion Paper, 39. Helsinki.

Jonung, L. / *Larch*, M. (2004): Improving fiscal policy in the EU. The case for independent forecasts. In: European Commission (ed.), Economic Paper, 210. Brüssel: EU.

Keereman, F. (1999): The track record of the Commission forecasts. In: European Commission (ed.), Economic Paper, 137. Brüssel: EU.

Kirchgässner, G. (1993): Testing weak rationality of forecasts with different time horizons. Journal of Forecasting 12, S. 541 – 558.

Klodt, H. (2003): Wettbewerbsstrategien für Informationsgüter. In: Schäfer, W. (Hrsg.), Konjunktur, Wachstum und Wirtschaftspolitik im Zeichen der New Economy. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 293. Berlin: Duncker & Humblot, S. 107 – 123.

Koutsogeorgopoulou, V. (1998): A post-mortem on economic outlook projections. OECD Economics Department (ed.), Working Papers, 274. Paris: OECD.

Kreinin, M. (2000): Accuracy of OECD and IMF projections. Journal of Policy Modeling 22, S. 161 – 79.

Kuhlen, R. (2001): Wert der Information: Ware oder öffentliches Gut? Vortrag beim Hearing zur Umsetzung der Eu-Richtlinie 2001 / 29 / EG des Europäischen Parlaments zur „Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts. . .“ in das deutsche Urheberrecht. Als Internetdokument am 8. 3. 2005 unterhttp: // www.nethics.net / nethics / de / themen / urheberrecht / wert_der_information_ware_oder_oeffentli ches_gut.html.

Mackay, C. (1992 [1852]): Zeichen und Wunder – Aus den Annalen des Wahns. Frankfurt am Main: Eichborn.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Makridakis, S. / *Hibon*, M. (2000): The M3-Competition: results, conclusions and implications. International Journal of Forecasting 16 (4), S. 451 – 476.

McNees, S. K. (1986): Forecasting accuracy of alternative techniques: a comparison of US macroeconomic forcasts. Journal of Business and Economic Statistics 4 (1) S. 5 – 15.

Morgenstern, O. (1928): Wirtschaftsprognose – Eine Untersuchung ihrer Voraussetzungen und Möglichkeiten. Wien: Julius Springer.

OECD (1967 ff.): Economic outlook 1 ff. Paris: OECD.

Öller, L.-E. / *Barot*, B. (2000): The accuracy of European growth and inflation forecasts. International Journal of Forecasting 16 (3), S. 293 – 315.

Olten, R. (1995): Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik. München, Wien: Oldenbourg.

Pons, J. (2000): The accuracy of IMF and OECD forecasts for G 7 countries. Journal of Forecasting 19, S. 53 – 63.

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (1996): RWI-Konjunkturberichte, Bd. 47, Berlin: Duncker & Humblot.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1967 ff.): Jahresgutachten 1967 / 68 ff. Stuttgart / Mainz: Kohlhammer. Ab 1989: Stuttgart: Metzler-Poeschel.

Sherden, W. A. (1998): The fortune sellers – the big business of buying and selling predictions. New York: Wiley.

Smith, R. (1994): The macromodelling industry. In: Hall, S. (ed.), Applied economic forecasting techniques. New York: Harvester Wheatsheeaf, S. 68 – 88.

Surowiecki, J. (2005): Don't do the math. The New Yorker, January 24 & 31, S. 38.

Tichy, G. (1994): Konjunktur – Stilisierte Fakten, Theorie, Prognose. Berlin: Springer.

Urban, P. (1973): Zur wissenschaftstheoretischen Problematik zeitraumüberwindender Prognosen. Untersuchungen des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, 28. Köln: Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln.

Viner, J. (1958): The long view and the short: Studies in economic theory and policy. Glencoe, IL: Free Press.

Wallis, K. F. (2003): Chi-squared tests of interval and density forecasts, and the Bank of England's fan charts. International Journal of Forecasting 19 (2), S. 165 – 175.

Wallis, K. F. / *Andrews*, M. J. / *Fisher*, P. G. / *Longbottom*, J. A. / *Whitley*, J. D. (1986): Models of the UK Economy. A Third Review by the ESRC Macroeconomic Modelling Bureau. Oxford: Oxford University Press.

Wild, J. (1974): Grundlagen der Unternehmensplanung. rororo studium, 26. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.

Willgerodt, H. (2004): Die Anmaßung von Unwissen. ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 55, S. 25 – 35.

Wissenschaftsrat (1998): Stellungsnahme zu den Wirtschaftsforschungsinstituten der Blauen Liste in den alten Ländern. Drucksache 3320 / 98. Berlin.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wolf, C. (1997): Markets or governments. Choosing between imperfect alternatives. 2. Aufl. Cambridge, MA.; London, U.K.: MIT Press.

Wolfers, J. / *Zitzewitz*, E. (2004): Prediction markets. Journal of Economic Perspectives 18 (2), S. 107 – 126.

Zarnowitz, V. (1992): Has macro-forecasting failed? in: Cato Journal 12 (1), S. 129 – 160.

– (1996): Business cycles – theory, history, indicators, and forecasting. Chicago: NBER.

Anhang

Verwendete Prognosefehlermaße

Bias

$$\text{BIAS} = \frac{1}{T}\sum_{t=1}^{T}(p_t - a_t)$$

mit:
p: Prognosewert
a: Beobachtungswert
T: Anzahl der Beobachtungen

Durchschnittlicher absoluter Prognosefehler (Mean-absolute-error)

$$\text{MAE} = \frac{1}{T}\sum_{t=1}^{T}|p_t - a_t|$$

Durchschnittlicher Prognosefehler (Root-mean-square-error)

$$\text{RMSE} = \sqrt{\frac{1}{T}\sum_{t=1}^{T}(p_t - a_t)}$$

Durchschnittlicher relativer Prognosefehler (Root-mean-square-percentage-error)

$$\text{RMSPE} = \sqrt{\frac{1}{T}\sum_{t=1}^{T}\left(\frac{p_t - a_t}{a_t}\right)^2} \cdot 100$$

*Theil*scher Ungleichheitskoeffizient

$$\text{U} = \sqrt{\frac{\sum_{t=1}^{T}(p_t - a_t)^2}{\sum_{t=1}^{T}a_t^2}}$$

Mittelwertfehler

$$\text{UM} = \frac{(\bar{p} - \bar{a})^2}{\frac{1}{T}\sum_{t=1}^{T}(p_t - a_t)^2}$$

Varianzfehler

$$\text{UV} = \frac{(s_p - s_a)}{\frac{1}{T}\sum_{t=1}^{T}(p_t - a_t)^2}$$

mit:
s_p, s_a: Standardabweichungen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kovarianzfehler

$$\text{UC} = \frac{2(1-r)S_p S_a}{\frac{1}{T}\sum_{t=1}^{T}(p_t - a_t)^2}$$

mit:
r: Korrelationskoeffizient zwischen p und a

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Autoren und Herausgeber

Berthold, Norbert, Prof. Dr., Julius-Maximilian-Universität Würzburg

Bizer, Kilian, Prof. Dr., Georg-August-Universität Göttingen

Fricke, Holger, Dipl. Kfm., Justus-Maximilian-Universität Würzburg

Gischer, Horst, Prof. Dr., Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg

Hartwich, Tobias, Dipl.-Ök., Ruhr-Universität Bochum

Haucap, Justus, Prof. Dr., Ruhr-Universität Bochum

Helmedag, Fritz, Prof. Dr., Technische Universität Chemnitz

Heilemann, Ullrich, Prof. Dr., Universität Leipzig

Kantzenbach, Erhard, Prof. em. Dr., Universität Hamburg

Klinger, Sabine, Dipl.-Vw., Universität Leipzig

Kullas, Matthias, Dipl.-Vw., Justus-Maximilian-Universität Würzburg

Möschel, Wernhard, Prof. Dr., Eberhard-Karls-Universität Tübingen

Müller, Christian, PD Dr., Universität Duisburg-Essen

Pitlik, Hans, PD Dr., Universität Hohenheim

Schäfer, Wolf, Prof. Dr., Helmut-Schmidt-Universität Hamburg

Schmidt, André, PD Dr., Ruhr-Universität Bochum

Schwalbe, Ulrich, Prof. Dr., Universität Hohenheim

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52057-2 | Generated on 2025-09-16 09:09:10
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/