

INSTITUT FÜR VOLKSWIRTSCHAFTSLEHRE

der

UNIVERSITÄT AUGSBURG

Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe

ÖKONOMISCHE STABILISIERUNG UND ÖFFENTLICHES
LEISTUNGSANGEBOT IM FÖDERALISTISCHEN SYSTEM

von

Horst Hanusch

Beitrag Nr. 9

01

QC
072
V922
-9
,1

Universität Augsburg
Memminger Str. 14

Im Februar 1977

~~40/QL 300 H 25 1 02 12~~

01/ QC 072 V922 - 9,1

ÖKONOMISCHE STABILISIERUNG UND ÖFFENTLICHES LEISTUNGSANGEBOT
IM FÖDERALISTISCHEN SYSTEM

VON HORST HANUSCH*

1. Schon seit jeher wird in Wissenschaft und Politik die Frage diskutiert, ob der Föderalismus ein angemessenes Prinzip verkörpere, um die Aufgaben eines Staates zweckgerichtet zu erfüllen. Auch heute beschäftigt dieses Thema, vielleicht sogar ausgiebiger als je zuvor, die Staatsrechtslehre und daneben auch die politik- und die wirtschaftswissenschaftliche Disziplin. Grundsätzlich geht es dabei um das Problem der Funktionalität dezentraler Organisationen, die eingebettet sind in ein politisches Gesamtsystem.

Welchen Anforderungen sollte dabei, ganz allgemein, ein politisches System genügen?

Eine Antwort auf diese Basisfrage fällt nicht allzu schwer, wenn man modellhaft argumentiert und die Analyse in einen Rahmen stellt, der auf Erkenntnisse der Systemtheorie zurückgeht. Solche Vorstellungen werden unter anderem von David Easton vorge-
tragen.¹⁾ Eine herausragende Funktion des politischen Systems besteht bei ihm darin, Bedarfe der gesellschaftlichen Umwelt, die als Forderungen in ein System gelangen, möglichst schnell und effektiv in ein Leistungsangebot zu transformieren. Der Wirtschaftswissenschaftler wird auch sagen:

Das System muß eine optimale Relation von Eingabe - oder Input - und von Ausgabe - oder Output - garantieren.

Ein solcher Prozeß sollte weiterhin beständig und ohne Störungen verlaufen und zudem die Legitimation durch die Wählerschaft erhalten. Das System darf also insgesamt keine inhärenten Reibungsflächen haben, die dessen interne Kapazität der Problemverarbeitung übersteigen könnten.

UB Augsburg



08800002428128

Dieses Grundmodell ist zunächst natürlich nicht viel mehr als nur ein Ordnungsraster, das die Vielfalt der Beziehungen zwischen Umwelt und politischem System formal betrachtet. Als politisches System gilt dabei nicht etwa ein besonderer Staatsapparat, der schon institutionalisiert und irgendwie tätig ist, sondern, viel allgemeiner, die gesellschaftliche Ordnung, die sich aus Wählern, Parteien, Verbänden und ähnlichen Gruppierungen zusammensetzt und diese Elemente in vielfältiger Form zueinander in Beziehung bringt. Aus all diesen Interaktionen soll letztlich ein Ergebnis resultieren:

Die Mitglieder des Systems sind mit allgemein verbindlichen und akzeptierten "Werten" zu versorgen. Den Begriff "Werte" darf man dabei durchaus breiter definieren und darunter nicht nur ideelle Normen, sondern auch Verfahrensvorschriften, Sanktionen sowie sicht- und meßbare Handlungen des Staates, etwa die Bereitstellung von öffentlichen Gütern und von Diensten subsumieren.

Was weiterhin die Legitimation eines derartigen Systems im einzelnen angeht, so beruht diese zunächst einmal auf einer allgemeinen Unterstützung durch die Umwelt, die sich beispielsweise auf den guten Willen, auf Patriotismus, auf Zufriedenheit und Vertrauen gründen mag. Noch wichtiger scheint mir jedoch die Solidarität zu sein, die das System gleichsam als Gegenleistung dafür erhält, daß es die Wünsche und Vorstellungen der Umwelt bedarfsgerecht zufriedenstellt. Denn letztlich hat darin auch die allgemeine Unterstützung ihren Ursprung.

Treten nun, um hier noch etwas gründlicher zu fragen, Diskrepanzen zwischen Wunsch und Wirklichkeit, zwischen Forderung der Umwelt und Leistung des politischen Systems, zwischen Input und Output auf, so dürfte zunächst die spezifische und später auch die allgemeine Unterstützung sinken. Solange sich dies lediglich in einem Austausch der Führungseliten in der Politik, sprich der Regierungen und der Parteien, niederschlägt, ist die Funktionalität des Gesamtsystems wahrscheinlich kaum gefährdet.



Geht indessen die allgemeine Solidarität noch mehr zurück, so wird das Hinterherhinken der staatlichen Regierungsinstanzen hinter der gesellschaftlichen Entwicklung letztlich zu einem "Humpeln von Krise zu Krise" führen.

2. Nachdem ich Ihnen, meine Damen und Herren, etwas ausführlicher den analytischen Rahmen aufgezeigt habe, in welchem meine Überlegungen angesiedelt sind, gestatten Sie mir, daß ich die Möglichkeiten, die sich darin der Analyse bieten, etwas einschränke und als Wirtschaftswissenschaftler den Gedanken der Funktionalität föderaler Staaten primär unter ökonomischem Aspekt beleuchte. Diese Einschränkung gibt mir die Chance, meine Ausführungen auf zwei Aufgabenbereiche eines modernen Staatswesens zu konzentrieren:

- (a) auf die Stabilisierung des kurz- und mittelfristigen Wirtschaftsablaufes einer Volkswirtschaft und
- (b) auf die Versorgung mit öffentlichen Gütern und Diensten, etwa mit Verteidigungs-, Bildungs-, Gesundheits- oder Verkehrsleistungen.

Zudem greife ich mir damit aus dem weiten Fragenspektrum der Föderalismusforschung ein Problem heraus, das heute unbestritten mit im Zentrum der wissenschaftlichen und der politischen Auseinandersetzung steht:

Kann ein föderatives Staatssystem für eine ökonomische Stabilisierung des Wirtschaftsablaufs sorgen und für die Umwelt zugleich ein optimales Angebot von öffentlichen Gütern und Diensten bereitstellen?

3. Will man die Funktionalität einer föderalen Organisation unter dieser Fragestellung prüfen, so hat man, bevor man endgültig dazu Stellung nehmen kann, zwei weitere Problemkreise gedanklich zu durchdringen. Zunächst gilt es, auf die Frage einzugehen,

welche Wünsche, auf welcher Ebene der politischen Entscheidung tatsächlich zum Bedarf der Umwelt werden. Sodann muß man sich fragen, ob die Problemverarbeitungskapazität eines föderalen Systems wirklich ausreicht, um allen Wünschen auf allen Ebenen zu genügen.²⁾

Die Antwort auf unsere erste Frage hängt in erster Linie davon ab, welcher Aufgabenbereich -Konjunkturstabilisierung oder Leistungsversorgung- sich voraussichtlich auf welche föderale Ebene -Bund, Länder oder Gemeinden- verteilen wird oder gar verteilen sollte, und welche Interdependenzen zwischen den Bereichen existieren. In solchem Zusammenhang ist das Problem der institutionalen Aufgabenverteilung nicht eben leicht zu lösen. Dennoch gibt es hierzu schon eine Fülle anregender und vielversprechender Gedanken, vorgetragen vor allem von der ökonomischen Theorie der Dezentralisation.³⁾

Um Sie, meine Damen und Herren, hier jedoch nicht unnötig mit wirtschaftswissenschaftlichen Ableitungen zu traktieren, erlaube ich mir, Ihnen nur die Quintessenz und die Ergebnisse jener Überlegungen in Kürze vorzutragen:

Nach der ökonomischen Theorie der Dezentralisation, die in den sechziger Jahren in den USA und in Kanada entwickelt wurde, hat eine Föderation dann eine optimale Struktur, wenn die einzelnen Gebietskörperschaften in ihrer räumlichen Ausdehnung so gestaltet sind, daß sie sowohl die Nutznießer als auch die Träger der Lasten regionaler politischer Maßnahmen einschließen. Man spricht dann auch von einer sogenannten fiskalischen Äquivalenz, die dafür zu sorgen hat, daß es zu keinen räumlichen Überlappungen auf der Nutzen- und auf der Kostenseite einer politischen Handlung kommt. Zieht man überdies die Qualität politischer Entscheidungen, insbesondere die Entscheidungsnähe als weiteres Kriterium heran, um öffentliche Aufgaben einzelnen Ebenen zuzuordnen, so erhält man letztendlich folgende Aussage als Ergebnis:

Die Politik der Konjunkturstabilisierung muß zentral der Bund durchführen. Dagegen wird die Allokation der Ressourcen, also die Versorgung mit öffentlichen Gütern und Diensten, effektiver von den unteren Gebietskörperschaften vorgenommen.

In einer ersten empirischen Studie konnte R. L. Frey auch zeigen, daß diese ökonomisch rationale Aufgabenverteilung für die Schweiz zumindest tendenziell verwirklicht ist.⁴⁾

Analysiert man die Beziehungen zwischen Stabilisierung und Leistungsangebot jedoch genauer als es diese Theorie vermag, so zeigt sich, daß die darin empfohlene Aufgabenverteilung doch interne Konflikte zwischen Bund, Ländern und Gemeinden impliziert.

Die Probleme ergeben sich vor allem aus dem Dualcharakter der öffentlichen Ausgaben. Staatsausgaben sind eben einerseits ein Instrument der Wirtschafts- und Finanzpolitik, auf der anderen Seite verkörpern sie zugleich ein konkretes Leistungsangebot der öffentlichen Hand. Ausgaben im Bildungs- und Sozialbereich, zum Beispiel, dienen zunächst und vor allem der Bildungs- und Sozialpolitik; sie haben daneben allerdings auch Einfluß auf den allgemeinen Ablauf einer Volkswirtschaft.

Am deutlichsten zeigt es sich in der Hochkonjunktur, daß Stabilität und Leistungsangebot zueinander in Konflikt geraten können. Die dann notwendige restriktive Politik läßt sich am raschesten verwirklichen, wenn man die Staatsausgaben kürzt, und, konsequenterweise, das Leistungsangebot des Staates einschränkt.

Damit scheint, auf den ersten Blick, eine wirksame Lösung des Problems gefunden. Bei längerem Hinsehen merkt man freilich, daß diese Lösung nicht nur trägt, sondern sogar den Anfang einer Wirkungskette darstellen könnte, die im politischen System die versteckten, als potentiellen Konflikte mit der Zeit in offene überführt. Denn Kürzungen im Bereich von unternehmens-

orientierten Staatsausgaben, bei den Infrastrukturinvestitionen beispielsweise, werden sich zweifelsohne nachteilig auf die wirtschaftliche Entwicklung in der Zukunft auswirken. Kürzungen im Bereich der haushaltsorientierten Staatsausgaben, etwa bei den Bildungs- oder den Sozialausgaben hingegen sollten allmählich eine Lücke zwischen Nachfrage und Angebot, zwischen tatsächlichem Bedarf der Bürger und effektiver Leistungskraft der öffentlichen Hand entstehen lassen. Diese Diskrepanz mag sich, je nach Dauer und Intensität der rezessiven Politik, sogar soweit entwickeln, daß man mit Galbraith von öffentlicher Armut auf der einen und von privatem Reichtum auf der anderen Seite sprechen darf.⁵⁾

In einer rezessiven Wirtschaftsphase indessen scheinen Stabilisierung und Leistungskraft der öffentlichen Hand als Ziele eher ineinander überführbar. Hier ist, nach Keynes, eine expansive Politik der Staatsausgaben angebracht, die sich zugleich in einem höheren, aber nicht zwangsläufig in einem besseren und effektiveren Leistungsangebot des Staates niederschlägt. Eine solche Politik kann realiter jedoch nur dann verwirklicht werden, wenn (a) genügend Projekte zur Ausführung und (b) genügend Mittel zur Finanzierung vorhanden sind. Während die Erfüllung der ersten Bedingung keine unlösbaren Probleme involvieren dürfte gibt es im Zusammenhang mit der zweiten Voraussetzung doch einiges zu bedenken.

In jedem Land sind zu jeder Zeit die verfügbaren Ressourcen eng begrenzt. Hinzu kommt, daß im Wirtschaftsabschwung gerade beim Staat die Einnahmen aus Steuern und Gebühren besonders stark zurückgehen. Auch die Verschuldung vermag solche Ausfälle sicherlich nur temporär und nur zum Teil zu kompensieren. Denn kurzfristige Zinseffekte und langfristige Wirkungen der Zins- und Tilgungsleistungen auf die Wirtschaftstätigkeit des Marktes begrenzen sichtlich die Verschuldungs- und damit die Handlungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand.

Unter solchen Umständen gleicht die Wahl des optimalen Outputs

regelrecht der Wanderung auf einem Grat. Räumt man der Stabilisierung Priorität ein, so wird tendenziell das Leistungsangebot vernachlässigt. Erhält umgekehrt das Leistungsangebot den Vorrang, so muß der Staat vermehrt die produktiven Kräfte aus dem Markt heraus in seinen eigenen Wirtschaftskreis verlagern.

Diese Entzugseffekte werden zwangsläufig mit der Zeit die ökonomische Entwicklung der Gesamtwirtschaft und deren produktives Potential beeinträchtigen.⁶⁾ Vor allem, wenn man überlegt, daß zwischen Markt und Staat doch ganz gehörige Unterschiede in der Produktivität und in der Effizienz bestehen.

Das Dilemma besteht also ganz allgemein betrachtet darin, daß die Bedingungen für ein stabiles Konjunkturgeschehen den Spielraum für öffentliche Leistungen begrenzen und daß, andererseits, ein unzureichendes Angebot an monetären oder an Sachleistungen des öffentlichen Sektors die Unzufriedenheit der Bürger wecken und letztlich zu gefährlichen Konflikten zwischen Staat und Bürger führen kann. Grundsätzlich besteht zwar Übereinstimmung über die zwei Zielbereiche, aber die Beziehungen zwischen beiden sind so komplex, daß sie praktisch nicht simultan erreichbar sind.

4. Und nun zu unserer zweiten Frage, die wir vorhin stellten, zur Frage der Problemverarbeitungskapazität im Föderalismus.

Nach allem, was wir hörten, könnte ein föderalistisches System sich seine Legitimation nur dann erhalten, wenn es ihm gelänge, den eben angedeuteten Zielkonflikt in einem sachlich und politisch akzeptablen Kompromiß zu überwinden. Ob dies tatsächlich möglich ist, hängt, neben anderem, von der Macht- und Interessenverteilung zwischen Wählern, Politikern, Parteien und Verbänden im pluralistischen Prozeß der Willensbildung und Entscheidung eines Landes ab. Der Analyse und Erklärung des Prozesses kann dabei ein Ansatz dienen, der von Downs und anderen entwickelt worden ist:

Ich meine den Ansatz der politischen Ökonomie.⁷⁾

Im Föderalismus läuft der pluralistische Prozeß auf mehreren regional begrenzten Ebenen ab. Der Staatsaufbau hat hier eine ganz besondere Form der Differenzierung, bei der die funktionale Gliederung von einer strukturellen gleichsam überlagert wird. Dadurch hängen Entscheidungen in den verschiedenen regionalen Subsystemen weitgehend voneinander ab - sie betreffen dieselbe Umwelt, denselben Bürger und Wähler. Will ein Subsystem mit seinen Handlungen auf die Umwelt einwirken, so muß es in sein Kalkül auch die Maßnahmen der anderen Subsysteme einbeziehen, selbst wenn diese auf völlig andere Ziele ausgerichtet sind. Jeder Output einer föderalen Ebene ändert so zugleich die Umwelt aller anderen und damit auch die Forderungen, das heißt den Input an das System als Ganzes. Aktivität und Handlungsspielraum eines jeden Entscheidungsträgers verwandeln sich demnach fortwährend, sobald weitere Instanzen tätig werden.

Überschneiden sich die Handlungsspielräume der Entscheidungsträger, was gerade für die föderalen Ebenen als sicher anzunehmen ist, dann kommt es zum politischen Konflikt,⁸⁾ aus dem die Ebene als Siegerin hervorgeht, die, im Rahmen der Verfassung, die größte Macht besitzt. Es hängt also von den "bargaining capabilities" von Bund, Ländern und Gemeinden ab, in welchem Maß ein Spielraum von wem genutzt wird. Die Verhandlungsmöglichkeiten wiederum sind im wesentlichen von zwei Faktoren bestimmt:

- (a) vom Anspruchsverhalten der Bürger, Interessengruppen und Verbände sowie
- (b) vom Interesse und Verhalten der Politiker, Parteien und Regierungen.

Über das Anspruchsverhalten der Umwelt liegen uns heute noch keine gesicherten empirischen Ergebnisse vor. Man weiß also nicht genau, an welche Gebietskörperschaft zum Beispiel der Bürger primär seinen Anspruch richtet. Falsch wäre es allerdings, von einem allgemeinen, ungerichteten Anspruchsverhalten auszu-

gehen. Eine schon ältere Untersuchung von Rexhausen nämlich hat ergeben, daß der Bürger zumindest darüber Bescheid wußte, daß Bund, Länder und Gemeinden unterschiedliche Aufgaben erfüllen.⁹⁾ Dabei hatten die Aufgaben des Bundes und der Gemeinden einen höheren Bekanntheitsgrad als die der Länder. Jüngere Untersuchungen, die der Bundesrat in Auftrag gab, lassen weiterhin erkennen, daß sich der Föderalismus in der Bundesrepublik allgemeiner Zustimmung erfreut. Sie deuten zudem darauf hin, daß nunmehr auch die Länder an Profil gewonnen haben.¹⁰⁾ Insofern ist auch Hansmeyer zuzustimmen, wenn er meint, daß die Bürger sich mit ihren Wünschen nicht unmittelbar an oberste Instanzen wenden, "sondern relativ ungesichtet an den, den es angeht".¹¹⁾ Insbesondere die Forderungen nach einem staatlichen Leistungsangebot "werden nicht schlechthin an die aus der Sicht der einzelnen Bürger anonyme Institution Staat adressiert, vielmehr trägt der Bürger sie primär an die ihm nächstliegende Gemeinschaft heran, an die Gemeinde."¹²⁾

Geht man weiterhin davon aus, daß Bedürfnisse kaum in Wahlen,¹³⁾ sondern mehr über informelle Kontakte zwischen Entscheidungsträgern und Umwelt in das föderale System gelangen, so wird die These von einem differenzierten Anspruchsverhalten noch mehr verständlich. Je enger solche informellen Beziehungen sind, desto besser kann der einzelne oder eine Gruppe die eigenen Vorstellungen und Wünsche dem Verantwortlichen nahebringen.¹⁴⁾ Vernünftigerweise wird sich der Bürger in einer solchen Situation mit seinem Anliegen zunächst an die Entscheidungsträger auf den niedrigsten föderalen Ebenen wenden, weil hier die Wege der Information und Kommunikation für ihn viel kürzer sind. Wenn es also so etwas wie spezifisch regionale Bedürfnisse der Bürger gibt, was Schnur recht überzeugend nachweist,¹⁵⁾ so führt die föderale Organisation des Staatswesens fast zwangsläufig zu einem lokal und regional verschiedenen Anspruchsverhalten der Bürgerschaft. Auch ihr Sanktionspotential gegenüber den Regierenden ist auf der lokalen Ebene weit größer als auf der des Bundes.¹⁶⁾

Ob das differenzierte Anspruchsverhalten bestimmten Forderungen tatsächlich mehr Gewicht verleiht, hängt aber auch von unserer zweiten Handlungsdeterminante im Föderalismus ab, dem Interesse und Verhalten der Politiker und Parteien. Nach allgemeiner Überzeugung bewahren sie ihre politische Macht nur dann, wenn sie Ziele verfolgen und Programme anbieten, die den Bedürfnissen der Bürger möglichst weit entsprechen. Dies gilt erst recht im Föderalismus. Man weiß heute, daß auf den unteren Ebenen die Loyalität der Wähler zu Politikern und zu Parteien in der Hauptsache davon abhängt "wie ihre Kompetenz generell eingeschätzt wird, die für den Wähler wichtigen Probleme lösen beziehungsweise vertreten zu können"¹⁷⁾. Können die Entscheidungsträger einer Ebene diesen Anforderungen nicht genügen, wendet sich der Bürger an die nächsthöhere politische Instanz. Zugleich nimmt das Vertrauen ab in die verantwortlichen Politiker der niederen Ebene; ihr Kompetenzbereich sinkt sukzessive.

Den Politikern auf allen Ebenen bleibt demnach gar nichts anderes übrig, als sich den Forderungen ihrer Wählerschaft zu stellen. Der politische Wettbewerb läßt keine andere Wahl! Unter diesen Umständen ist auch das Argument nicht länger haltbar, der Wunsch nach einheitlichen Lebensverhältnissen erfordere nolens volens den Zentralstaat. Denn gerade und nur im Föderalismus können sich Ansprüche, die aus lokalen oder regionalen Ungleichheiten resultieren, erst wirksam kenntlich machen.

Dies beeinflußt natürlich auch die Ziel- und Outputstruktur der föderalen Ebenen. Denn für Politiker und Parteien auf Bundes-, Länder- oder auf Gemeindeebene ist nur der Output rational und gleichsam lebenswichtig, der den Bedürfnissen jener Bürger voll entspricht, die für ihre Unterstützung sorgen.

Die Gemeinde kann man dabei auch heute noch als ein abgegrenztes Sozialsystem betrachten, obwohl ihr Spektrum von der Großstadt bis zum kleinen Orte reicht. In ihr entwickeln sich jene spezifisch kommunalpolitischen Interessen unserer Bürger, die sich

ganz allgemein mit dem Schlagwort der "städtischen Lebensqualität" umschreiben lassen. Sie sind zumeist beschränkt auf solche lokale oder regionale Einrichtungen der öffentlichen Hand, die man in der Wirtschaftswissenschaft als unternehmens- oder haushaltsbezogene Infrastruktur bezeichnet.

Kommunalpolitiker sehen darum auch keinen Anlaß, den Haushalt der Gemeinden am Stabilisierungsziel zu orientieren, obwohl ihr Leistungsangebot kaum weniger inflationsempfindlich ist als das des Bundes und Vollbeschäftigung heute sicherlich den wichtigsten Bereich der kommunalen Lebensqualität verkörpert. Aber der Kommunalpolitiker muß notgedrungen das gesamtwirtschaftliche Erfordernis solange zurückstellen, solange er politisch rational entscheiden und auch handeln möchte. Denn kein Bürger, so meinen auch Kromphardt und Brückmann, wird von ihm verlangen, stabilitätspolitische Maßnahmen zu ergreifen, da in seinen Augen die Haushaltspolitik der eigenen Wohngemeinde das Preisgefüge kaum beeinflußt, schon auf Grund des relativ geringen Haushaltsumfangs. ¹⁸⁾

Kommt es also zum Konflikt zwischen Stabilisierung und Leistungsangebot, so werden Gemeindepolitiker stets das Angebot an kommunalen Leistungen präferieren. Sie verstehen sich mithin, wie es auch bei Ellwein anklingt, als eine "pressure group" der Bürger gegenüber Bund und Ländern. ¹⁹⁾

Diese Erkenntnis läßt sich allerdings nicht ohne weiteres auf die Politiker eines Landes übertragen. Die politischen Entscheidungen in den Bundesländern unterstützen oder schwächen weit mehr als jene der Gemeinden zugleich den Herrschaftsanspruch von Parteien, die auf Bundesebene agieren. Umgekehrt nimmt auch die Unabhängigkeit des Politikers gegenüber der Partei beträchtlich ab, wenn man die kommunalen Parlamente zum Vergleich heranzieht. Die globale Parteipolitik beschränkt dann mehr und mehr die Entscheidungsfreiheiten des Politikers. Je schwächer seine informellen Beziehungen zum Bürger sich entwickeln, umso mehr wird sein Mandat von demjenigen der Partei herrühren, und umso

weniger vom persönlichen Engagement für Wünsche und für Vorstellungen der Bürger selbst bestimmt sein.

Regiert nun beispielsweise eine Partei im Bund, aber nur in wenigen Ländern, so führt der Wettbewerb auf Länderebene um das beste und bedarfsgerechteste Angebot an öffentlichen Gütern diese Partei früher oder später in ein unausweichliches Dilemma. Betreiben nämlich diese Länder eine restriktive Haushaltspolitik, um so die stabilitätspolitischen Bestrebungen der Bundesregierung zu unterstützen, so geraten sie im Parteienwettbewerb auf Länderebene, der sich primär an öffentlichen Leistungen orientiert, sehr bald ins Hintertreffen. Sie verlieren unter Umständen sogar ihr bisheriges Mandat, was sicherlich auch die Stellung der Partei auf Bundesebene gehörig schwächen dürfte.

Eine Lösung dieses Konfliktes ist sehr wohl möglich und in der Regel von der internen Struktur einer Partei abhängig. In dezentral organisierten Parteien, mit starken regionalen Gliederungen, setzen sich vermutlich die Interessen der Bundesländer durch.²⁰⁾ Denn die Wahlchancen von Landespolitikern sind eben in höherem Maße als jene von Politikern des Bundes durch konkrete Aktivitäten und durch sichtbare Ergebnisse bestimmt.

Betrachten wir als letztes die Zentralregierung, so kann selbst sie dem Stabilisierungsziel nicht uneingeschränkt die Priorität einräumen. Denn einerseits ist der Bund als Träger ganz bestimmter Staatsaufgaben, wie Stabilität, Gesundheit, innere und äußere Sicherheit, ebenso ein politisches Subsystem wie die Länder und Gemeinden auch. Andererseits repräsentiert gerade er die politische Organisation "Staat" und er ist nicht nur für die Funktionsfähigkeit derselben, sondern für den Bestand der Gesamtgesellschaft maßgebend verantwortlich. Loyalitätskrisen auf den unteren Ebenen, als Folge eines unzureichenden Leistungsangebotes, würden sicherlich die Unterstützung für das politische System als Ganzes, also auch für den Bund, beträchtlich mindern.

Aber nicht nur deswegen beziehen Bundespolitiker die Bedarfe der unteren Ebenen in ihre Entscheidungen gern mit ein. Auch sie sind in gewissem Maße schon dadurch an Regionalinteressen gebunden, weil Parteigremien auf unterer Ebene sie als Kandidaten nominieren und im Wahlkampf unterstützen. Mein Kollege Peter Bernholz schließt daraus, es leuchte ein, "daß unter diesen Bedingungen lokale und regionale Interessen stärker berücksichtigt werden, zumal da die Regierung sich in diesem Fall die Zustimmung der Abgeordneten in bestimmten Fragen mit einem Entgegenkommen in anderen Entscheidungen erkaufen muß, die für deren Wahlkreis besonders wichtig sind."²¹⁾ Letztlich entscheiden also, so gesehen, die innerparteilichen Machtverhältnisse über den Rang der Stabilisierungspolitik im Föderalismus.

Betrachtet man zusammenfassend das bisher Gesagte, so wird man, ganz allgemein, zu folgendem Fazit kommen:

- (1) Im Föderalismus gewinnen Art und Umfang des Leistungsangebotes an politischer Bedeutung.
- (2) Zugleich werden die Ansprüche an das politische System partikularisiert. Legitimationskrisen, die aufgrund einer mangelhaften Versorgung der Bürger mit öffentlichen Gütern entstehen könnten, werden sich zunächst auf die politischen Subsysteme beschränken und erst später das Gesamtsystem auf Bundesebene tangieren. Ein föderalistisches System ist insofern weit weniger anfällig gegenüber bestandsgefährdenden System - Umwelt - Konflikten als der Zentralstaat.
- (3) Im Föderalismus gewinnt zwar tendenziell die Versorgung mit öffentlichen Leistungen an Gewicht, die Forderung nach einem stabilen Wirtschaftsablauf vermindert sich dadurch aber nicht. Beide Aufgabenbereiche geraten vielmehr zueinander in Konflikt und dieser kann sich im dezentralen Staatsaufbau unter Umständen gleichsam institutionalisieren. Denn Kommunalpolitik ist, wie wir sahen, primär lokale Versorgungspolitik mit Gütern und mit Diensten, während der Bund in hohem Maße

die Stabilität der Volkswirtschaft im Auge haben muß. Die Vorteile der föderalen Ordnung aus der Sicht des Leistungsangebotes gehen dann zu Lasten interner Zielkonflikte, die im Grenzfall sogar die Handlungsfähigkeit des politischen Gesamtsystems lähmen könnten.

Unter diesen Umständen kann sich der Föderalismus nur dann als eine funktionale Staatsorganisation erweisen, wenn es gelingt, ihn derart zu gestalten, daß er seine Nachteile verliert und seine Vorteile weiterhin bewahrt. Praktisch heißt dies, Leistungsangebot und Stabilisierung so aufeinander abzustimmen, daß die Funktionsfähigkeit des politischen Systems erhalten bleibt, oder anders ausgedrückt, die Problemverarbeitungskapazität nicht überfordert wird.

Nach der Rezession in den Jahren 1966/67 setzte sich diese Erkenntnis auch in der Bundesrepublik mehr und mehr durch. Unter dem Schlagwort vom kooperativen Föderalismus zielte die politische Diskussion dabei "auf eine Erhöhung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Effektivität der Bundesrepublik Deutschland in ihrer Gesamtheit ab"²²⁾

Lassen Sie mich daher - meine Damen und Herren - in einem nächsten Abschnitt etwas näher auf die Erfahrungen eingehen, die man in den letzten Jahren mit dieser föderalen Konzeption gemacht hat

5. Hinter dem wenig operationalen Begriff des kooperativen Föderalismus verbirgt sich zunächst die Forderung an Bund, Länder und Gemeinden, sich gegenseitig beim Erledigen der angefallenen Aufgaben zu helfen und gemeinsamen Zielen Vorrang vor egoistischen Besitzstandswahrungen einzuräumen, und zwar über das normale Maß an bundesfreundlichem Verhalten hinaus.²³⁾ Einer förmlichen Verpflichtung hierzu stand jedoch der Art. 109 Abs. 1 GG entgegen, der die Haushaltsautonomie der Länder festschreibt. Um das Konzept des kooperativen Föderalismus dennoch realisieren zu können, versuchte der Bund daher einerseits geeignete Bera-

tungsgremien zu installieren, etwa den Finanzplanungs- und den Konjunkturrat, und andererseits, im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung und der Gemeinschaftsaufgaben, brauchbare Abstimmungsverfahren festzulegen, die im Hinblick auf Stabilität und Leistungsangebot ein kooperatives Verhalten fördern sollten.

Nachdem jedoch im Lauf der siebziger Jahre der Gegensatz zwischen beiden Größen wuchs, konnte es nicht weiter wundern, wenn der kooperative Föderalismus als Leitbild die Erwartungen, die man in ihn setzte, nicht erfüllte. Der Interessenkonflikt tritt gegenwärtig sogar besonders kraß zu Tage und es zeigt sich, daß die drei Körperschaften, Bund, Länder und Gemeinden, ein Rationalverhalten demonstrieren, das eine freiwillige Abstimmung der Interessen unter ihnen kaum mehr möglich macht.

Besonders klar lassen sich die Diskrepanzen zwischen Wunsch und Wirklichkeit an drei Beispielen vor Augen führen:

- (1) an der mehrjährigen Finanzplanung,
- (2) an den Gemeinschaftsaufgaben und
- (3) an den Bemühungen, den kurzfristigen Wirtschaftsablauf zu stabilisieren.

Beschäftigen wir uns zunächst mit der mittelfristigen Finanzplanung.

Kooperation in dem Bereich beinhaltet zwei Bedingungen:

- (a) Man muß sich für die zukünftige Haushaltspolitik auf gemeinsame Grundannahmen einigen.
- (b) Man hat in dem dann vorgegebenen Rahmen eine gemeinsame Rangfolge der Aufgaben und der Maßnahmen festzulegen.

Während noch die Kommission für die Finanzreform von der recht optimistischen Vorstellung ausging, daß ein vom Bund erstellter Finanzplan auch ohne formelle Verpflichtung eine Leitfunktion

für die Länder und Gemeinden darstellen könnte,²⁴⁾ erschöpfen sich die Gemeinsamkeiten heute praktisch in einem allseits akzeptierten Schema für die finanzielle Planung. Eine Koordination der Planungsinhalte kommt überhaupt nicht mehr zustande. Eberhard Wille schreibt dazu: "Während man sich für die Finanzpläne 1972 bis 1978 immerhin noch über die allgemeine Wachstumsrate der öffentlichen Gesamtausgaben einigen konnte, wurden für die Planungszeiträume 1971 bis 1975, 1973 bis 1977, 1974 bis 1978 und 1975 bis 1979 keine Grundannahmen mehr beschlossen." Im Jahre 1976 fand lediglich eine Sitzung des Finanzplanungsrates statt, zu der nur drei Landesminister persönlich erschienen sind. Über die zukünftige Gestaltung der Haushalte konnte man sich in diesem Kreise selbstverständlich nicht mehr einigen.

Im wesentlichen lassen sich drei Gründe für die Misere finden:²⁶⁾

- (a) In den Jahren 1971 bis 1973 kam kein Konsens zustande, weil die Anteile an der Umsatzsteuer neu zu verteilen waren. Die Länder wollten dabei ihren Spielraum nicht durch eine vorgegebene Projektion der Ausgaben beschneiden lassen.
- (b) Weiterhin machten unterschiedliche Aufgabenschwerpunkte der Länder eine Übereinkunft von vorneherein unmöglich. Denn die Länder sahen bei gemeinsamen Beschlüssen ihren Handlungsspielraum ebenfalls bedroht.
- (c) Schließlich verhinderten in letzter Zeit parteipolitische Strategien ein gemeinsames und wirkungsvolles Vorgehen.

Zudem trachten die Länder ganz offenkundig danach, den Informationswert der Finanzplanung herabzusetzen. Sie legen ihre Finanzpläne zu unterschiedlichen Terminen vor, beziehen sich auf jeweils andere Haushaltsperioden, grenzen Arten und Bereiche ihrer Ausgaben ganz verschieden ab, verlagern Ausgaben in Sonderrechnungen und vieles andere mehr.²⁷⁾

Erwartungsgemäß hat also die mehrjährige Finanzplanung beziehungsweise der Finanzplanungsrat das Spannungsverhältnis zwischen autonomem Streben und kooperativem Verhalten nicht lösen können.

Dies trifft auch für die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a und b GG und die Finanzhilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG zu. Das Hauptproblem besteht hier darin, die vom Bund bereitgestellten Mittel bedarfsgerecht, das heißt schwerpunktmäßig auf die Länder und die Gemeinden zu verteilen. Untersuchungen von Reissert und Scharpf am Wissenschaftszentrum in Berlin zeigen dabei deutlich, daß die schwerpunktmäßige Verteilung immer mehr einem festen Schlüssel, nämlich der Bevölkerungszahl in einem Lande, weichen mußte.²⁸⁾ Auch konnte bislang die Verteilung der Mittel auf die Länder nur dann geändert werden, wenn entweder die Fördergebiete ausgeweitet (1963 und 1971) oder die Bundesmittel (1974) erhöht wurden.²⁹⁾ Ein Konsens kam also nur noch dann zustande, wenn bei allen der Besitzstand mindestens erhalten blieb.

Die Gemeinschaftsaufgaben sind daher heute nicht viel mehr als ein zusätzlicher vertikaler Finanzausgleich. Und nur die Mittelverteilung nach einem ganz einfachen und unstrittigen Schema konnte bislang eine völlige Blockade der Handlungsfähigkeit im kooperativen Finanzsystem verhindern.

Ähnliche Feststellungen lassen sich auf die Stabilisierungspolitik der letzten Jahre gleichfalls übertragen. Obwohl man über Konjunkturausgleichsrücklagen und über Beschränkungen der Kreditaufnahme zahlreiche Vereinbarungen getroffen hat, nahmen die Ausgaben der Länder und Gemeinden von 1969 bis 1973 explosionsartig und prozyklisch zu. Das gesamte kooperative Instrumentarium erwies sich als zu schwach, um den durch eine aufgestaute Nachfrage nach öffentlichen Leistungen angeheizten und von der Inflation verstärkten Ausgabenboom der unteren Ebenen aufzuhalten.

Als dann der unerwartet starke Konjunkturunbruch im Jahre 1974 eine Expansion aller öffentlichen Haushalte erfordert hätte, bereitete eine solche Politik die allergrößten Schwierigkeiten. Länder und Gemeinden waren vor allem darauf bedacht, ihre im Boom angelegten Haushaltsdefizite nicht noch weiter

auszudehnen. Diese fiskalische Konsolidierungspolitik der Kämmerer ging vor allem zu Lasten der konjunkturwirksamen investiven Ausgaben. Auch die zusätzlichen Finanzhilfen des Bundes an die Länder und Gemeinden im Rahmen umfangreicher Sonderprogramme zur Konjunkturbelebung konnten daher zunächst nicht mehr als nur verhindern, daß die Investitionsausgaben der unteren Ebenen nicht noch stärker sanken.³⁰⁾

Schon diese wenigen und notwendigerweise sehr kursiven Beispiele machen eines deutlich:

Das Leitbild des kooperativen Föderalismus hat bis heute zu keiner funktionalen Staatsorganisation geführt. Der Konflikt zwischen Leistungsangebot und Stabilisierung wurde institutionalisiert und ziemlich einseitig zugunsten der Interessen der unteren Ebenen ausgelegt. Gerade die mangelnde Kooperation im Bereich der Stabilisierung hat aber auch die Möglichkeiten in der Leistungspolitik von Ländern und Gemeinden drastisch eingeschränkt und die Problemverarbeitung im föderalistischen System auf einige harte Proben gestellt.

Analysiert man nun noch einmal zusammenfassend die internen Reibungsflächen im System des kooperativen Föderalismus, so lassen sich im wesentlichen zwei Folgerungen ziehen:

- (1) Die Konflikte im Leistungsbereich beruhen auf einem Zuviel an formaler Kooperation. Bei regional so unterschiedlichen Interessen, wie man sie heute feststellen kann, blockiert sich das System gleichsam von selbst. Ein bedarfsgerechtes Angebot an öffentlichen Gütern und an Diensten ist eben vor allem erst dann gegeben, wenn jede Körperschaft ihre Leistungen nach eigenen Richtlinien bereitstellt und nicht nach einem gemeinsamen, für alle gleichen Kriterium verfahren muß. Denn gerade darin liegen doch die besonderen Vorteile einer dezentralen Willensbildung und Entscheidung.

(2) Mängel in der Abstimmung der kurzfristigen Haushaltspolitik sind dagegen eher auf ein Zuviel an regionaler Autonomie zurückzuführen. Paradoxerweise hat hierzu auch einer der wenigen positiven Effekte des kooperativen Föderalismus beigetragen. Die schematische Verteilung der Einnahmen auf die verschiedenen Ebenen hat nämlich horizontale Unterschiede in der Finanzkraft zwischen Ländern und Gemeinden spürbar reduziert. Dies stärkt die Geschlossenheit der unteren Ebenen und erhöht ihre Bereitschaft und ihre Fähigkeit zum Konflikt dem Bund gegenüber beispielsweise immer dann, wenn man sie in ein gemeinsames konjunkturpolitisches Konzept eingliedern will, das sich mit ihren eigenen Interessen nicht vereint.

6. Damit wäre in den Grundzügen schon das Konzept eines neuen, funktionalen Föderalismus vorgezeichnet. Lassen Sie mich deshalb zum Abschluß noch einige Sätze dazu sagen.

Zunächst ist es unumgänglich, Länder und Gemeinden stärker in die konjunkturelle Politik zu integrieren, als dies bisher geschehen ist. Da sie sich freiwillig dazu wohl nicht bereit erklären werden, müßte der Bund wenigstens die Kompetenz erhalten, über das stabilitätspolitisch notwendige Ausgabenvolumen zu bestimmen. In praxi würde dies bedeuten, daß allein der Bund über den Auf- und Abbau der Konjunkturausgleichsrücklage auch der Länder und Gemeinden zu beschließen hätte. Dagegen sollten die Länder und Gemeinden in ihrem vorgegebenen Rahmen vor allem eigenverantwortlich über die Struktur ihrer Ausgaben entscheiden. Damit würde nicht nur die interne, sondern auch die externe Handlungsfähigkeit des politischen Systems erhöht. Denn falls die globale Steuerung des Wirtschaftsablaufs temporär zu einem geringeren Leistungsangebot der unteren Ebenen führen würde, träfen System - Umwelt - Konflikte nicht den gesamten politischen Bereich, sondern, in regional unterschiedlichem Ausmaß, die Länder und Gemeinden. Und diese können aufgrund ihrer engeren Beziehungen zur Umwelt Konflikte sehr viel schneller und auch besser abbauen.

Man könnte nun dagegen einwenden, daß Autonomie in der Verausgabung der Mittel zwangsläufig ein ineffizientes Angebot an Gütern und an Diensten impliziert, da ja jede Planung sowie Abstimmung nach übergeordneten Kriterien fehlt. Aber ist andererseits der kooperative Föderalismus nicht gerade dort gescheitert, wo Zusammenarbeit erzwungen werden sollte, die so umfassend weder sachlich notwendig noch interessenmäßig möglich war?

Umgekehrt ist auch der Druck der knappen Mittel heilsam, um ansonsten autonome Länder und Gemeinden mehr oder weniger zu zwingen, überall dort, wo es von der Sache her geboten scheint, gemeinsam vorzugehen.

Dabei bin ich mir durchaus bewußt, daß auch in dem Konzept die Einnahmenverteilung auf Bund, Länder und Gemeinden weiterhin das Zentralproblem verkörpert. Möglicherweise stieße es auch an Grenzen der Verfassungspolitik, die es noch auszudehnen gälte. Beide Einwände sollten jedoch auf dem Weg zu einem funktionalen Föderalismus keine unüberwindbaren Hindernisse sein.

Literaturhinweise

*Vortrag gehalten im Dezember 1977 auf der Tagung "Föderalismus" des Aktionskreises Wirtschaft - Politik - Wissenschaft in München.

- 1) Vgl. D. Easton, A Framework für Political Analysis, Englewood Cliffs 1965.
- 2) F. W. Scharpf, Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: o. V., Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation, Opladen 1972, S. 170 definiert Problemverarbeitung als den Prozeß "in dem gesellschaftliche Unzufriedenheit als lösungsbedürftiges Problem artikuliert und alternative Lösungsmöglichkeiten entworfen, kritisiert und ausgewählt werden."
- 3) A. Breton, Public Goods and the Stability in Federalism, in: Kyklos, Vol. 23 (1970), S. 882 ff.;
R. L. Frey, Der schweizerische Föderalismus - wirtschaftlich durchleuchtet, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Neue Folge, Band 93 (1974), Heft 3/4, S. 359 ff.;
R. L. Frey, Zwischen Föderalismus und Zentralismus, Bern - Frankfurt 1977;
G. Kirsch, Ökonomische Theorie der Politik, Tübingen 1974;
W. E. Oates, Fiscal Federalism, New York 1972;
A. Scott, The Economic Goals of Federal Finance, in: Public Finance, Vol. 19 (1964), S. 241 ff.;
Ch. M. Tiebout, A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy, Vol. 64, 1956, S. 416 ff.
- 4) Vgl. R. L. Frey, Der schweizerische Föderalismus aus ökonomischer Sicht, Gutachten zuhanden der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Basel 1975, S. 52 ff.
- 5) J. K. Galbraith, Gesellschaft im Überfluß, München 1973. Die Ursache liegt letztlich in unsymmetrischen konjunkturellen Schwankungen. Je besser die Stabilisierung gelingt, desto stärker ist der Druck auf das Ausgabenniveau der öffentlichen Hand, vgl. dazu F. Neumark, Fiskalpolitik und Wachstumsschwankungen, 2. Aufl., Wiesbaden 1969, S. 42. Zur Entwicklung in der Bundesrepublik vgl. auch A. Oberhauser, Stabilitätspolitik bei steigender Staatsquote, Göttingen 1975, S. 17 ff.
- 6) Vgl. dazu J. O'Connor, The Fiscal Crisis of the State, New York 1973.
- 7) Vgl. dazu A. Downs, Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen 1968. Einen Überblick über die verschiedenen Ansätze der politischen Ökonomie gibt B. S. Frey, Die ökonomische Theorie der Politik oder die Neue Politische Ökonomie, in: Zeitschrift für die gesamten Staatswissenschaften, Bd. 126, 1970, S. 1 ff.

- 8) Vgl. K. E. Boulding, A Pure Theory of Conflict Applied to Organizations, in: R. L. Kahn u. E. Boulding, (Hrsg.), Power and Conflict in Organizations, London 1964.
- 9) Vgl. F. Rexhausen, Die Finanzpublizität der Länder und Gemeinden, Berlin 1963, S. 51.
- 10) Vgl. Bundesrat, Mitteilung an die Presse, Nr. 2/76 vom 10.01.1976
- 11) K. H. Hansmeyer, Das Popitzsche Gesetz von der Anziehungskraft des zentralen Etats, in: H. Timm und H. Haller, (Hrsg.), Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben, Berlin 1967, S. 222.
- 12) Ebenda.
- 13) Vgl. N. Luhmann, Legitimation durch Verfahren, in: W. D. Narr u. C. Offe, (Hrsg.), Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln 1975, S. 331; J. H. Schumpeter, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 2. Aufl., Bonn - München 1950, S. 428.
- 14) Vgl. J. Burkhead, J. Miner, Public Expenditure, 2. Auflage, Chicago 1973, S. 257.
- 15) Vgl. R. Schnur, Politische Entscheidung und räumliche Interessen, in: Die Verwaltung, Heft 3, 1970, S. 257 ff.
- 16) Vgl. P. Bernholz, Grundlagen der Politischen Ökonomie, Bd. 2, Tübingen 1973, S. 192 f.
- 17) D. Fürst, Kommunale Entscheidungsprozesse, Baden-Baden 1975, S. 100.
- 18) Vgl. J. Kromphardt, F. Brückmann, Die kommunalen Haushalte im Rahmen der selektiven Fiskalpolitik, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 3, 1977, S. 135; H. Timm, Finanzpolitische Autonomie untergeordneter Gebietskörperschaften (Gemeinden) und Standortverteilung, in: H. Timm und H. Jecht, (Hrsg.), Kommunale Finanzen und Finanzausgleich, Berlin 1964, S. 12.
- 19) Vgl. T. Ellwein, Formierte Verwaltung - Autoritäre Herrschaft in einer parlamentarischen Demokratie, in: W. Steffani, (Hrsg.), Parlamentarismus ohne Transparenz, Opladen 1971, S. 64.
- 20) Vgl. P. Bernholz, Die Machtkonkurrenz der Verbände im Rahmen des politischen Entscheidungssystems, in: H.-P. Widmaier, (Hrsg.), Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaats, Frankfurt/Main 1974, S. 192.
- 21) Ebenda, S. 191.
- 22) E. Deuerlein, Föderalismus, München 1972, S. 276.

- 23) Vgl. H. Doppler, Finanzpolitik und Föderativprinzip, Düsseldorf 1975, S. 110 f.
- 24) Vgl. Kommission für die Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1966, S. 132.
- 25) E. Wille, Finanzplanung am Scheideweg: Resignation oder Neubestimmung, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 35, 1970, S. 95.
- 26) Vgl. O.-E. Geske, Koordinierung der Finanzpolitiken von Bund, Ländern und Gemeinden, in: Wirtschaftsdienst, 1975, S. 373.
- 27) Vgl. W. Schaft, Die mehrjährige Finanzplanung der Bundesländer, Hamburg 1976, S. 34.
- 28) Vgl. F. W. Scharpf, B. Reissert, F. Schnabel, Politikverflechtung, Kronberg/Ts. 1977; B. Reissert, Die finanzielle Beteiligung des Bundes an Aufgaben der Länder und das Postulat der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, in: Schriftenreihe des Vereins für Verwaltungsreform und Verwaltungsforschung, Nr. 4, Bonn 1975.
- 29) Vgl. Ebenda, S. 89.

30) Entwicklung der Sachinvestitionen der öffentlichen Hände

	Sachinvestition in Mrd. DM					Veränderungen der investiven Ausgaben gegenüber Vorjahr in v. H.			
	73	74	75	76	77	74	75	76	77
Bund	6,5	7,1	7,8	7,0	7,2	+ 9,5	+ 9,9	-10,3	3,3
Länder	7,3	8,7	8,6	8,1	8,5	+ 17,5	- 0,8	- 5,1	4,9
Gemeinden	27,5	30,4	29,7	28,8	29,1	+10,5	- 2,2	- 2,9	+ 1,0

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1978, S. 21 ff.

Bisher erschienen unter der Fachgruppe Makroökonomie

- Beitrag Nr. 1: Bernhard Gahlen: Neuere Entwicklungstendenzen und Schätzmethoden in der Produktionstheorie
- Beitrag Nr. 2: Ulrich Schittko: Euler- und Pontrjagin - Wachstumspfade
- Beitrag Nr. 3: Rainer Feuerstack: Umfang und Struktur geburtenregelnder Maßnahmen
- Beitrag Nr. 4: Reinhard Blum: Der Preiswettbewerb im § 16 GWB und seine Konsequenzen für ein "Neues Wettbewerbskonzept"
- Beitrag Nr. 5: Martin Pfaff: Measurement of subjective Welfare and Satisfaction
- Beitrag Nr. 6: Arthur Strassl: Die Bedingungen gleichgewichtigen Wachstums
- Beitrag Nr. 7: Reinhard Blum: Thesen zum neuen Wettbewerbspolitischen Leitbild in der Bundesrepublik Deutschland
- Beitrag Nr. 8: Horst Hanusch: Tendencies in Fiscal Federalism



