

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 253

Fiskalföderalismus in Europa

Von

Stefan Homburg, Hans-Werner Sinn,
Ewald Nowotny

Herausgegeben von

Alois Oberhauser



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 253

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 253

**Fiskalföderalismus
in Europa**



Duncker & Humblot · Berlin

Fiskalföderalismus in Europa

Von

**Stefan Homburg, Hans-Werner Sinn,
Ewald Nowotny**

Herausgegeben von

Alois Oberhauser



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Fiskalföderalismus in Europa / von Stefan Homburg ; Hans-Werner Sinn ; Ewald Nowotny. Hrsg. von Alois Oberhauser. – Berlin : Duncker und Humblot, 1997

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; N.F., Bd. 253)
ISBN 3-428-09254-6

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1997 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-09254-6

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Vorwort

Der Finanzwissenschaftliche Ausschuß hat sich in den Jahren 1992 bis 1995 mit den Finanzierungsproblemen der deutschen Einheit beschäftigt, die eng mit Finanzausgleichsvorgängen verbunden sind. Auf seiner Tagung 1996 in Hamburg hat er daran anknüpfend Fragen des Finanzausgleichs in Europa diskutiert, die mit fortschreitender europäischer Integration an Bedeutung gewinnen dürften. Der vorliegende Band enthält drei Beiträge zu diesem Themenkreis.

In einem ersten Aufsatz behandelt Hans-Werner Sinn das Verhältnis von „Selektionsprinzip und Systemwettbewerb“. Sein Ziel ist es zu zeigen, daß die gedankliche Gleichsetzung von staatlichem und privatem Wettbewerb, die sich in der Literatur findet, nicht gerechtfertigt werden kann, da das staatliche Handeln auf Aktivitäten gerichtet ist, die ungeeignet für Wettbewerbsprozesse sind.

Stefan Homburg geht auf „Ursachen und Wirkungen eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichs“ ein. Vor allem will er zeigen, wie Entscheidungen innerhalb der Europäischen Union voraussichtlich zustande kommen, wenn zunehmend das Mehrheitsprinzip angewendet wird, und welche Folgerungen sich daraus für die Gestaltung der europäischen Finanzbeziehungen ergeben.

Ewald Nowotny beschreibt in seinem Beitrag die föderalen Aspekte der gegenwärtigen Finanzverfassung der EU, wobei er auf die allokativen, stabilitäts- und distributiven Wirkungen eingeht. Hieraus leitet er dann wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen für die zukünftige Haushaltspolitik ab.

Alois Oberhauser

Inhaltsverzeichnis

Das Selektionsprinzip und der Systemwettbewerb	
Von <i>Hans-Werner Sinn</i> , München	9
Ursachen und Wirkungen eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichs	
Von <i>Stefan Homburg</i> , Hannover	61
Zur regionalen Dimension der Finanzverfassung der EU – gegenwärtiger Stand und Perspektiven	
Von <i>Ewald Nowotny</i> , Wien	97

Das Selektionsprinzip und der Systemwettbewerb*

Von *Hans-Werner Sinn*, München

1. Einleitung

Smith's Paradigma der unsichtbaren Hand hat seit zwei Jahrhunderten das Denken der Volkswirte beherrscht. Aus den zentralen Entscheidungsprozessen privater Wirtschaftsakteure erwächst aufgrund der gestaltenden Kraft des Wettbewerbs eine wohlgeordnete Wirtschaftswelt, so als hätte die gütige Hand eines weisen Zentralplanes alles gerichtet. Die von *Arrow* (1951) und *Debreu* (1954) im Rahmen des Modells von *Walras* (1867) bewiesenen Hauptsätze der Wohlfahrtstheorie bieten eine Präzisierung dieses Paradigmas, die sich als stabiles Fundament der Volkswirtschaftslehre erwiesen hat.

Beeindruckt vom Walrasianischen Modell hat *Tiebout* (1961) die Idee von der Effizienz dezentraler Ordnungen auf staatliche Entscheidungsprozesse übertragen. Nicht nur der Wettbewerb privater Entscheidungsträger, sondern auch der Wettbewerb der Staaten und Gebietskörperschaften führt nach seiner Meinung zu einer effizienten Ordnung. Unter dem Druck der Standortentscheidungen von Firmen und Haushalten sehen sich Staaten veranlaßt, eine attraktive Infrastruktur sowie effiziente Steuer- und Regulierungssysteme anzubieten. Ähnlich wie Firmen um private Kunden konkurrieren, indem sie gute Produkte und niedrige Preise anbieten, konkurrieren Staaten um mobile Produktionsfaktoren, indem sie versuchen, eine möglichst attraktive Kombination aus öffentlichen Dienstleistungen und den Steuerpreisen, die dafür zu entrichten sind, zu finden.

Das Thema hat eine alte Tradition in der Theorie des fiskalischen Föderalismus,¹ und ohne Übertreibung kann man sagen, daß heute die überwiegende Mehrheit der Ökonomen von der Vorteilhaftigkeit eines Wettbewerbs der Staatswesen

* Eine Kurzfassung dieses Aufsatzes wird unter dem Titel „The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition“ im *Journal of Public Economics* erscheinen. Der Verfasser dankt Claudio Thum und Alfons Weichenrieder für eine sorgfältige Forschungsassistenz und Jeremy Edwards, Wilhelm Pfähler und Wolfram Richter sowie den anderen Mitgliedern des Finanzwissenschaftlichen Ausschusses beim Verein für Socialpolitik für nützliche Kommentare.

¹ Vgl. z. B. *Musgrave* (1969) oder *Oates* (1972). Eine aktuelle Übersicht über den Stand des Wissens findet man bei *Wellisch* (1995).

überzeugt ist.² *Oates* (1995) hat kürzlich versucht, diese Überzeugung in einem nach seiner Meinung sehr allgemeinen Modell des Staatsverhaltens bei Wettbewerb weiter zu befestigen.

Auch auf politischer Ebene findet die Idee des Wettbewerbs der Staaten breite Unterstützung. Das im Maastrichter Vertrag verankerte Subsidiaritätsprinzip verlangt in der Regel dezentrale Entscheidungen auf der Basis der Einzelstaaten und läßt europaweite Politikmaßnahmen nur nach einem Beweis ihrer Notwendigkeit zu. Es wird gemeinhin als Wettbewerbspostulat interpretiert.³

Dieser Aufsatz entwickelt eine andere Sichtweise der Dinge. So plausibel es auch auf den ersten Blick erscheinen mag: Die gedankliche Gleichsetzung von staatlichem und privatem Wettbewerb ist nicht gerechtfertigt, weil Staaten Aktivitäten verrichten, die sich als ungeeignet für Wettbewerbsprozesse erwiesen haben. Die These dieses Aufsatzes ist, daß der staatliche Wettbewerb unter einem chronischen Marktversagen leidet, weil die Staaten selbst wegen eines Marktversagens im privaten Sektor entstanden sind. Staaten tun nicht das gleiche wie private Firmen. Auch wenn es einige Bereiche staatlicher Aktivität gibt, die eigentlich privatisiert werden müßten, kann man schwerlich bestreiten, daß sich Staaten im wesentlichen auf eine Selektion jener ökonomischen Aktivitäten beschränken, die privat nicht sinnvoll durchgeführt werden können. Sie bieten öffentliche Güter an, ändern die Einkommensverteilung und regulieren die private Wirtschaft über ein System von Gesetzen und Verordnungen. Das alles sind Dinge, die man den Privaten nicht selbst überlassen kann. Der Name „Selektionsprinzip“ mag geeignet sein, diesen Sachverhalt zu beschreiben.

Das Selektionsprinzip besagt, daß Staaten nur das tun, was nicht von Privaten erledigt werden kann, und wegen dieses Prinzips kann der staatliche Wettbewerb nicht funktionieren. Wenn der Staat dort aktiv wird, wo der Markt versagt, dann kann man nicht hoffen, daß eine Wiedereinführung des Marktes durch die Hintertür des staatlichen Wettbewerbs Gutes verspricht. Es ist zu befürchten, daß auch der Wettbewerb auf der höheren, staatlichen Ebene versagt, weil dieselben Probleme, die den Staat ursprünglich auf den Plan riefen, erneut in Erscheinung treten.

Die Wettbewerber, die in diesem Aufsatz betrachtet werden, sind Zentralstaaten. Es wird angenommen, daß diese Staaten das Selektionsprinzip auch insofern befolgen, als sie keine Funktionen ausüben, die besser von untergeordneten Gebietskörperschaften erledigt werden können.

² Beispiele für neuere politische Stellungnahmen, die die überwiegende Meinung der Disziplin gut widerspiegeln, sind die Beiträge von *Siebert/Koop* (1993) und *Streit* (1995). Formale Beiträge aus dem Bereich der Klubtheorie, die zu einer optimistischen Beurteilung des Systemwettbewerbs gelangen, sind z. B. jene von *Berglas/Pines* (1981), *Wildasin* (1986), *Hoyt* (1991), *Wellisch* (1995) oder *Richter* (1994).

³ Vgl. zu diesem Thema auch *Biehl* (1994), *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft* (1994) und *Möschel* (1995).

Das Selektionsprinzip ist mit dem im Vertrag von Maastricht verankerten Subsidiaritätsprinzip eng verwandt, aber während letzteres ein normatives Postulat ist, ist ersteres von positiver Natur. Das Selektionsprinzip ist eine Hypothese, die die tatsächlichen ökonomischen Verhältnisse in Staaten, die durch einen geschichtlichen Evolutionsprozeß entstanden sind, zu beschreiben versucht. Es besagt, daß die Geschichte jene ökonomische Funktionen für den Staat ausgewählt hat, für die sich private Wettbewerbslösungen als ungeeignet erwiesen haben.

Diese Sicht der Dinge folgt der finanzwissenschaftlichen Tradition des rationalen Staates, wie sie maßgeblich von *Wagner* (1876), *Musgrave* (1959) und *Timm* (1961) vertreten wurde. Der heutige Staat ist aus historischen Notwendigkeiten heraus entstanden, als Reaktion auf die Probleme, die eine stürmische Entwicklung der Industriegesellschaft mit sich brachte. In seinem Kern ist er eine Institution zur Überwindung der kollektiven Irrationalität, die zum Nutzen des einzelnen Bürgers tätig wird. Es wird im Sinne dieser Sichtweise auch angenommen, daß der Staat ein rationaler Akteur ist, der seine Entscheidungen fehlerfrei im Sinne des Interesses seiner Bürger trifft. Gerade diese Annahme wird von den Vertretern der Public-Choice-Schule bestritten. Sie sehen den heutigen Staat eher als Ausgeburt des alten Feudalstaates, als Kind des Leviathan, denn als Zweckbündnis mündiger Bürger. Wenn hier dennoch der traditionelle Ansatz der Finanzwissenschaft gewählt wird, so einerseits in der Vermutung seiner approximativen empirischen Gültigkeit und andererseits zum Zwecke der Schärfung der Argumentation. Daß nicht-koordinierte Aktionen der Staaten den Bürgern dann nicht nützen, wenn die Staaten nur Böses im Schilde führen, ist keine allzu überraschende Erkenntnis.⁴ Daß solche Aktionen den Bürgern möglicherweise auch dann schaden, wenn die Staaten deren Glück zu maximieren trachten, ist weniger trivial. Es ist das Ziel dieses Aufsatzes, genau dieses nachzuweisen. Die These ist, daß zwischen effizient konstruierten Staaten kein effizientes Wettbewerbsgleichgewicht existiert.

Die Annahme des rationalen Staates für die Analyse des Systemwettbewerbs ist vergleichbar mit der Annahme rationaler Firmen und Haushalte im Marktwettbewerb. Natürlich kann man bezweifeln, daß Firmen rational sind. Firmen sind Ansammlungen von Menschen, die ihre Aktionen mehr oder weniger effizient koordinieren, und sicherlich tut der Betriebswirt gut daran, den betriebsinternen Koordinationsprozeß mittels eines Principal-Agent-Modells zu untersuchen, statt von der Hypothese einer rationalen Firma auszugehen. Er wäre ja arbeitslos, wenn er diese Hypothese akzeptieren würde. Ähnlich steht es mit der Rationalitätsannahme bei den privaten Haushalten. Psychologen und Soziobiologen beschäftigen sich zu Recht mit den Unvollkommenheiten des menschlichen Geistes und den möglichen

⁴ Für den formalen Nachweis dieses Ergebnisses vgl. man *Edwards* und *Keen* (1994). Das umgekehrte Ergebnis, daß nämlich der Wettbewerb den Leviathan-Staat zwingt, effizient zu agieren, wird häufig behauptet, konnte aber nach Kenntnis des Verfassers noch nicht nachgewiesen werden.

Erklärungen, die in der spieltheoretischen Verknüpfung eigensüchtiger Gene liegen. Der Volkswirt als Systemanalytiker tut aber gut daran, von solcherlei Problemen zu abstrahieren, wenn er die Natur der wirtschaftlichen Interaktionen auf Märkten verstehen möchte, und genauso tut er gut daran, die Bedenken der Public-Choice-Schule zurückzustellen, wenn er den Systemwettbewerb zwischen Staaten analysieren möchte. Der Public-Choice-Ansatz ist sinnvoll, wenn man das Innenleben des Staates verstehen und auf dem Wege der Verfassungsreform verbessern möchte. Für das Verständnis der Marktfehler im Systemwettbewerb ist er aber in erster Approximation genauso entbehrlich, wie es Psychologie, Genforschung und Betriebswirtschaftslehre für das Verständnis des Wettbewerbs auf privaten Märkten sind. Es gibt nicht die eine richtige Modellannahme für die Analyse des Staates, sondern immer nur Annahmen, die zweckmäßige Vereinfachungen für den jeweiligen Untersuchungsgegenstand darstellen.

Die Analogie zur Theorie des privaten Wettbewerbs wird auch bei anderen Annahmen durchgehalten. Es wird angenommen, daß der Einzelstaat zu klein ist, um von einer signifikanten Reaktion der anderen Staaten, also der „Marktbedingungen“, auf seine eigenen Politikmaßnahmen ausgehen zu können. Technisch gesprochen wird Wettbewerb als ein nicht-kooperatives Nash-Spiel verstanden, und ein Wettbewerbsgleichgewicht ist eine Situation, in der jeder Staat seine Politik unter der Annahme, daß die Politiken der anderen Staaten gegeben sind, maximiert hat. Ob der staatliche Wettbewerb bereits eine Intensität erreicht hat, die diese Annahme rechtfertigt, kann man aus empirischer Sicht natürlich in Zweifel ziehen. Indes kann man sie bei einer Auseinandersetzung mit jenen, die Europas politische Verfassung der unsichtbaren Hand eines vollkommenen Wettbewerbs übereignen wollen, schwerlich vermeiden. Im übrigen wird man auch aus empirischer Sicht nicht bestreiten können, daß sich die europäischen Staaten im Zuge eines fortgesetzten Abbaus der Handels- und Mobilitätsschranken einem immer höheren Wettbewerbsdruck ausgesetzt sehen. Die theoretische Analyse des Wettbewerbsgleichgewichts hilft, den Endpunkt einer langen Reise zu identifizieren, die den europäischen Staaten von vielen Ökonomen angeraten wird und auf der schon heute ein beträchtlicher Teil des Weges zurückgelegt worden ist.

Die hier vertretene These von der Ineffizienz staatlichen Wettbewerbs läßt sich relativ leicht exemplifizieren, wenn man europaweite öffentliche Güter, internationale externe Effekte oder andere Gemeinschaftsaufgaben ins Auge faßt. Die Landesverteidigung, grenzüberschreitende Umweltschäden oder die gemeinsame Außenpolitik sind offenkundige Beispiele für Politikbereiche, in denen unkoordinierte Aktionen der Einzelstaaten wenig Erfolg versprechen. Dieser Aufsatz beschäftigt sich aber nicht mit solchen offenkundigen Beispielen, sondern konzentriert sich allein auf jene Bereiche staatlicher Tätigkeit, die keine, oder jedenfalls keine unmittelbaren grenzüberschreitenden Wirkungen haben. Im einzelnen sind dies die staatliche Bereitstellung von Gütern, die Einkommensumverteilung und die Regulierung – allesamt zentrale Aktivitätsbereiche des Staates.

Es werden drei typische Modellbeispiele konstruiert, um die Implikationen des Selektionsprinzips zu überprüfen. Sie erläutern die gemeinsame Grundbotschaft, daß ein Wettbewerb der Staaten an einem Marktversagen scheitert, das von gleicher Natur ist wie das private Marktversagen, das den Staat ursprünglich auf den Plan rief. Das erste Beispiel betrifft die öffentliche Infrastruktur und ihre Finanzierung durch Äquivalenzsteuern. Wenn öffentliche Güter nicht privat angeboten werden können, weil zunehmende Skalenerträge einen ruinösen Wettbewerb implizieren, dann ist zu befürchten, daß auch der Wettbewerb der Staaten ruinös entartet. Das zweite Beispiel betrifft den Sozialstaat. Wenn der Sozialstaat entstanden ist, weil eine private Versicherungslösung aus Gründen der adversen Selektion nicht verfügbar war, dann ist zu befürchten, daß eine adverse Selektion in Form internationaler Armutswanderungen einen funktionsfähigen Wettbewerb zwischen den Sozialstaaten verhindert. Das dritte Beispiel greift ein Problem aus dem Bereich der Qualitätsregulierung auf. Gesetzt den Fall, die staatliche Qualitätsregulierung hat das Ziel, das Akerlofsche Lemons-Problem zu verhindern, das zum Zusammenbruch des Marktes für gute Produktqualitäten führt. Dann droht ein neues Lemons-Problem auf höherer Ebene, wenn Staaten mit ihren Produktstandards um die Gunst der Verbraucher konkurrieren.

Dieser Aufsatz versucht eine fundamentale ökonomische Gesetzmäßigkeit zu beschreiben, die aus dem Selektionsprinzip folgt. Es geht um eine neue Sichtweise des Systemwettbewerbs an sich und nicht so sehr um technische Detailresultate zu einzelnen Problemen. Gleichwohl bietet der Aufsatz in Form verschiedener „Propositionen“ auch neue Detailresultate an. Bei der Analyse der öffentlichen Güter wird die Unterversorgungsthese von *Zodrow* und *Mieszkowski* (1986) widerlegt, und *Bewley's* (1981) Nicht-Existenz-Beweis wird von öffentlich bereitgestellten privaten Gütern auf echte öffentliche Güter im Sinne einer Unteilbarkeit zwischen den Nutznießern verallgemeinert. Die Analyse des Umverteilungsstaates verbindet erstmalig die Versicherungsinterpretation mit den Wirkungen des Systemwettbewerbs. Und im Abschnitt über die Qualitätsregulierung wird ein Lemons-Gleichgewicht zwischen Staaten beschrieben, für das nach Kenntnis des Autors bislang in der Literatur kein Modellrahmen angeboten wurde.

2. Infrastruktur und Steuerwettbewerb

Die westliche Industriewelt steht derzeit in einer Phase intensiven Steuerwettbewerbs, und Deutschland bekommt diesen Wettbewerb besonders hart zu spüren. Sogar die Zeitungen sind voll von dem Thema. Mit Ausnahme Italiens sind in den letzten 20 Jahren die Körperschaftsteuersätze aller G 7-Länder gefallen, großenteils um mehr als 10 Prozentpunkte. Ein jedes Land bemüht sich, ein attraktiver Investitionsstandort zu sein. Die Offerten an willige Investoren überbieten sich ständig. Irland wirbt mit speziellen Freihandelszonen, und Österreich führt eine Schedulensteuer mit geringen Sätzen ein. Von Alabama hört man, daß es Mercedes

Steuergeschenke gemacht hat, deren Wert der Steuerverpflichtung von 30 Jahren entspricht. Selbst Luxemburg glaubt, seine Steuersätze noch weiter senken zu müssen, um im Wettbewerb bestehen zu können.

Die Attraktivität eines Landes hängt freilich nicht nur von den Steuersätzen ab, sondern auch von der dem Kapital angebotenen Infrastruktur. Gerade Deutschland kann hierauf werbend verweisen.

Dieser Abschnitt prüft die Frage, wohin der intensiver werdende Steuerwettbewerb strebt: welche Steuersätze sich ergeben, wieviel die Staaten in die öffentliche Infrastruktur investieren, und wie es um das Staatsbudget bestellt ist.

2.1. Zwei rivalisierende Sichtweisen zum Steuerwettbewerb

Schon *MacDougall* (1960) und *Richman* (1963) haben klargelegt, daß eine kleine offene Volkswirtschaft kein Interesse daran haben kann, international mobiles Kapital mit einer Quellensteuer zu belegen, weil es dem Kapital stets gelingt, die Steuerlast zu überwälzen. Die Steuerlast einschließlich des Excess Burden wird allein von den immobilien Faktoren getragen.

Das Argument läßt sich in einfacher Form anhand der Abbildung 1 darstellen, die sich auf die Entscheidungssituation eines einzelnen Landes bezieht. Das Land produziert einen homogenen Output mit Hilfe von Arbeit L und Kapital K , wobei $f(L, K)$ eine mit den üblichen Eigenschaften ausgestattete linear-homogene Produktionsfunktion ist. Der Arbeitseinsatz ist fix und wird von Inländern erbracht. Der Kapitaleinsatz ist variabel. Das Kapital ist international mobil und steht zu der am Weltmarkt vorgegebenen Nettorendite r in beliebiger Menge zur Verfügung. Die fallende Kurve ist die Kurve der Grenzproduktivität des Kapitals. Bei Abwesenheit von Steuern investieren die Unternehmen bis zu dem Punkt, wo $f_k = r$, wählen also den Kapitaleinsatz K_1 .

Erhebt das Land eine Quellensteuer zum Satz $\tau = BE$ auf das Kapital, so sinkt der Kapitaleinsatz auf den Wert K_2 . Da die Nettorendite r vom Weltmarkt her gegeben ist, wandert Kapital ab, bis seine Nettogrenzproduktivität nach Steuern wieder dem gegebenen Weltmarktniveau entspricht:

$$f_k - \tau = r.$$

Die Steuer wird vollständig auf den immobilien Faktor überwälzt. Während das Lohneinkommen ohne die Steuer die Höhe AGE hatte, schrumpft es durch die Kapitalabwanderung auf den Wert ACB. Das Steueraufkommen, das die Höhe BCBE hat, ist offenbar kleiner als die Abnahme der Löhne, die BCBE beträgt. Selbst wenn das gesamte Steueraufkommen an die Lohnbezieher ausgezahlt würde, hätten diese doch einen Verlust in Höhe von CGF. Bei dem Versuch, das mobile Kapital zu besteuern, schneiden sich also die Eigentümer des immobilien Faktors ins

eigene Fleisch, und genau deshalb unterlassen sie diesen Versuch. Das Gleichgewicht im Steuerwettbewerb der Staaten ist somit K_1 .⁵

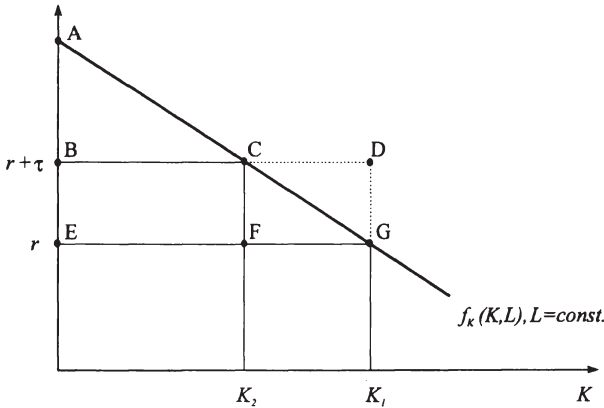


Abbildung 1: Die Erosion der Quellensteuern im Wettbewerb

Es spielt für diese Argumentation keine Rolle, ob das mobile Kapital von Inländern oder Ausländern zur Verfügung gestellt wird, denn wegen der Konstanz der Weltmarktrendite ist das Kapitaleinkommen eines jeden Vermögensbesitzers unabhängig davon, wieviel Kapital er in dem betrachteten Land investiert. In einem symmetrischen internationalen Gleichgewicht wird man freilich unterstellen können, daß das Vermögen $\bar{K}$ der Bewohner des betrachteten Landes gerade dem gleichgewichtigen Kapitaleinsatz K_1 entspricht.

Eine Reihe von Autoren, so *Oates* (1972), *Wilson* (1986) und vor allem *Zodrow/Mieszkowski* (1986) haben angesichts der Unmöglichkeit, mobile Faktoren zu besteuern, die Befürchtung geäußert, daß der fiskalische Wettbewerb der Staaten die Finanzierung öffentlicher Güter gefährdet. In dem besonders häufig zitierten Beitrag von *Zodrow* und *Mieszkowski* wird diese Befürchtung auf recht einfache Weise modellmäßig begründet. Der Staat stellt ein privates Konsumgut bereit, das bei den Haushalten Nutzen stiftet, und er kann die immobilen Faktoren nicht gut besteuern, weil diese die Traglast in der beschriebenen Weise auf die Lohnbezieher überwälzen können. Bei der Abwägung zwischen dem Nutzen der Haushalte aus der Bereitstellung des öffentlichen Gutes und der Steuerlast einschließlich Excess Burden, die sie wegen der Vollüberwälzung tragen müssen, entscheidet er sich für ein zu geringes staatliches Güterangebot, jedenfalls für ein Güterange-

⁵ Die beschriebene Argumentation ist zur Basis der neuen Diskussion des Steuerwettbewerbs geworden, wo sie freilich gelegentlich, so u. a. von *Razin* und *Sadka* (1991), neu entdeckt wurde.

bot, das kleiner ist als jenes, das sich im Falle einer Besteuerbarkeit der fixen Faktoren als optimal erweisen würde.

Dem pessimistischen Urteil über die Funktionsfähigkeit des Steuerwettbewerbs, zu dem die zitierte Literatur gelangt, wird häufig mit dem Hinweis auf die Rolle staatlicher Infrastrukturinvestitionen widersprochen. Nicht nur die Steuerlast eines Landes, sondern auch seine Infrastruktur sei für Standortentscheidungen von Bedeutung. In dem Maße, wie Steuern als Preise für öffentliche Infrastruktur zu interpretieren seien, würden sie von den Investoren akzeptiert, und in diesem Maße sei es aus der isolierten Sicht eines einzelnen Landes auch rational, Steuern zu erheben. Von einem destruktiven Steuerwettbewerb könne dann nicht die Rede sein.⁶

Das Infrastruktur-Argument läßt sich erneut anhand der Abbildung 1 darstellen, wobei r jetzt als die vorgegebene Nettorendite des Kapitals in Ländern mit einer funktionierenden Infrastruktur zu interpretieren ist. Gesetzt den Fall, pro Einheit Kapital entstehen Infrastrukturkosten des Umfangs BE , so daß die gesamten Infrastrukturkosten bei einem Kapitaleinsatz der Höhe K_1 der Größe der Fläche $BDGE$ entsprechen. Dann ist es für das betrachtete Land nicht sinnvoll, auf die Erhebung einer Quellensteuer zu verzichten, selbst wenn es im Prinzip die Möglichkeit hätte, den immobilien Faktor zu besteuern. Der Grund ist leicht einzusehen. Zahlt der immobile Faktor die Steuer, so beträgt sein Einkommen $AGE-BDGE$, also $ACB-CDG$. Wird $\tau = BE$ gesetzt, so verringert sich der Kapitaleinsatz auf K_2 , die Infrastruktur wird vom Kapital selbst finanziert, und das Einkommen des nun nicht mehr besteuerten immobilien Faktors beträgt ACB . Es ist im Umfang des Dreiecks CDG größer, als wenn dieser Faktor die Steuer zahlen würde.

In der dargestellten Form ist das Infrastruktur-Argument nicht wirklich überzeugend, weil Infrastruktur wie ein privates Zwischenprodukt modelliert wird, das in fester Proportion zum Kapital eingesetzt werden muß. In Wahrheit ist die staatliche Infrastruktur ein unreines öffentliches Gut mit einer mehr oder minder stark ausgeprägten Nutzungsrivalität. Steuerpreise kann der Staat nicht für den Verbrauch bestimmter Mengeneinheiten an Infrastruktur setzen, sondern nur für den Akt der Nutzung an sich, und dieser Nutzungsakt verursacht keine Produktionskosten, sondern Ballungskosten in Form einer Behinderung anderer Nutzer.

Es gibt eine Reihe von Beiträgen, die das Infrastruktur-Argument auf den Fall von Ballungskosten verallgemeinern. Hier sind neben der Klubgüter-Literatur, die Arbeiten wie jene von *Boadway* (1980), *Sandler/Tschirhart* (1980) oder *Berglas/Pines* (1981) umschließt, insbesondere die im Gefolge von *Wildasin* (1986) entstandenen Beiträge von *Gerber/Hewitt* (1987), *Richter* (1994) oder *Richter/Seitz/Wiegard* (1996) zu nennen. Auch diese Beiträge kommen im ganzen gesehen zu einer optimistischen Beurteilung des Systemwettbewerbs.

Es gibt indes auch pessimistische Stimmen. *Bewley* (1981) argumentiert, daß zunehmende Skalenerträge bei der Produktion von Infrastrukturgütern ein Wettbe-

⁶ Vgl. z. B. *Oates/Schwab* (1988), *Wellisch* (1995) oder *Oates* (1995).

werbsgleichgewicht verhindern, und *Pines* (1991) zeigt, daß ein solches Gleichgewicht möglicherweise nicht existiert, wenn die Ökonomien nicht „replizierbar“ sind. *Zodrow* und *Mieszkowski* (1986) behaupten, daß sich ihre These von der Unterversorgung öffentlicher Konsumgüter auch auf den Fall von Infrastruktur-Gütern verallgemeinern läßt.

Auf der Basis des Selektionsprinzips kommt auch diese Untersuchung zu einem negativen Urteil über die Funktionsfähigkeit des Systemwettbewerbs zwischen Staaten, die sich am Infrastrukturwettbewerb beteiligen, aber sie fällt das Urteil aus anderem Grunde. Die Untersuchung abstrahiert vom Problem der Replizierbarkeit, wie *Pines* es untersucht hat, und sie widerspricht dem Argument von *Zodrow* und *Mieszkowski*. Im wesentlichen kann sie als Verallgemeinerung von *Bewleys* Analyse auf den Fall öffentlicher Güter interpretiert werden. *Bewley*, wie übrigens auch *Zodrow* und *Mieszkowski*, betrachtet ein öffentlich bereitgestelltes privates Gut. Hier wird statt dessen ein öffentliches Infrastrukturgut untersucht, das insofern als echtes öffentliches Gut angesehen werden kann, als es gemeinsam von allen Nutzern konsumiert wird und nicht zwischen ihnen teilbar ist. Um jeden offenkundigen Bias gegen eine Marktlösung zu vermeiden, wird allerdings eine Nutzungsrivalität im Sinne der erwähnten Ballungskosten unterstellt, die ein Motiv für Äquivalenzsteuern zur Finanzierung der Infrastruktur bietet. Das verwendete Modell wird mit der Theorie privater Klubs verglichen, um die für die Analyse des Systemwettbewerbs adäquaten Modellannahmen zu finden.

2.2. Fiskalwettbewerb mit Infrastrukturgütern

Zur Analyse des Infrastrukturarguments wird ein Ansatz gewählt, wie er aus Modellen der Straßenverstopfung bekannt ist. Bei der Nutzung der öffentlichen Infrastruktur entstehen pro Nutzungsakt Kosten $c(K, W) > 0$, deren Höhe von der Zahl der Nutzungen K und der Kapazität W der genutzten öffentlichen Einrichtung abhängt. Denkt man an eine Straße, dann mag c die Zeit- und Materialkosten pro Fahrt und W die Breite der Straße verkörpern. Da es um Infrastruktur geht, die für den Kapitalimport eines Landes relevant ist, wird angenommen, daß die Zahl der Nutzungen numerisch gleich der Größe des Kapitaleinsatzes in diesem Land ist. Die Variable K steht also gleichzeitig für zwei Bedeutungen: die Zahl der Nutzungen und den Kapitaleinsatz. Die Eigenschaften der Nutzungskostenfunktion werden durch die Ableitungen $c_K \geq 0$ und $c_W < 0$ spezifiziert. Im Falle $c_K = 0$ liegt ein reines öffentliches Gut im Sinne von *Lindahl*, *Musgrave* und *Samuelson* vor, bei dem es keinerlei Nutzungsrivalität gibt. Im Falle $c_K > 0$ liegt ein unreines öffentliches Gut vor, bei dem sich die Nutzer gegenseitig behindern. Es wird angenommen, daß die Funktion c homogen vom Grade λ ist, wobei das Vorzeichen von λ noch zu bestimmen sein wird. Die Nutzungskostenfunktion wurde erstmals von *Mohring* und *Harwitz* (1962) verwendet, und sie ist in der Literatur über Ballungs-externalitäten wohlbekannt.⁷

Die Nutzungskosten sind strikt von den Produktionskosten des öffentlichen Gutes zu unterscheiden. Ohne Beschränkung der Allgemeinheit kann angenommen werden, daß diese Kosten pro Kapazitätseinheit den festen Umfang $\rho > 0$ haben. Die Gesamtkosten für die Bereitstellung des öffentlichen Gutes sind also $\rho \cdot W$, und die Gesamtkosten für die bloße Nutzung betragen $c(K, W) \cdot K$.

Wie zuvor wird angenommen, daß ein homogener Output nach Maßgabe der linear-homogenen Produktionsfunktion $f(K, L)$ produziert wird, wobei K den Kapitaleinsatz und L den Arbeitseinsatz kennzeichnet. Das Kapital ist international völlig mobil, die Arbeit ist, so sei vorläufig unterstellt, völlig immobil und wird in fester Menge preisunelastisch angeboten. Die Nettorendite r , die das Kapital nach Steuern und nach Abzug der Nutzungskosten der Infrastruktur in anderen Ländern verdienen kann, ist aus der Sicht des einzelnen (kleinen) Landes konstant. Dem Land stehen nur Quellensteuern auf Kapital und Arbeit zur Verfügung, die zu den Sätzen τ und σ erhoben werden. Die Einwohner des Landes besitzen ein festes Vermögen vom Umfang $\bar{K}$, das sie im In- oder Ausland anlegen können. Ihr Kapitaleinkommen ist $r \cdot \bar{K}$.

Gewinnmaximierende Firmen investieren Kapital bis zu dem Punkt, wo die Grenzproduktivität des Kapitals der Summe aus den Zins-, Nutzungs- und Steuerkosten entspricht:

$$(1) \quad f_K(K, L) = r + c(K, W) + \tau.$$

Dabei ist zu beachten, daß $c(K, W)$ sowohl die durchschnittlichen sozialen als auch die marginalen privaten Nutzungskosten mißt. Die marginalen sozialen Nutzungskosten sind demgegenüber $c + c_K \cdot K$, wobei $c_K \cdot K$ eine marginale Ballungsexternalität ist, die die repräsentative Firma bei ihren Planungen unberücksichtigt läßt. Im folgenden werden τ und W als Entscheidungsvariablen des Staates angesehen. Der Lohnsteuersatz σ wird endogen so hinzugewählt, daß das Budget des Staates ausgeglichen ist:

$$(2) \quad \sigma L = \rho W - \tau K.$$

Unter Berücksichtigung der Beschränkungen (1) und (2) verfolgt die Regierung das Ziel, die Rente R der Staatsbürger zu maximieren. R ist die Summe aus dem Brutto-Lohneinkommen, das vom Output f nach Entlohnung des Faktors Kapital verbleibt⁸, und dem exogenen Netto-Zinseinkommen abzüglich der Lohnsteuer:

$$(3) \quad R = (f - f_K \cdot K) + r\bar{K} - \sigma L.$$

⁷ Vgl. Oakland (1972) und Boadway (1980). Zur Rolle öffentlicher Güter in der Produktionsfunktion vergleiche man Pfähler (1995).

⁸ Man beachte daß die Annahme einer linear-homogenen Produktionsfunktion sicherstellt, daß $f - f_K \cdot K$ gerade ausreicht, den Arbeitnehmern ihren Grenzproduktivitätslohn $f_L \cdot L$ zu zahlen.

Setzt man (1) und (2) in (3) ein, so ergibt sich der Ausdruck

$$(4) \quad R = f(K, L) - r(K - \bar{K}) - c(K, W)K - \rho W.$$

Er zeigt, daß die Rentensumme auch als Differenz zwischen dem Output und der Summe aus den Zinskosten für das importierte Kapital, den gesamten Nutzungskosten und den Kosten der Bereitstellung des öffentlichen Gutes dargestellt werden kann. Obwohl das öffentliche Gut ein Infrastrukturgut ist, das allein vom Faktor Kapital genutzt wird, sorgt das in (1) beschriebene Investitionsverhalten der Firmen dafür, daß die Nutzungskosten $c \cdot K$ in voller Höhe vom immobilien Produktionsfaktor (Arbeit) getragen werden.

Die Regierung versucht nun, den Steuersatz τ und die Kapazität des öffentlichen Gutes W so zu bemessen, daß das Renteneinkommen maximiert wird. Da (1) zeigt, daß K eine monoton fallende Funktion von τ ist, impliziert dies auch, daß (4) durch Wahl von K und W zu maximieren ist. Die Bedingungen erster Ordnung lauten

$$(5) \quad f_K = r + c + c_K \cdot K$$

und

$$(6) \quad -c_W \cdot K = \rho.$$

In Gleichung (5) wird das Grenzprodukt des Kapitals der Summe aus den marginalen Zinskosten, den marginalen individuellen Nutzungskosten und der marginalen Ballungsexternalität gleichgesetzt. Gleichung (6) ist die Lindahl-Musgrave-Samuelson-Bedingung für die optimale Bereitstellung öffentlicher Güter. Wenn die Kapazität des öffentlichen Gutes um eine Einheit vergrößert wird, ändern sich die Nutzungskosten pro Nutzungsakt um c_W . Das Negative dieses Wertes ist die Grenzzahlungsbereitschaft pro Nutzung. Die Multiplikation mit K ist gleichbedeutend mit einer Summation über alle Nutzungsakte. Die Bedingung besagt, daß die Summe der Grenzzahlungsbereitschaften den Grenzkosten der Bereitstellung der Infrastruktur entsprechen soll.

2.3. Der optimale Äquivalenzsteuersatz

Vergleicht man (1) mit (5) so sieht man, daß der von der Regierung gewählte Steuersatz der Ballungsexternalität entspricht:

$$(7) \quad \tau = c_K \cdot K.$$

Dies ist nicht dasselbe wie die im Abschnitt 2.1 dargestellte Wahl eines optimalen Steuersatzes in Höhe der marginalen Bereitstellungskosten für ein privates Infra-

vermindert sich die Summe aus dem Arbeitseinkommen und dem Steueraufkommen, weil von der entsprechenden Fläche in Abbildung 2 ein sich vom Punkt C nach links erstreckendes Dreieck abgezogen werden muß. Genauso vermindert sich die Summe aus Arbeitseinkommen und Steueraufkommen um ein sich von C nach rechts erstreckendes Dreieck, wenn K über $\bar{K}$ hinaus vergrößert wird. Offenbar wird die Summe aus dem Arbeitseinkommen und dem Steueraufkommen im Punkt C maximiert.

2.4. Die Rolle des Homogenitätsgrades der Nutzungskostenfunktion

Die entscheidende Frage ist nun, wie hoch das so ermittelte Steueraufkommen relativ zu den Kosten der Bereitstellung des öffentlichen Gutes ist. Bleibt es im Steuerwettbewerb möglich, dem Kapital einen Beitrag zur Finanzierung des Staatsbudgets abzuverlangen, der über das hinausgeht, was seine Beherbergung kostet? Oder muß man auf ein Nettosteuer aufkommen verzichten und dem Kapital gar noch mit einer Subvention unter die Arme greifen, die vom fixen Faktor zu bezahlen wäre.

Letzteres ist trivialerweise der Fall, wenn es sich bei der Infrastruktur um ein reines öffentliches Gut handelt. Bei einem reinen öffentlichen Gut gibt es keine Rivalität unter den Nutznießern ($c_k = 0$), und so bedarf es auch keiner Steuer zur Internalisierung von Ballungsexternalitäten. Zahllast und Traglast der Steuer liegen auf dem immobilien Faktor. (In der Abbildung 2 drehen sich die soziale und individuelle Grenzkostenkurve in eine horizontale Position, und die Fläche BCD, die das Steueraufkommen verkörpert, schrumpft auf Null.)

Die Annahme eines reinen öffentlichen Gutes ist jedoch nicht realistisch. Für die Analyse des allgemeinen Falls muß der Zusammenhang zwischen den Ballungskosten und den Bereitstellungskosten geklärt werden. Dazu beachte man zunächst, daß das Eulersche Theorem die Beziehung

$$(8) \quad c_K \cdot K + c_W \cdot W = \lambda c$$

impliziert, wobei λ den Homogenitätsgrad der Nutzungskostenfunktion $c(K, W)$ angibt. Setzt man die Maximierungsbedingungen (6) und (7) in (8) ein, so erhält man den Ausdruck

$$(9) \quad \tau K = \rho W + \lambda c K.$$

⁹ Daß BCD das Steueraufkommen verkörpert, sieht man auch, wenn man bedenkt, daß

$$\tau \cdot K = (\tau + c)K - K \cdot c \text{ und } K \cdot c = \int_0^K [c(u, W) + c_u(u, W)u] du.$$

Wenn $K = \bar{K}$, so ist $(\tau + c)K$ gleich dem Rechteck BCGF, und das Integral (die Nutzungskosten $K \cdot c$) entspricht der weißen Fläche DCGF. Die Differenz dieser Flächen ist das Dreieck BCD. Sie entspricht der Steuerbelastung $\tau \cdot K$.

Dies ergibt ein Resultat, das in etwas anderem Zusammenhang schon von *Mohring* und *Harwitz* (1962, S. 85 - 87) abgeleitet worden ist.

Proposition 1: *Die optimale Ballungsgebühr reicht zur Finanzierung der öffentlichen Infrastruktur genau dann aus, wenn $\lambda \geq 0$, wenn also die Nutzungskostenfunktion einen nicht negativen Homogenitätsgrad hat. Im Falle $\lambda < 0$ tritt ein Finanzierungsdefizit auf, das durch die Steuer auf den immobilen Faktor zu decken ist.*

Um die Bedeutung des Homogenitätsgrades zu verstehen, kann man sich fragen, ob die durchschnittlichen Nutzungskosten des öffentlichen Gutes bei einer Verdoppelung der Zahl der Nutzungen und der Kosten für seine Bereitstellung fallen, steigen oder konstant bleiben. Im ersten Fall ist $\lambda < 0$, im zweiten ist $\lambda > 0$ und im dritten ist $\lambda = 0$. Analog kann man sich fragen, wie die Bereitstellungskosten ansteigen müssen, um bei einer Verdoppelung der Zahl der Nutzungen die durchschnittlichen Nutzungskosten und damit die Qualität des öffentlichen Gutes konstant halten zu können. Müssen die Bereitstellungskosten beispielsweise mehr als verdoppelt werden, dann ist $\lambda > 0$, und die Selbstfinanzierung der Infrastruktur ist gesichert.

Das Problem ist weitgehend äquivalent zum Problem der Skalenerträge bei der Produktion privater Güter. Nur bei abnehmenden oder konstanten Skalenerträgen decken Grenzkostenpreise die Durchschnittskosten der Produktion. Bei zunehmenden Skalenerträgen, also fallenden Durchschnittskosten, gibt es indes ein Finanzierungsdefizit.

2.5. Das Selektionsprinzip und die Theorie der Klubs

Was ist nun die adäquate Annahme bezüglich des Vorzeichens von λ ? Auf den ersten Blick scheint $\lambda \approx 0$ adäquat zu sein, denn konstante Durchschnittskosten sind eine aus der mikroökonomischen Produktionstheorie geläufige Bedingung. Doch ist Vorsicht geboten. Eine unbesehene Verwendung von Annahmen, wie man sie aus der Theorie privater Märkte kennt, ist im Lichte des Selektionsprinzips gänzlich unzulässig, denn sie vernachlässigt die Zwänge, die den Staat in Aktion treten lassen.

Ein Blick auf die Theorie der Klubs, wie sie von *Buchanan* (1965), *Boadway* (1980) und *Berglas/Pines* (1981) hergeleitet wurde, zeigt schnell, welche Annahme über λ vom Selektionsprinzip gefordert wird. Man stelle sich vor, daß es $i = 1, \dots, n$ identische private Klubs gibt, die die Infrastruktur zu Nutzungspreisen $\tau_1, \dots, \tau_n$ anbieten. Die Qualität der von den Klubs angebotenen Leistungen mag unterschiedlich sein und wird durch die Nutzungskostenfunktion $c(K_i, W_i)$ angegeben, wobei K_i die Zahl der Nutzungen und W_i die Kapazität von Klub i ist. Der Preis pro Einheit Kapazität sei wiederum ρ . In einem Wettbewerbsgleichgewicht

muß sich ein einheitlicher Gesamtpreis P für alle Klubs ergeben, der durch die Summe der Nutzungspreise und Nutzungskosten bestimmt ist:

$$P \equiv \tau_i + c(K_i, W_i) = \tau_j + c(K_j, W_j) \quad \forall i, j = 1, \dots, n.$$

Der einzelne Klub i nimmt P als vom Markt her gegebene Größe und wählt K_i und W_i so, daß sein Gewinn maximiert wird:

$$\max_{K_i, W_i} [P - c(K_i, W_i)]K_i - \rho W_i.$$

Die notwendigen Bedingungen für ein inneres Optimum sind

$$(10) \quad -c_W K_i = \rho$$

und

$$(11) \quad \tau_i = c_K K_i.$$

Sie entsprechen den Bedingungen (6) und (7). Auch der private Klub stellt eine Kapazität zur Verfügung, die der Lindahl-Musgrave-Samuelson-Bedingung genügt, und wählt einen Nutzungspreis, der die internen Ballungskosten und die damit einhergehende Qualitätsminderung seiner Leistungen adäquat berücksichtigt. Da aus (8), (10) und (11) die zu (9) äquivalente Bedingung

$$\tau_i \cdot K_i = \rho W_i + \lambda \cdot c(K_i, W_i) \cdot K_i$$

folgt, ist offenkundig, daß private Klubs in einem Wettbewerbsgleichgewicht genau dann verlustfrei betrieben werden können, wenn $\lambda \geq 0$. Wenn der Staat sich auf seine eigentlichen Aufgaben beschränkt und den Klubs nicht das Geschäft wegnimmt, dann ist folglich die einzig sinnvolle Annahme für einen staatlichen Systemwettbewerb, daß $\lambda < 0$.

Proposition 2: *Das Selektionsprinzip impliziert, daß sich der Staat auf die Bereitstellung jener öffentlichen Güter beschränkt, bei denen $\lambda < 0$. Eine effiziente Ballungsgebühr für die Nutzung der öffentlichen Infrastruktur reicht deshalb nicht aus, die Kosten für diese Infrastruktur zu finanzieren.*

Ob der Staat tatsächlich im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip konstruiert wurde, ist eine empirische Frage, aber die vorhandenen Informationen hierzu sind mehr als dürftig. Häufig wird auf eine Studie von Borchering und Deacon (1972) hingewiesen, in der eine Proportionalität zwischen der Stadtgröße und den Ausgaben für öffentliche Güter festgestellt wird, was $\lambda = 0$ impliziert.¹⁰ Die Autoren

¹⁰ Vgl. z. B. Blankart (1996, S. 89)

nehmen aber eine gleichbleibende Versorgungsqualität mit öffentlichen Gütern an, ohne über statistische Informationen zur Höhe dieser Qualität zu verfügen. Wenn die Versorgungsqualität im Gegensatz zu dieser Annahme mit der Stadtgröße zunimmt, dann impliziert die Untersuchung von Borchering und Deacon einen negativen Wert von λ . Eine Studie, bei der die gemessene Qualität der öffentlichen Güter in die empirischen Schätzgleichungen Eingang findet, ist jene von *Brueckner* (1981). *Brueckner* untersucht die Produktionsfunktion staatlicher Feuerwehren und mißt die Qualität des von ihnen gebotenen Schutzes durch die Höhe privater Feuerversicherungsprämien. Er kommt zu dem eindeutigen Schluß, daß Größenvorteile ($\lambda < 0$) bestehen.¹¹

Alle Studien beziehen sich aber leider auf lokale, statt auf nationale öffentliche Güter, um die es ja beim Wettbewerb von Staaten geht. Beispiele für nationale öffentliche Güter sind das Rechtssystem, die Landesverteidigung, das Fernstraßensystem oder die Verwaltungsleistungen von Bundesbehörden. Die auf lokaler Ebene vorgenommenen empirischen Untersuchungen lassen sich zwar nicht unbesehen auf diese Beispiele übertragen. Doch impliziert das Selektionsprinzip, daß man, wenn überhaupt, öffentliche Güter ohne oder ohne prononcierte Größenvorteile eher auf der Ebene untergeordneter Gebietskörperschaften antreffen sollte und daß sich öffentliche Güter mit starken Größenvorteilen stattdessen auf der höchsten staatlichen Ebene konzentrieren. Wenn bereits auf lokaler Ebene Güter mit $\lambda = 0$ oder $\lambda < 0$ angetroffen werden, dann spricht vieles dafür, daß auf nationaler Ebene mit $\lambda < 0$ gerechnet werden muß.

2.6. Verteilungsimplicationen

Das Ergebnis sollte nicht als Prognose eines Staatsbankrotts interpretiert werden, denn immerhin liegt es im Interesse des immobilien Faktors, das Defizit, das bei der Beherbergung des mobilen Faktors Kapital entsteht, selbst zu tragen. Vorausgesetzt werden muß nur, daß das Defizit kleiner als die Lohnsumme ist, damit ein positives Nettolohneinkommen verbleibt.¹² Wie das Optimierungsergebnis

¹¹ Vgl. auch *Holcombe/Sobel* (1995) und *Walzer* (1972).

¹² Diese Voraussetzung widerspricht der Henry-George-Regel (vgl. *Arnott und Stiglitz* 1979), nach der die optimale Größe einer Gebietskörperschaft gerade dann erreicht wird, wenn das gesamte Einkommen des immobilien Faktors für die Finanzierung des öffentlichen Gutes verbraucht und der mobile Faktor nach seinem Grenzprodukt entlohnt wird. Die Henry-George-Regel verlangt im vorliegenden Modell eine Maximierung der Nettokapitalproduktivität nach Abzug der Bereitstellungs- und Nutzungskosten des öffentlichen Gutes, also

$$\max_K \frac{f(K, L) - \rho W}{K} - c(K, W).$$

Die notwendige Bedingung für dieses Maximum ist die Gleichheit der Nettogrenz- und Durchschnittsproduktivität,

zeigt, ist es für die Arbeitnehmer immer noch besser, das Kapital zu subventionieren, als auf die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur zu verzichten oder eine Kostendeckung durch die Kapitalsteuer zu verlangen.

Auch wenn auf Seiten der Arbeitnehmer Einsicht in die Notwendigkeit einer Subventionierung des Kapitaleinsatzes bestehen sollte, wirft das Ergebnis kein gutes Licht auf die Implikationen des Steuerwettbewerbs. Ohne den Steuerwettbewerb kann das Kapital mit einer Steuerlast belegt werden, die über die Kosten der von ihr benutzten Infrastruktur hinausgeht und dem Staat die Finanzierung anderer Aufgaben gestattet. Mit dem Steuerwettbewerb muß das Kapital netto subventioniert werden. Das ist zumindest aus verteilungspolitischer Sicht eine höchst problematische Implikation.

Zuzugeben ist, daß diese Implikation für die funktionelle Einkommensverteilung abgeleitet wurde und nicht notwendigerweise für die personelle Einkommensverteilung gilt. Im vorliegenden Modell gibt es keine unterschiedlichen Haushalte, und insofern ist es gleichgültig, ob die Kapitalbesitzer oder die Lohnbezieher zur Kasse gebeten werden. Das Modell läßt sich jedoch problemlos auf den Fall einer Zwei-Klassen-Gesellschaft erweitern, vorausgesetzt die Lohnbezieher halten die Medianposition inne und wählen eine Politik, die ihre Nettoeinkommen maximiert. Da das Nettokapitaleinkommen fix ist ($\bar{K} \cdot r$), bleibt diese Erweiterung für die Optimierungsaufgabe des Staates im Systemwettbewerb bedeutungslos. Die beschriebene Implikation für die funktionelle Verteilung läßt sich nach dieser Modellerweiterung unmittelbar auf die personelle Verteilung übertragen.

$$f_K - c_K K - c = \frac{f - \rho W}{K} - c,$$

was unter Berücksichtigung von (7) die Gleichheit des im Inland verdienten Kapitaleinkommens mit dem Nettovolkeinkommen (nach Abzug der Nutzungs- und Bereitstellungskosten des öffentlichen Gutes),

$$(f_K - \tau - c)K = f - \rho W - cK,$$

und damit ein Nettoeinkommen des fixen Faktors von Null impliziert. Wenn der Faktor Arbeit, wie hier unterstellt, trotz der Finanzierung des Defizits ein positives Nettoeinkommen hat, dann liegt der Kapitaleinsatz über dem Niveau, bei dem die Nettokapitalproduktivität maximiert würde.

Die Henry-George-Regel ist freilich nicht für das vorliegende Modell formuliert worden, sondern für ein Modell, in dem Arbeit der mobile und Boden der fixe Faktor ist. Unter solchen Annahmen mag es Sinn haben, die Maximierung der Nettoarbeitsproduktivität und damit auch des Konsumniveaus pro Kopf als Ziel einer Einwanderungspolitik zu fordern. Die analoge Maximierung der Nettokapitalproduktivität als „Einwanderungsregel“ für das Kapital wäre indes ziemlich sinnlos.

Im vorliegenden Modell wird das „Konsumniveau pro Kopf“ der einheimischen Bevölkerung maximiert, aber dies impliziert nicht, daß das Finanzierungsdefizit die Rente des fixen Faktors absorbiert.

2.7. Unterversorgung mit öffentlichen Gütern?

Neben den Verteilungsimplikationen könnte das Defizit bei der Besteuerung von Infrastrukturgütern auch insofern ein Problem sein, als die Versorgung mit öffentlichen Gütern gefährdet wird. Wenn nämlich, aus welchen Gründen auch immer, keine Lump-Sum-Steuer verfügbar ist, dann kann das Defizit nur durch eine höhere Steuer auf das Kapital und/oder eine Verringerung der Infrastrukturausgaben vermieden werden. Die Befürchtung, daß es im Steuerwettbewerb zu einer Unterversorgung in einer öffentlichen Infrastruktur kommt, ist, wie erwähnt, von *Zodrow* und *Mieszkowski* (1986, S. 362–366) geäußert worden. Sie ist jedoch im vorliegenden Modellrahmen unbegründet.

Warum das so ist, läßt sich leicht einsehen. Setzt man $\sigma = 0$ in Gleichung (2) und differenziert man (1) und (2) total, so erhält man einen Differentialquotienten für die Reaktion des Kapitaleinsatzes auf eine marginale Steuersatzerhöhung, der den Abschreckungseffekt der Steuer und den Attraktionseffekt der mit ihr finanzierten öffentlichen Güter zusammenfaßt:

$$(12) \quad \varphi \equiv \frac{dK}{d\tau} \Big|_{(1),(2)} = \frac{1 + c_W \frac{K}{\rho}}{f_{KK} - c_K - c_W \frac{\tau}{\rho}}.$$

Unter Berücksichtigung dieses Ausdrucks ergibt sich aus (3) die folgende Bedingung erster Ordnung für ein Rentenmaximum der einheimischen Bevölkerung:

$$(13) \quad \frac{dR}{d\tau} = -\varphi \cdot f_{KK} \cdot K = 0.$$

Es wird angenommen, daß die Bedingung zweiter Ordnung erfüllt ist, was, wie sich leicht zeigen läßt, verlangt, daß der Nenner von (12) negativ ist.¹³ Offenbar implizieren (12) und (13), daß $\varphi = 0$ und somit $\rho = -c_W \cdot K$. Dies aber ist die Samuelson-Bedingung (6) für eine optimale Bereitstellung öffentlicher Güter.

Da die Samuelson-Bedingung trotz der Finanzierungsprobleme bestehen bleibt, muß das Budgetdefizit durch eine Verletzung der Bedingung für eine optimale Balungsabgabe vermieden werden. In der Tat ergibt sich unter Berücksichtigung von (6), (8) und der Selbstfinanzierungsbeschränkung $\rho W = \tau K$ ein Ausdruck für den optimalen Steuersatz,

$$\tau = c_K \cdot K - \lambda c,$$

¹³ Die Bedingung 2. Ordnung lautet $d^2R/d\tau^2 < 0$ oder, was gleichbedeutend ist, $d\varphi/d\tau = d^2K/d\tau^2 < 0$. Da $W = \tau K/\rho$, wird diese Bedingung zu $d\varphi/d\tau = c_{WW} \cdot (K/\rho)^2/D < 0$ wobei D der Nenner des Ausdrucks auf der rechten Seite von (12) ist: $D = f_{KK} - c_K - c_W \tau/\rho$. Da $c_{WW} > 0$, wird die Bedingung zweiter Ordnung erfüllt, wenn $D < 0$, was wiederum $f_{KK} - c_K < c_W \tau/\rho$ verlangt. Da $f_{KK} < 0$ und $c_K > 0$, darf also $c_W \tau/\rho$ nicht zu stark negativ sein. Es wird angenommen, daß dies der Fall ist.

der bei $\lambda \neq 0$ nicht mit der Ballungskostenregel (7) kompatibel ist. Im relevanten Fall $\lambda < 0$ liegt der Steuersatz über der marginalen Ballungsexternalität $c_K \cdot K$. Somit wird weniger Kapital investiert, als es im First-Best-Optimum der Fall ist, und mit dem geringeren Kapitaleinsatz mag wegen (6) auch die Versorgung mit öffentlicher Infrastruktur verändert sein. Doch gegeben diesen Kapitaleinsatz ist die Versorgung mit Infrastruktur optimal.

Man beachte, daß dieses ein partialanalytisches Resultat ist, das bei einer vorgegebenen Weltmarktrendite r abgeleitet wurde. Wenn alle Länder in einer symmetrischen Welt mit identischen Ländern sich in gleicher Weise verhalten, dann bleibt der Kapitaleinsatz eines jeden Landes konstant, und statt dessen sinkt die Weltmarktrendite r . Die Erfüllung der Samuelson-Bedingung sichert jetzt nicht nur die Optimalität, sondern auch die Invarianz des öffentlichen Güterangebots.

Proposition 3: *Die weltweite Einführung einer Selbstfinanzierungsbeschränkung beeinträchtigt die Versorgung mit öffentlicher Infrastruktur auch dann nicht, wenn zunehmende Skalenerträge bei der Produktion und Nutzung dieser Infrastruktur vorliegen. Sie erhöht jedoch die Nettolohnsumme zu Lasten der Kapitaleinkommen.*

Das Resultat steht in krassem Gegensatz zur These von der Unterversorgung mit öffentlichen Gütern, wie sie von *Zodrow* und *Mieszkowski* (1986) aufgestellt wurde. Abgesehen davon, daß diese Autoren nur öffentlich bereitgestellte private Güter betrachten (ohne zu erläutern, warum diese Güter nicht gegen Entgelt abgegeben werden können), liegt der Widerspruch vor allem in einer unzulässigen Beweisführung. Unter anderem nehmen die Autoren an, daß eine Steuersatzerhöhung trotz der damit einhergehenden Verbesserung der Infrastruktur per Saldo einen negativen Effekt auf den Kapitaleinsatz hat, ohne zu erkennen, daß ein solcher negativer Effekt ein Indikator für einen zu hohen Steuersatz und eine Überversorgung mit Infrastruktur ist. Unter der impliziten Annahme der Überversorgung mit Infrastruktur leiten sie dann die angebliche Unterversorgung ab. Anhang 1 präsentiert das Modell von *Zodrow* und *Mieszkowski* und erläutert den Argumentationsfehler der Autoren im Detail.

2.8. Existenz-Probleme

Das wahre Problem des Systemwettbewerbs liegt nicht in der Unterversorgung mit öffentlichen Gütern, sondern in den Verteilungsimplicationen (Abschnitt 2.6.) und in der Gefahr eines ruinösen Wettbewerbs der Staaten, der sich die Analyse nun zuwendet.

Bislang wurde angenommen, daß nur das Kapital mobil, die Arbeit jedoch immobil ist. Unter dieser Annahme waren die zunehmenden Skalenerträge bei der Produktion und Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur kein fundamentales

Problem für den Wettbewerb, weil die Immobilität der Arbeit verhinderte, daß einzelne Länder die Größenvorteile zu Lasten ihrer Wettbewerber ausnutzen konnten. Wenn auch die Arbeit mobil ist, sieht die Sache anders aus.

Um zu zeigen, daß es jetzt Existenzprobleme für ein Gleichgewicht gibt, wird ein Widerspruchsbeweis geführt, wobei im Prinzip wieder von den Annahmen aus Abschnitt 2.2. ausgegangen wird. Es sei angenommen, daß ein Gleichgewicht vorliegt, bei dem der Nettolohnsatz im betrachteten Land dem entsprechenden Lohnsatz auf dem internationalen Arbeitsmarkt gleicht. Die Werte l^* , K^* , L^* und W^* mögen die Gleichgewichtswerte dieses Lohnsatzes, des Kapitalstocks, der Beschäftigung und des Volumens der öffentlichen Infrastruktur kennzeichnen. Das Einkommen der ansässigen Bevölkerung beträgt in diesem Gleichgewicht

$$R^* = r\bar{K} + l^* L^*$$

wobei wegen (4)

$$l^* = [f(K^*, L^*) - rK^* - c(K^*, W^*)K^* - \rho W^*]/L^*$$

gilt. Wenn das Gleichgewicht existiert, dann darf es der Regierung nicht möglich sein, das Einkommen der existierenden Bevölkerung L^* bei gegebenen Weltmarktbedingungen durch eigene Aktionen zu vergrößern. Die Möglichkeit besteht jedoch stets, wenn die Regierung die Ökonomie vergrößert. Zum Beispiel kann die Regierung W auf αW^* vergrößern, eine Einwanderung bis zum neuen Beschäftigungsvolumen αL^* zulassen und den Steuersatz τ unter Beachtung von (1) so wählen, daß $K = \alpha K^*$ wenn $L = \alpha L^*$; dabei sei α ein Parameter größer als eins. Wegen der Homogenitätsannahmen bezüglich $f(K, L)$ und $c(K, W)$ ($\lambda < 0$) steigt der Nettolohnsatz auf den Wert

$$\begin{aligned} l &= [f(\alpha K^*, \alpha L^*) - r\alpha K^* - c(\alpha K^*, \alpha W^*)\alpha K^* - \rho\alpha W^*]/(\alpha L^*) \\ &= [f(K^*, L^*) - rK^* - \alpha^\lambda c(K^*, W^*)K^* - \rho W^*]/L^* > l^* \end{aligned}$$

wobei $f_{LL} < 0$ eine Einwanderung bis zur Schranke αL^* impliziert. Das Einkommen der existierenden Bevölkerung erhöht sich dementsprechend auf den Wert

$$R = r \cdot \bar{K} + l \cdot L^* > R^* = r \cdot \bar{K} + l^* L^*$$

Dies widerspricht der Annahme, daß l^* , K^* , L^* und W^* ein Gleichgewicht kennzeichnen und beweist

Proposition 4: *Wenn alle Produktionsfaktoren mobil sind, die Produktionsfunktion $f(K, L)$ linear homogen ist und das Selektionsprinzip gilt, dann existiert kein Gleichgewicht im Infrastrukturwettbewerb.*

Aus empirischer Sicht mag man dieses Ergebnis für übermäßig pessimistisch halten, weil der Großteil der europäischen Bevölkerung derzeit noch wenig mobil ist. Zu bedenken ist jedoch, daß die *differentielle* Mobilität bei Zuwanderern aus Drittstaaten bereits heute extrem hoch ist. Wer sich entschlossen hat, seiner Heimat den Rücken zuzukehren und nur noch überlegt, in welches EU-Land er auswandern soll, der wird sich vornehmlich von ökonomischen Erwägungen lenken lassen. Zunehmende Skalenerträge bei der Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur konzentrieren den Zuwandererstrom in nur wenigen Ländern und führen zu einer sich verschärfenden Verzerrung in der Größenstruktur der Länder. Für Deutschland, das in diesen Jahren den Löwenanteil der europäischen Zuwanderer absorbiert, ist Proposition 4 keineswegs nur von theoretischer Bedeutung. Die Nichtexistenz eines Wanderungsgleichgewichts liefert den Stoff für die betrüblichen Sensationsberichte, die über die Fernsehschirme in aller Welt verbreitet werden.

Seit dem Fall des eisernen Vorhanges sind per Saldo etwa fünf Millionen Menschen nach Westeuropa geströmt, und hiervon kamen allein 2 Millionen nach Deutschland. Dabei ist die innerdeutsche Ost-West-Wanderung, die bis zum Jahre 1996 netto 1,6 Millionen Menschen betrug, noch nicht gerechnet. Eine Studie von *Layard, Blanchard, Dornbusch und Krugman* (1992, S. 13 f.) kommt zu dem Schluß, daß Westeuropa am Beginn einer Einwanderungswelle steht, die eine jährliche Größenordnung von etwa 0,3 % der westeuropäischen Bevölkerung hat. Damit erreicht diese Einwanderung fast die Größenordnung der Zuwanderung, die die Vereinigten Staaten im letzten Jahrhundert erfahren haben. Damals lag die Rate der jährlichen Zuwanderung zwischen 0,5 und einem Prozent. Angesichts dieser Verhältnisse sollte man die destabilisierenden Kräfte des Systemwettbewerbs nicht unterschätzen.

3. Einkommensumverteilung, Versicherung und Fiskalwettbewerb

Die Wanderungen erzeugen nicht nur die Gefahr eines Ungleichgewichts wegen der Größenvorteile bei der Produktion öffentlicher Güter. Auch wenn man von solchen Größenvorteilen abstrahiert, gibt es andere Probleme des Systemwettbewerbs, die das Gesicht Europas in den nächsten Jahren nachhaltig verändern könnten. Ein solches Problem ist die schleichende Erosion des Sozialstaates.

Nachdem Premierministerin Thatcher begonnen hatte, den britischen Sozialstaat abzubauen, hat es überall in Europa Reformanstrengungen gegeben, die im Endeffekt auf eine „Verschlankung“ des Sozialstaates hinauslaufen. Deutschland steckt gerade in einer Phase eines umfassenden Sozialabbaus, in der nicht einmal vor der bewährten Rentenformel Halt gemacht wird. Schweden, das langjährige Vorbild beim Aufbau des Sozialstaates, hat eine abrupte Kehrtwende vollzogen und strebt niedrigere Steuern bei niedrigeren Sozialleistungen an, um seine Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten.

Dieser Abschnitt studiert die Frage, welche Zwänge eine hohe Mobilität der Menschen dem redistributiven Staat auferlegt und wie diese Zwänge unter wirtschaftlichen Effizienzgesichtspunkten zu beurteilen sind. Wieder ist es angebracht, den Marktfehler herauszuarbeiten, der den Sozialstaat ursprünglich auf den Plan rief, und zu prüfen, ob dieser Fehler auf dem „Markt“ der Sozialstaaten von neuem in Erscheinung tritt.

3.1. Einkommensumverteilung und Subsidiaritätsprinzip: Eine versicherungs-theoretische Interpretation

Es ist eines der großen Mißverständnisse unseres Faches, daß die Umverteilungsaktivität des Staates strikt von seiner Versicherungsaktivität zu unterscheiden sei, daß Verteilungsziele grundsätzlich im Konflikt mit Effizienzzielen stünden. In Wahrheit sind Umverteilung und Versicherung zwei Seiten derselben Medaille. Jede Versicherung impliziert ex post eine Umverteilung von den Glücklichen, die keinen Schaden erlitten haben, zu den Pechvögeln, die die Versicherungsleistungen in Anspruch nehmen, und die meisten Umverteilungsaktivitäten lassen sich aus einer Ex-ante-Sicht vor der Lüftung des „Schleiers der Unwissenheit“ als Versicherung interpretieren. Autoren wie *Friedman* (1953), *Harsanyi* (1953), *Rawls* (1971) und *Buchanan/Tullock* (1962) haben diese Zusammenhänge schon frühzeitig diskutiert.

Die Versicherung durch den Staat beschränkt sich nicht auf das, was man gemeinhin so bezeichnet. Die Sozialversicherung umfaßt nur einen kleinen Teil des staatlichen Versicherungsschutzes, denn das gesamte System der redistributiven Besteuerung bietet einen solchen Schutz. Selbst die Bereitstellung öffentlicher Güter ist als Versicherungsschutz zu interpretieren, sofern die Nutzung dieser Güter in einem geringeren Maße mit dem Einkommen steigt als die Steuern, die zu ihrer Finanzierung verwendet werden. Jede Schule, jeder Polizist und jede Straße ist als Teil des staatlichen Versicherungsschutzes zu begreifen, sofern zur Finanzierung einkommensabhängige Steuern herangezogen wurden. Paradoxerweise ist der Versicherungsschutz gerade bei der deutschen Sozialversicherung sehr begrenzt, weil diese Versicherung weitgehend nach einem kurzfristigen Äquivalenzprinzip konstruiert ist und vergleichsweise wenige Umverteilungselemente enthält.

Ob eine Umverteilungsaktivität als Versicherung gesehen werden kann, ist weitgehend eine Frage der Zeitperspektive. Das Leben ist ein Zufallsprozeß, den man durch eigene Anstrengungen nur begrenzt beeinflussen kann. Es liegt in der Natur dieses Prozesses, daß man das Einkommen einer Person auf kurze Sicht besser prognostizieren kann als auf lange. Aus heutiger Sicht ist das Einkommen des nächsten Jahres nicht sehr riskant, und so fällt es schwer, die Umverteilungsaktivität des Staates als Versicherung zu begreifen. Aber das Einkommen nach 40 Jahren ist kaum prognostizierbar und wird als sehr unsicher empfunden. Eine Umverteilung dieses Einkommens kann als Versicherung gesehen werden, weil sie die Streuung der erwarteten Nettoeinkommen vermindert.

Dieser Aspekt wird besonders deutlich, wenn man ihn aus der Perspektive junger oder gar nur werdender Eltern sieht. Diese Eltern können den Lebensweg ihres Kindes schwerlich prognostizieren. Sie wissen nicht, ob das Kind gesund oder behindert, begabt oder unbegabt, faul oder fleißig sein wird. Sie kennen nicht die Lehrer und Freunde, den Ehepartner und die Chefs, mit denen das Kind Kontakt haben wird. Sie wissen nicht, welche Unfälle und Krankheiten auftreten werden und so fort. Der Umverteilungsstaat bietet Versicherungsschutz gegen solcherlei Umbilden des Lebens und wird aus eigenem Interesse begrüßt. Umverteilung ist Versicherung und muß als solche unter die allokativen, effizienzsteigernden Aktivitäten des Staates eingereiht werden. Der vielbeschworene Konflikt zwischen Umverteilung und Effizienz löst sich auf, wenn die Umverteilungsaktivität als Versicherung gesehen wird.

Das Beispiel der Eltern, die über den Lebensweg ihrer Kinder nachdenken, macht auch klar, warum private Versicherungen nicht in der Lage sind, die Lebensrisiken abzudecken, die der Umverteilungsstaat ausgleicht. Private Versicherungen kommen schlichtweg zu spät. Eine private Versicherungslösung kann nur auf der Basis eines individuellen Kontraktes mit der betroffenen Person zustandekommen, und ein solcher Kontrakt verlangt es, daß diese Person erwachsen ist. Dann aber ist schon weitgehend klar, wie die Würfel des Schicksals gefallen sind, und der Abschluß einer umfassenden Versicherung ist nicht mehr möglich. Nur noch kleinere Spezialrisiken, die eng begrenzt sind und sich auf wohldefinierte Begleitumstände beziehen, lassen sich noch versichern.

Größere Defekte, die zu Einkommensnachteilen führen, lassen sich kaum noch versichern, weil schon zu viel über sie bekannt ist. Für Defekte, die beiden Vertragsparteien bekannt sind, ist ein gegenseitig vorteilhafter Versicherungsvertrag grundsätzlich nicht mehr verfügbar. Und Defekte, die nur dem Versicherungsnehmer bekannt sind und möglicherweise von noch unbekannten Einflüssen überlagert werden, führen zu der in der Versicherungsliteratur viel beschriebenen *adversen Selektion*, die das Zustandekommen eines privaten Versicherungsmarktes erschweren oder gar verhindern kann.¹⁴ *Adverse Selektion* heißt, daß die guten Risiken an der Versicherung nicht teilnehmen, weil ihnen die Prämien zu hoch sind. Nur die schlechten Risiken fragen Versicherung nach. Aber auch unter den schlechten Risiken mag es weniger schlechte Risiken geben, denen die Prämie zu teuer ist, wenn die guten Risiken nicht mitmachen. Im Endeffekt kann es sein, daß keinerlei Versicherungsmarkt zustandekommt, obwohl die Menschen auch zum Beginn ihres Erwachsenseins, wenn sie Kontrakte abschließen dürfen, noch erhebliche Restrisiken für ihr weiteres Leben empfinden.

Man mag einwenden, daß Eltern sehr wohl die Möglichkeit haben, eine Versicherung zugunsten ihrer Kinder abzuschließen. Man denke zum Beispiel an eine

¹⁴ Vgl. *Pauly* (1974), *Rothschild/Stiglitz* (1976), *Wilson* (1979) und *Eisen* (1979). *Barr* (1992) sieht die *adverse Selektion* als Hauptgrund für staatliche Eingriffe in den Versicherungsmarkt.

Ausbildungs- oder Aussteuerversicherung. Eine solche „Versicherung“ ist jedoch ein intergenerationaler Ressourcentransfer, nicht ein Risikoausgleich zwischen den Kindern, wie er durch die redistributive Besteuerung geleistet wird. Es würde die Basis unserer individualistischen Rechtsordnung verletzen, wenn Eltern ihre Kinder verpflichten könnten, im Falle eines erfolgreichen Lebensweges Einkommensteile an weniger erfolgreiche Kinder anderer Eltern abzutreten. Warum die Rechtsordnung solche generationenübergreifenden Verpflichtungen nicht zuläßt, ist eine tiefe kulturhistorische Frage, die hier nicht geklärt werden kann. Die Regelung besteht indes und kann als wesentliche Begründung dafür gesehen werden, daß der Staat die Versicherung der Karriere- und Lebensrisiken übernommen hat. Die Begründung steht im Einklang mit dem Selektionsprinzip, nach dem der Staat nur dort aktiv wird, wo die Privaten es nicht können.

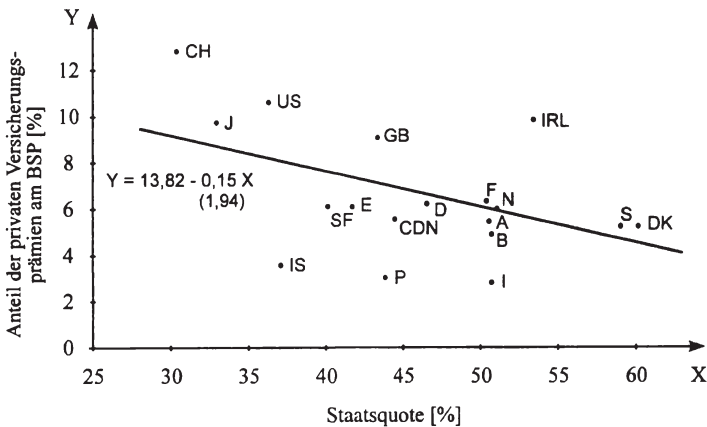
Erstaunlicherweise gibt es mit *Bulow/Summers* (1984), *Gordon* (1985), *Kaplow* (1991, 1992) und *Konrad* (1991) eine umfangreiche neuere Literatur, die implizit bestreitet, daß der umverteilende Staat das Selektionsprinzip beachtet. Die zitierten Autoren versuchen in verschiedenerlei Modellen zu zeigen, daß der Staat nicht in der Lage ist, durch sein Versicherungsangebot die Risikoallokation der Wirtschaft zu verbessern. Er verdrängt nur die private Versicherung, die ohne seine Intervention den gleichen Versicherungsschutz geboten hätte. Die vorgebrachten Argumente sind aber letztlich nicht durchschlagend, denn sie beziehen sich alle auf Kleinrisiken, die in späteren Lebensphasen auftreten und für die in der Tat private Konsolidierungsmechanismen wie Versicherungen und Aktienmärkte existieren. Keiner der Autoren berücksichtigt die Karriere- und Lebensrisiken, die im Zentrum des staatlichen Versicherungsschutzes stehen und deren Bedeutung jene der privaten Versicherungsrisiken bei weitem übersteigt.

Eine gewisse Berechtigung kann man der Kritik der genannten Literatur natürlich nicht absprechen. Es ist eine empirische Frage, in welchem Umfang staatliche Versicherung das Selektionsprinzip mißachtet und in welchem Umfang sie im Einklang mit diesem Prinzip steht. Gewisse Anhaltspunkte für eine Antwort liefert eine Regression der Art, wie sie in Abbildung 3 dargestellt ist.

Die Abbildung zeigt für alle OECD-Länder, deren Daten verfügbar waren, die privaten Versicherungsprämien und die Staatsausgaben als Anteile am Sozialprodukt. In der Tat ist die Quote der privaten Versicherungsprämien eine fallende Funktion der Staatsquote, und mit einem *t*-Wert von 1,94 ist der Zusammenhang sogar hochsignifikant. Der Regressionskoeffizient ist allerdings recht klein. Ein Zuwachs der Staatsquote um einen Prozentpunkt führt nur zu einem Rückgang der Quote der privaten Versicherungen um 0,15 Prozentpunkte. Dies suggeriert, daß der überwiegende Teil der staatlichen Umverteilungsaktivität andere Risiken abdeckt als jene, für die ein privater Versicherungsschutz verfügbar wäre.

Man mag einwenden, daß die Regression sich auf andere Größen statt auf die Staatsquote und die privaten Versicherungsaufwendungen hätte beziehen sollen. In der Tat sind andere Regressionen versucht worden, aber sie waren nicht signifi-

kant. Zum Beispiel liegt der t -Wert für die Beziehung zwischen dem Anteil der Sozialversicherungsaufwendungen und der privaten Versicherungsquote bei nur 0,6, und der Regressionskoeffizient beträgt nur 7%.¹⁵ Diese Information bestätigt die eingangs bereits getroffene Feststellung, daß die Staatsbürger die gesamten Staatsausgaben als Versicherung begreifen und nicht etwa nur jene Ausgaben, die im allgemeinen Sprachgebrauch als Versicherungsausgaben bezeichnet werden.



Quelle: OECD, Historical Statistics 1960 - 1988, Tab. 6.5, S. 68, Paris 1990. OECD, Insurance Statistics Yearbook 1985 - 1992, Tab. 1.1, S. 18, Paris 1994. OECD, National Accounts: Main Aggregates 1960 - 1992, Bd. 1, Tab. 13, S. 124 - 125, Paris 1994. Nach Sinn (1996).

Legende: Die Daten beziehen sich auf das Jahr 1988 und schließen alle OECD-Länder ein, für die sie verfügbar sind.

Abbildung 3: Verletzung des Selektionsprinzips?

3.2. Umverteilung als allokativen Staatsaufgabe: Ein einfaches Modell

Gemäß der Grundannahme dieses Aufsatzes sei unterstellt, daß der rationale Staat das Selektionsprinzip respektiert. Er versichert deshalb nur solche Risiken, die der private Markt nicht versichern kann. Ein einfaches Modell kann diesen Sachverhalt klären. Dieses Modell soll dann im nächsten Abschnitt für die Analyse des Wettbewerbs der Sozialstaaten verwendet werden.

¹⁵ Wenn die Quote der Ausgaben für die private Kranken-, Unfall- und Lebensversicherung mit der Staatsquote in Beziehung gesetzt wird, ergibt sich ein noch signifikanterer t -Wert von 2,2, doch der Regressionskoeffizient beträgt nur 11 %.

Es wird eine (zunächst geschlossene) Ökonomie betrachtet, die nach Maßgabe der Produktionsfunktion $f(K, L)$ einen homogenen Output mit Hilfe von Kapital K und Arbeit L produziert, wobei die Arbeit in Effizienzeinheiten statt in Zeiteinheiten gemessen wird. Beide Faktoren werden nach ihrem Grenzprodukt entlohnt: $f_K = r$, $f_L = l$. Der aggregierte Kapitaleinsatz und der Arbeitseinsatz sind ungeachtet einer Mikrostochastik beim individuellen Arbeitsangebot konstant. Die Konstanz der Faktoreinsatzmengen impliziert eine Konstanz der Faktorpreise.

Die Mikrostochastik äußert sich in der Weise, daß die Zahl der Effizienzeinheiten Arbeit X , die ein Arbeiter anbietet, stochastisch ist. X ist das Produkt zweier stochastisch unabhängiger Einflußvariablen θ_1 und θ_2 , die einen Erwartungswert von 1 haben:

$$X \equiv \theta_1 \cdot \theta_2, \quad EX = E\theta_1 = E\theta_2 = 1.$$

Die Variable θ_1 beschreibt die angeborenen und im Laufe der Kindheit angeeigneten Eigenschaften, die dem Individuum zum Beginn des Erwachsenenalters bekannt werden. Die Variable θ_2 erfaßt spätere Gründe für Lohnvariationen wie Beförderungs- oder Gesundheitsrisiken, die zu diesem Zeitpunkt noch nicht bekannt sind. Die θ -Variablen sind nicht nur über die Zeit, sondern auch über die Individuen hinweg stochastisch unabhängig, und innerhalb einer Periode sind sie für alle Individuen identisch verteilt. Unter der Annahme einer großen Ökonomie mit vielen Arbeitsanbietern ist dies mit der Annahme kompatibel, daß der aggregierte Arbeitseinsatz L konstant ist und zugleich die Zahl der Effizienzeinheiten Arbeit und die Zahl der Arbeitskräfte mißt. Die Arbeitnehmer sind risikoavers und wünschen im Prinzip, eine Lohnversicherung abzuschließen.

Private Versicherungskontrakte können zu Beginn des Erwachsenenalters abgeschlossen werden, also nachdem θ_1 und bevor θ_2 bekannt ist. Gearbeitet wird erst, nachdem θ_1 und θ_2 bekannt sind. Das Schutzversprechen des Staates wird gegeben und bewertet, bevor θ_1 und θ_2 bekannt sind.

Zusätzlich zu den Lohnrisiken möge ein jedes Individuum das gleiche stochastisch unabhängige Verlustrisiko C , $C \geq 0$, tragen. Es sei außerdem mit dem Vermögen $\bar{K}$ ausgestattet, das es zum Kapitalmarktzins r anlegen kann. Ohne Besteuerung und Versicherung wird das Einkommen des einzelnen Individuums deshalb durch die Gleichung

$$(14) \quad Y = \theta_1 \cdot \theta_2 \cdot l - C + r\bar{K}$$

angegeben.

Da das Risiko C für alle Individuen gleich ist, kann es auf privaten Märkten leicht versichert werden. Wegen des Selektionsprinzips verzichtet der Staat darauf, dieses Risiko in seine Umverteilungspolitik einzuschließen. Auf einem idealen privaten Wettbewerbsmarkt werden zu einer fairen Prämie der Höhe $P = \beta \cdot EC$

Versicherungen angeboten, wobei β der frei wählbare Deckungsgrad ist. Da risikoaverse Individuen Volldeckungsverträge nachfragen ($\beta = 1$), wird Gleichung (14) zu

$$Y = \theta_1 \cdot \theta_2 \cdot l - EC + r\bar{K}.$$

Um die Versicherbarkeit von θ_1 und θ_2 ist es weniger gut bestellt. Wie schon erläutert, kann die Unsicherheit über die angeborenen und in der Kindheit erworbenen Eigenschaften θ_1 nicht privat versichert werden, weil die Versicherung erst verfügbar ist, wenn θ_1 zumindest einer der Kontraktparteien bekannt ist. Die „Versicherung“ wäre ein bekannter Ressourcentransfer von einigen Mitgliedern der Gesellschaft zu anderen, der von den Nettozahlern niemals akzeptiert würde.

Das später realisierte Beförderungs- und Gesundheitsrisiko θ_2 kann möglicherweise ebenfalls nicht versichert werden. Die Variable θ_2 verkörpert ein multiplikatives Risiko, das das Lebensrisiko im Vergleich zu θ_1 noch erhöht. Eine Versicherung wäre möglich, wenn die Realisation von θ_1 von beiden Kontraktparteien beobachtet werden könnte, denn dann könnte die Prämie von dieser Realisation abhängig gemacht werden. Wenn jedoch nur die Arbeitnehmer wissen, welcher Typ sie sind, während die Versicherungsunternehmen zwischen ihnen nicht unterscheiden können, ist eine adverse Selektion in Form eines Versicherungsverzichtes bei den besseren Risiken zu befürchten.

Wegen der Annahme gleicher und stochastisch unabhängiger Verteilungen der θ_1 -Variablen über alle Arbeitnehmer ist die realisierte Häufigkeitsverteilung von θ_1 identisch mit der ex ante bestehenden Wahrscheinlichkeitsverteilung. Auch die Varianzen der Häufigkeits- und Wahrscheinlichkeitsverteilungen von θ_1 sind deshalb gleich. Wenn θ_1 eine kleine und θ_2 eine große Varianz hat, ist die adverse Selektion nicht sehr stark, und eine private Versicherungslösung ist möglich, wenngleich nicht mit Volldeckungsverträgen für die besseren Risiken. Im umgekehrten Fall, wenn die Varianz von θ_1 relativ zu jener von θ_2 groß ist, kommt der Markt für die guten Risiken, also jene mit einer hohen Ausprägung von θ_1 , nicht zustande, und vielleicht gibt es überhaupt niemanden, der in der Lage ist, sich gegen Lohnrisiken zu versichern. In Anhang 2 wird die Möglichkeit einer Nicht-Existenz eines Marktes für Lohnversicherungen für den Fall einer hinreichend geringen konstanten relativen Risikoaversion und einer Gleichverteilung von θ_1 demonstriert.¹⁶

Die Schwierigkeiten einer privaten Marktlösung sind die prinzipielle Rechtfertigung für eine staatliche Versicherungslösung. Wenn überhaupt kein privater Markt für die Versicherung von Lohnrisiken zustandekommt, ist die Notwendigkeit einer staatlichen Intervention besonders groß. Aber auch wenn die adverse Selektion nur zu einer partiellen Marktvernichtung für die guten Risiken sorgt, kann die staatliche Versicherung wohlfahrtserhöhend wirken.

¹⁶ Zur möglichen Nichtexistenz eines Marktgleichgewichts bei adverser Selektion vgl. man Riley (1979).

Die staatliche Versicherung geschieht durch das Steuersystem. Es sei angenommen, daß der Staat Arbeitseinkommen zum Satz σ besteuert und das Steueraufkommen in Form von Lump-Sum-Transfers T oder allen zugänglichen öffentlichen Gütern wieder austeiht. Wegen $E\theta_1 = E\theta_2 = E\theta_1 \cdot E\theta_2 = 1$ lautet die staatliche Budgetbeschränkung

$$(15) \quad T = \sigma \cdot l.$$

Die (nichtstochastischen) Transfers, die jemand erhält, müssen also der ex ante erwarteten Steuerzahllast entsprechen. Die Wahrscheinlichkeitsverteilung des Nettoeinkommens nach Umverteilung lautet

$$Y = \theta_1 \cdot \theta_2 \cdot l(1 - \sigma) + T - EC + r\bar{K}.$$

Der Mittelwert und die Standardabweichung dieser Verteilung sind

$$(16) \quad EY = l - EC + r\bar{K}$$

und

$$(17) \quad SY = (1 - \sigma) \cdot S(\theta_1 \cdot \theta_2) \cdot l,$$

wobei $S(\cdot)$ der Standardabweichungsoperator ist. Gleichung (16) zeigt, daß die staatliche Umverteilung das erwartete Einkommen eines Individuums nicht ändert, doch Gleichung (17) macht klar, daß sich die Standardabweichung des individuellen Einkommens proportional zum Steuersatz reduziert. Da die Klasse der Verteilungen, die durch die Umverteilungspolitik bei alternativen Steuersätzen generiert wird, eine lineare Klasse ist, folgt unmittelbar, daß der Erwartungsnutzen risikoaaverser Individuen steigt.¹⁷ Da alle Individuen ex ante gleich sind, belegt dies im vorliegenden Modellrahmen einen eindeutigen Effizienzgewinn durch die Einführung eines Sozialstaates.

Proposition 5: *Durch eine Redistribution der Einkommen kann der Staat den Bürgern eine nutzensteigernde Versicherung gegen das Risiko ungleicher angeborener Fähigkeiten und anderer ungleicher exogener Einflußgrößen auf das Lebens Einkommen zur Verfügung stellen, wie sie von privaten Versicherungen nicht angeboten werden kann. Private Versicherungen setzen privatwirtschaftliche Verträge voraus und kommen damit zu spät im Lebenszyklus, um das Problem der adversen Selektion vermeiden zu können.*

¹⁷ Die Verteilungen $Y_1, Y_2, \dots, Y_n$ gehören einer linearen Klasse an, wenn alle Verteilungen dieselbe standardisierte Zufallsvariable $Z = [Y_i - E(Y_i)]/S(Y_i), i = 1, \dots, n$, haben. Für lineare Verteilungsklassen ist das sogenannte Mittelwert-Standardabweichungs-Kriterium mit dem Erwartungsnutzenkriterium identisch. Zu jeder beliebigen von-Neumann-Morgenstern-Funktion gehört eine eindeutige Präferenzfunktion über den Mittelwert und die Standardabweichung der zu vergleichenden Verteilungen. Vgl. Sinn (1980, S. 124 ff.)

Es versteht sich von selbst, daß die Nutzensteigerung durch eine Einkommensredistribution nur eine Möglichkeit und keine Notwendigkeit ist. In der Realität und in realistischeren Modellen muß natürlich berücksichtigt werden, daß die Umverteilungsaktivität erhebliche Moral-Hazard-Effekte hervorbringt. Diese Effekte sind aber bestens bekannt und brauchen hier nicht erörtert zu werden. Sie sind ja der zentrale Gegenstand der mikroökonomischen Steuerwirkungslehre. Die Moral-Hazard-Effekte schmälern den Vorteil des Versicherungsschutzes und stehen einer exzessiven Umverteilungstätigkeit des Staates entgegen. Im allgemeinen bedeuten sie aber nicht, daß eine Randlösung ohne jede Umverteilung optimal ist. Ein bißchen Umverteilung im Sinne eines Versicherungsschutzes lohnt sich immer, auch wenn dadurch eine Fehlleitung privaten Verhaltens hervorgerufen wird.¹⁸

3.3. Der Untergang des Wohlfahrtsstaates im Steuerwettbewerb

Ein Versicherungskontrakt kann seine nutzenstiftende Wirkung nur dann entfalten, wenn er vor der Ausspielung des Risikos abgeschlossen und nachher unter Ausschluß jeglicher Entscheidungsfreiheit der Kontraktpartner exekutiert wird. Bei der staatlichen Versicherung durch das redistributive Steuersystem ist das nicht anders. Es kann insbesondere nicht erlaubt werden, daß jene, die wissen, daß sie Glück haben (und $\theta_1 > 1$ oder $\theta_1 \cdot \theta_2 > 1$ realisieren), sich aus dem System ausklinken können. Diese Personen sind ja die Nettozahler, deren Beiträge zur Kompensation der Pechvögel gebraucht werden. Als die Grenzen der europäischen Nationalstaaten noch geschlossen waren, war die Einhaltung des „Sozialkontraktes“ keine kritische Bedingung. Doch heute, wo eine allgemeine Freizügigkeit als Ziel der Europäischen Union weitgehend realisiert worden ist, wird sie zum Problem.

Das beschriebene Modell läßt sich leicht auf den Fall offener Grenzen verallgemeinern, wenn man eine symmetrische Welt mit n identischen Ländern, mit gleichem technischen Wissen, identischen Bevölkerungen und identischen Risiken unterstellt, zwischen denen Güter, Kapital und Menschen ungehindert wandern können. Selbst wenn die Arbeitnehmer nicht mobil wären, würden die Mechanismen des Faktorpreisausgleichs in dieser Welt für eine Gleichheit und Konstanz der Zinssätze und Bruttolohnsätze pro Effizienzeinheit Arbeit in allen Ländern sorgen:

$$(18) \quad r_i = r_j \equiv r = \text{const.}, \quad l_i = l_j \equiv l = \text{const.} \quad \forall i, j = 1, \dots, n.$$

Wenn auch die Arbeit frei wandern kann, was unterstellt wird, dann kommt als zusätzliche Bedingung für ein Gleichgewicht am Arbeitsmarkt die Gleichheit der Nettolohn- und Transfereinkommen für alle Typen von Arbeitnehmern, d. h. alle Ausprägungen von $\theta_1 \cdot \theta_2$ hinzu. Es gilt also

¹⁸ Für die Begründung dieser Erkenntnis im Rahmen der Versicherungstheorie vergleiche man *Shavell* (1979). Eine explizite Begründung im Rahmen eines Modells mit staatlicher Umverteilungspolitik und Moral Hazard findet man bei *Sinn* (1995).

$$(19) \quad \theta_1 \cdot \theta_2 \cdot l \cdot (1 - \sigma_i) + T_i = \theta_1 \cdot \theta_2 \cdot l \cdot (1 - \sigma_j) + T_j \quad \forall i, j, \dots, n \text{ und } \forall \theta_1 \cdot \theta_2,$$

was wegen $T_i = \sigma_i \cdot l$ aus (17) zu der Bedingung

$$(20) \quad l \cdot [\theta_1 \cdot \theta_2 - \sigma_i(\theta_1 \cdot \theta_2 - 1)] = l \cdot [\theta_1 \cdot \theta_2 - \sigma_j(\theta_1 \cdot \theta_2 - 1)] \quad \forall i, j, \dots, n \text{ und } \forall \theta_1 \cdot \theta_2$$

und schließlich auch zu der Bedingung

$$(21) \quad \sigma_i = \sigma_j \quad \forall i, j, \dots, n$$

äquivalent ist. Für ein Gleichgewicht am Arbeits- und Kapitalmarkt werden also gleiche Steuersätze in allen Ländern benötigt.

Ein Gleichgewicht im Systemwettbewerb setzt ein Gleichgewicht auf den Kapital- und Arbeitsmärkten voraus und verlangt deshalb, daß die Bedingungen (18) - (21) erfüllt sind. Zusätzlich ist es jedoch erforderlich, daß kein Land eine Möglichkeit sieht, die Situation seiner Staatsbürger durch eine Änderung der Steuersätze zu verbessern. Man kann leicht zeigen, daß diese Bedingung nicht mit positiven Steuersätzen vereinbar ist.

Gesetzt den Fall, es gebe eine Situation, in der alle Länder einen gleich hohen positiven Steuersatz auf Arbeitseinkommen verlangen. In dieser Situation hat das einzelne Land i einen Anreiz, den Steuersatz der anderen Länder zu unterbieten. Man betrachte z. B. eine Politik, die aus einer Steuersatzsenkung und einer gleichgerichteten Senkung der Lump-Sum-Transfers besteht und die so erfolgt, daß das Staatsbudget bei unveränderter Bevölkerung ausgeglichen bliebe. (Man vergleiche Gleichung (15).) Diese Politik ist eine Paretoverbesserung im Hinblick auf alle Personengruppen, an denen die Regierung potentiell ein Interesse haben kann. „Reiche“ Inländer mit $\theta_1 \cdot \theta_2 > 1$ gewinnen durch die Politik, weil sie weniger bezahlen. (Man erkennt dies sofort, wenn man bedenkt, daß die linke Seite der Gleichung (20) größer als die rechte wird.) Ebenso gewinnen „reiche“ Ausländer mit $\theta_1 \cdot \theta_2 > 1$, die einwandern, um von dieser Politik zu profitieren. Die „armen“ Inländer mit $\theta_1 \cdot \theta_2 < 1$ würden verlieren, wenn sie blieben. Sie bleiben aber nicht. Sie haben jederzeit die Möglichkeit, auszuwandern und in anderen Ländern zu den gleichen Bedingungen, wie sie zuhause ohne die Steuersenkung geherrscht hätten, zu arbeiten. Sie können ihren Einkommensstatus auf diese Weise aufrecht erhalten. Personen mit mittlerem Einkommen ($\theta_1 \cdot \theta_2 = 1$) werden durch die Politik nicht betroffen.

Da Nettozahler zuwandern und Nettoempfänger staatlicher Leistungen abwandern, entsteht bei einer solchen Politik sogar noch ein Budgetüberschuß. Wird er verwendet, um die Abwanderung der unteren Einkommenschichten (mit $\theta_1 \cdot \theta_2 \leq 1$) zu fördern, entsteht für alle Personengruppen, an denen die Regierung ein Interesse haben kann, sogar ein strikter Einkommensvorteil. Dies bestärkt das

Ergebnis, daß ein Wettbewerbsgleichgewicht mit Versicherungsschutz durch Umverteilung in dem betrachteten Modellrahmen nicht existiert¹⁹.

Proposition 6: *Bei freier Faktorwanderung und einer vom nationalen Standpunkt aus gesehen paretooptimalen Redistributionspolitik kann der Sozialstaat den Systemwettbewerb nicht überleben, obwohl er in einer Welt geschlossener Grenzen eine allseits nutzensteigernde Wirkung entfalten könnte.*

Der Untergang des Wohlfahrtsstaates ist ein klarer Wohlfahrtsverlust, und zwar nicht nur im Hinblick auf irgendein utilitaristisches oder moralisches Postulat, sondern auch nach den klaren Kriterien der paretianischen Effizienztheorie. Zwar ist es aus der Sicht des einzelnen Landes eine Paretoverbesserung, wenn es bei gegebenem Verhalten der anderen Länder sein Umverteilungssystem zurückschraubt, doch wenn alle Länder den Sozialstaat abbauen, dann kommt stattdessen eine Paretoverschlechterung zustande. Da die Länder einzeln entscheiden und nicht über eine kollektive Rationalität verfügen, enden sie in einer Situation, die aus einer Ex-ante-Sicht für alle Staatsbürger einen kleineren Erwartungsnutzen verspricht, als er ohne einen Steuerwettbewerb erzielbar gewesen wäre.²⁰

Als tieferer Grund für das Versagen des Systemwettbewerbs kann wieder das Selektionsprinzip identifiziert werden, also der Umstand, daß der Staat nur solche Risiken versichert, die nicht privat versichert werden können. Eine private Versicherung ist nicht möglich, weil sie zu spät kommt. Sie scheitert an einer adversen Selektion der schlechten Risiken. In einer geschlossenen Wirtschaft kann der Staat das Problem lösen, indem er die Versicherung durch das Staatsbudget bereitstellt. Er hat die Macht, den nötigen Ressourcentransfer von den Erfolgreichen zu den Glücklosen zu erzwingen, ohne daß er auf freiwillige private Kontakte angewiesen ist. In einer offenen Wirtschaft schwindet diese Macht jedoch mit dem Recht, das Wohnsitzland zu wechseln. Die guten Risiken verlassen den Wohlfahrtsstaat, und die schlechten Risiken suchen ihn auf – gerade so, wie sich auch nur die schlechten Risiken bei einer privaten Versicherung sammeln würden und die guten es vorzögen, Abstand zu halten. Offenbar leidet der Systemwettbewerb unter derselben Art

¹⁹ Eine Situation ohne Steuern ist das einzige mögliche Gleichgewicht in dem betrachteten Modell. Ein Staat, der von diesem Gleichgewicht abweicht, indem er positive Steuern verlangt, die er in Lump-Sum-Transfers umzusetzen trachtet, vertreibt die „reichen“ Steuerzahler und attrahiert die „armen“ Nettoempfänger staatlicher Leistungen. Die Politik ist nicht finanzierbar, da ein Budgetdefizit entsteht. Ein Staat, der vom Gleichgewicht nach unten abweicht, in dem er negative Steuersätze wählt und sich bemüht, sie durch Lump-Sum-Steuern zu kompensieren, vertreibt die nun „armen“ Nettozahler und attrahiert die nun „reichen“ Nettoempfänger. Wieder entsteht ein Budgetdefizit, das diese Abweichung unfinanzierbar macht.

²⁰ Die Schwierigkeiten des Wohlfahrtsstaates im Steuerwettbewerb sind im Sinne einer positiven Analyse vielfach in der Literatur beschrieben worden. Man vergleiche R. Musgrave (1969), Oates (1972) oder, um neuere Beiträge zu nennen, Wildasin (1991, 1992). Die paretianischen Wohlfahrtsimplikationen des Steuerwettbewerbs haben nach Kenntnis des Verfassers indes keine Aufmerksamkeit gefunden.

von Marktfehler, der auch den privaten Markt kennzeichnet und der den Staat ursprünglich in Aktion treten ließ. Nur dann, wenn der Staat das Selektionsprinzip nicht beachten würde und nach den Regeln des Zivilrechts individuelle Versicherungskontrakte für die später im Leben noch versicherbaren Risiken anböte (*C* im obigen Modell), bräuchte man den Systemwettbewerb nicht zu befürchten, denn solche Kontrakte muß man ja auch dann respektieren, wenn man die Landesgrenzen überschreitet. Das aber ist nun wahrlich kein Trost.

4. Cassis-de-Dijon, das Lemons-Problem und der Deregulierungswettbewerb

4.1. Cassis-de-Dijon

Als der Europäische Gerichtshof im Jahre 1979 sein Cassis-de-Dijon-Urteil sprach, begann eine neue Ära des europäischen Wettbewerbs, denn seitdem gilt das Ursprungslandprinzip. Eine Ware, die in einem der EG-Staaten legal nach den dort herrschenden Bestimmungen produziert wird, darf weitgehend frei und ungehindert in jeden anderen Staat der EG exportiert werden.

Anlaß des Richterspruches war ein französischer Johannisbeerlikör – eben der Cassis de Dijon –, der nach deutschen Richtlinien zu wenig Alkohol enthielt und deshalb in Deutschland nicht vertrieben werden durfte. Mit dem französischen Likör haben die Richter auch das belgische Bier und die deutschen Spaghetti von Handelsbeschränkungen befreit. Weder das deutsche Reinheitsgebot noch die italienische Vorliebe für Hartweizen erlauben es fürderhin den nationalen Behörden, Importverbote zu exekutieren. Das Ursprungslandprinzip ist eine adäquate Antwort auf protektionistische Handelspraktiken, von der eine Verbesserung der Arbeitsteilung in Europa und eine Vermehrung der Handelsgewinne erwartet werden kann.

Es gibt allerdings auch eine Kehrseite des Richterspruchs, die wieder mit dem Selektionsprinzip zu tun hat. Nationale Produktstandards dienen ja nicht nur dazu, einheimische Wettbewerber vor Konkurrenz zu schützen, sondern haben vor allem die Aufgabe, die Verbraucher zu schützen. Wenn der Staat eingreift, um ein Marktversagen beim Qualitätswettbewerb zu korrigieren, dann ist das Ursprungslandprinzip problematisch, weil es auch wohlbegründete Interventionen einem Deregulierungswettbewerb aussetzt. Es ist nicht auszuschließen, daß die Marktfehler, die den Staat ursprünglich zum Handeln veranlaßt haben, auf der Ebene des Wettbewerbs der Regulierungssysteme von neuem auftreten. Dieser Abschnitt problematisiert die Rolle des Deregulierungswettbewerbs am Beispiel des Lemons-Problems.²¹

²¹ Zu anderen Problemen des Wettbewerbs der Standards vergleiche man *Knieps* (1994).

4.2. Das Lemons-Problem

Spätestens seit *Akerlof* (1970) ist klar, daß Verbraucherschutz nicht als eine meritokratische, sondern als eine allokativen Staatsaufgabe interpretiert werden sollte. Sie dient dazu, bei bestimmten kritischen Produkten ein Absacken von Produktqualitäten, die von den Verbrauchern schlecht beobachtet werden können, zu verhindern. Die Grundannahme des Akerlofschen Modells ist eine Informationsasymmetrie zwischen Verbrauchern und Produzenten über die Qualität der gehandelten Waren. Produzenten wissen sehr genau, was sie herstellen. Schließlich sind sie ja Spezialisten für ihr Produkt. Doch Verbraucher haben bei manchen Produkten Schwierigkeiten, schon zum Kaufzeitpunkt die Produktqualität zu ermitteln.

Dies ist im Falle häufig gekaufter Produkte kein Problem, weil man auf die Dauer schon merkt, woran man ist. Auch sind teure Produkte in der Regel weniger betroffen, weil es sich vor ihrem Kauf lohnt, Informationen über die Produktqualität einzuholen. Die Informationsasymmetrie kann jedoch bei billigen und selten gekauften Produkten erhebliche Bedeutung erlangen, weil keine Möglichkeit besteht, selbst Erfahrungen zu sammeln, und weil es sich angesichts der geringen Werte, um die es geht, nicht lohnt, in die Informationssuche zu investieren.

Besonders groß ist der Informationsnachteil der Verbraucher bei Problemen, die nur mit gewisser Wahrscheinlichkeit auftreten, aber dann hohe Schäden verursachen. Mitunter würde es extrem vieler Kaufakte bedürfen, bis eine statistische Erfahrungsbasis für die Beurteilung der Qualität gewonnen werden kann. Man denke nur an die Möglichkeit eines gefährlichen Inhaltsstoffes eines Haarwaschmittels oder eines Nahrungsmittels, der bei nur einem von 10.000 Verbrauchern Krebs auslöst. Ohne Zweifel ist die Krebswahrscheinlichkeit eine wichtige Qualitätseigenschaft des Produktes, aber Erfahrungskäufe erlauben es nicht, sie aufzudecken.

Eine genaue Bezeichnung der Inhaltsstoffe einer Ware auf der Verpackung mag in vielen Fällen helfen, die Informationsasymmetrie zu lindern. Eine wirkliche Lösung bietet aber meistens auch dieser Weg nicht, denn die Beurteilung dieser Inhaltsstoffe verlangt erhebliche Kenntnisse. Um die lange Liste chemischer Ingredienzien, die man auf den Verpackungen ausdrucken müßte, zu verstehen, wäre es erforderlich, einen Lebensmittelchemiker zu konsultieren – bei vielen Hunderten, ja tausenden von Produkten, die man im Laufe eines Jahres kauft, ein aufwendiges Unterfangen.

Das Informationsdefizit der Verbraucher impliziert, daß die Verkäufer ihren Verkaufspreis nicht nach der Qualität der Produkte differenzieren können. Infolgedessen haben die Verkäufer einen Anreiz, vergleichsweise schlechte und billige Qualitäten anzubieten. Verkäufer, die gute Qualitäten anbieten wollen und dafür einen höheren Preis verlangen, finden nicht genug Nachfrage, weil sie die Qualität ihres Produktes den Käufern nicht glaubhaft machen können. Auch Verkäufer, die schlechte Qualitäten anbieten, werden versuchen, ihren Kunden eine hohe Qualität vorzugaukeln. So verschwindet der Markt für gute Produktqualitäten, obwohl bei

den Verbrauchern im Prinzip – d. h. im hypothetischen Fall einer sicheren Information – eine hinreichend hohe Zahlungsbereitschaft besteht.

Das Lemons-Problem wurde ursprünglich als ein Problem der adversen Selektion modelliert. Akerlofs Hauptbeispiel bezieht sich auf langlebige Konsumgüter wie Autos, die die Eigentümer selbst nutzen oder verkaufen können. Da die Eigentümer mehr über ihre Autos wissen als die potentiellen Käufer, kommen nur die schlechten Autos zum Verkauf – eben die Lemons. Die guten Autos werden weitergefahren, weil sie keinen höheren Preis als die schlechten erzielen.²²

Die Informationsasymmetrie zugunsten der Verkäufer resultiert aber auch in einem Moral-Hazard-Problem, und dieses Problem ist vielleicht noch wichtiger als das Problem der adversen Selektion. Wenn die Konsumenten die Qualitäten nicht unterscheiden können, haben bereits die Produzenten einen Anreiz, schlechtere Güter zu produzieren, um Kosten zu sparen. Das ist bei neuen Autos wahrscheinlich ein geringes Problem, weil sich mit der Marke bereits eine feste Qualitätsvorstellung verbindet. Aber man kauft ja nicht nur Markenprodukte, über deren Qualität man sich vollends im klaren ist. Schon bei den Ersatzteilen der Autos gibt es Informationsasymmetrien, die sich ohne die stabilisierenden DIN-Normen in erheblichen Qualitätsproblemen niederschlagen würden. Auch die gefährlichen Inhaltsstoffe in Nahrungsmitteln und chemischen Produkten sind Gegenstand eines Moral-Hazard-Effektes, denn sie lassen sich nur unter Inkaufnahme von Kosten reduzieren. Man denke z. B. an Konservierungsstoffe, die die Gesundheit gefährden, doch die Haltbarkeit eines Nahrungsmittels verlängern. Diese Stoffe lassen sich durch die Wahl teurer Lieferwege und die Verwendung von Kühlaggregaten vermeiden, aber ohne staatliche Qualitätsvorschriften und -kontrollen würde sicherlich in vielen Fällen der billigere Weg einer übermäßigen Zugabe von Konservierungsstoffen gewählt.

4.3. Ein einfaches Modell des privaten Qualitätswettbewerbs

Bevor die Rolle des Systemwettbewerbs studiert werden kann, ist die Wirkungsweise des privaten Qualitätswettbewerbs und die Regulierungsaufgabe des Staates zu modellieren. Es sei x die Menge eines Lemon-Gutes und y die Menge eines anderen Gutes, sagen wir Freizeit, das in das Lemon-Gut transformiert werden kann. Die Stückkosten, die bei der Produktion von x in Form einer Verringerung von y entstehen, werden durch die Funktion $c(q)$ angegeben, wobei q die vom Produzenten gewählte Qualität ist. Die Funktion $c(q)$ ist kontinuierlich differenzierbar, strikt konvex ($c'' > 0$) und hat ein Minimum an der Stelle $q = q^*$, $q^* > 0$. Das Gut y sei das Numeraire-Gut und P der Preis von x in Einheiten dieses Gutes. Die Nutzenfunktion ist $U(x) \cdot V(q) + y$, wobei sowohl U als auch V nichtnegative und strikt

²² Vgl. auch Allen (1984), Klein / Leffler (1981) oder Shapiro (1983).

konkave monoton anwachsende Funktionen sind. Die Variablen x , y und q können keine negativen Werte annehmen.

Der Konsument wählt x und y so, daß sein Nutzen maximiert wird,

$$(22) \quad \max_{x,y} U(x) \cdot V(q) + y,$$

wobei er natürlich eine Budgetbeschränkung zu beachten hat:

$$(23) \quad \bar{y} = y + Px.$$

Die Größe $\bar{y}$ mißt die maximale Zeit, die der Konsument zur Verfügung hat. Er kann sie als Freizeit (y) oder als Ausgabe für das Marktgut (Px) einsetzen. Der Konsument kann die Qualität q nicht wählen, weil er sie nicht beobachten kann. Er kennt nur die durchschnittliche Qualität der am Markt verkauften Produkte. Die Bedingung für ein Optimum ist Gossens zweites Gesetz, also die Gleichheit von Grenzzahlungsbereitschaft und Preis:

$$(24) \quad U'(x) \cdot V(q) = P.$$

Der Produzent möchte seinen Gewinn durch Wahl der Menge x und der Qualität q , die er, und nur er, beobachten kann, maximieren:

$$(25) \quad \max_{q,x} [P - c(q)]x.$$

Die notwendigen Bedingungen für die Lösung seines Optimierungsproblems lauten

$$(26) \quad P = c(q)$$

und

$$(27) \quad c'(q) = 0 \quad \text{für } x > 0.$$

Bedingung (26) fordert die gewohnte Gleichheit von Grenzkosten und Preis, und Bedingung (27) besagt, daß der Produzent jene Qualität, nämlich q^* , wählt, bei der die Produktionsstückkosten minimiert sind. Da der Preis nicht von q abhängig gemacht werden kann, lohnt es sich nicht, irgendwelche Anstrengungen zur Qualitätsverbesserung zu unternehmen.

Das Marktgleichgewicht wird durch Bedingung (27) und durch die Bedingung

$$(28) \quad U'(x) \cdot V(q) = c(q)$$

beschrieben, die durch Zusammenfassung der Gleichungen (24) und (26) entsteht. Bedingung (28) verlangt, daß die Grenzzahlungsbereitschaft der Konsumenten den Grenzkosten der Produktion entspricht.

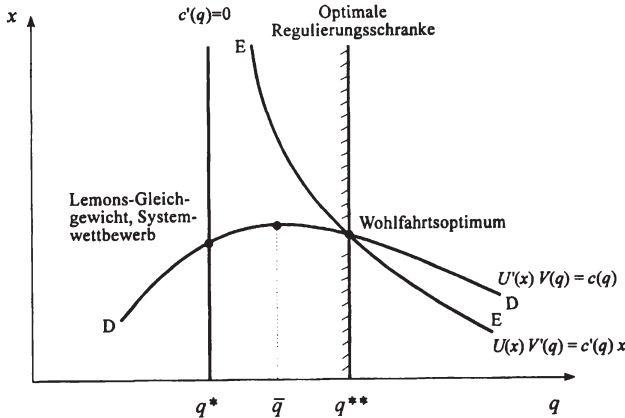


Abbildung 4: Das Lemons-Problem und der Deregulierungswettbewerb

Das private Wettbewerbsgleichgewicht wird in Abbildung 4 dargestellt. Die Kurve DD ist der geometrische Ort jener Punkte, in denen Gleichung (28) erfüllt ist. Die Eigenschaften dieser Kurve erkennt man durch implizite Differentiation von (28):

$$\frac{dx}{dq}|_{(28)} = A(x, q) / [-U''(x) \cdot V(q)],$$

wobei

$$(29) \quad A(x, q) \equiv U'(x) \cdot V'(q) - c'(q).$$

Da der Term in eckigen Klammern positiv ist, wird das Vorzeichen der Steigung der Kurve DD durch das Vorzeichen des Ausdrucks $A(x, q)$ bestimmt. Die über die Nutzen- und Kostenfunktionen getroffenen Annahmen implizieren, daß $A > 0$ für $q \leq q^* + \varepsilon$, wobei ε eine strikt positive Konstante ist. Die Kurve DD steigt also links von q^* an und auch noch in einem gewissen Bereich rechts von q^* . Unter der Annahme, daß die Grenznutzen bei steigenden Werten der Argumente der Nutzenfunktion bis auf Null fallen, hat die Kurve DD ein Maximum rechts von q^* . Die zu diesem Maximum gehörige Qualität sei $\bar{q}$.

Die Senkrechte an der Stelle q^* ist der geometrische Ort jener Punkte, in denen (27) erfüllt ist. Der Schnittpunkt zwischen der Senkrechten und der Kurve DD kennzeichnet das private Wettbewerbsgleichgewicht.

4.4. Eine allokativerklärung der staatlichen Qualitätsregulierung

Zur Beurteilung des Wettbewerbsgleichgewichts und der staatlichen Qualitätsregulierung ist es erforderlich, das Wohlfahrtsoptimum zum Vergleich heranzuziehen. Das Wohlfahrtsoptimum verlangt es, die Menge x und die Qualität q so zu setzen, daß der Nutzen des repräsentativen Haushalts unter Berücksichtigung der verfügbaren Produktionstechnik und der gesamtwirtschaftlichen Ressourcenbeschränkung maximiert wird:

$$\max_{x,q} U(x) \cdot V(q) + \bar{y} - c(q)x.$$

Die notwendigen Bedingungen für das Wohlfahrtsoptimum sind die auch vom privaten Markt erfüllte Gleichung (28) sowie die Bedingung

$$(30) \quad U(x) \cdot V'(q) = c'(q)x.$$

Gleichung (30) zeigt, daß der Grenzvorteil eines Qualitätsanstiegs den Grenzkosten, die damit verbunden sind, entsprechen sollte. Da $U \cdot V' > 0$, während $c'' > 0$, ist es für die Regierung optimal, eine höhere Qualität als jene zu wählen, die vom Markt bereitgestellt wird.

In Abbildung 4 wird das Wohlfahrtsoptimum durch den Schnittpunkt zwischen der Kurve EE und der Kurve DD dargestellt. Die Kurve EE ist der geometrische Ort jener Punkte, in denen Gleichung (30) erfüllt ist. In Anhang 3 wird gezeigt, daß die Kurve EE rechts von q^* verläuft, strikt fallend ist, sich für $x \rightarrow \infty$ asymptotisch der Senkrechten über q^* nähert und die Kurve DD nur rechts von deren Maximum schneiden kann. Die Lage des Schnittpunktes beweist, daß das Marktgleichgewicht unter paretianischen Wohlfahrtsgesichtspunkten eine zu geringe Produktqualität aufweist. Das Marktgleichgewicht ist in der Tat ein Lemons-Gleichgewicht.

Im Prinzip hat der Staat die Möglichkeit, das Marktgleichgewicht zu verbessern, indem er einen Mindeststandard für die Qualität definiert. Konkret kann er im vorliegenden Modell eine Mindestqualität q^{**} definieren, wie sie dem Schnittpunkt der Kurven DD und EE in Abbildung 4 entspricht. Da Qualität für die Unternehmen teuer ist, werden sie gerade nur diese Qualität anbieten, also $q = q^{**}$ setzen und die zugehörige optimale Menge, wie durch (26) bzw. (28) beschrieben, wählen.

Natürlich ist auch die Festlegung und Kontrolle des Standards durch den Staat kein triviales ökonomisches Problem. Die hierbei auftretenden Detailprobleme des öffentlichen Entscheidungsprozesses machen es schwer, für konkrete Qualitätskriterien Politikempfehlungen abzugeben. Andererseits ist es ein Faktum, daß sich die Bürger mit Hilfe staatlicher Verordnungen und Gesetzte Institutionen wie den TÜV, die Gesundheitsämter oder die Gewerbebehörde geschaffen haben, deren Aufgabe es ist, Qualitätsmerkmale zu beurteilen und die Einhaltung von Mindeststan-

dards bei der Produktqualität sicherzustellen. Die Existenz solcher Institutionen steht im Einklang mit dem Selektionsprinzip.

Proposition 7: *Unter den getroffenen Annahmen ergibt sich ein Gleichgewicht mit einer gemessen an den Präferenzen der Bürger zu niedrigen Produktqualität (Lemons-Gleichgewicht). Der Staat kann die Wohlfahrt durch die Setzung eines staatlichen Mindeststandards für die Produktqualität erhöhen.*

4.5. Der Deregulierungswettbewerb

Wenden wir uns nun dem Systemwettbewerb zu. Gesetzt den Fall, innerhalb eines jeden Landes findet der Wettbewerb nach den beschriebenen Regeln statt, und ein jeder Staat hat sein optimales Regulierungssystem gewählt. Was geschieht, wenn die Grenzen geöffnet werden und ein ungehinderter Güterhandel nach den Regeln des Ursprungslandprinzips zugelassen wird?

Die Öffnung der Grenzen reduziert die Verantwortung der nationalen Regulierungsbehörden für die einheimische Bevölkerung. Einerseits gibt es keine Möglichkeit, die Importe zu regulieren, andererseits kommt die Schutzwirkung der Mindeststandards auch den Bewohnern anderer Länder zugute. Im theoretischen Extremfall der vollkommenen Konkurrenz unter den Regulierungsbehörden sind die Konsummöglichkeiten der einheimischen Konsumenten praktisch unabhängig vom Verhalten der nationalen Regulierungsbehörde, etwa so wie die Konsummöglichkeiten der Mitarbeiter einer Firma von der selbst produzierten Produktpalette unabhängig sind. Eine Regulierungsbehörde kann die nationale Wohlfahrt dann nur noch auf dem Wege über die Gewinne der einheimischen Produzenten beeinflussen.

Man könnte nun geneigt sein, für die Analyse des Systemwettbewerbs die optimistische Annahme zu treffen, daß die mündigen Verbraucher aller Länder die nationalen Standards kennen und beurteilen können. In diesem Fall ist der Standard eine Variable im Planungsproblem der Haushalte, und am Markt stellt sich eine Preis-Qualitäts-Beziehung $P(q^{**})$ zwischen dem Güterpreis P und dem nationalen Regulierungsstandard q^{**} heraus. In Kenntnis dieser Beziehung wählen die Verbraucher jene Qualität, bei der ihre Grenzzahlungsbereitschaft für eine Qualitätsverbesserung der am Markt erforderlichen marginalen Mehrzahlung entspricht²³:

$$(31) \quad U(x) \cdot V'(q^{**}) = P'(q^{**})x.$$

Auch die nationale Regulierungsinstanz nimmt die sich am Markt ergebende Beziehung zwischen dem Qualitätsstandard und dem Produktpreis bei ihren Entschei-

²³ Diese Marginalbedingung folgt aus der Maximierung von (22) in bezug auf q und unter Berücksichtigung von (23), $P = P(q^{**})$ und $q = q^{**}$.

dungen als gegeben an. Sie versucht, die nationale Wohlfahrt auf dem Wege über das inländische Gewinneinkommen zu maximieren und setzt deshalb den Standard q^{**} so fest, daß der Grenzerlös aus einer Qualitätsverbesserung den Grenzkosten dieser Verbesserung entspricht:²⁴

$$(32) \quad P'(q^{**})x = c'(q^{**})x.$$

Zusammen implizieren (31) und (32) die Effizienzbedingung (30), suggerieren also einen effizienten Wettbewerb der nationalen Regulierungssysteme.

Die optimistische Annahme, daß die mündigen Verbraucher die nationalen Standards beurteilen können, widerspricht aber dem Selektionsprinzip. Wenn der Staat nur jene Güter und Produkteigenschaften reglementiert, die von einem Lemons-Problem betroffen sind, dann ist Vorsicht geboten, denn die Beurteilung der nationalen Standards wird den Verbrauchern ähnliche Probleme bereiten wie die Beurteilung der „Standards“ der einzelnen Produzenten. Im EG-Europa gibt es 15 Länder und deshalb pro Produkteigenschaft bis zu 15 Standards. Die Hoffnung, daß die Verwirrung der Verbraucher im nationalen Kontext sich nicht auf das internationale Wahlproblem überträgt, scheint bei den Eigenschaften, um die es geht, wegen zu sein. Der Gehalt an Dioxan beim Haarwaschmittel, an Lysozym beim Käse, an Sorbinsäure bei Konserven und an Quillajaextrakt und Polyvinylpyrrolidon bei Getränken kann von einem normalen Verbraucher schwerlich auf seine Qualitätsimplikationen hin beurteilt werden. Der Verbraucher ist bei einem privaten Wettbewerb um solche Inhaltsstoffe überfordert, und er ist gleichermaßen außerstande, sich unter den Standards einer großen Zahl von nationalen Regulierungsbehörden zurechtzufinden.

Die Implikationen des Subsidiaritätsprinzips für den Systemwettbewerb sind offenkundig. Da der Produktpreis wegen der Konfusion der Verbraucher nicht vom staatlichen Mindeststandard abhängig gemacht werden kann, wählt die profitmaximierende nationale Regulierungsbehörde ihren Standard q^{**} so, daß die Produktionskosten der inländischen Unternehmen minimiert werden, d. h. sie wählt

$$c'(q^{**}) = 0,$$

was $q^{**} = q^*$ impliziert. Sie entscheidet sich genauso, wie es die privaten Unternehmen täten, denn sie agiert nur noch als Handlanger dieser Unternehmen. Wiederum wird ein ineffizient niedriges Qualitätsniveau realisiert, wie es in Abbildung 4 illustriert wird.

Proposition 8: *Wenn das Selektionsprinzip gültig ist, kann man nicht unterstellen, daß die Konsumenten zwischen nationalen Standards bei der staatlichen Qua-*

²⁴ Diese Marginalbedingung ergibt sich aus der Maximierung von (25) in bezug auf q und unter Berücksichtigung der Funktion $P(q^{**})$, wobei $q = q^{**}$ zu setzen ist.

litätsregulierung unterscheiden können. Ein Gleichgewicht im Wettbewerb der Regulierungsbehörden ist deshalb durch zu lasche Standards gekennzeichnet. Es ist selbst ein Lemons-Gleichgewicht.

5. Politikimplikationen

Die Hoffnung, das neue Europa könne in einem unregulierten Systemwettbewerb eine effiziente spontane Ordnung finden, ist trügerisch. So verlockend die gedankliche Gleichsetzung von staatlichem und privatem Wettbewerb ist: Die Analyse der Konsequenzen des Selektionsprinzips führt eine solche Gleichsetzung ad absurdum. Der Systemwettbewerb ist inhärent instabil und ineffizient. Er erschwert es den Staaten, jene Politikmaßnahmen zu ergreifen, die im wohlverstandenen Eigeninteresse ihrer Bürger liegen. Der Wettbewerb droht, zu einer übermäßigen Deregulierung und einer Erosion des Sozialstaates zu führen. Er neigt dazu, sich durch eine Agglomeration der Menschen und Produktionsfaktoren in nur wenigen zentralen Staaten selbst zu zerstören. Was folgt aus dieser theoretischen Erkenntnis für die wünschenswerte politische Entwicklung Europas?

Eine übereilte und überzogene politische Schlußfolgerung wäre es, nun eiligst sämtliche Funktionen der bisherigen Zentralregierungen auf eine europäische Regierungsebene zu übertragen. Eine solche Lösung übersieht die mit einer Zentralisierung verbundene Gefahr einer fundamentalen Politikeffizienz, die aus der wachsenden Bürgerferne, dem Fehlen eines europäischen Staatsvolkes und den innereuropäischen Kommunikationsproblemen entstehen könnte. Schon heute hat sich in Brüssel ein bürokratischer Wasserkopf gebildet, der, statt auf die Stimmen der europäischen Bürger zu hören, auf den Druck der Industrielobbies reagiert. Auch wenn es gelingt, eine europäische Zentralverwaltung effizienter zu konstruieren und durch ein besser funktionierendes europäisches Parlament kontrollieren zu lassen, bleibt ein gehöriges Maß an Skepsis gegenüber einer solchen Extremlösung angebracht. Zumindest auf mittlere Sicht bieten sich weniger extreme politische Konsequenzen an.

Im Bereich der Produktionsstandards bei schwer beobachtbaren Qualitätseigenschaften könnte eine Harmonisierung der nationalen Regelungen angebracht sein. Das Ursprungslandprinzip im Sinne des Cassis-de-Dijon-Urteils ist für die meisten Produkte vernünftig, weil es Handelsgewinne ermöglicht, doch es gibt Produkte und Produkteigenschaften, bei denen das Ursprungslandprinzip die europäischen Verbraucher überfordern würde. Das ist insbesondere dann zu erwarten, wenn die Produktqualität als Abwesenheit einer Gefahr für Leben und Gesundheit definiert ist. Kein Europäer möchte seine Haare nach dem Waschen verlieren, niemand möchte BSE-verseuchtes Fleisch essen, und niemand möchte sich beim Genuß eines Apfels einem Krebsrisiko aussetzen. Die Präferenzen der Europäer sind in dieser Hinsicht hinreichend homogen und die Möglichkeiten einer privaten Informa-

tionsgewinnung über Erfahrungskäufe hinreichend gering, um eine Harmonisierung der Sicherheitsstandards für Konsumgüter zu rechtfertigen.

Eine Harmonisierung könnte auch ein Mittel sein, um die Erosion des Sozialstaates zu verhindern. Wenn sich alle Länder auf die gleichen Einkommensteuertarife einigen und ihr Steueraufkommen zur Finanzierung von Sozialtransfers verwenden, kann die in Abschnitt 3 beschriebene Erosion des Sozialstaates nicht mehr stattfinden. Allerdings führen die vorhandenen Einkommensunterschiede zwischen den europäischen Staaten bei einer Harmonisierung der Steuertarife zu unterschiedlich hohen Staatseinnahmen und damit unterschiedlichen Niveaus der Sozialtransfers, was Armutswanderungen in die reichen Länder induziert. Das kann nicht im Interesse der reichen Länder liegen und wird deshalb keine konsensfähige Politik sein.

Eine möglicherweise vorzugswürdige Alternative besteht in der Einführung eines Heimatlandprinzips bei der redistributiven Besteuerung.²⁵ Man könnte versuchen, die Finanzierung der öffentlichen Ausgaben von der redistributiven Besteuerung zu trennen und ein separates Steuer-Transfer-System zu schaffen, das nur der Einkommensredistribution dient. Die Verpflichtung, redistributive Steuern an das Heimatland zu zahlen, müßte auch im Falle einer Auswanderung erhalten bleiben, und genauso müßte man das Recht erhalten, auch im Ausland weiterhin Transfers aus dem Heimatland zu beziehen. In strikter Form wird man ein solches System nicht realisieren können, doch gewisse Approximationen sind denkbar. Immerhin ist die Bundes-Einkommensteuer der USA nach dem Heimatlandprinzip konstruiert, und die Kantone der Schweiz gewähren auch den nicht mehr ansässigen Bürgern Sozialhilfe. Diesen Beispielen könnte Europa folgen, wenn es die neugewonnene Freizügigkeit bewahren möchte.

Schwieriger ist es, die adäquate Politikreaktion auf das Problem des ruinösen Infrastruktur-Wettbewerbs zu definieren. Einen Teil des Problems wird man in den Griff bekommen. Die Erosion der Kapitalsteuersätze läßt sich verhindern, indem die Steuertarife harmonisiert werden, oder sie läßt sich zumindest abschwächen, wenn statt des Quellenlandprinzips das Wohnsitzlandprinzip für die Besteuerung von Kapitaleinkünften eingeführt wird.²⁶ Auch eine Cash-Flow-Steuer, die neue Investitionen unbesteuert läßt, doch den historisch bereits akkumulierten Kapitalstock „gefangen“ hält, könnte für eine dauerhafte Mitfinanzierung der öffentlichen Infrastruktur eingesetzt werden, ohne daß sie im Steuerwettbewerb zu erodieren droht.²⁷

²⁵ Ein solches Besteuerungsprinzip wurde von Sinn (1990) gefordert. Auch der *Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft* (1994) hat es sich zueigen gemacht.

²⁶ Das Wohnsitzlandprinzip gilt, abgesehen von Hinterziehungen und Freistellungen, bereits für Zinserträge. Einbehaltene Unternehmensgewinne werden jedoch nach einem (ökonomischen) Quellenlandprinzip besteuert.

²⁷ Zu den möglichen Varianten einer Cash-Flow-Besteuerung vgl. man Sinn (1985). Zum Zwecke der Stabilisierung des Steuerwettbewerbs wurde eine Cash-Flow-Besteuerung vom

Alle diese Maßnahmen lösen aber nicht das Problem der zunehmenden Skalenerträge bei der Produktion öffentlicher Güter, von dem man wegen des Selektionsprinzips schwerlich abstrahieren kann. Auch wenn man eine Erosion der Steuersätze wirksam verhindert, können die großen Staaten stets ein attraktiveres Angebot an öffentlicher Infrastruktur anbieten als kleine Staaten. Auf längere Sicht ist deshalb ein ungleichgewichtiger Wachstumsprozeß zu erwarten, bei dem sich anfangs schon vorhandene Größenunterschiede noch verstärken.

Eine einfache Lösung dieses Problems ist schon deshalb nicht in Sicht, weil die Konzentration von Menschen und Produktionsfaktoren trotz der damit einhergehenden Störung des Wettbewerbsprozesses im Prinzip als wohlfahrtsverbessernd angesehen werden muß. Man kann nur darüber spekulieren, wie die Staaten Europas das Problem der Größenvorteile bei der Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur lösen werden. Möglicherweise liegt die auf die Dauer sinnvolle Reaktion doch in einer partiellen Zentralisierung der bislang auf nationaler Ebene vorgenommenen Aufgaben. Zu den Politikbereichen, bei denen eine Zentralisierung am ehesten zu erwarten ist, mag die Verteidigungs- und Außenpolitik, die Verkehrspolitik oder die Rechtspolitik gehören. Die Geschichte wird zeigen, wie stark die Größenvorteile in diesem Bereich sind und wie rasch sie zum Aufbau einer neuen Ebene des Staates in Europa führen.

6. Schlußbemerkungen

Der Wettbewerb der Staaten ist nicht dasselbe wie der Wettbewerb der Firmen. Die Vermutung, daß es sich bei den in diesem Aufsatz diskutierten Problemen um unwichtige Ausnahmen handelt, die man in erster Näherung übersehen könne, entbehrt jeglicher Grundlage. Gerade wenn es um staatliche Wahlentscheidungen geht, ist ein Versagen des Systemwettbewerbs die Regel, und nicht die Ausnahme. Der einfache Grund ist, daß der Staat eine Institution ist, die die Ausnahmen vom privaten Wettbewerbsprozeß verwaltet. Es ist sinnlos, diese Institution selbst dem Wettbewerb auszusetzen.

Aus dieser Erkenntnis folgt nicht, daß es keine Möglichkeiten gibt, die aufgezeigten Defekte des Systemwettbewerbs zu reparieren. Das Heimatlandprinzip, die

Autor in *Begg et al.* (1993) vorgeschlagen. *Richter* (1994) sowie *Richter/Seitz/Wiegard* (1996) argumentieren, daß eine Cash-Flow-Steuer als Steuer auf die durch öffentliche Infrastruktur geschaffene Rente den Charakter einer Ballungsgebühr hat. Sie unterstellen dabei allerdings, daß nicht die Produktion oder der Faktoreinsatz einer Unternehmung Ballungskosten verursacht, sondern nur ihre Existenz an sich. (Auch die Briefkastenfirma verursacht in ihrem Modell Ballungsexternalitäten.) Der eigentliche Vorteil einer Cash-Flow-Steuer liegt aber darin, daß sie trotz des von ihr dauerhaft erzeugten Steuerflusses ökonomisch wie eine Abgabe auf den bei Einführung der Steuer vorhandenen Kapitalbestand interpretiert werden kann. Sie ist eine Steuer auf Quasi-Renten. Dies erklärt, warum sie ein Aufkommen generiert, ohne die Investitionstätigkeit zu diskriminieren.

Harmonisierung von Steuern und Standards oder die Einführung der Cash-Flow-Steuer bieten Ansatzpunkte dafür, wie dies geschehen könnte. Der Reparaturversuch muß aber Flickwerk bleiben, denn niemals wird es gelingen, das Analogon der Hauptsätze der Wohlfahrtstheorie für den Systemwettbewerb zu formulieren, falls die im Wettbewerb stehenden Staaten in Einklang mit dem Selektionsprinzip konstruiert sind.

Anhang 1

Kritik des Modells von Zodrow und Mieszkowski

Zodrow und Mieszkowski (1986, S. 362 - 366) nehmen an, daß der Output eine Funktion des Kapitaleinsatzes K und der Versorgung mit Infrastruktur W ist,²⁸

$$F(K, W), F_{KW}, F_W > 0, F_{WW} < 0,$$

und sie postulieren analog zu (1) und (2) (für $\sigma = 0$)²⁹

$$(A1) \quad F_K(K, W) = r + \tau$$

und

$$(A2) \quad W = \tau K,$$

wobei der Preis q der Infrastrukturgüter gleich eins gesetzt ist.

Analog zu (12) berechnen Sie aus (2) (mit $\sigma = 0$) und (14) einen Differentialquotienten

$$(A3) \quad \varphi \equiv \frac{dK}{d\tau} \Big|_{(2),(14)} = \frac{1 - K F_{KW}}{F_{KK} + \tau F_{KB}},$$

²⁸ Die Symbole wurden hier geändert, um eine möglichst weitgehende Deckungsgleichheit mit dem Modell dieses Aufsatzes zu erreichen.

²⁹ Gleichung (A1) ist auch dann nicht kompatibel mit Gleichung (1), wenn man $F(K, W) = f(K, L) - c(K, W) \cdot K$ setzt, denn sie lautet in diesem Fall

$$f_K(K, L) - c(K, W) - c_K(K, W) \cdot K = r + \tau.$$

Der Vergleich zeigt, daß die Autoren implizit von privaten Infrastrukturgütern ausgehen, bei denen die Ballungsexternalität $c_K(K, W) \cdot K$ keine Externalität, sondern ein von dem einzelnen Investor voll berücksichtigter Produktivitätseffekt ist. Dieser Unterschied stellt nicht den maßgeblichen Beweis-Fehler bei der Herleitung der Unterversorgungsthese dar, ist aber auch insofern wichtig, als er die Frage aufwirft, warum die Firmen nicht in der Lage sind, das Infrastrukturgut zum Preis q selbst zu kaufen.

der den Nettoeffekt einer Steuersatzerhöhung und der dadurch ermöglichten Verbesserung der Infrastruktur auf den Kapitaleinsatz mißt. Auch sie unterstellen, daß der Nenner der rechten Seite von (A3) negativ ist, aber zusätzlich nehmen sie an, daß der Zähler positiv ist:

$$(A4) \quad K \cdot F_{KW} < 1.$$

Sie begründen ihre Annahme mit der nicht weiter erläuterten Behauptung, sie sei eine „Stabilitätsannahme“ (S. 363): „We assume that the model is stable in the sense that the marginal cost of diverting a unit of output to public services for firms (which is equal to unity) is greater than the associated increase in output due to the increased marginal productivity of capital ($K \cdot F_{KW}$).“ Die Autoren zeigen dann, daß Annahme (A4) eine Unterversorgung mit Infrastrukturgütern impliziert, wenn der Steuersatz τ so gewählt wird, daß das Einkommen des fixen Faktors maximiert wird:

$$(A5) \quad F_W > 1.$$

Die Beweisführung ist widersprüchlich. Jedenfalls kann sie nicht für alle Produktionsfunktionen gelten, die die Autoren zulassen. Ein Beispiel mag dies erläutern. Gesetzt den Fall $F_{KK} = F_W(0, W) = 0$. Dann gilt

$$K F_{KW}(K, W) = \int_0^K F_{KW}(u, W) du = F_W(K, W),$$

und Ungleichung (A4) wird zu

$$F_W < 1.$$

Dies ist ein eklatanter Widerspruch zu (A5). Offenbar nehmen die Autoren eine Überversorgung mit Infrastrukturgütern an, um eine Unterversorgung zu beweisen.

Dies heißt nicht, daß es keine Produktionsfunktionen gibt, bei denen (A4) und (A5) miteinander kompatibel sind, doch ist es ganz und gar unzulässig, die Annahme (A4) für den Nachweis der Unterversorgung mit öffentlichen Gütern zu verwenden. Sie entbehrt einer ökonomischen Begründung und steht der Bedingung für eine Überversorgung viel zu nahe, als daß sie als Basis für die Unterversorgungsthese dienen könnte.

Anhang 2

Die Nichtexistenz eines Marktes für Lohnversicherungen

Dieser Anhang zeigt, daß die Annahmen, unter denen die Umverteilungspolitik des Staates eine Pareto-Verbesserung für die Staatsbürger bedeutet, mit der Nichtexistenz eines privaten Marktes für Lohnversicherungen kompatibel sind. Der Anhang bezieht sich auf das Modell aus Abschnitt 3. Da Individuen auf einem echten Wettbewerbsmarkt simultan bei mehreren Versicherungen Deckung kaufen können, kann sich die Analyse auf die sogenannten Pooling-Gleichgewichte beschränken.

Es sei angenommen, daß die Nutzenfunktion der Haushalte durch eine konstante relative Risikoaversion gekennzeichnet ist, die zwischen null und eins liegt und bei allen Individuen gleich ist. Es sei ferner $EC = r\bar{K}$, so daß sich das individuelle Einkommen auf den Ausdruck $l \cdot \theta_1 \cdot \theta_2$ reduziert. Der Versicherungsmarkt öffnet, nachdem θ_1 , jedoch bevor θ_2 bekannt ist. Die Variable θ_1 sei im Bereich $0 \leq \theta_1 \leq \theta_1^{\max}$ gleichverteilt. θ_2 sei eine strikt positive Zufallsvariable mit beliebiger, aber nichtdegenerierter Verteilung.

Wenn ein Gleichgewicht am Versicherungsmarkt existiert, muß es einen kritischen Wert $\bar{\theta}_1$ mit $0 < \bar{\theta}_1 \leq \theta_1^{\max}$ geben, der die Eigenschaft hat, daß die vergleichsweise guten Risiken mit $\theta_1 > \bar{\theta}_1$ keine Versicherung kaufen, während alle schlechteren Risiken mit $\theta_1 \leq \bar{\theta}_1$ mindestens Teildeckungsverträge nachfragen. Unter Verwendung dieser Eigenschaft kann bewiesen werden, daß kein Gleichgewicht existiert, wenn die Präferenzen der Entscheidungsträger durch eine konstante relative Risikoaversion gekennzeichnet sind, deren Wert hinreichend klein ist.

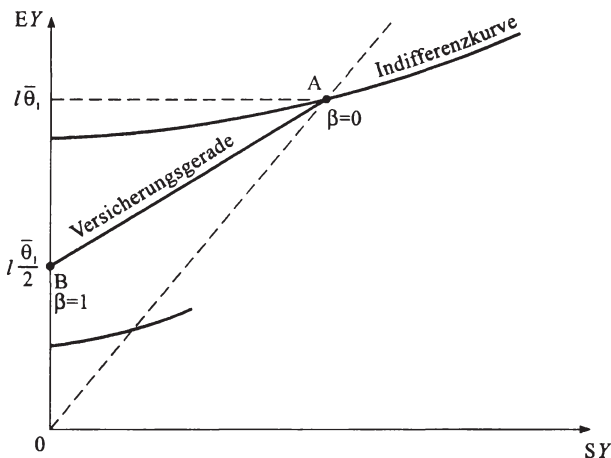


Abbildung A1: Die Nichtexistenz eines Versicherungsgleichgewichts

Der Nachweis der Nichtexistenz eines Versicherungsgleichgewichts kann mit Hilfe der Abbildung A1 geführt werden, die die Entscheidungssituation eines Erwartungsnutzenmaximierers als Problem der Wahl zwischen Mittelwert und Standardabweichung darstellt. Präferenzstrukturen auf der Basis von Mittelwert und Standardabweichung können im vorliegenden Zusammenhang ohne Beschränkung der Allgemeinheit angenommen werden, weil alle zu vergleichenden Wahrscheinlichkeitsverteilungen derselben linearen Klasse angehören. Die Annahme einer konstanten relativen Risikoaversion überträgt sich bei einer linearen Verteilungsklasse in ein homothetisches System konvexer Indifferenzkurven.

In der Abbildung wird ein willkürlich vorgegebener Wert von $\bar{\theta}_1$ angenommen, zu dem ein bestimmtes erwartetes Lohn Einkommen $l\bar{\theta}_1$ und eine durch die Streuung von θ_2 mit determinierte Standardabweichung gehört, die dem Abstand des Punktes A von der Ordinate entspricht. Von Punkt A aus führt nach links unten zum Punkt B auf der Ordinate eine Versicherungsgerade. Die Versicherungsgerade ist der geometrische Ort jener Punkte, die Individuen vom Typ $\bar{\theta}_1$ durch Variation ihres Versicherungsdeckungsgrades β erreichen können, vorausgesetzt, alle anderen Individuen mit $\theta_1 < \bar{\theta}_1$ wählen stets den gleichen Deckungsgrad, und vorausgesetzt, die Prämie reicht gerade aus, die erwartete Schadensumme zu finanzieren.

Im Falle $\beta = 0$ wird die Einkommensverteilung der Individuen vom Typ $\bar{\theta}_1$ durch den Punkt A, im Falle $\beta = 1$ wird sie durch den Punkt B gekennzeichnet. Die Standardabweichung ist im zweiten Fall gleich Null, und das erwartete Einkommen entspricht den durchschnittlichen Einkommen aller Individuen mit $\theta_1 \leq \bar{\theta}_1$. Wegen der Gleichverteilung ist der durchschnittliche θ_1 -Wert $\bar{\theta}_1/2$, und das durchschnittliche Einkommen, das dazu gehört, ist $l \cdot \bar{\theta}_1/2$. Allgemein gelten für den Erwartungswert und die Standardabweichung des Einkommens der Individuen vom Typ $\bar{\theta}_1$ im Falle gleicher Deckungsgrade aller Individuen mit $\theta_1 \leq \bar{\theta}_1$ die Formeln

$$(A6) \quad \begin{aligned} EY &= \beta(l\bar{\theta}_1/2) + (1 - \beta)l\bar{\theta}_1 \\ &= l\bar{\theta}_1 \left(1 - \frac{\beta}{2}\right) \end{aligned}$$

und

$$(A7) \quad SY = (1 - \beta)l\bar{\theta}_1 S\theta_2$$

wobei $S(\cdot)$ den Standardabweichungsoperator angibt. (A6) und (A7) definieren die Versicherungsgerade.

Wie schon festgestellt, verlangt ein Versicherungsgleichgewicht die Existenz eines Wertes $\bar{\theta}_1, \bar{\theta}_1 \leq \theta_1^{\max}$, mit der Eigenschaft, daß alle Individuen mit $\theta_1 \leq \bar{\theta}_1$ mindestens Teildeckungsverträge nachfragen. Diese Bedingung ist in dem in der Abbildung A1 dargestellten Fall nicht erfüllt, weil die Steigung der Indifferenzkur-

ve in Punkt A, deren Höhe eine monoton steigende Funktion des Pratt-Arrow-Maßes der relativen Risikoaversion ist³⁰, kleiner als die Steigung der Versicherungsgeraden ist.

Da die Steigung der Indifferenzkurve in A kleiner als die Steigung der Versicherungsgeraden ist, würden alle Individuen mit der Eigenschaft $\theta_1 = \bar{\theta}_1$ einen Deckungsgrad von Null ($\beta = 0$) wählen, wenn sie sicherstellen könnten, daß alle anderen Individuen stets denselben Deckungsgrad wählen, wie sie selbst es tun. In Wahrheit wählt natürlich jeder Typus seinen eigenen Deckungsgrad, und zwar einen Deckungsgrad, der mit fallendem θ_1 ansteigt:

$$\beta = \beta(\theta_1), \quad \beta'(\theta_1) \leq 0.$$

Dieser Umstand impliziert, daß die Versicherung teurer ist, als es in der Steigung der Versicherungsgeraden zum Ausdruck kommt, und erst recht gilt nun, daß Individuen vom Typus $\bar{\theta}_1$ keine Versicherungsdeckung kaufen, was der Annahme widerspricht, daß sie es tun.

Während die Abbildung sich auf einen ganz bestimmten Wert von $\bar{\theta}_1$ bezieht, verlangt die Nichtexistenz, daß überhaupt kein Wert $\bar{\theta}_1$ existiert, bei dem alle Risiken mit $\theta_1 \leq \bar{\theta}_1$ Deckung nachfragen. Daß diese Bedingung erfüllt ist, erkennt man sofort, wenn bedacht wird, daß das Indifferenzsystem wegen der Konstanz der relativen Risikoaversion homothetisch ist. Gemäß (A6) und (A7) führt eine Veränderung des Wertes von $\bar{\theta}_1$ zu einer Verschiebung des Punktes A längs eines Ursprungsstrahls und des Punktes B längs der Ordinate, ohne daß sich dabei die Steigung der Versicherungsgeraden ändert. Die Bedingung, daß diese Steigung größer ist als jene der durch A führenden Indifferenzkurve, ist bei allen Positionen von A erfüllt, wenn sie bei irgendeiner Position erfüllt ist. Dies beendet den Beweis, daß ein privates Versicherungsgleichgewicht unter den getroffenen Annahmen über die Verteilung von θ_1 und θ_2 nicht existiert, wenn die relative Risikoaversion konstant und klein genug ist.

Anhang 3

Die Eigenschaften der EE-Kurve aus Abbildung 4

Die EE-Kurve ist der geometrische Ort jener Punkte im x - q -Diagramm (vgl. Abb. 4), in denen Gleichung (30), die eine optimale Produktqualität für vorgegebene Werte von x definiert, erfüllt ist. Um die Eigenschaften dieser Kurve zu erkennen, ist es zunächst zweckmäßig, Gleichung (30) zu

$$\frac{U(x)}{x} = \frac{c'(q)}{V'(q)}$$

³⁰ Vgl. Sinn (1980, S. 168).

umzuformen. Da $U(x)/x$ eine positive fallende Funktion von x ist, da c' gegen Null strebt, wenn q von oben gegen q^* geht, und da V' in einem gewissen Bereich rechts von q^* stets strikt positiv ist, muß die EE-Kurve rechts von q^* liegen und sich asymptotisch der Senkrechten über q^* nähern, wenn x gegen unendlich strebt. Es ist auch klar, daß x eine Funktion von q ist, daß sich also die Kurve EE bei niedrigen Werten von x nicht wieder nach innen biegen oder auch nur senkrecht werden kann. Jedoch ist unklar, wo die EE-Kurve die DD Kurve schneidet. Eine implizite Differentiation von (30) bringt den folgenden Ausdruck für die Steigung der EE-Kurve:

$$\frac{dx}{dq}|_{(30)} = [c''(q)x - U(x) \cdot V''(q)]/A ;$$

dabei ist A der in (29) definierte Ausdruck. Da der Term in den eckigen Klammern positiv ist, gleicht das Vorzeichen der Steigung von EE dem Vorzeichen von A . Es folgt, daß A negativ sein muß, wenn sich die beiden Kurven scheiden, was angenommen wird. Wie oben gezeigt wurde, kann A auf der DD-Kurve nur rechts vom Maximum negativ sein, d. h. im Bereich $q > \bar{q}$. (Man beachte, daß $U'' < 0$ zur Folge hat, daß A links von $\bar{q}$ negativ sein kann, falls Punkte oberhalb der DD-Kurve betrachtet werden.)

Literatur

- Akerlof, G. A. (1970): „The Markets for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism“, *Quarterly Journal of Economics* 84, S. 488 - 500.
- Allen, F. (1984): „Reputation and Product Quality“, *Rand Journal of Economics* 15, S. 311 - 327.
- Arrow, K. J. (1951): „An Extension of the Basic Theorems of Welfare Economics“, in: J. Neyman, Hrsg., *Proceedings of the Second Berkeley Symposium on Mathematical Statistics and Probability*, University of California Press: Berkeley, S. 507 - 532.
- Barr, N. (1992): „Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation“, *Journal of Economic Literature* 30, S. 741 - 803.
- Begg, D., J. Crémer et al. (1993): *Making Sense of Subsidiarity. How Much Centralization for Europe?*, CEPR: London.
- Berglas, D./ Pines, D. (1981), „Clubs, Local Public Goods and Transportation Models“, *Journal of Public Economics* 15, S. 141 - 162.
- Bewley, T. F. (1981): „A Critique of Tiebout's Theory of Local Public Expenditures“, *Econometrica* 49, S. 713 - 740.
- Biehl, D. (1994): „Zur ökonomischen Theorie des Föderalismus: Grundelemente und ihre Anwendung auf die EU-Finanzunion“, in: H. Schneider und W. Wessels, Hrsg., *Föderale Union – Europas Zukunft?*, Beck: München, S. 99 - 122 und 197 - 200.

- Blankart, Ch. B.* (1996): „Braucht Europa mehr zentralstaatliche Koordination? Einige Bemerkungen zu Hans-Werner Sinn“, *Wirtschaftsdienst* 76(2), S. 87 - 91.
- Boadway, R.* (1980): „A Note on the Market Provision of Club Goods“, *Journal of Public Economics* 13, S. 131 - 137.
- Borchertding, T. E. / Deacon, R. T.* (1972): „The Demand for the Services of Non-Federal Governments“, *American Economic Review* 62, S. 891 - 901.
- Brueckner, J. K.* (1981): „Congested Public Goods: The Case of Fire Protection“, *Journal of Public Economics* 15, S. 45 - 58.
- Buchanan, J. M.* (1965): „An Economic Theory of Clubs“, *Economica* 23, S. 1 - 14.
- Buchanan, J. M. / Tullock, G.* (1962): *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press: Ann Arbor.
- Bulow, J. I. / Summers, L. H.* (1984): „The Taxation of Risky Assets“, *Journal of Political Economy* 92, S. 20 - 39.
- Debreu, G.* (1954): „Valuation Equilibrium and Pareto Optimum“, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the U.S.A.* 40, S. 588 - 92.
- Edwards, J. / Keen, M.* (1996): „Tax Competition and Leviathan“, *European Economic Review* 40, S. 113 - 134.
- Eisen, R.* (1979): *Theorie des Versicherungsgleichgewichts*, Duncker und Humblot: Berlin.
- Friedman, M.* (1953): „Choice, Chance and the Personal Distribution of Income“, *Journal of Political Economy* 61, S. 277 - 290.
- Gerber, R. F. / Hewitt, D. P.* (1987): „Decentralized Tax Competition for Business Capital and National Economic Efficiency“, *Journal of Regional Science* 27, S. 451 - 460.
- Gordon, R. H.* (1985): „Taxation of Corporate Capital Income: Tax Revenues versus Tax Distortions“, *Quarterly Journal of Economics* 100, S. 1 - 27.
- Harsanyi, J. C.* (1953): „Cardinal Utility in Welfare Economics and the Theory of Risk Taking“, *Journal of Political Economy* 61, S. 434 - 435.
- Holcombe, R. / Sobel, R.* (1995): „Empirical Evidence on the Publicness of State Legislative Activities“, *Public Choice* 83, S. 47 - 58.
- Hoyt, W. H.* (1991): „Competitive Jurisdictions, Congestion, and the Henry George Theorem“, *Regional Science and Urban Economics* 21, S. 351 - 370.
- Kaplow, L.* (1991): „A Note on Taxation as Social Insurance for Uncertain Labor Income“, NBER Working Paper No. 3708.
- Klein, B., / Leffler, K. B.* (1981): „The Role of Market Forces in Assuring Contractual Performance“, *Journal of Political Economy* 89, S. 615 - 641.
- (1992): „Income Tax Deductions for Losses as Insurance“, *American Economic Review* 82, S. 1013 - 1017.
- Knieps, G.* (1994): „Standards und die Grenzen der unsichtbaren Hand“, *Ordo* 45, S. 45 - 62.
- Konrad, K.* (1991): „Risk Taking and Taxation in Complete Capital Markets“, *The Geneva Papers on Risk and Insurance Theory* 16, S. 167 - 177.

- Layard, R./Blanchard, O./Dornbusch, R./Krugman, P.* (1992): *East-West Migration: the Alternatives*, MIT Press: Cambridge und London.
- MacDougall, G. D.* (1960): „The Benefits and Costs of Private Investments from Abroad: A Theoretical Approach“, *Economic Record* 36, S. 13 - 35.
- Mohring, H./Harwitz, M.* (1962): *Highway Benefits. An Analytical Framework*, Northwestern University Press: Chicago.
- Möschel, W.* (1995): „Subsidiaritätsprinzip und Europäisches Kartellrecht“, in: R. Hrbek, Hrsg., *Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union – Bedeutung und Wirkung für ausgewählte Politikbereiche*, Nomos: Baden-Baden.
- Musgrave, R. A.* (1959): *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill Book Company Inc.: New York.
- (1969): „Theories of Fiscal Federalism“, *Public Finance* 24, S. 521 - 536.
- Oakland, W. H.* (1972): „Congestion, Public Goods and Welfare“, *Journal of Public Economics* 1, S. 339 - 357.
- Oates, W. E.* (1972): *Fiscal Federalism*, Harcourt, Brace, Jovanovich: New York et al.
- (1995): „The Invisible Hand in the Public Sector: Interjurisdictional Competition in Theory and Practice“, unveröffentlichtes Manuskript, vorgetragen bei der CES-Konferenz über Competition or Harmonization? – Fiscal Policy, Regulation, and Standards vom 30. Oktober bis 2. November in Tutzing.
- Oates, W. E./Schwab, R.M.* (1988): „Economic Competition among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?“, *Journal of Public Economics* 35, S. 333 - 354.
- Pauly, M.* (1974): „Overinsurance and Public Provision of Insurance. The Roles of Moral Hazard and Adverse Selection“, *Quarterly Journal of Economics* 88, S. 309 - 327.
- Pfähler, W.* (1995): „Infrastruktur und Regionalentwicklung aus mikroökonomischer Sicht – Eine kritische Bestandsaufnahme und Fallstudien“, Referat für die Sitzung des Finanzwissenschaftlichen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik vom 25.-27. Mai 1995 in Wien.
- Pines, D.* (1991): „Tiebout without Politics“, *Regional Science and Urban Economics* 21, S. 469 - 489.
- Rawls, J.* (1971): *A Theory of Justice*, Harvard University Press: Cambridge, Mass.
- Razin, A./Sadka, E.* (1991): „Vanishing Tax on Capital Income in the Open Economy“, *National Bureau of Economic Research, Diskussionsbeitrag Nr. 3796*.
- Richman, P. B.* (1963): *Taxation of Foreign Investment Income*, Johns Hopkins Press: Baltimore.
- Richter, W. F.*, (1994): „The Efficient Allocation of Local Public Factors in Tiebout's Tradition“, *Regional Science and Urban Economics* 24, S. 323 - 340.
- Richter, W. F./Seitz, H./Wiegard, W.* (1996): „Steuern und unternehmensbezogene Staatsausgaben als Standortfaktoren“, in: H. Siebert, Hrsg., *Steuerpolitik und Standortqualität*, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck): Tübingen.
- Riley, J. G.* (1979): „Informational Equilibrium“, *Econometrica* 47, S. 331 - 359.

- Rothschild, M. / Stiglitz, J.* (1976): „Equilibrium in Competitive Insurance Markets. An Essay on the Economics of Imperfect Information“, *Quarterly Journal of Economics* 90, S. 626 - 650.
- Sandler, T. / Tschirhart, J. T.* (1980): „The Economic Theory of Clubs: An Evaluative Survey“, *Journal of Economic Literature* 18, S. 1481 - 1521.
- Shapiro, C.* (1983): „Premiums for High Quality Products as Returns to Reputations“, *Quarterly Journal of Economics* 48, S. 659 - 679.
- Shavell, S.* (1979): „On Moral Hazard and Insurance“, *Quarterly Journal of Economics* 93, S. 541 - 562.
- Siebert, H. / Koop, M. J.* (1993): „Institutional Competition versus Centralization: Quo Vadis, Europe?“, *Oxford Review of Economic Policy* 9, S. 15 - 30.
- Sinn, H.-W.* (1980): *Ökonomische Entscheidungen bei Ungewißheit*, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck): Tübingen.
- (1985): *Kapitaleinkommensbesteuerung. Eine Analyse der intertemporalen, internationalen und intersektoralen Allokationswirkungen*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck): Tübingen.
 - (1990): „Tax Harmonization and Tax Competition in Europe“, *European Economic Review* 34, S. 489.504.
 - (1995): „A Theory of the Welfare State“, *Scandinavian Journal of Economics* 97, S. 495 - 526.
 - (1996): „Social Insurance, Incentives and Risk Taking“, *International Tax and Public Finance* 3, pp. 259 - 280.
- Streit, M. E.* (1995): „Systemwettbewerb und Harmonisierung im europäischen Integrationsprozeß“, *Diskussionsbeitrag des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Wirtschaftssystemen* Nr. 9/95.
- Tiebout, Ch. M.* (1961): „An Economic Theory of Fiscal Decentralization“, in: *Public Finances: Needs, Sources and Utilization*, A conference of the Universities – National Bureau Committee for Economic Research, Princeton University Press: Princeton, S. 79 - 96.
- Timm, H.* (1961): „Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben“, *Finanzarchiv* 21, S. 201 - 247.
- Wagner, A.* (1876): *Allgemeine oder theoretische Volkswirtschaftslehre: Erster Theil. Grundlegung*, Winter'sche Verlagsbuchhandlung: Leipzig und Heidelberg.
- Walzer, N.* (1972): „Economies of Scale and Municipal Police Services: The Illinois Experience“, *Review of Economics and Statistics* 54, S. 431 - 438.
- Walras, L.* (1874): *Elements d'Économie Politique Pure*, Corbaz: Lausanne.
- Wellisch, D.* (1995): *Dezentrale Finanzpolitik bei hoher Mobilität*, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck): Tübingen.
- Wildasin, D. E.* (1986): *Urban Public Finance*, Harwood Academic Publishers: Chur, London, Paris und New York.
- (1991): „Income Redistribution in a Common Labor Market“, *American Economic Review* 81, S. 757 - 774.

- (1992): „Relaxation of Barriers to Factor Mobility and Income Redistribution“, in: P. Pestieau, Hrsg., *Public Finance in a World of Transition*, Proceedings of the 47th Congress of the International Institute of Public Finance, St. Petersburg 1991, *Ergänzungsband zu Public Finance* 47, S. 216 - 230.
- Wilson, Ch.* (1979): „Equilibrium and Adverse Selection“, *American Economic Review* 69, *Papers and Proceedings*, S. 313 - 317.
- Wilson, J.* (1986): „A Theory of Interregional Tax Competition“, *Journal of Urban Economics* 19, S. 296 - 315.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft* (1994): „Ordnungspolitische Orientierung für die Europäische Union“, *BMWi-Dokumentation*, Nr. 356.
- Zodrow, G./Mieszkowski, P.* (1986): „Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods“, *Journal of Urban Economics* 19, S. 356 - 370.

Ursachen und Wirkungen eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichs¹

Von *Stefan Homburg*, Hannover

1. Einleitung

Wie *wird* der künftige europäische Finanzausgleich wahrscheinlich ausgestaltet sein, wenn die europäische Einigung weiter fortschreitet und die Europäische Union (EU) bei Abstimmungen zunehmend das Mehrheitsprinzip anwendet? Wie *sollte* er ausgestaltet sein, sofern man seine Einführung überhaupt bejaht? Diese beiden Fragen, die man auch doppeldeutig unter dem prosaischen Titel „Finanzausgleich – warum?“ zusammenfassen könnte, sind sorgfältig voneinander zu trennen. Die erste Frage ist *positiver* Art, bei ihr geht es darum, die Ursachen für einen Finanzausgleich und die vom Finanzausgleich ausgehenden Wirkungen zu beschreiben. Die zweite Frage ist *normativer* Art. Sie betrifft die Beurteilung der Wirkungen anhand anerkannter volkswirtschaftlicher Maßstäbe.

Während im Schrifttum breit und tief über die Frage verhandelt wurde, wie ein interregionaler Finanzausgleich aus ökonomischer Sicht sachgerecht zu gestalten sei, ist die hiesige Problemstellung insofern grundsätzlicher, als sie die *Vorfrage* stellt, ob und wie sich dieser Finanzausgleich *überhaupt* rechtfertigen läßt. Der Finanzausgleich bedarf sehr wohl einer Rechtfertigung, weil er in offenkundiger Spannung zum Föderalismusgedanken selbst steht.

Die Aufgabe, Perspektivisches zur europäischen Finanzverfassung beizusteuern, ist in einer Hinsicht leicht zu bewältigen, in anderer Hinsicht schwierig. Die Aufgabe ist *leicht*, weil es auf Ebene der Theorie keinen Unterschied macht, ob der Finanzausgleich innerhalb eines Bundesstaates vollzogen wird (*bundesstaatlicher Finanzausgleich*) oder innerhalb eines Staatenbundes (*zwischenstaatlicher Finanzausgleich*). Die Aufgabe ist andererseits *schwierig*, wenn man versucht, theoretische Spekulationen durch empirische Fakten zu untermauern; die Beibringung von Fakten scheitert einfach am Umstand, daß es einen regelrechten europäischen Finanzausgleich derzeit nicht gibt. Aufgrund dieser Schwierigkeit wird im weiteren

¹ Ich danke allen Teilnehmern der Ausschußtagung in Hamburg für zahlreiche Anregungen und Verbesserungsvorschläge. Mein ganz besonderer Dank gilt den Kollegen Norbert Ansel, Bernd Genser, Heinz Grosseckter, Wilhelm Pfähler, Wolfram F. Richter, Kurt Schmidt und Gerhard Seiler.

ein zweigleisiger Gedankengang aufgebaut. Der Gedankengang besteht erstens aus einer raum- und zeitlos geltenden Theorie, aus ökonomischen Gesetzen also, von denen man annehmen muß, daß sie im Europa der Zukunft ebenso wirksam sind wie im Deutschland der Gegenwart. Zweitens wird auf empirisches Material bzw. institutionelle Details der deutschen Finanzverfassung zurückgegriffen, um die theoretisch hergeleiteten Behauptungen zu untermauern. Die Analogie zwischen europäischen Staaten, die den künftigen europäischen Finanzausgleich gestalten und deutschen Bundesländern, die über den Länderfinanzausgleich abstimmen, ist so offensichtlich, daß es als grober Fehler erschiene, die Lehren der bundesdeutschen Finanzverfassung bei einer Abschätzung der künftigen Entwicklung in Europa zu vernachlässigen. Insofern ist die vorliegende Arbeit nicht nur ein spekulativer Beitrag zur Zukunft Europas, sondern ebenso eine Auseinandersetzung mit der deutschen Gegenwart.

Abschnitt 2 beschäftigt sich zunächst mit der Frage nach den Ursachen und Wirkungen eines *interregionalen* (zwischenstaatlichen oder bundesstaatlichen) Finanzausgleichs. In diesem Abschnitt wird der Finanzausgleich unter Ausklammerung allokativer oder personal distributiver Wirkungen als ein Verhandlungsgleichgewicht begriffen, das von der Stimmenmehrheit der beteiligten Staaten oder Länder getragen und unterstützt wird. Abschnitt 3 enthält eine Beurteilung der allokativen und Abschnitt 4 eine Beurteilung der personal distributiven Wirkungen des Finanzausgleichs, und zwar jeweils sowohl derjenigen, die für, als auch derjenigen, die gegen die Anwendung dieses Instruments sprechen. Einige grundsätzliche Ergebnisse der vorigen Teile greift Abschnitt 5 zusammenfassend auf.

2. Ursachen des Finanzausgleichs

2.1. Welche Ursachen sind prinzipiell denkbar?

Zu fragen, warum es in Deutschland derzeit einen Finanzausgleich in der vorliegenden Form gibt und warum es ihn in Europa künftig geben könnte, ist nicht trivial, weil die Existenz gesellschaftlicher Institutionen und Spielregeln auf ganz verschiedenen und zum Teil sogar entgegengesetzten Ursachen beruhen kann. In Betracht kommen vor allem drei:

a) Manche gesellschaftlichen Institutionen oder Spielregeln gibt es, weil sie ein *verstandenes Problem* lösen. Derartige Institutionen sind auf Vorschlag der Wissenschaft oder auf Anregung anderer vernunftgeleiteter Kreise eingeführt worden. Ein gutes Beispiel hierfür sind die national, europaweit und teilweise sogar weltweit geltenden Regeln für den Freihandel, die Schritt um Schritt ausgebaut wurden, nachdem man die von Zöllen und Verkehrssteuern ausgehenden wirtschaftlichen Behinderungen erkannt hatte.

b) Andere gesellschaftliche Institutionen sind dagegen als Folge eines Systemwettbewerbs *spontan* entstanden, weil sie sich als vorteilhaft erwiesen, obwohl ihre

Funktion zumindest zum Zeitpunkt der Einführung *nicht verstanden* wurde. Das Paradebeispiel für Institutionen dieser Art ist die Marktwirtschaft selbst, die Jahrtausende lang bestand, bevor man ihre Funktion Stück für Stück zu verstehen begann. Noch Samuelson schrieb, daß sein Lehrer Schumpeter weder ihm noch sich selbst zu erklären vermochte, in welchem Sinn eine Marktwirtschaft unter idealen Bedingungen „optimal“ sei. Zwischen der vagen Vorstellung einer *invisible hand* und dem Ersten Hauptsatz der Wohlfahrtstheorie liegt eben ein weiter Weg.

c) Schließlich gibt es gesellschaftliche Institutionen, denen entweder nach heutigem Erkenntnisstand keine höhere Weisheit zugrundeliegt oder die sogar beweisbar schädlich sind und die nur aufgrund von Machtverhältnissen fortexistieren. Das *dominium eminens*, also die spätmittelalterliche Lehre vom Vorrecht des Königs, die Eigentumsordnung zu seinen Gunsten zu durchbrechen, ist von dieser Art. Die moderne Public Choice Theorie zeigt, wie auch und gerade in der Demokratie gesellschaftlich ineffiziente Institutionen und Spielregeln eingeführt werden oder bestehen bleiben können, weil das Mehrheitsprinzip sie stützt. Beispiele hierzu sind Legion.

Was nun den Finanzausgleich angeht, wird in den Abschnitten 3 und 4 argumentiert werden, daß es sich hierbei jedenfalls *nicht* um eine Institution vom Typ a) handelt: Die Probleme räumlicher Allokation und Distribution sind heute weitgehend unverstanden, und die Wissenschaft hat bisher nicht schlüssig dartun können, daß ein Finanzausgleich erforderlich oder auch nur nützlich ist, geschweige denn, nach welchen Kriterien und Formeln er bemessen werden sollte. Als Möglichkeiten verbleiben demnach b) und c): Entweder beruht der Finanzausgleich auf einer höheren Weisheit, die wir (noch) nicht kennen, oder auf bloßer Macht. Die letztere Möglichkeit ist in der Literatur bisher nicht ernsthaft in Betracht gezogen worden, obwohl es naheliegt, die geläufigen Ergebnisse der Public Choice Literatur auch auf den Finanzausgleich anzuwenden. Dies soll nun im weiteren versucht werden.

2.2. Ein Public Choice Ansatz zum Finanzausgleich

Betrachtet seien zunächst die deutsche Finanzverfassung und das sich in diesem Regelwerk ergebende *Verhandlungsgleichgewicht*. Änderungen der im zehnten Abschnitt des Grundgesetzes (GG) niedergelegten Grundsätze des Finanzausgleichs bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestags und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrats (Art. 73 II GG), während Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) mit einfachen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat beschlossen werden können². Die Spielregeln des Finanzausgleichs

² Ausführlich zum derzeitigen Finanzausgleich: Peffekoven, R. (1994) Reform des Finanzausgleichs – eine vertane Chance. Finanzarchiv N.F 51, S. 281-311. Selmer, P. (1994) Die gesetzliche Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen. Finanzarchiv N.F 51, S. 331-357. Homburg, St. (1994) Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs. Finanzarchiv N.F 51, S. 312-330.

werden also von Bund und Ländern gemeinsam festgelegt. Dabei hat die Vergangenheit stets gezeigt, daß sich der Bund in den komplizierten Verhandlungen auf die „vertikalen“ Aspekte des Problems konzentriert, was aus seiner Interessenlage heraus nur zu verständlich ist³. Mit nur leichter Idealisierung und ohne die modellierende Funktion des Bundes zu verkennen, kann man deshalb annehmen, daß über den Länderfinanzausgleich im engeren Sinn, also über die „horizontale“ Komponente, von den früher 10 bzw. jetzt 16 beteiligten Bundesländern befunden wird. Im Rahmen eines Public Choice Ansatzes wäre demnach zu fragen, auf welche Umverteilungsregeln sich die Bundesländer einigen, wenn man voraussetzt, daß jedes Bundesland eigeninteressiert verhandelt⁴.

Um hier analytisch voranzukommen, sei vorläufig unterstellt, daß die beteiligten Länder alle dasselbe Stimmengewicht besitzen und über einen *linearen Finanzausgleich* folgender Form abstimmen:

$$(1) \quad s_i = \alpha \cdot f_i - \beta \quad \text{für alle } i.$$

Die *Finanzkraft* F_i des Landes i ist die Summe der Steuereinnahmen dieses Landes und seiner Kommunen. Im noch zu findenden Finanzausgleich zahlt das Land i den *Ausgleichsbetrag* S_i , wobei ein negativer Wert bedeutet, daß das Land Zahlungen aus dem Finanzausgleich erhält. Mit N_i als der *Wohnbevölkerung* des Landes i entsprechen die in der Formel angegebenen Größen der *Pro-Kopf-Finanzkraft* f_i bzw. dem *Pro-Kopf-Ausgleichsbetrag* s_i . Damit es sich um einen horizontalen Finanzausgleich handelt, muß die Summe der Ausgleichsbeträge Null ergeben. Aus $\sum S_i = 0$ bzw. $\alpha \cdot \sum F_i - \beta \cdot \sum N_i = 0$ folgt sofort $\beta = \alpha \cdot \bar{f}$, wobei $\bar{f} = \bar{F}/\bar{N}$ das gewogene arithmetische Mittel der Pro-Kopf-Finanzkraft darstellt⁵. Demnach läßt sich die obige Formel folgendermaßen vereinfachen:

$$(2) \quad s_i = \alpha \cdot (f_i - \bar{f}).$$

Welcher Finanzausgleich ist nun bei einer Abstimmung unter den Bundesländern mehrheitsfähig? Wenn zunächst ein positiver Umverteilungskoeffizient $\alpha > 0$ gegen $\alpha = 0$ zur Abstimmung gestellt und damit über die Existenz eines Finanzausgleichs schlechthin entschieden wird, dann sprechen sich jene Länder für $\alpha > 0$ aus, deren Pro-Kopf-Finanzkraft unter dem Durchschnitt liegt. Denn genau diese

³ Nach der hier vertretenen Sicht würde der Bund beispielsweise weiteren Bundesergänzungszuweisungen mit horizontalem Umverteilungseffekt zustimmen, wenn er im Gegenzug eine Kompensation in Form höherer Umsatzsteueranteile erhielte. In der modellhaft pointierten Analyse achtet der Bund allein auf die ihm verbleibenden Finanzmittel und ist indifferent bezüglich der Verteilung des Länderanteils auf die einzelnen Länder.

⁴ Hierbei wird modellhaft unterstellt, daß jedes Bundesland rein *finanzielle* Interessen verfolgt. Diese Sicht ist natürlich überspitzt, weil bei den Verhandlungen (Stichwort: A-Länder und B-Länder) auch andere Gesichtspunkte als rein monetäre eine Rolle spielen können.

⁵ Es gilt $\bar{f} = \sum F_i / \sum N_i = f_1 \cdot N_1 / \sum N_i + f_2 \cdot N_2 / \sum N_i + \dots$, wobei jeweils über die Regionen summiert wird.

Länder werden laut (2) von einer Umverteilung profitieren. Zunächst sei ein Blick auf die Situation vor der Wiedervereinigung geworfen. Bei 10 Bundesländern⁶, die nach absteigender Finanzkraft geordnet sind, wäre $f_5 < \bar{f}$ eine hinreichende Bedingung für die Mehrheitsfähigkeit des Finanzausgleichs: Wenn das fünftreichste Bundesland eine unterdurchschnittliche Finanzkraft aufweist, die Finanzkraftverteilung also rechtsschief ist, kann dieses Bundesland zusammen mit den fünf ärmeren die vier reichsten Länder ausbeuten. Die Daten in Tabelle 1 deuten zwar auf eine leicht rechtsschiefe Verteilung, jedoch wäre ein linearer Finanzausgleich im Jahre 1970 bei gleicher Stimmengewichtung nicht mehrheitsfähig gewesen, weil Baden-Württemberg als entscheidendes Land eine überdurchschnittliche Finanzkraft aufweist.

Tabelle 1
Finanzkraft der Länder im Jahre 1970⁷

Rang i	Bundesland	F_i in TDM	N_i in Mio.	f_i in TDM pro Einwohner
1	Hamburg	3.129	1,94	1.612
2	Bremen	1.026	0,72	1.425
3	Hessen	6.707	5,38	1.246
4	Nordrhein-Westfalen	20.339	16,91	1.202
5	Baden-Württemberg	10.662	8,89	1.199
6	Bayern	11.310	10,48	1.079
7	Rheinland-Pfalz	3.655	3,64	1.004
8	Niedersachsen	6.885	7,08	972
9	Saarland	1.052	1,12	939
10	Schleswig-Holstein	2.258	2,94	768
	<i>Gesamt</i>	67.023	59,10	1.134

Wenn die Finanzkraftverteilung rechtsschief ist, also Paretos berühmtes Gesetz⁸ über die Einkommensverteilung auch für Gebietskörperschaften gilt und das Medianland eine unterdurchschnittliche Finanzkraft aufweist, dann ist ein Finanzaus-

⁶ In der alten Bundesrepublik war Berlin nicht in den Finanzausgleich einbezogen, es erhielt statt dessen Zuweisungen vom Bund.

⁷ *Quellen:* Steuereinnahmen einschließlich Kommunalsteuern laut *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (1993) Jahresgutachten 1993/94. Stuttgart, S. 357. Bevölkerung laut *Statistisches Bundesamt* (1994) Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart, S. 51.

⁸ Während biologische Merkmale wie Körpergröße oder Gewicht normalerweise symmetrisch (normal-) verteilt sind, beobachtet man bei ökonomischen Merkmalen wie Einkommen oder Produktivität meist eine rechtsschiefe (log-normale) Verteilung. Diese Standardeinsicht der Theorie der Einkommensverteilung geht ursprünglich auf empirische Arbeiten Paretos zurück. Vgl. hierzu *Persky, J.* (1992) Retrospectives: Pareto's Law. *Journal of Economic Perspectives* 6, S. 181-192.

gleich $\alpha > 0$ mehrheitsfähig. In diesem Fall prognostiziert die Theorie ein weiteres: Bei paarweiser Abstimmung über alle denkbaren Alternativen gewinnt der durch $\alpha = 1$ definierte Finanzausgleich (sofern Umverteilungskoeffizienten über Eins, die eine Reihenfolgenumkehr der Finanzkraft bewirken würden, durch das Verfassungsgericht untersagt sind). Denn jene Länder, die eine unterdurchschnittliche Finanzkraft haben und die über die Stimmenmehrheit verfügen, werden stets auf eine maximale Nivellierung drängen. Der Grenzfall $\alpha = 1$ bedeutet, daß nach Durchführung des Finanzausgleichs alle Länder dieselbe Finanzkraft besitzen. Ist auch dieser Wert verfassungsrechtlich nicht zulässig („Nivellierungsverbot“), wird ein knapp unter Eins liegender Umverteilungskoeffizient gewählt. Dieses Ergebnis deckt sich mit dem praktizierten Finanzausgleich, dessen kompliziertes Regelwerk darauf hinausläuft, daß jedem Land mindestens 99,5 % der durchschnittlichen Finanzkraft garantiert werden⁹. Hierbei verbleibt sozusagen ein halbes Prozent ökonomische Vernunft¹⁰.

Tabelle 2 zeigt die Situation nach der Wiedervereinigung. Wenn man bedenkt, daß die Angaben in den beiden Tabellen ein Vierteljahrhundert überdecken, zeigt sich die Rangfolge der alten Bundesländer erstaunlich stabil. Bei 16 Bundesländern und einstweiliger Fortgeltung der Annahme, daß jedes Land dasselbe Stimmengewicht hat, würde der Finanzausgleich jetzt bei $f_8 < \bar{f}$ Zustimmung erreichen, also dann, wenn das achtreichste Bundesland hiervon profitierte und eine Koalition gegen die sieben reichsten Länder mehrheitsfähig wäre. Nach den Angaben in der Tabelle ist das wiederum nicht der Fall, weil Schleswig-Holstein eine überdurchschnittliche Finanzkraft besitzt. Das Ergebnis bleibt unverändert, wenn man die unterschiedliche Stimmengewichtung der Länder im Bundesrat gemäß Art. 51 II GG berücksichtigt. Die ärmeren Länder einschließlich Schleswig-Holstein verfügen zwar über 36 von 68 Stimmen; aber ohne Schleswig-Holstein haben sie mit 32 Stimmen keine Mehrheit, so daß dieses Bundesland auch bei Berücksichtigung der Stimmengewichtung ausschlaggebend ist. Aufgrund der überdurchschnittlichen Finanzkraft Schleswig-Holsteins wäre ein übersichtlicher linearer Finanzausgleich, wie ihn etwa der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium vorgeschlagen hat, nicht mehrheitsfähig¹¹. Die eigentliche Ursache hierfür besteht darin, daß durch die Wiedervereinigung zwar fünf relativ arme Bundesländer hinzugekommen sind, die für das Abstimmungsverhalten entscheidende

⁹ Durch den horizontalen Länderfinanzausgleich erhält jedes Land zunächst mindestens 95 % der durchschnittlichen Finanzkraft. Der an 100 % fehlende Betrag wird hernach zu 90 % durch sogenannte Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen aufgefüllt, wodurch jedes Land auf mindestens 99,5 % der durchschnittlichen Finanzkraft heraufgeschleust wird.

¹⁰ Diese Aussage bezieht sich nur auf den finanziellen Anreiz zur Erzielung zusätzlicher Steuereinnahmen, der durch den Finanzausgleich fast auf Null gesenkt wird. Freilich hat jedes Land auch unabhängig hiervon ein Interesse an der Steigerung der lokalen Wirtschaftskraft, zum Beispiel wegen der damit verbundenen Arbeitsplätze.

¹¹ *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* (1992) Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland. Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 47, Bonn.

Schiefe der Finanzkraftverteilung jedoch abgenommen hat: Während die in Tabelle 1 gezeigte Verteilung noch leicht rechtsschief war, ist die Finanzkraftverteilung laut Tabelle 2 nunmehr linksschief¹².

Tabelle 2
Finanzkraft der Länder im Jahre 1994¹³

Rang i	Bundesland (Stimmen im Bundesrat)	F _i in TDM	N _i in Mio.	f _i in TDM pro Einwohner	σ _i
1	Hamburg (3)	11.310	1,68	6.732	0,6
2	Bremen (3)	3.732	0,68	5.488	0,2
3	Hessen (4)	32.199	5,88	5.476	1,5
4	Bayern (6)	58.590	11,68	5.016	1,9
5	Baden-Württemberg (6)	50.041	10,07	4.969	1,7
6	Nordrhein-Westfalen (6)	85.983	17,59	4.888	2,9
7	Berlin (4)	16.685	3,45	4.836	0,9
8	Schleswig-Holstein (4)	12.379	2,66	4.654	0,7
9	Niedersachsen (6)	33.327	7,52	4.432	1,3
10	Rheinland-Pfalz (4)	16.813	3,85	4.367	1,0
11	Saarland (3)	4.486	1,08	4.154	0,4
12	Brandenburg (4)	6.591	2,54	2.595	0,6
13	Sachsen (4)	12.016	4,66	2.579	1,2
14	Sachsen-Anhalt (4)	6.876	2,81	2.447	0,7
15	Meckl.-Vorpommern (3)	4.533	1,87	2.424	0,6
16	Thüringen (4)	6.099	2,55	2.392	0,6
	<i>Gesamt (68)</i>	<i>361.660</i>	<i>80,57</i>	<i>4.489</i>	<i>1,2</i>

Nun steht allerdings nirgendwo geschrieben, am wenigsten im Grundgesetz, daß der Finanzausgleich ausgerechnet vom linearen Typ sein müßte, und hebt man diese Annahme auf, dann eröffnen sich vielfältige Koalitionsmöglichkeiten für alternative Vereinbarungen. Eine dieser Koalitionsmöglichkeiten springt bei Betrachtung der Tabelle 2 förmlich ins Auge. Um sie zu charakterisieren, wählen wir für den Quotienten von Wohnbevölkerung und Stimmenzahl eines Landes die pas-

¹² Die *Schiefe* einer Verteilung (γ) ist das dritte zentrale Moment dieser Verteilung. $\gamma > 0$ bedeutet eine *rechtsschiefe* Verteilung, $\gamma < 0$ eine *linksschiefe* Verteilung, und $\gamma = 0$ entspricht dem Fall der Symmetrie. Für die Daten in Tabelle 1 errechnet man $\gamma = 0,51$, während sich zu Tabelle 2 $\gamma = -0,14$ ergibt. Bei einer rechtsschiefen (oder linkssteilen) Einkommensverteilung ist das Medianeinkommen geringer als das arithmetische Mittel der Einkommen, und die politökonomischen Voraussetzungen für eine Umverteilung sind günstig.

¹³ *Quellen:* Steuereinnahmen einschließlich Kommunalsteuern laut *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (1995) Jahresgutachten 1995/96, Bundestagsdrucksache 13/3016, S. 407. Bevölkerung (von 1992) laut *Statistisches Bundesamt* (1994) Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, S. 51.

send erscheinende Bezeichnung *Schattenpreis*. Ein hoher Schattenpreis σ_i macht das betreffende Bundesland aus Sicht prospektiver Koalitionspartner unattraktiv, weil wegen der vergleichsweise großen Bevölkerung pro Bundesratsstimme relativ hohe Mittel im Finanzausgleich für dieses Land vorgesehen werden müssen, wenn man es als Abstimmungspartner gewinnen will. Ein Land mit einem hohen Schattenpreis wäre demnach ein „teurer“ Koalitionspartner. Die in der letzten Spalte von Tabelle 2 aufgelisteten Schattenpreise zeigen, daß unter diesem Aspekt vor allem die Stadtstaaten ideale Bündnispartner sind, ebenso das Saarland und die neuen Bundesländer mit Ausnahme Sachsens.

Ein für sich genommen nicht mehrheitsfähiger linearer Finanzausgleich muß nur um eine *Einwohnerveredelung* für die Stadtstaaten angereichert werden, um mehrheitsfähig zu werden. Nach den geltenden Spielregeln des Finanzausgleichs werden die Einwohner Berlins, Bremens und Hamburgs mit dem Faktor 1,35 multipliziert, die Einwohner der Flächenländer mit dem Faktor 1,00. Hierdurch rutschen die in der Finanzkraft weit oben angesiedelten Stadtstaaten auf die Plätze 3 (Hamburg), 10 (Bremen) und 11 (Berlin) und erscheinen damit unversehens als arm¹⁴. Die Einwohnerveredelung kostet die übrigen Koalitionsteilnehmer infolge der geringen Einwohnerzahlen der Stadtstaaten nicht viel, sichert aber die Zustimmung dieser drei Länder zu einem linearen Finanzausgleich plus Einwohnerveredelung.

Umgekehrt wären Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen denkbar ungeeignete Bündnispartner, weil sie pro Bundesratsstimme eine hohe Bevölkerung aufweisen – und das sind genau jene Länder, für die der Finanzausgleich in seiner heutigen Form keinerlei Vergünstigungen vorsieht. Diese Überlegungen könnten erklären, warum Bremen als Bundesland mit der zweithöchsten Finanzkraft seit jeher eine derart ausgeprägte Nehmerrolle im Finanzausgleich spielt, während andere Länder, die objektiv schlechter gestellt sind, traditionell als Zahlmeister fungieren. Bekanntlich sind die vier am Beginn dieses Absatzes genannten Bundesländer, die zusammen deutlich mehr als die Hälfte der deutschen Wohnbevölkerung beherbergen, mit dem Finanzausgleich in seiner heutigen Ausgestaltung unzufrieden (dies gilt vor allem für Baden-Württemberg und Hessen). Ihre Zustimmung zu Verfassungsänderungen und erst recht zu einfachgesetzlichen Änderungen ist jedoch nicht erforderlich, da die übrigen Länder im Bundesrat über eine Zweidrittelmehrheit verfügen. Einer Ausbeutung dieser Länder durch die anderen steht nichts im Wege.

Das oben aufgezeigte Verhandlungsgleichgewicht ist vermutlich *instabil*, weil sich leicht andere Koalitionen als die genannten finden lassen. Eine befriedigende

¹⁴ Eine andere Erklärung der praktizierten Einwohnerveredelung gibt es meines Erachtens *nicht*. Der gelegentlich zu vernehmende Einwand, die Stadtstaaten hätten zusätzlich kommunale Leistungen zu erbringen, verkennt, daß den Stadtstaaten mit den Kommunalsteuern auch eine zusätzliche Einnahmequelle zur Verfügung steht. Auf behauptete Externalitäten zwischen Stadtstaaten und umgebenden Flächenstaaten wird weiter unten noch einzugehen sein.

spieltheoretische Analyse des Problems erweist sich jedoch als unmöglich, weil die Handlungsspielräume der Beteiligten praktisch unbeschränkt und abgeschlossene Strategieräume folglich nicht definiert sind. Mit Sonderzahlungen für Stadtstaaten, neue Länder, arme alte Länder, arme Länder insgesamt, kleine Länder, bankrotte Länder etc. pp. gibt es nahezu unbegrenzte Möglichkeiten der Koalitionsbildung – der sich herausbildende Zustand erscheint fragil.

Tabelle 3
Europäische Pro-Kopf-Einkommen im Jahre 1992¹⁵

Rang i	Land	BSP in Mio. US \$	Einwohner in Mio.	BSP pro Kopf in US \$
1	Luxemburg	13.716	0,39	35.260
2	Schweden	233.209	8,71	26.780
3	Dänemark	133.941	5,17	25.930
4	Deutschland	1.846.064	80,16	23.030
5	Finnland	116.309	5,06	22.980
6	Frankreich	1.278.652	57,34	22.300
7	Österreich	174.767	7,90	22.110
8	Belgien	209.594	10,04	20.880
9	Niederlande	312.340	15,17	20.590
10	Italien	1.186.568	57,85	20.510
11	Verein. Königreich	1.024.769	57,70	17.760
12	Spanien	547.947	39,08	14.020
13	Irland	42.798	3,54	12.100
14	Portugal	75.268	10,10	7.450
15	Griechenland	75.106	10,46	7.180
	<i>Gesamt:</i>	<i>7.271.048</i>	<i>368,67</i>	<i>19.722</i>

2.3. Finanzausgleich in der Europäischen Union

Lassen sich die vorigen Gedanken unmittelbar auf die Europäische Union übertragen, so daß man ein Verhandlungsgleichgewicht erwarten muß, in dem bestimmte Staaten durch andere ausgebeutet werden? Diese Frage muß derzeit klar verneint werden, weil ein so weitreichender Beschluß wie die Einführung eines Finanzausgleichs nach deutschem Muster *Einstimmigkeit* erfordert. Die weitgehende Durchsetzung des Mehrheitsprinzips gehört jedoch zu den erklärten Zielen der Befürworter einer politischen Union, so daß sich die Frage aufdrängt, ob nach Ver-

¹⁵ *Quelle: Statistisches Bundesamt (1994) Statistisches Jahrbuch für das Ausland. Stuttgart, S. 352. Die Bruttosozialprodukte pro Kopf wurden aufgrund von Angaben der Weltbank mittels Kaufkraftparitäten in US \$ umgerechnet.*

wirklichung dieses Ziels auf EU-Ebene eine ähnliche Konstellation zu erwarten ist wie in Deutschland. Zumindest unter der Voraussetzung ungewichteter Stimmen liefern die Angaben in Tabelle 3 hierzu einen Anhaltspunkt. Die Tabelle zeigt die zu Kaufkraftparitäten umgerechneten Pro-Kopf-Einkommen der 15 heutigen Mitgliedstaaten. Pro-Kopf-Einkommen wurden gewählt, weil Pro-Kopf-Steueraufkommen bei stark divergierenden Steuergesetzen und Abgabenquoten kein sinnvoller Ansatzpunkt für einen künftigen Finanzausgleich sein könnten.

Die gezeigte Verteilung der Pro-Kopf-Einkommen ist leicht linksschief ($\gamma = -0,1$), so daß ein hieran anknüpfender linearer Finanzausgleich nicht mehrheitsfähig wäre. Paretos berühmtes Gesetz, das er für Individuen formulierte und das auf dem Umstand beruht, daß es gewöhnlich relativ viele Arme und relativ wenige Reiche gibt, scheint nicht ohne weiteres auf Länder oder Regionen übertragbar zu sein¹⁶. Wie Tabelle 3 und Abbildung 1 zeigen, gibt es in der EU, abgesehen vom Sonderfall Luxemburg, eine breite Spitzengruppe und mit Spanien, Irland, Portugal und Griechenland nur vier Länder, deren Pro-Kopf-Einkommen deutlich abfallen. Diese vier Länder drücken das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen indes so stark, daß außer ihnen nur noch das Vereinigte Königreich von einem linearen Finanzausgleich profitieren könnte. Weil eine einwohnerbezogene Stimmengewichtung an diesem Resultat offensichtlich nichts ändert, ergibt sich die Voraussage, daß die EU bei Anwendung des Mehrheitsprinzips keinen linearen Finanzausgleich beschließen wird.

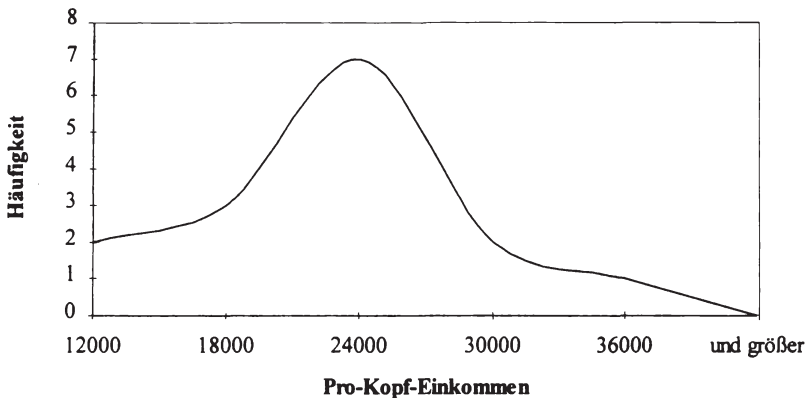


Abbildung 1: Empirische Verteilung der Pro-Kopf-Einkommen in der EU

¹⁶ Sieht man die Pro-Kopf-Einkommen der einzelnen Bürger als unabhängig identisch verteilte Zufallsvariablen, dann folgt die Symmetrie der Verteilung der regionalen Pro-Kopf-Einkommen (und damit näherungsweise die Symmetrie der Verteilung der regionalen Pro-Kopf-Steuererinnahmen) unmittelbar aus dem Satz von Lindeberg-Lévy.

Man darf demnach gespannt sein, welche Koalitionen sich in einem künftigen Verhandlungsgleichgewicht finden werden. Immerhin liefert die bestehende Finanzverfassung der EU, die nur einen „indirekten“ Finanzausgleich durch differenzierte Beiträge und Zuweisungen vorsieht und die nur einstimmig geändert werden kann, bereits einige Anhaltspunkte. Weil unter der Einstimmigkeitsregel und aufgrund der faktischen Austrittsmöglichkeit jeder Mitgliedstaat den Finanzausgleich blockieren kann, vermutet man zunächst ein relativ geringes Umverteilungsvolumen. Eine Umverteilung kann nur insoweit stattfinden, wie die übrigen Vorteile der Union für jedes Zahlerland über seinem Nettobeitrag liegen. Andererseits haben alle Mitgliedstaaten dasselbe Gewicht in den Verhandlungen, so daß die oben entwickelten Gedanken auch hier die Vermutung nahelegen, daß Länder mit geringer Bevölkerung (also geringem Schattenpreis) bei der Umverteilung in Vorteil gesetzt werden. Tabelle 4 zeigt jene nach fallendem Pro-Kopf-Einkommen geordneten Länder, die bereits 1992 Mitglieder der EU waren, und für die deshalb Angaben über die *Nettotransfers* (NTR – Transfers seitens der EU abzüglich Beiträge an die EU) vorliegen. Bei einem linearen Finanzausgleich, der sich an den Pro-Kopf-Einkommen orientiert, müßte zwischen dem Pro-Kopf-Einkommen und dem Nettotransfer pro Kopf eine Korrelation von minus Eins bestehen, was laut Tabelle 4 offensichtlich nicht der Fall ist.

Tabelle 4
Pro-Kopf-Einkommen und Nettotransfers im Jahre 1992¹⁷

Rang i	Land	NTR pro Kopf in DM	Einwohner in Mio.	BSP pro Kopf in US \$
1	Luxemburg	850,91	0,39	35.260
2	Dänemark	108,02	5,17	25.930
3	Deutschland	-244,41	80,16	23.030
4	Frankreich	-50,87	57,34	22.300
5	Belgien	33,27	10,04	20.880
6	Niederlande	-110,42	15,17	20.590
7	Italien	-17,61	57,85	20.510
8	Verein. Königreich	-83,60	57,70	17.760
9	Spanien	141,62	39,08	14.020
10	Irland	1222,50	3,54	12.100
11	Portugal	427,89	10,10	7.450
12	Griechenland	696,05	10,46	7.180
	<i>Gesamt:</i>	–	347,00	18.918

¹⁷ Quelle: Statistisches Bundesamt (1994) Statistisches Jahrbuch für das Ausland. Stuttgart, S. 136 ff. Ein negativer Wert bedeutet, daß das betreffende Land Nettozahler, ein positiver Wert, daß es Nettoempfänger ist. Infolge nicht aufteilbarer Zahlungen weicht die Summe der Nettotransfers von Null ab.

Um zu prüfen, ob ein Zusammenhang zwischen dem Nettotransfer pro Kopf und der Bevölkerung besteht, wurde eine simultane Regression zwischen dem Nettotransfer pro Kopf als gemeinsam abhängiger Variablen und dem Pro-Kopf-Einkommen sowie der Bevölkerung als prädeternierten Variablen vorgenommen. Das ernüchternde Ergebnis ist in Tabelle 5 dargestellt: Zwischen dem Nettotransfer pro Kopf und dem Pro-Kopf-Einkommen bestand im Jahre 1992 kein statistisch signifikanter Zusammenhang, wohl aber zwischen dem Nettotransfer pro Kopf und der Bevölkerung. Länder mit großer Bevölkerung waren tendenziell Nettozahler, und Länder mit kleiner Bevölkerung waren tendenziell Nettoempfänger. Entgegen der öffentlichen Meinung wird in der EU nicht von reich zu arm umverteilt, sondern von groß zu klein.

Tabelle 5
Regression der Pro-Kopf-Transfers im Jahre 1992

	Koeffizienten	t-Statistik
Schnittpunkt	742,829	2,522
Pro-Kopf-Einkommen	-0,010	-0,702
Bevölkerung	-10,817	-2,751

Dies zeigt einmal mehr die asymmetrische Verhandlungsposition kleiner und großer Regionen bei Fragen des Finanzausgleichs. Eine theoretisch mögliche, politisch aber wohl kaum akzeptable, Remedur bestünde in einer zur Bevölkerung proportionalen Stimmengewichtung im Ministerrat (die bedeuten würde, daß Deutschland gegenüber Luxemburg ein 133faches Stimmengewicht hätte). In diesem Fall wären die Schattenpreise aller Mitgliedstaaten gleich, und Beschlüsse über einen linearen Finanzausgleich würden nur noch von der Schiefe der Einkommensverteilung dirigiert. *Progressive Umverteilungsschemata* freilich könnten auch bei symmetrischer Einkommensverteilung mehrheitsfähig sein.

Einschränkend sei angemerkt, daß die in Tabelle 4 aufgeführten Nettotransfers kaum als adäquate Maßzahlen horizontaler Umverteilung angesehen werden können, und zwar unter anderem deshalb, weil diese „Transfers“ auch Faktorentgelte beinhalten. Zahlenmaterial zur tatsächlichen horizontalen Umverteilung in der EU wird von der Kommission allerdings nicht bereitgestellt; über den Grund für diese Zurückhaltung kann man trefflich spekulieren. Mit demselben Thema hat sich kürzlich eine Arbeitsgruppe der EU-Referenten der deutschen Länderfinanzministerien befaßt. Die Arbeitsgruppe stellt unter anderem (und in Einklang mit Tabelle 4) fest, daß Deutschland in den Jahren 1991 bis 1994 die höchsten Nettoleistungen aller Mitgliedstaaten erbracht hat, obwohl es in bezug auf seine finanzielle Leistungsfähigkeit einen Mittelplatz einnimmt¹⁸. Weitere empirische Forschung auf diesem Gebiet wäre sicher wünschenswert.

2.4. Zwischenergebnis

Die meisten wissenschaftlichen Beiträge zum Finanzausgleich haben versucht, diesen normativ zu erklären, das heißt, sie sind von der Prämisse ausgegangen, daß der Finanzausgleich bestimmte Probleme der Allgemeinheit effizient löst. Derartige Überlegungen stehen im folgenden noch zur Besprechung an. In diesem Abschnitt wurde von der diametral entgegengesetzten Voraussetzung ausgegangen, daß der Finanzausgleich überhaupt keine Probleme löst, sondern bloß Machtverhältnisse bei Abstimmungen widerspiegelt und damit ein womöglich ineffizientes Verhandlungsgleichgewicht repräsentiert.

Wenn man nun fragt, wie weit eine derart misanthrope, oder besser ökonomische, Sicht der Dinge trägt, so wird man wohl sagen können, daß zahlreiche Details des bundesdeutschen Finanzausgleichs mit der genannten Hypothese gut verträglich sind. Vor allem für die Einwohnerveredelung bei den Stadtstaaten gibt es wohl keine bessere Erklärung als die, daß die Stadtstaaten aufgrund ihres pro Einwohner hohen Stimmengewichts im Bundesrat ideale Koalitionspartner für jene ärmeren Bundesländer sind, die qua Finanzausgleich eine Teilhabe am Reichtum der anderen anstreben und die nicht über die nötige Stimmenzahl verfügen, um dieses Ziel aus eigener Kraft zu erreichen. Auch die derzeitige Umverteilung in der EU, die wohlgemerkt noch ganz rudimentär entwickelt ist, läßt sich durch Rekurs auf das Verhandlungsmodell erklären, nicht aber durch einen egalitaristischen Ansatz, der bedeuten würde, daß nicht von groß zu klein, sondern von reich zu arm umverteilt wird.

Auch der Widerspruch zwischen Vorschlägen der Wissenschaft, die auf einen möglichst *einfachen* (linearen) Finanzausgleich drängt, und der Praxis des Finanzausgleichs mit seiner fast unübersehbaren Komplexität löst sich bei einer politökonomischen Betrachtungsweise auf. Die komplizierten Regeln sind nicht Selbstzweck, sondern Ergebnis verwickelter Koalitionen, weil einfache Umverteilungsschemata bei annähernd symmetrischer Finanzkraftverteilung keine Mehrheit finden. Der empirische Befund, daß die Einkommens- bzw. Finanzkraftverteilung sowohl in Deutschland als auch in Europa nicht rechtsschief, sondern annähernd symmetrisch ist, bildet insofern den Schlüssel zum Verständnis des bestehenden deutschen und zur Prognose des künftigen europäischen Finanzausgleichs.

3. Finanzausgleich im Dienste der Allokation

In den vergangenen etwa 20 Jahren ist der Finanzausgleich häufig im Zusammenhang mit alloktionstheoretischen Problemen diskutiert worden, und in einer

¹⁸ *EU-Referenten* (1995) Finanzbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland zur Europäischen Union. Bericht der Arbeitsgruppe der EU-Referenten der Länderfinanzressorts an die Finanzministerkonferenz, vervielfältigtes Manuskript. Siehe hierzu *Grossekettler*, H. (1995) Koordinationsprobleme in der Europäischen Finanzpolitik. Universität Münster, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 218.

fast unübersehbaren Fülle von Beiträgen wurde entweder bewiesen oder bestritten, daß der Finanzausgleich zur Lösung derartiger Probleme beitragen kann. Dem vorliegenden Abschnitt ist die Aufgabe zugedacht, ein Resümee dieser Bemühungen zu ziehen, wobei der Schwerpunkt nicht auf der Darstellung mathematischer Einzelheiten liegt, sondern vielmehr der Versuch einer kritischen Gesamtwürdigung unternommen wird.

3.1. Binnenwanderung und regionales Angebot öffentlicher Güter

Wenn der Finanzausgleich überhaupt Allokationsprobleme löst oder lindert, dann müssen diese Probleme offenbar mit der räumlichen Verteilung der Produktionsfaktoren zusammenhängen, und eine verständige Wertung des Finanzausgleichs setzt ein Verständnis jener Gesetze voraus, die eben dieser räumlichen Verteilung zugrunde liegen. In der gemischten Wirtschaft heutigen Typs vollzieht sich die räumliche Allokation vorwiegend durch spontane Wanderungsprozesse der Faktoren Arbeit und Kapital, während die regionale Versorgung mit öffentlichen Gütern staatlich bestimmt ist und damit wesentlich von der regionalen staatlichen Finanzkraft abhängt. Genau an dieser Stelle ergeben sich potentielle Ansatzpunkte für einen effizienzorientierten Finanzausgleich. Im folgenden sei eine gegebene Menge von Regionen unterstellt, die man wahlweise als EU-Mitgliedstaaten oder als Bundesländer interpretieren kann. Die Lösung des Problems einer *effizienten räumlichen Verteilung* setzt die simultane Lösung folgender *Teilprobleme* voraus:

a) *Immobilie Produktionsfaktoren*: Hier ist zunächst an den Grund und Boden gedacht, für den das Gesetz abnehmender Grenzerträge gilt. Wäre der Boden überall in gleicher Menge und Qualität vorhanden, so wäre nur eine räumliche Gleichverteilung der mobilen Produktionsfaktoren effizient, weil nur sie eine Maximierung des gemeinsamen Sozialprodukts erlaubt. Bei unterschiedlichen Bodenmengen und/oder Bodenqualitäten müßten sich die übrigen Produktionsfaktoren proportional zur in Effizienzeinheiten gemessenen Bodenmenge verteilen. Dies gilt auch für öffentliche Güter, die *rival* in der Produktion oder im Konsum sind¹⁹.

b) *Öffentliche Güter*: Das Gros der einschlägigen Literatur charakterisiert regionale öffentliche Güter durch *Nichtrivalität* in der Produktion oder im Konsum: Alle in der Region i ansässigen Unternehmen oder Konsumenten, so wird angenommen, können das in dieser Region angebotene öffentliche Gut G_i gleichzeitig nutzen, ohne sich hierbei gegenseitig zu stören, während die in anderen Regionen angebotenen öffentlichen Güter G_j ($j \neq i$) für die Einwohner der Region i völlig nutzlos sind. Diese Modellierung beinhaltet *steigende Skalenerträge* und führt, wenn es nur ein homogenes öffentliches Gut gibt, zur Empfehlung, nur eine Re-

¹⁹ Homburg, St. (1993) Eine Theorie des Länderfinanzausgleichs: Finanzausgleich und Produktionseffizienz. Finanzarchiv N.F. 50, S. 458-486.

gion zu besiedeln. Bei mehreren öffentlichen Gütern sollte jedes von nur einer Region bereitgestellt werden²⁰.

c) *Stauungskosten* („*congestion costs*“): Hierbei handelt es sich um einen *negativen externen Effekt* zwischen den in einer Region Ansässigen: Der Nutzen oder Gewinn eines Bewohners der Region ist um so geringer, je mehr Menschen dort wohnen, weil die übrigen zur örtlichen Verstopfung von Straßen, erhöhter Luft- und Lärmbelastung etc. beitragen. Dieses Argument erfordert für sich genommen wiederum eine möglichst gleichmäßige Verteilung im Raum²¹.

d) *Transportkosten und Netzwerkexternalitäten*: Weil Transportkosten unter sonst gleichen Umständen mit steigender Entfernung zunehmen, legt ihre Minimierung für sich genommen wiederum eine räumlich konzentrierte Allokation der Produktionsfaktoren nahe²². Dasselbe gilt für Informations-, Beschaffungs- und Absatzkosten²³. Per Netzwerkexternalität bedingen diese Kosten eine Nichtkonvexität bzw. steigende Skalenerträge.

Von den vier genannten Faktoren, die die effiziente Verteilung im Raum bestimmen, wirken zwei in Richtung einer Konzentration und zwei in Richtung einer gleichmäßigen Verteilung im Raum. Der damit bestehende *trade-off* ist analytisch schon schwierig genug, wird aber dadurch noch unüberschaubarer, daß die genannten Bestimmungsgründe ein je nach Branche unterschiedliches Gewicht besitzen. August Lösch, der Vater der Regionalwissenschaft, erkannte bereits: „So bleibt der Grundwiderspruch denn bestehen: daß der beste Standort der Erzeugung und des Verbrauchs industrieller Güter für sich genommen eine Riesenstadt wäre, der beste Standort der Erzeugung und des Verbrauchs nur der Güter des Bodens dagegen gleiche Verteilung.“²⁴ Ein industrieller Raum wie das Rhein-Ruhr-Gebiet weist deshalb ausgeprägte Zusammenballungen auf, während ein landwirtschaftlicher Raum wie Mecklenburg-Vorpommern eher gleichmäßig besiedelt ist.

Infolge der oben beschriebenen Nichtkonvexitäten besteht guter Grund zu der Annahme, daß die sich spontan ergebenden räumlichen Allokationen *ineffizient* sind. Allerdings ist die mögliche Ineffizienz komplex und nur um den Preis starker

²⁰ Olson, M. (1969) The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. *American Economic Review* (PP) 59, S. 479-487. Oates, W.E. (1982) *Fiscal Federalism*. New York.

²¹ Braid, R.M. (1991) The Locations of Congestible Facilities in Adjacent Jurisdictions. *Regional Science and Urban Economics* 21, S. 617-626.

²² Transportkosten werden selten modelliert. Der wohl neueste Ansatz hierzu ist Hochman, O./Pines, D./Thisse, J.-F. (1995) On the Optimal Structure of Local Governments. *American Economic Review* 85, S. 1224-1240, die im Gegensatz zu Olsen und Oates zum Ergebnis kommen, es sollte nicht für jedes öffentliche Gut, sondern für jedes geographische Territorium eine autonome Gebietskörperschaft geben.

²³ Diese Ballungsvorteile erörtert Böventer, E. v. (1982) *Theorie der Raumordnung*. München.

²⁴ Lösch, A. (1943) *Die räumliche Ordnung der Wirtschaft*. 3. Auflage 1962 Stuttgart, S. 67.

Annahmen charakterisierbar, mit denen andere Aspekte des obigen Gesamtproblems wegmodelliert werden. Dasselbe gilt a fortiori für die Herleitung formelmäßig bestimmter interregionaler Transfers, die eine bestehende Ineffizienz beheben. An dieser Stelle muß man sich – um eine passende Metapher von George Stigler zu verwenden – vor einer Preisvergabe an den zweiten Pianisten hüten, so lange nur der erste Pianist gespielt hat. Zu behaupten, daß die Marktlösung ineffizient sei, ist eines, zu behaupten, daß es einen praktikablen effizienzorientierten Finanzausgleich gibt, ein anderes.

Wenn man dem folgen kann, erscheint die Auffassung nicht abwegig, daß der Markt mit der räumlichen Verteilung der Produktionsfaktoren ein unübersehbar vertracktes Problem löst, das wir nicht voll verstehen. Die Literatur zu diesem Problem ist völlig zersplittert und liefert teilweise einander entgegengesetzte Empfehlungen. In ganz besonderem Maße gilt dies hinsichtlich der zentralen theoretischen Annahme, nämlich, *ob die öffentlichen Güter bei Fragen des Finanzausgleichs als rival oder als nichtrival modelliert werden sollten*. Finanzwissenschaftler neigen unverkennbar zur zweiten Alternative und stellen sich damit in einigen Gegensatz zu Regionalwissenschaftlern oder dem überwiegenden Teil der Wachstumstheoretiker, wie weiter unten verdeutlicht werden soll.

Zunächst geht es darum, die Bedeutung dieser Frage an einem konkreten Modell zu illustrieren: Bei angenommener *Nichtrivalität* öffentlicher Inputs in der Produktion ist der Output eines einzelnen Unternehmens y eine Funktion $f(k, G)$ der eingesetzten privaten Inputs k sowie der Gesamtheit öffentlicher Inputs G , die man sich als *Infrastruktur* vorstellen kann²⁵. Weist die individuelle Produktionsfunktion konstante Skalenerträge auf, dann erhält man den aggregierten Output Y einer Region, indem man mit der Anzahl der dort ansässigen Firmen N multipliziert: $Y = f(K, N \cdot G)$, wobei $K = N \cdot k$ den gesamten Kapitalbestand repräsentiert. Die aggregierte regionale Produktionsfunktion weist ersichtlich steigende Skalenerträge auf, weil der aggregierte Output mit steigender Firmenzahl überproportional wächst. Es empfiehlt sich demnach, möglichst alle Unternehmen in einer Region zu konzentrieren. Nach Hinzunahme von Land als immobilem Produktionsfaktor ergibt sich jedoch ein *trade-off*, der die Herleitung eines optimalen Finanzausgleichs ermöglicht²⁶. Die Marktlösung ohne Finanzausgleich wäre nur effizient, wenn sich die Regionen als Landrentenmaximierer verhalten würden; dies aber ist bei Voraussetzung eines privaten Bodenmarktes unmöglich, weil die Regionen nur einen gewissen Teil des Bodenertrags über die Grundsteuer abschöpfen können und ein Teil des Bodens in Händen Gebietsfremder ist.

²⁵ Eine umfassende Erörterung der Infrastrukturproblematik bieten Pfähler, W./Hofmann, U./Lehmann-Grube, U. (1995) *Infrastruktur und Wirtschaftsentwicklung*. In: Oberhauser, A. (Hrsg.) *Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit III*. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. 229/III, Berlin.

²⁶ Vgl. hierzu Richter, W.F./Wellisch, D. (1993) *Allokative Theorie eines interregionalen Finanzausgleichs bei unvollständiger Landrentenabsorption*. Finanzarchiv N.F. 50, S. 433-458. Wellisch, D. (1995) *Dezentrale Finanzpolitik bei hoher Mobilität*. Tübingen.

Bei angenommener *Rivalität* öffentlicher Inputs in der Produktion ist der individuelle Output hingegen eine Funktion $f(k, g)$, mit $g = G/N$, und der aggregierte Output gleich $f(K, G)$. In diesem Fall kann man zeigen, daß schon die Marktlösung langfristig effizient, ein effizienzorientierter Finanzausgleich also überflüssig ist²⁷. Sieht man öffentliche Güter als Konsumgüter statt als Produktionsfaktoren, stellt sich das Problem in ganz analoger Art. Deshalb kommt der Frage, ob man öffentliche Güter als rival oder als nichtrival modellieren sollte, eine große Bedeutung zu. Auf der *Mikroebene* sind öffentliche Güter definitorisch nichtrival, aber die entscheidende Frage lautet, ob die Annahme der Nichtrivalität auch auf der *Makroebene* Sinn macht. Die Mikrotheorie hat genügend Beispiele dafür geliefert, daß Aggregation eine „Konvexifizierung“ bewirkt²⁸, steigende Skalenerträge auf der Mikroebene vererben sich nicht unbedingt auf die Makroebene. In Abbildung 2 wird diese Überlegung für ein öffentliches Gut verdeutlicht.

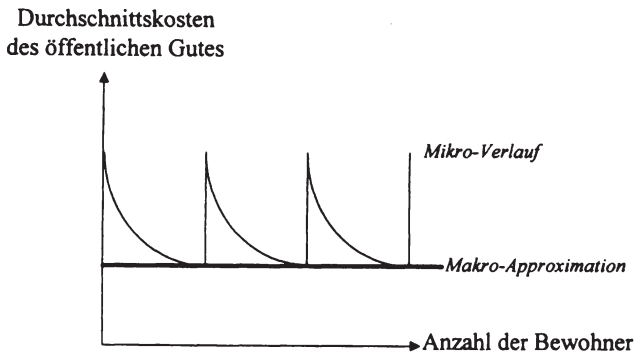


Abbildung 2: „Steigende Skalenerträge“ in Mikro- und Makrosicht

Das betrachtete öffentliche Gut könnte man sich als Zufahrtsstraße eines Wohngebiets vorstellen. Aufgrund der *Nichtrivalität* sind Produktion und Nutzung der

²⁷ Siehe *Homburg* (Fußnote 7). In einer interessanten Arbeit hat Schweizer gezeigt, daß räumliche Effizienz sogar bei Nichtrivalität besteht, sofern die Entscheidungen über die örtliche Infrastruktur binär sind, also etwa ein Damm entweder gebaut oder nicht gebaut wird, und sich die Regionen als Landrentenmaximierer verhalten. *Schweizer*, U. (1982) Binnenwanderung und gesamtwirtschaftliche Effizienz. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 138, S. 225-240.

²⁸ Vgl. beispielsweise *Hildenbrand*, W. (1981) Short-Run Production Functions Based on Microdata. *Econometrica* 49, S. 1095-1125, Abschnitt 3. Dieser Aufsatz bezieht sich auf eine faszinierende Arbeit von Houthakker, der zeigte, daß eine Branche von Firmen, die mit je einem fixen Input (also fallenden Durchschnittskosten) produzieren, sich unter bestimmten Annahmen so verhält wie ein „repräsentatives Unternehmen“ mit einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion. *Houthakker*, H.S. (1955) The Pareto Distribution and the Cobb-Douglas Production Function in Activity Analysis. *Review of Economic Studies* 23, S. 27-31.

Straße mit fallenden Durchschnittskosten verbunden, aber nicht unbeschränkt. Nimmt die Anzahl der Bewohner immer weiter zu, reicht die Kapazität der Straße bald nicht mehr aus, und es muß eine neue Straße gebaut oder die ursprüngliche verbreitert werden; damit steigen die Durchschnittskosten zunächst wieder an. Diese in Abbildung 2 dargestellten *sprungfixen Kosten* lassen sich in der Makro-betrachtung, die Tausende derartiger Straßen einbezieht, durch eine konstante Durchschnittskostenkurve approximieren. Konstante Durchschnittskosten entsprechen aber der Annahme der *Rivalität*. Global fallende Durchschnittskosten ergeben sich nur, wenn das betrachtete öffentliche Gut *global nichtrival* ist. Mit Ausnahme der Landesverteidigung dürfte es hierfür kaum praktische Beispiele geben; schon der Erhalt der inneren Sicherheit erfordert Aufwendungen, die mehr oder weniger proportional mit der Bevölkerung wachsen.

Deshalb erscheint die Annahme global fallender Durchschnittskosten, die einem Großteil der Theorie des Finanzausgleichs unterliegt, als irreführendes theoretisches *Artefakt*. Diese Annahme suggeriert, daß eine Straße in Nordrhein-Westfalen volkswirtschaftlich viel nützlicher ist als eine gleichartige Straße in Hamburg, weil im ersten Fall eine rund zehnmal so große Einwohnerschaft an der Straßennutzung partizipiert, ohne sich gegenseitig zu stören.

Spätestens seit dem Aufkommen der Ansätze zum endogenen Wirtschaftswachstum führen die Wachstumstheoretiker eine ähnliche Debatte um die Frage, ob öffentliche Güter auf der Makroebene als rival oder als nichtrival modelliert werden sollten. In ihrem neuen Lehrbuch meinen Barro und Sala-i-Martin hierzu²⁹:

[T]he economy benefits from a greater scale because the government services are assumed to be public goods, which can be spread costlessly over additional users ... As mentioned before, the cross-country data indicate that the per capita growth rate has, at most, a weak positive correlation with the size of the working-age population ... The failure to detect more important scale effects likely means that most of the government services do not have the nonrival character that is assumed in the model. We therefore now consider the alternative setting in which the government's services are subject to congestion. We shall show that this model has very different implications for scale effects and for desirable public finance.

Diese Autoren sprechen sich demnach gegen die Modellierung öffentlicher Güter als global nichtrival aus. Weitere Unterstützung für die hier vertretene Sicht ergibt sich von Seiten der Regionalwissenschaft. So meinte schon Henderson: „In a certain sense, at [the optimal city size] we approach a constant to scale case in production.“³⁰ Und Paul Krugman schreibt: „[A] nation that supports a system of cities will be characterized by increasing returns at a micro level but constant returns at the aggregate level.“³¹ Empirische Studien deuten im Ergebnis ebenfalls auf

²⁹ Barro, R. J. / Sala-i-Martin, X. (1995) *Economic Growth*. New York, S. 157 f.

³⁰ Henderson, J.V. (1974) The Sizes and Types of Cities. *American Economic Review* 64, S. 640-656.

konstante Skalenerträge bzw. konstante Durchschnittskosten bei der Produktion öffentlicher Güter hin³². Schließlich werden in Hochsteuerländern wie Deutschland zahlreiche Güter öffentlich angeboten bzw. bereitgestellt, die ohnehin ausschließbar und rival sind³³. Zusammengefaßt spricht viel dafür, daß auf der Makroebene konstante Skalenerträge bzw. konstante Durchschnittskosten vorliegen und öffentliche Güter „im Großen“ rival im Konsum bzw. in der Produktion sind, obwohl „im Kleinen“ natürlich Nichtrivalität besteht.

Sobald man diesen Standpunkt akzeptiert, verengt sich der Spielraum für einen effizienzorientierten Finanzausgleich erheblich, denn ohne globale Nichtrivalität ist bereits die Marktlösung effizient. Als valides Argument *pro* Finanzausgleich verbleibt in diesem Fall der Umstand, daß die räumliche Verteilung öffentlicher Güter zwar im langfristigen Gleichgewicht effizient ist, kurzfristig aber infolge exogener Schocks vom Optimum abweichen kann. Abbildung 3 bezieht sich auf zwei ansonsten identische Regionen – exemplarisch: Westdeutschland und Ostdeutschland – die sich nur durch anfänglich verschiedene Infrastrukturbestände unterscheiden. In einem Gebiet mit geringem Infrastrukturbestand ist die Grenzproduktivität der Infrastruktur vergleichsweise hoch, so daß diese Region schneller wächst. Im langfristigen Gleichgewicht stimmen die Infrastrukturbestände überein. Zur Vereinfachung wurden in Abbildung 3 die *Anteile* der regionsspezifischen Infrastruktur am Gesamtbestand skizziert, die langfristig einander zustreben. Das langfristige Gleichgewicht erfordert deshalb keinen Finanzausgleich. Der gesamte *Anpassungspfad* aber ist offensichtlich *ineffizient*, weil sich die Grenzproduktivitäten der beiden Regionen unterscheiden. Die Verschiebung einer Infrastruktureinheit von der reichen in die arme Region – im Beispiel: ein „Aufbau Ost durch Abbau West“ – erhöht das gemeinsame Sozialprodukt der beiden Regionen³⁴.

Eine theoretische Begründung des Finanzausgleichs nach diesem Muster paßt sehr gut auf den Fall der deutschen Wiedervereinigung, der jedoch in jeder Hinsicht eine exzeptionelle Situation darstellt. Wichtig für das Argument ist die Voraussetzung zweier „eigentlich“ gleicher Regionen, deren eine durch einen Krieg

³¹ *Krugman*, P. (1993) International Finance and Economic Development. In: A. Giovannini (Hrsg.) Finance and Development: Issues and Experience. Cambridge. Hervorhebung von mir.

³² *Bergstrom*, T.C. / *Goodman*, R.P. (1973) Private Demands for Public Goods. *American Economic Review* 63, S. 280-296. *Borcherting*, T.E. / *Deacon*, R.T. (1972) The Demand for Services of Non-federal Governments. *American Economic Review* 62, S. 891-901. Auch *Wildasin*, D. (1986) Urban Public Finance. Chur, S. 7, vertritt den Standpunkt, daß nach Überschreitung einer gewissen Mindestbevölkerungszahl konstante Durchschnittskosten vorliegen.

³³ Während der Niederschrift dieser Zeilen wurde in Köln ein aus Steuermitteln finanzierter Golfplatz eröffnet. Auf die Problematik der staatlichen Bereitstellung quasi-privater Güter verweist insbesondere *Grossekettler*, H. (1995) Öffentliche Finanzen. In: *Bender*, D. et al.: *Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*. 6. Auflage München, insbes. S. 491 f.

³⁴ Zu den erforderlichen Annahmen und Beweisen vgl. *Homburg* (Fußnote 7).

oder, offenbar noch wirksamer, durch 40jährige sozialistische Mißwirtschaft heruntergekommen ist und die, ebenso wichtig, von der anderen Region vorher wirtschaftlich isoliert war. Auf zwei seit langem integrierte Volkswirtschaften wie Deutschland und Griechenland, die sich in vieler Hinsicht voneinander unterscheiden, ist der oben skizzierte effizienzorientierte Finanzausgleich nicht anwendbar: Unterschiedliche Infrastrukturbestände stellen in diesem Fall ein *Gleichgewicht* dar, das sich langfristig eingespielt hat und das bis zum Beweis des Gegenteils als effizient angesehen werden muß.

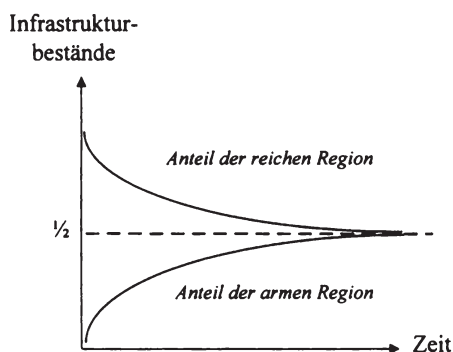


Abb. 3: Anpassung der Infrastruktur im Zeitablauf

Es gibt kein überzeugendes Argument, warum ein Finanzausgleich aus Effizienzgründen von den reichen zu den armen Regionen umverteilen sollte, ja, auf Ebene der Theorie fällt es sogar leichter, genau in die entgegengesetzte Richtung zu argumentieren³⁵. Man denke beispielsweise an eine Montanregion, die in ihrer Blütezeit einen beträchtlichen Infrastrukturbestand aufbauen konnte. Wird die Montanindustrie aufgrund eines exogenen Schocks unrentabel, etwa durch Wegfall von Handelshemmnissen, und verliert die Region hierdurch ihren Standortvorteil, so werden die privaten Faktoren langfristig abwandern. Ein zu Ende gedachter effizienzorientierter Finanzausgleich würde diesen Anpassungsprozeß beschleunigen, indem er von der niedergehenden hin zu den aufstrebenden Regionen umverteilt. *Politisch* scheint der Sinn des Finanzausgleichs aber eher in einer Verzögerung notwendiger Anpassungen gesehen zu werden. Damit verursacht der Finanzausgleich Effizienzverluste, die schon von August Lösch klar gesehen wurden:

³⁵ Einschränkung ist anzumerken, daß bei vorausgesetztem Marktversagen, etwa in Form regional starrer Löhne, ein Spielraum für effizienzfördernde interregionale Umverteilung besteht, siehe *Boadway, R. / Flatters, F. (1981) The Efficiency Basis for Regional Employment Policy. Canadian Journal of Economics 14, S. 58-77*. Eine solche Analyse ist allerdings kurzfristig angelegt und verkennt, daß derartige Politiken Rückwirkungen auf die Lohnbildung haben.

Die Menschen können an der Abwanderung an Orte oder in Berufe verhindert werden, wo sie sich wohler fühlen. ... Oder es kann ihnen die Abwanderung in Verhältnisse erspart werden, in denen sie sich zwar unglücklich fühlen, aber materiell besser leben würden. Im letzteren Fall freilich ist bereits zu bedenken, ob man aus Respekt vor einer seelischen Anhänglichkeit dauernd einen materiell unvernünftigen Zustand unterstützen soll, den ohne solchen gewaltsamen Eingriff die junge Generation vielleicht langsam aufgeben würde. Die gewaltsame Verewigung einer ursprünglich lohnenden Interessenverknüpfung, und zumal die vollständige Erhaltung des alten Zustands, *schafft ein Museum, das, wie jede solche Einrichtung, erhebliche Unterhaltskosten erfordert*.³⁶

Fassen wir zusammen. Die bekannten Formen des Finanzausgleich beeinflussen die Binnenwanderung von Unternehmen und Arbeitskräften durch einen Mitteltransfer von Regionen mit hohem Pro-Kopf-Einkommen hin zu Regionen mit geringem Pro-Kopf-Einkommen. Nach dem heutigen Wissensstand kann man einer solchen Politik nicht attestieren, daß sie der gesamtwirtschaftlichen Effizienz des Ressourceneinsatzes förderlich wäre. Im günstigsten Fall ist der nivellierende Finanzausgleich wenigstens *gut gemeint* – obwohl man nach den Ergebnissen aus Abschnitt 2 selbst hieran Zweifel haben muß. Auch scheint die Nivellierung manchmal Zustimmung selbst von Seiten der reichen Regionen zu finden, die ihre Zahlungen als eine Art *Abwehrprämie* gegen Zuwanderung sehen. Der deutsche West-Ost-Ausgleich ist ein gutes Beispiel hierfür, da er unter anderem mit der „Gefahr“ massiver Zuwanderungen aus den neuen Bundesländern begründet wurde. Ebenso dienen die Mittel des europäischen Kohäsionsfonds unverkennbar als Substitut für eine marktwirtschaftliche Angleichung der Lebensverhältnisse, die darin bestehen würde, daß beispielsweise nicht nur deutsches Kapital nach Portugal fließt, sondern auch portugiesische Arbeiter nach Deutschland kommen.

Die objektive Wirkung eines so motivierten Finanzausgleichs besteht jedoch einerseits in der Konservierung veralteter Strukturen und andererseits in der Erzeugung der aus der Steuertheorie bekannten *disincentives*. Speziell in Deutschland mit seinem extrem nivellierenden Länderfinanzausgleich verbleiben den Bundesländern nur geringe Anreize, ihr eigenes Pro-Kopf-Einkommen und damit ihre eigene Finanzkraft zu steigern; umgekehrt sind die Folgen einer schlechten regionalen Wirtschaftspolitik finanzpolitisch kaum bedrohlich, da jedem Bundesland ein Steueraufkommen von wenigstens 99,5 % des bundesweiten Durchschnitts garantiert wird.

3.2. Interregionale externe Effekte

In Deutschland ist die Begünstigung der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg im Finanzausgleich wiederholt Gegenstand einer verfassungsrechtlichen Prüfung gewesen, und das Bundesverfassungsgericht hat die Veredelung der Einwohnerzahlen dieser Länder mit dem Faktor 1,35 als zulässig erachtet, weil die Stadt-

³⁶ Lösch (Fußnote 12), S. 233. Hervorhebung von mir.

staaten als Oberzentren Dienstleistungen für das Umland *erbringen*, somit *positive externe Effekte* von ihnen ausgehen³⁷. Eine zweite Allokationsfunktion des Finanzausgleichs, die dann ähnlich für Luxemburg und Frankreich gelten müßte, wird somit in der *Internalisierung* dieser externen Effekte durch eine pauschalierte Abgeltung gesehen.

Externe Effekte setzen die Geltung des Ersten Hauptsatzes der Wohlfahrtstheorie zunächst außer Kraft, das ist bekannt. Ebenso bekannt müßte jedoch sein, daß die hieraus resultierenden Effizienzverluste durch Verhandlungen beseitigt werden können, sofern die Zahl der Beteiligten nicht zu groß ist (Coase-Theorem). Im konkreten Fall gibt es mit Berlin und Brandenburg, mit Bremen und Niedersachsen bzw. mit Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein jeweils nur zwei bis drei Beteiligte, deren Regierungen das zugrundeliegende Problem durch bi- oder trilaterale Verhandlungen aus der Welt schaffen könnten. Eine sachgerechte Lösung bestünde auf jeden Fall darin, daß nur *jene* Bundesländer Vergütungen zahlen, die von den behaupteten Externalitäten profitieren, hier also die umgebenden Flächenländer Brandenburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Durch die Stadtstaatenvergünstigung des Länderfinanzausgleichs werden indes *alle* Flächenländer an den Kosten beteiligt.

Ob es die angeführten Externalitäten überhaupt gibt, mag dahingestellt bleiben. Richtig ist zwar, daß auch Brandenburger die Berliner Theater besuchen, ebenso jedoch, daß sie bei dieser Gelegenheit oder einer anderen dort einkaufen und damit zum Berliner Steueraufkommen beitragen. Der entscheidende Punkt besteht vielmehr darin, daß die Betroffenen durch ständige Verhandlungen einen Interessenausgleich und damit eine effiziente Allokation herbeiführen können, wenn die Verhandlungskosten hinreichend gering sind. Sind die Verhandlungskosten aber *hoch* (was aufgrund der geringen Teilnehmerzahl unplausibel erscheint), dann bleibt eine Internalisierung durch *Fusion* möglich. Allerdings wird es zu derartigen Zusammenschlüssen wohl nicht kommen – und zwar gerade *wegen* des Finanzausgleichs. Denn jede Fusion bedingt einen gewissen Autonomieverlust, der von den Regierungen und Bürgern für sich genommen negativ bewertet wird. Wenn die Bürger einer Neugliederung gemäß Art. 29 GG zustimmen sollen, muß auch ein *Gewinn* winken, aber dieser Gewinn wird durch die Stadtstaatenvergünstigung, die bei erfolgter Fusion zumindest nach einer Übergangszeit wegfällt, verhindert.

Zusammengefaßt wirkt die Stadtstaatenvergünstigung des Finanzausgleichs nicht effizienzfördernd, sondern konserviert eine bestehende Ineffizienz, indem sie alle Anreize zur Internalisierung etwaiger externer Effekte zerstört. Die bestehende Regelung läßt sich unmöglich allokationstheoretisch erklären, sondern eher mit dem in Abschnitt 2.2. entwickelten Argument, daß die Stadtstaaten wegen ihres geringen „Schattenpreises“ eine starke Verhandlungsposition im Bundesrat haben.

³⁷ *Bundesverfassungsgericht* (1986) Entscheidung vom 24. 06. 1986. In: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 72, S. 330-436.

3.3. Kosten kleiner und großer Agglomerationen

Die Haltung des bestehenden deutschen Finanzausgleichs zum Problem der Kosten kleiner und großer Agglomerationen ist in höchstem Maße paradox. Denn während Einwohnerreichtum bei den Städten allgemein (nicht nur bei den Stadtstaaten) traditionell als „Benachteiligung“ gilt, die durch interregionale Zahlungen auszugleichen ist, hat der Gesetzgeber mit den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die *Kosten politischer Führung* nunmehr ein Instrument geschaffen, das eine angebliche „Benachteiligung“ kleiner Bundesländer beheben soll.

Nach § 9 III FAG werden die Einwohnerzahlen der Gemeinden bei der Berechnung der Ausgleichsmeßzahl mit Vornhundertensätzen zwischen 100 (für die ersten 5.000 Einwohner) und 130 (für die über 1 Million hinausgehenden Einwohner) multipliziert. Unter sonst gleichen Umständen zahlt ein Bundesland mit einem höheren Anteil großer Städte deshalb weniger im Länderfinanzausgleich bzw. erhält mehr. Dieser Vergünstigung unterliegt offenbar das *Brechtsche Gesetz*, demzufolge die Kosten für die Erstellung öffentlicher Güter bei wachsender Einwohnerzahl überproportional steigen. Anders ausgedrückt liegen angeblich *fallende Skalenerträge* vor.

Nach § 11 III FAG hingegen erhalten neun der sechzehn Bundesländer Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten politischer Führung. Begünstigt sind alle Bundesländer mit weniger als vier Millionen Einwohnern, Hamburg ausgenommen. Als vertikaler Finanzausgleich mit horizontalem Effekt lassen sich diese Bundesergänzungszuweisungen problemlos in horizontale Zahlungen umrechnen (wenn man die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern entsprechend anpaßt). Bei dieser Maßnahme spielt offenbar die Vorstellung eine Rolle, daß die Kosten der Leistungserstellung mit wachsender Bevölkerung abnehmen, also angeblich *steigende Skalenerträge* bestehen.

Die beiden genannten Regelungen sind nicht logisch widersprüchlich, weil sie einmal auf die kommunale und einmal auf die regionale Bevölkerung rekurren, aber sie beruhen auf einem gravierenden gemeinsamen Denkfehler. Es mag nämlich durchaus sein, daß die Kosten politischer Führung bei kleinen Bundesländern stärker ins Gewicht fallen – dann käme es aber darauf an, diese volkswirtschaftlichen Kosten mit den Zahlungsbereitschaften für regionale Eigenständigkeit zu vergleichen. Sind die Kosten höher als die Zahlungsbereitschaft, dann empfiehlt sich eine Neugliederung durch Zusammenschluß mehrerer kleiner Bundesländer, zum Beispiel des Saarlandes und Rheinland-Pfalz. Schätzen die Saarländer und Rheinland-Pfälzer ihr Privileg der Eigenstaatlichkeit aber sehr hoch, dann ist eben diese Eigenstaatlichkeit *effizient* und eine Neugliederung nicht zu empfehlen. Ein wirksamer Mechanismus zur Präferenzenthüllung besteht darin, daß die Kosten der Eigenstaatlichkeit im Finanzausgleich *nicht* berücksichtigt werden. Umgekehrt stellt die Berücksichtigung dieser Kosten ein wirksames Hindernis gegen Zusammenschlüsse dar.

Ganz analog verhält es sich bei der Herausbildung lokaler Agglomerationen. Durch das allmähliche Wachstum einer Stadt zur Großstadt verschärfen sich bestimmte Probleme etwa im Bereich der Kriminalität oder des Verkehrs. Wächst die Stadt gleichwohl, so müssen diese Kosten offenbar durch anderweitige Vorteile überkompensiert werden. Die räumliche Verteilung der Pro-Kopf-Einkommen, der Mieten oder der Bodenpreise deutet jedenfalls nicht auf besondere Nachteile für die Großstädte hin. Deshalb ist es schlechthin unerfindlich, warum eine Großstadt im kommunalen Finanzausgleich höhere Zuweisungen erhält als eine Kleinstadt mit identischem Pro-Kopf-Einkommen. Diese Einwohnerveredelung haben alle Bundesländer mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein in ihren kommunalen Finanzausgleich eingearbeitet, und es sollte klar sein, warum: Wenn ein Bundesland mit einem höheren Großstadtanteil mehr aus dem Länderfinanzausgleich erhält, dann hat es durch die Gestaltung seines kommunalen Finanzausgleichs tunlichst die Großstädte zu bevorzugen, um damit insgesamt besser gestellt zu sein.

Ironischerweise muß man annehmen, daß jenes Gleichgewicht, welches sich angesichts der bestehenden institutionellen Regeln langfristig herausbildet, tatsächlich durch einen Kostennachteil bei den Großstädten charakterisiert ist. In einer gedachten Situation ohne Finanzausgleich sollten sich nämlich die respektiven Vor- und Nachteile großer und kleiner Agglomerationen ausgleichen. Wird die Großstadt aber indirekt subventioniert, dann kann ein Gleichgewicht nur bestehen, wenn die Großstadtkosten um den Subventionsbetrag höher liegen. Welchen *Sinn* ein derartiger Finanzausgleich haben könnte, ist schwer zu sagen. Er beruht vermutlich auf dem methodischen Irrtum, etwas als exogen zu begreifen, nämlich die räumliche Verteilung, was in Wirklichkeit endogen ist. Im Unterschied zu den unter 2.1. und 2.2. diskutierten Maßnahmen und der Vergünstigung für kleine Bundesländer zementiert die Einwohnerveredelung nicht nur einen ineffizienten Zustand, sondern schafft selbst neue Ineffizienzen. Im Hinblick auf die europäische Finanzverfassung wird man eine derartige Einwohnerveredelung nicht befürchten müssen; wohl aber wird es aller Wahrscheinlichkeit nach massive Vergünstigungen für kleinere Mitgliedstaaten geben.

3.4. Finanzausgleich als Versicherung

Abschließend soll erörtert werden, ob man den bundesstaatlichen Finanzausgleich als eine Art Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit begreifen kann. Die Antwort auf diese Frage hängt wesentlich davon ab, *wen* man als das zu versichernde Subjekt ansieht. In einer seltsamen Nebenbemerkung hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen die Länder zu eigenständigen Rechtssubjekten stilisiert und ihnen einen Anspruch auf Gleichbehandlung gemäß Art. 3 GG zuerkennen wollen³⁸. Eine solche Sicht mag für örtliche Mini-

³⁸ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (Fußnote 3), S. 37.

sterpräsidenten und Bürokraten erfreulich und beruhigend sein, steht jedoch im Widerspruch zu einer instrumentellen Staatsauffassung, die im Bürger den Zweck und in den Gebietskörperschaften bloß organisatorische Mittel sieht. Folgt man dieser zweiten Staatsauffassung, dann läßt sich der Sozialstaat als Versicherung auf individueller Ebene begründen, kaum aber eine auf Regionen bezogene Versicherung.

Aufgrund ihrer hohen Kreditwürdigkeit ist es den Bundesländern nämlich durchaus möglich, *exogene Schocks*, etwa in Form einer seltenen Springflut, durch kurzfristige Verschuldung zu absorbieren. Treten, um im Beispiel zu bleiben, solche Springfluten häufig auf, dann handelt es sich um einen objektiven Standortnachteil der betreffenden Region, gegen den nicht durch eine Quersubvention angekämpft werden sollte. In Ermangelung solcher Subventionen bleibt die Region besiedelt, wenn die spezifischen Standortnachteile durch anderweitige Vorteile zumindest ausgeglichen werden, andernfalls wäre die Nichtbesiedelung effizient. Sieht man von der in Abschnitt 4 zu erörternden Umverteilungspolitik ab, die sich an *Individuen* wendet, bleibt für einen Finanzausgleich als Versicherung kein Raum.

Das Problem des Risikoausgleichs gewinnt erheblich dadurch an Interesse, daß der praktizierte deutsche Finanzausgleich nicht im Sinne einer echten Versicherung an exogene Bezugsgrößen anknüpft, sondern an endogene Indikatoren, vor allem die Haushaltslage bzw. die regionale Verschuldung. Dieses Thema soll nun etwas ausführlicher betrachtet werden, weil es in Zukunft vermutlich eine gewichtige Rolle spielen wird, und zwar sowohl innerhalb Deutschlands als auch und vor allem auf europäischer Ebene.

Nach § 11 VI FAG erhalten die Länder Bremen und Saarland neuartige sogenannte Sonder-Bundesergänzungszuweisungen von 1,8 bzw. 1,6 Mrd. jährlich. Diese Summen betragen jeweils mehr als ein Drittel der eigenen Steuereinnahmen der begünstigten Länder und sind für die Verminderung des als nicht dauerhaft tragbar angesehenen Schuldenstandes einzusetzen. Im Unterschied zu den anderen Elementen des deutschen Finanzausgleichs wurde diese Regelung nicht auf Initiative von Bund oder Ländern eingeführt; vielmehr wurden beide vom Bundesverfassungsgericht dazu verurteilt, den quasi bankrotten Ländern Bremen und Saarland beizustehen. Während der Wortlaut des Grundgesetzes in Art. 109 I GG noch feststellt „Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig“, hat das Bundesverfassungsgericht eine finanzielle Beistandspflicht aus dem bündischen Prinzip des Füreinander-Einstehens gefolgert. Die ursprünglich wohl vorgesehene und auch in anderen Bundesstaaten übliche Trennung der finanziellen Angelegenheiten von Bund und Ländern ist damit durch Rechtsfortbildung in eine gesamtschuldnerische Haftung umgedeutet worden.

Zur Verdeutlichung der Anreizeffekte dieser juristischen Wendung sei ein einfaches Modell herangezogen³⁹. In einem gemeinsamen Kapitalmarkt zahle die Ge-

³⁹ Ein ähnliches Modell findet sich bei *Heinemann, F.* (1994) Verschuldungsanreize in der Wirtschafts- und Währungsunion. ZEW Discussion Paper 94-102, Universität Mannheim.

bietskörperschaft i den Zins r_i , der sich additiv aus dem Zins r für *sichere Anlagen* und einem verschuldungsabhängigen Risikozuschlag zusammensetzt:

$$(3) \quad \text{Individueller Zins: } r_i = r + f\left(\frac{d_i}{\bar{d}_i}\right) \quad \text{mit } f(0) = 0, \quad f(1) = \infty, \quad f' > 0.$$

Der Risikozuschlag hängt ab vom Verhältnis der *Schuldenquote* d_i zur *kritischen Schuldenquote* $\bar{d}_i$, die eine Obergrenze für die Verschuldung darstellt. Die Schuldenquote entspricht dem Quotienten aus Schuldenstand und Sozialprodukt. Wenn sich die Schuldenquote dem kritischen Wert nähert, wächst die Risikoprämie unbegrenzt, so daß es schließlich zu Kreditrationierung kommt. Die Bereitschaft der Gebietskörperschaft zur (Netto-) Neuverschuldung sei zinselastisch:

$$(4) \quad \dot{d} = g(r_i) \quad \text{mit } g(r_i) > 0, \quad g(\infty) < 0, \quad g' < 0.$$

Hierbei wurde angenommen, daß eine schuldenfreie Gebietskörperschaft eine gewisse Neigung zur Verschuldung besitzt und daß diese Neigung mit steigendem Schuldzins abnimmt und schließlich negativ wird. Die Gleichungen (3) und (4) definieren eine Beziehung $\dot{d}_i = g(r + f(d_i/\bar{d}_i))$ zwischen Neuverschuldungsquote und Schuldenquote. Unter den obigen Annahmen existiert eine *gleichgewichtige Schuldenquote* ($\dot{d}_i^* = 0$), die eindeutig bestimmt und stabil ($d \dot{d}_i / d d_i < 0$) ist. Nach impliziter Differentiation der Gleichgewichtsbedingung erweist sich die gleichgewichtige Schuldenquote als streng monoton wachsende Funktion der kritischen Schuldenquote:

$$(5) \quad \frac{d d_i^*}{d \bar{d}_i} = \frac{d_i^*}{\bar{d}_i} > 0.$$

Die kritische Schuldenquote wird häufig nach dem bekannten Ansatz von Domar⁴⁰ ermittelt. Mit Y als nominalem Sozialprodukt und D als nominalem Schuldenstand ist sie dadurch definiert, daß das Verhältnis $d = D/Y$ im Steady State soeben noch konstant gehalten werden kann. Der Schuldenstand entwickelt sich gemäß $\dot{D} = r \cdot D - B$ bzw. $\dot{D} = r - b/d$, wobei r den Nominalzins und B den sogenannten *primären Budgetüberschuß* bezeichnet, das ist die Differenz zwischen Staatseinnahmen und Staatsausgaben mit Ausnahme der Zinsen. Das Verhältnis zwischen primärem Budgetüberschuß und Sozialprodukt heißt b . Aus der vorausgesetzten Konstanz der Schuldenquote folgt $\dot{D} = \hat{Y} = g$: der Schuldenstand wächst mit derselben Rate g wie das nominale Sozialprodukt. Kombiniert man die beiden letzten Gleichungen und löst nach der kritischen Schuldenquote auf, so ergibt sich die griffige Formel:

$$(6) \quad \bar{d} = \frac{b}{r - g}.$$

⁴⁰ Domar, E.D. (1944) The 'Burden of the Debt' and the National Income. American Economic Review 34, S. 798-827.

Bei dynamischer Effizienz ($r > g$) läßt sich die kritische Schuldenquote prinzipiell aus dem Zins, der Wachstumsrate und dem Verhältnis des primären Budgetüberschusses zum Sozialprodukt berechnen. Allerdings kann man über mögliche (maximale) Werte von b nur spekulieren, und außerdem müßte berücksichtigt werden, daß der Zins gemäß (3) einen von der kritischen Schuldenquote abhängigen Risikozuschlag enthält. Deshalb wird im folgenden auf eine quantitative Bestimmung der kritischen Schuldenquote verzichtet.

Gleichwohl können wichtige *qualitative* Resultate zu den Wirkungen eines verschuldungsabhängigen Finanzausgleichs hergeleitet werden. Wenn allgemein bekannt ist, daß die betrachteten Gebietskörperschaften füreinander haften, hängt der in (3) benannte Risikozuschlag nicht mehr von $d_i/\bar{d}_i = D_i/\bar{D}_i$ ab, sondern von $\sum D_i / \sum \bar{D}_i$, also vom Verhältnis der Verschuldung *aller* Gebietskörperschaften und der kritischen *Gesamtverschuldung*. Hieraus folgt zweierlei. Erstens ist der nach (5) berechnete *gleichgewichtige* Schuldenstand für jede Gebietskörperschaft höher als in einer Finanzverfassung ohne gegenseitige Haftung. Zweitens ist die Wirkung auf die individuelle Verschuldungsneigung für große und kleine Gebietskörperschaften *asymmetrisch*. Eine kleine Gebietskörperschaft, deren Anteil an der Gesamtverschuldung gering ist, muß praktisch keinen Risikozuschlag befürchten, wenn sie ihren Schuldenstand beispielsweise verdoppelt. Anders liegen die Dinge aus Sicht einer großen Gebietskörperschaft, deren eigener Schuldenstand sich merklich auf den gemeinschaftlichen Schuldenstand auswirkt.

Die beiden beschriebenen Wirkungen verschärfen sich, wenn neben der gegenseitigen Haftung ein Finanzausgleich vorgesehen wird, der Länder mit vergleichsweise hohem Schuldenstand begünstigt. Die gute Absicht einer derartigen Begünstigung ist wohl, den Haftungsfall erst gar nicht eintreten zu lassen, aber ihre objektive Wirkung besteht darin, daß der primäre Budgetüberschuß nach Finanzausgleich mit steigendem Schuldenstand zunimmt, ebenso natürlich der kritische Schuldenstand des betreffenden Landes. Anders ausgedrückt bedingen Zahlungen aus dem Finanzausgleich, die an die Verschuldungsquote geknüpft sind, eine Lockerung der Budgetbeschränkung.

Zusammenfassend ergibt sich aus diesen Überlegungen folgendes: Erstens wird die Verschuldung der Gebietskörperschaften in einem System mit gegenseitiger Haftung *höher* sein als bei einem Haftungsausschluß. Zweitens muß man erwarten, daß die Verschuldung *kleiner* Gebietskörperschaften *überproportional* zunimmt, weil diese aus naheliegenden Gründen viel eher auf Beistand durch die anderen hoffen können und weil sich ihre Verschuldung nur in geringem Umfang auf die Kreditwürdigkeit der Haftungsgemeinschaft auswirkt. Deshalb sind vor allem bei diesen kleinen Gebietskörperschaften vorsätzliche oder fahrlässige Bankrotte zu erwarten.

Unter diesem Blickwinkel erscheint die Tatsache, daß mit Bremen und dem Saarland zwei der *kleinsten* Bundesländer in finanzielle Bedrängnis gekommen sind, kaum als bloßer Zufall. Ein Land wie Nordrhein-Westfalen könnte jedenfalls

nicht hoffen, vom Bund verschuldungsabhängige Zuweisungen von über einem Drittel seiner Steuereinnahmen zu erhalten. Die aktuelle Finanzpolitik Brandenburgs oder Berlins läßt erwarten, daß derartige Unterstützungen in Deutschland künftig eine zunehmend wichtige Rolle spielen werden.

Ähnliches gilt für *Europa*. Zwar sieht der Maastrichter Vertrag in Art. 104b einen Haftungsausschluß für die Verbindlichkeiten der Mitgliedstaaten vor, aber an einer wörtlichen Interpretation dieses Vertragspunktes sind aus mehreren Gründen Zweifel angebracht. Erstens enthält der Wortlaut des Art. 109 GG eine ähnliche Festlegung, die vom Bundesverfassungsgericht inzwischen in ihr Gegenteil verkehrt wurde, und spätestens seit dem *Bosman-Urteil* wissen wir, daß auch die vom Europäischen Gerichtshof gelegentlich betriebene Rechtsfortbildung zu Ergebnissen führen kann, die von den Mitgliedstaaten ursprünglich nicht beabsichtigt waren. Zweitens enthält aber schon der Maastrichter Vertrag selbst mit Art. 103a II eine Klausel, mit der eine gegenseitige Beistandspflicht zumindest angedeutet wird und die wie folgt lautet:

Is ein Mitgliedstaat aufgrund außergewöhnlicher Ereignisse, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht, so kann der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission beschließen, dem betreffenden Mitgliedstaat unter bestimmten Bedingungen einen finanziellen Beistand zur gewähren. Sind die gravierenden Schwierigkeiten auf Naturkatastrophen zurückzuführen, so beschließt der Rat mit qualifizierter Mehrheit.⁴¹

Weil Satz 2 auf Naturkatastrophen rekurriert, folgt im Umkehrschluß, daß die in Satz 1 gemeinten Ereignisse *anderer* Art sind. Die Maßnahmen der Ende 1995 amtierenden italienischen Regierung Dini, die sich ersichtlich um eine Konsolidierung der Staatsfinanzen bemühte und die keinesfalls für den Schuldenstand Italiens verantwortlich zu machen war, könnten möglicherweise unter den Satz 1 subsumiert werden. In diesem Fall würde manch argloser Nichtjurist beruhigt feststellen, daß Beistandsmaßnahmen nach Satz 1 Einstimmigkeit erfordern. Ob hiermit eine Haftung wirksam ausgeschlossen ist, wird aber erst die künftige Rechtsprechung ergeben. Wendet der Europäische Gerichtshof die Lehre vom Verwaltungsermessen an, das sich in bestimmten Fällen auf Null verdichten kann (und damit kein Ermessen im umgangssprachlichen Sinn mehr ist), so könnte der Rat durchaus zur Zustimmung verurteilt werden. Dies wäre nur eine konsequente Durchführung des Bundesgedankens. Bei einem allgemeinen Übergang zum Mehrheitsprinzip würde die Zustimmung davon abhängen, ob eine Mehrheit von Mitgliedstaaten selbst gegenwärtig oder künftig auf Beistandsmaßnahmen hofft.

Zusammengefaßt steht zu erwarten, daß sowohl auf deutscher als auch auf europäischer Ebene der Bedarf an gegenseitigem finanziellen Beistand künftig zunehmen wird. Die Anreize der einzelnen Gebietskörperschaften, die durch vorsätzlichen Konkurs ein „soft budget constraint“ erlangen, lassen keine andere Prognose

⁴¹ Vertrag über die Europäische Union (Maastricht-Vertrag). 2. Auflage München 1993, Art. 103a II.

zu, denn es wäre ein fundamentales Mißverständnis zu denken, daß die regionalen Regierungen bei unsolider Haushaltspolitik von ihren Wählern sanktioniert würden. Bei rationalem Wählerverhalten ist genau das Gegenteil richtig, weil die Leistungen an Einwohner einer Region eine wachsende Funktion des Verschuldungsgrades sind. Rationale Bürger müßten diesen Zusammenhang erkennen, und die wohlwollende Haltung der bremischen und saarländischen Wähler gegenüber ihren Landesregierungen bestätigt diese Einschätzung. Analog ist nicht erkennbar, warum ein belgischer Staatsbürger seiner Regierung eine Bankrottspolitik verübeln sollte, wenn nach Vollendung der politischen und der Währungsunion die anderen Mitgliedstaaten zum Beistand verpflichtet sind. Schließlich bedeutet die Bankrottspolitik aufgrund der dadurch verursachten Zuweisungen einen insgesamt höheren Barwert an Staatsleistungen für die belgischen Bürger.

3.5. Zwischenergebnis

In diesem Abschnitt wurde unter verschiedensten Gesichtspunkten geprüft, ob ein Finanzausgleich nach deutschem Vorbild effizienztheoretisch begründbar ist. Es zeigte sich, daß dies nicht der Fall ist und daß die bestehende Theorie auch keinerlei Anhaltspunkte gibt, wie ein effizienzorientierter europäischer Finanzausgleich zu gestalten wäre. Die in der Literatur geläufigen Argumente (externe Effekte, Ausgleich spezifischer Nachteile) erscheinen als bloße Bemäntelung einer politisch gewollten Umverteilung. Die *Effizienzwirkungen* des Finanzausgleichs sind zwar gewaltig, gehen aber in die falsche Richtung. Sie bestehen in einer Zementierung ineffizienter Strukturen und in der Schaffung von Fehlanreizen. Manche Elemente des deutschen Regelwerks, wie beispielsweise die Einwohnerveredlung für die Stadtstaaten, werden wohl nicht in den europäischen Finanzausgleich eingehen, bei anderen aber, insbesondere bei den besonders bedenklichen Subventionen für bankrotte Regionen, erscheint dies sehr wahrscheinlich.

4. Finanzausgleich im Dienste der Distribution

Mit Distribution ist im folgenden die *personale Einkommensverteilung* gemeint, also die Verteilung der Einkommen auf individuelle Personen. Während der Finanzausgleich in Abschnitt 3 im Zusammenhang mit einer *freien Marktwirtschaft* diskutiert und hinsichtlich seiner Effizienzwirkungen analysiert wurde, geht es nun um das Problem, ob sich ein Finanzausgleich durch die Notwendigkeit der Redistribution in der *sozialen Marktwirtschaft* rechtfertigen läßt. In der Literatur ist diese Frage eher am Rande erörtert worden⁴². Ihre Beantwortung setzt zunächst

⁴² Vgl. aber Pauly, M. (1973) Redistribution as a Local Public Good. *Journal of Public Economics* 2, S. 35-58. Wildasin, D. (1991) Income Redistribution in a Common Labour Market. *American Economic Review* 81, S. 757-774.

eine weitere Fassung des Begriffs „Finanzausgleich“ voraus. Traditionell versteht man hierunter entweder Zahlungen zwischen Gebietskörperschaften der gleichen Ebene oder vertikale Zahlungen (beispielsweise vom Bund an die Länder) mit horizontalem Effekt. Ich schlage hierfür den Begriff *expliziten* Finanzausgleich vor.

Im Sozialstaat werden proportionale oder progressive Steuern auf die Einkommensentstehung, das Vermögen oder die Einkommensverwendung erhoben und einkommensabhängige Transfers geleistet. Dieses Steuer-Transfer-System personaler Umverteilung erzeugt notwendig *interregionale* Seiteneffekte, sofern Arme und Reiche nicht vollkommen gleichmäßig im Raum verteilt sind. Hierfür erscheint der Begriff *impliziter* Finanzausgleich passend. Ein derartiger impliziter Finanzausgleich existiert nicht, wenn die personale Umverteilung gänzlich den Regionen überantwortet wird, wohl aber, wenn sie zu den Aufgaben des Zentralstaats gehört. Die Frage nach der Sinnhaftigkeit eines Finanzausgleichs im Dienste der Distribution ist deshalb gleichbedeutend mit der Frage, ob die personale Umverteilung bei den Regionen oder beim Sozialstaat liegen sollte.

Eine Antwort hierauf fällt nicht leicht. Alle problemrelevanten Aspekte lassen sich anhand eines Modells verdeutlichen, in dem es nur zwei Typen von Haushalten gibt, nämlich arme Arbeitslose und reiche Arbeitnehmer. m_i sei die Zahl der in Region i lebenden Armen bzw. Arbeitslosen und n_i die Zahl der dort lebenden Reichen bzw. Arbeitnehmer. Jeder Arme erhalte einen *Transfer* b_i , und jeder Reiche zahle die Steuer τ_i . Jede Region schließlich hat ihren Sozialetat in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen:

$$(7) \quad \text{Regionale Sozialpolitik: } \tau_i \cdot n_i = b_i \cdot m_i.$$

Einen Vorteil regionaler Sozialpolitik könnte man nun darin erblicken, daß jede Region die ihr optimal erscheinende *Umverteilungspolitik* (τ_i , b_i) unter der Nebenbedingung (7) wählen kann. Allerdings stimmt dieses vorteilhafte Bild nur unter der sehr einschränkenden Annahme, daß die räumliche Verteilung der Individuen gegeben ist, Arme und Reiche also vollständig immobil sind. Unterstellt man umgekehrt vollständige Mobilität, dann wirft die regionale Sozialpolitik zwei verschiedene Probleme auf:

Erstens verzerren unterschiedliche Steuersätze die Standortentscheidung der Reichen. Mit $f(n_i)$ als regionalen Produktionsfunktionen ist $f'(n_i) = \text{const.}$ in i die Bedingung für eine effiziente Standortwahl: die Grenzproduktivität sollte in allen Regionen gleich sein. Werden die Reichen zum Grenzprodukt entlohnt und maximieren sie ihr Nettoeinkommen, dann gilt im Wanderungsgleichgewicht $f'(n_i) - \tau_i = \text{const.}$ in i , so daß abweichende regionale Steuersätze eine ineffiziente Standortwahl bedingen würden.

Zweitens haben Wanderungsbewegungen Einfluß auf die sozialpolitische Entscheidung selbst. Bei der Wahl ihrer Umverteilungspolitik (τ_i , b_i) muß jede Region bedenken, daß eine Zunahme des Steuersatzes Abwanderungen der Reichen und

eine Zunahme des Transfers Zuwanderungen der Armen auslöst. Wegen dieser fiskalischen Externalität wählt jede Region im Nash-Gleichgewicht einen geringeren Umverteilungsgrad als im Fall immobiler Individuen.

Aus diesen Gründen entschließt man sich häufig zu einer einheitlichen Umverteilungspolitik (τ , b), die bei asymmetrischer räumlicher Verteilung der Individuen einen impliziten Finanzausgleich erfordert⁴³.

$$(8) \quad \text{Impliziter Finanzausgleich: } s_i = \tau \cdot n_i - b \cdot m_i.$$

Unter der Annahme, daß die Summe der impliziten Zuweisungen s_i verschwindet, müssen der einheitliche Steuersatz τ und der einheitliche Transfer b so gewählt werden, daß die *bundesweite Budgetbeschränkung* $\tau \cdot \sum n_i = b \cdot \sum m_i$ erfüllt ist. Weil die einheitliche Umverteilungspolitik keine Wanderungsbewegungen induziert, werden aller Voraussicht nach höhere Werte für den Steuersatz und den Transfer angesetzt als im Fall der regionalen Sozialpolitik, bei der sich die Regionen gegenseitig auf ein geringes Umverteilungsniveau herunter konkurrieren.

Aufgrund des letztgenannten Arguments halten Teile der Literatur die Vorteilhaftigkeit einer bundesweit einheitlichen Sozialpolitik, verbunden mit einem impliziten Finanzausgleich, für selbstevident. Wasserdicht ist dieses Argument freilich nicht. Man stelle sich beispielsweise vor, daß alle Individuen risikoneutral wären und das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen mit steigendem Umverteilungsgrad sinkt. Unter dem *veil of ignorance* würde sich die verfassungsgebende Versammlung jeglicher Umverteilung enthalten, weil niemand weiß, ob er zu den Armen oder zu den Reichen gehören wird und weil es bei Risikoneutralität rational ist, den Erwartungswert des künftigen Einkommens zu maximieren. Ex post aber wird eine Umverteilung demokratisch beschlossen, sofern die Armen zahlreicher als die Reichen sind. Ein Nash-Gleichgewicht mit vergleichsweise geringem Umverteilungsgrad würde in diesem Fall eine Effizienzverbesserung bewirken. Der Umstand, daß empirische personale Einkommensverteilungen meist rechtsschief sind, spricht für die Relevanz dieses Falls.

In bezug auf die Bundesrepublik Deutschland läßt sich jedenfalls feststellen, daß das Gros der Maßnahmen zur personalen Umverteilung auf der zentralstaatlichen Ebene angesiedelt ist. Dies gilt zunächst für die Gesetzliche Rentenversicherung und die Bundesanstalt für Arbeit, seit Einführung des Risikostrukturausgleichs auch für die Gesetzliche Krankenversicherung. Die wichtigsten Geldleistungen – Kindergeld, Wohngeld, Leistungen nach dem Bundesausbildungsförde-

⁴³ Eine Alternative hierzu stellt der von Schwager diskutierte *Administrative Föderalismus* dar, bei dem bundesweit einheitliche Gesetze gelten, die von den Ländern verschieden ausgeführt werden. Aufgrund ihrer starken Stellung im Verwaltungsverfahren können die Länder die Wirkung eines gegebenen Bundesgesetzes durch Zufallsprozesse (z. B. Entdeckungswahrscheinlichkeit bei Steuerhinterziehung oder Sozialmißbrauch) beträchtlich modifizieren. Siehe Schwager, R. (1995) Redistribution and Administrative Federalism. Diskussionspapier Universität Magdeburg.

runnungsgesetz – werden überwiegend vom Bund finanziert. Allein die von den Kommunen zu zahlende Sozialhilfe bildet eine quantitativ kaum ins Gewicht fallende Ausnahme. Die Sätze der auf personale Umverteilung abzielenden Steuern, also Einkommensteuer, Erbschaftsteuer und Vermögensteuer, sind wiederum bundesweit einheitlich. Aufgrund der regional verschiedenen Pro-Kopf-Einkommen, der ebenso stark streuenden Arbeitslosenquoten usw. dürften diese gesamtstaatlichen Instrumente personaler Umverteilung im Nebeneffekt eine ausgeprägte regionale Nivellierung zeitigen. Es ist deshalb erstaunlich, daß über diesen *impliziten* Finanzausgleich kaum statistische Angaben existieren. Allein die West-Ost-Transfers sind ausführlich dokumentiert⁴⁴, über etwaige Süd-Nord-Transfers und dergleichen liegen keine ähnlich umfassenden Studien vor.

Andererseits zeigt sich in Europa momentan noch ein anderes Bild, weil die Mitgliedstaaten bei den direkten Steuern und Leistungsgesetzen weitgehend autonom verfahren und kein überstaatlicher Finanzausgleich nach dem Muster der Gleichung (8) existiert. Im Zuge eines weiteren europäischen Zusammenwachsens wird die interregionale Mobilität allerdings zunehmen. In diesem Fall wäre eine Harmonisierung der Umverteilungspolitik, verbunden mit einem impliziten Finanzausgleich der oben beschriebenen Art, aus Effizienzgründen angezeigt⁴⁵. Indes ginge damit ein Verlust an regionaler Autonomie einher, und der Grad personaler Umverteilung würde langfristig zunehmen. Ob diese distributionspolitische Nebenwirkung wünschbar ist, kann aufgrund der obigen Argumente nicht leicht entschieden werden.

5. Schlußfolgerungen

Nach dieser langen Reise durch das „Pro und Contra Finanzausgleich“ empfiehlt sich ein abschließendes Resümee. Weil an nicht zu Ende gedachten Begründungen für den Finanzausgleich wahrlich kein Mangel besteht, hofft der Autor oben verdeutlicht zu haben, daß die Rechtfertigung dieses Instruments in Wirklichkeit sehr schwierig ist. Der *explizite Finanzausgleich* in Form horizontaler Transfers zwischen den Regionen, der angeblich verschiedenste Effizienzprobleme bereinigen soll, hält keiner vernünftigen ökonomischen Überprüfung stand. Eine Ausnahme bildet lediglich der rasche Infrastrukturaufbau in den neuen Bundesländern, der jedoch auf ein singuläres, sich kaum wiederholendes Ereignis folgte. Ein *impliziter Finanzausgleich*, der nicht eigentlich auf regionale, sondern auf personale Umverteilung zielt, erscheint bei hohem Umverteilungsgrad vertretbar, setzt jedoch die

⁴⁴ Eine genaue Analyse der West-Ost-Transfers bieten Boss, A./Rosenschon, A. (1995) Öffentliche Finanzen im Dienste der deutschen Einheit – Bestandsaufnahme, Bewertung und wirtschaftspolitische Überlegungen. Kieler Arbeitspapiere Nr. 117.

⁴⁵ Siehe hierzu auch Homburg, St./Richter, W.F. (1993) Harmonizing Public Debt and Public Pension Schemes in the European Community. Journal of Economics, Suppl. 7, S. 51-63.

Verlagerung sozialpolitischer Entscheidungskompetenz auf die zentralstaatliche Ebene voraus.

Beurteilt man die Frage, warum ein Finanzausgleich in Deutschland existiert und in Europa künftig existieren wird, ganz nüchtern, so muß man die Hauptursache in der Tatsache sehen, daß eine Mehrheit von Staaten oder Ländern vom Finanzausgleich profitiert und folglich hierfür eintritt. Auch bei symmetrischer Finanzkraftverteilung läßt sich ein (unter Umständen kompliziertes oder progressives) Umverteilungsschema finden, das die Zustimmung der Mehrheit erheischt. Möglichkeiten zur Ausbeutung einer Minderheit von Staaten oder Ländern bestehen insbesondere, wenn der Zusammenhang zwischen Stimmengewicht und Bevölkerung nicht proportional ist. In diesem Fall ist das Verhandlungsgleichgewicht dadurch charakterisiert, daß nicht nur von reichen zu armen Regionen, sondern vor allem von großen zu kleinen Regionen umverteilt wird. Empirische Belege für diese Behauptung wurden oben sowohl für den deutschen als auch für den noch rudimentären europäischen Finanzausgleich beigebracht.

Insgesamt lassen sich die Hauptergebnisse folgendermaßen zusammenfassen. Erstens kann ein allokativ unsinniger Finanzausgleich, den unter dem *veil of ignorance* niemand beschließen würde, ein stabiles Verhandlungsgleichgewicht abgeben. Zweitens wird der Bedarf an Beistandsleistungen infolge vorsätzlichen oder fahrlässigen Bankrotts voraussichtlich zunehmen, und zwar sowohl in Deutschland als auch in Europa. Denn eine solche Politik ist für die bankrotte Region, insbesondere wenn es sich um eine kleine Region handelt, individuell rational. Drittens bedingt die zunehmende Mobilität in Europa vermutlich eine distributionspolitisch motivierte Zunahme zwischenstaatlicher Transfers. Weil Deutschland sowohl ein relativ reicher als auch der größte Mitgliedstaat der Europäischen Union ist, wird Deutschland im europäischen Finanzausgleich auf jeden Fall verlieren und sicher der mit Abstand größte Zahler sein. Es stünde der deutschen Finanzpolitik gut an, sich hierauf durch Leistungskürzungen oder Steuererhöhungen beizeiten einzustellen.

Literatur

- Barro, R.J. / Sala-i-Martin, X. (1995): *Economic Growth*. New York.
- Bergstrom, T.C. / Goodman, R.P. (1973): Private Demands for Public Goods. *American Economic Review* 63, S. 280 - 296.
- Boadway, R. / Flatters, F. (1981): The Efficiency Basis for Regional Employment Policy. *Canadian Journal of Economics* 14, S. 58 - 77.
- Borcharding, T.E. / Deacon, R.T. (1972) The Demand for Services of Non-federal Governments. *American Economic Review* 62, S. 891 - 901.
- Boss, A. / Rosenschon, A. (1995): Öffentliche Finanzen im Dienste der deutschen Einheit – Bestandsaufnahme, Bewertung und wirtschaftspolitische Überlegungen. Kieler Arbeitspapiere Nr. 117.

- Braid, R.M.* (1991): The Locations of Congestable Facilities in Adjacent Jurisdictions. *Regional Science and Urban Economics* 21, S. 617 - 626.
- Bundesverfassungsgericht* (1986): Entscheidung vom 24. 06. 1986. In: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 72, S. 330 - 436.
- Domar, E.D.* (1944): The ‚Burden of the Debt‘ and the National Income. *American Economic Review* 34, S. 798 - 827.
- EU-Referenten* (1995): Finanzbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland zur Europäischen Union. Bericht der Arbeitsgruppe der EU-Referenten der Länderfinanzressorts an die Finanzministerkonferenz, vervielfältigtes Manuskript.
- Grossekettler, H.* (1995): Koordinationsprobleme in der Europäischen Finanzpolitik. Universität Münster, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 218.
- (1995): Öffentliche Finanzen. In: Bender, D. et al.: *Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*. 6. Auflage München.
- Heinemann, F.* (1994): Verschuldungsanreize in der Wirtschafts- und Währungsunion. ZEW Discussion Paper 94 - 02, Universität Mannheim.
- Henderson, J.V.* (1974): The Sizes and Types of Cities. *American Economic Review* 64, S. 640 - 656.
- Hildenbrand, W.* (1981): Short-Run Production Functions Based on Microdata. *Econometrica* 49, S. 1095 - 1125.
- Hochman, O./Pines, D./Thisse, J.-F.* (1995): On the Optimal Structure of Local Governments. *American Economic Review* 85, S. 1224 - 1240.
- Homburg, St.* (1993): Eine Theorie des Länderfinanzausgleichs: Finanzausgleich und Produktionseffizienz. *Finanzarchiv N.F.* 50, S. 458 - 486.
- (1994): Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs. *Finanzarchiv N.F.* 51, S. 312 - 330.
- Homburg, St./Richter, W.F.* (1993): Harmonizing Public Debt and Public Pension Schemes in the European Community. *Journal of Economics, Suppl.* 7, S. 51 - 63.
- Houthakker, H.S.* (1955): The Pareto Distribution and the Cobb-Douglas Production Function in Activity Analysis. *Review of Economic Studies* 23, S. 27 - 31.
- Krugman, P.* (1993): International Finance and Economic Development. In: A. Giovannini (Hrsg.) *Finance and Development: Issues and Experience*. Cambridge.
- Lösch, A.* (1943): *Die räumliche Ordnung der Wirtschaft*. 3. Auflage 1962 Stuttgart.
- Olson, M.* (1969): The Principle of ‘Fiscal Equivalence’: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. *American Economic Review (PP)* 59, S. 479 - 487.
- Oates, W.E.* (1982): *Fiscal Federalism*. New York.
- Pfähler, W./Hofmann, U./Lehmann-Grube, U.* (1995): Infrastruktur und Wirtschaftsentwicklung. In: Oberhauser, A. (Hrsg.) *Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit III*. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. 229 / III, Berlin.

- Persky, J.* (1992): Retrospectives: Pareto's Law. *Journal of Economic Perspectives* 6, S. 181 - 192.
- Pauly, M.* (1973): Redistribution as a Local Public Good. *Journal of Public Economics* 2, S. 35 - 58.
- Peffekoven, R.* (1994): Reform des Finanzausgleichs – eine vertane Chance. *Finanzarchiv N.F.* 51, S. 281 - 311.
- Richter, W.F. / Wellisch, D.* (1993): Allokative Theorie eines interregionalen Finanzausgleichs bei unvollständiger Landrentenabsorption. *Finanzarchiv N.F.* 50, S. 433 - 458.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (1993): Jahresgutachten 1993/94. Stuttgart.
- (1995). Jahresgutachten 1995/96. Bundestagsdrucksache 13/3016..
- Schweizer, U.* (1982): Binnenwanderung und gesamtwirtschaftliche Effizienz. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 138, S. 225 - 240.
- Schwager, R.* (1995): Redistribution and Administrative Federalism. Diskussionspapier Universität Magdeburg.
- Selmer, P.* (1994): Die gesetzliche Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen. *Finanzarchiv N.F.* 51, S. 331 - 357.
- Statistisches Bundesamt* (1994): Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart.
- (1994): Statistisches Jahrbuch für das Ausland. Stuttgart.
- (o.V.): Vertrag über die Europäische Union (Maastricht-Vertrag). 2. Auflage München 1993.
- Wellisch, D.* (1995): Dezentrale Finanzpolitik bei hoher Mobilität. Tübingen.
- Wildasin, D.* (1986): Urban Public Finance. Chur.
- (1991): Income Redistribution in a Common Labour Market. *American Economic Review* 81, S. 757 - 774.

Zur regionalen Dimension der Finanzverfassung der EU – gegenwärtiger Stand und Perspektiven¹

Von *Ewald Nowotny*, Wien

1. Grundzüge der Finanzverfassung der EU

1.1. Die EU als föderales System

Unter der Finanzverfassung der EU seien alle jene vertraglichen Regelungen verstanden, die die Betrauung der Gemeinschaftsinstitutionen mit öffentlichen Aufgaben, sowie die Leistung der mit der Aufgabenerfüllung verbundenen Ausgaben und deren Bedeckung aus öffentlichen Finanzmitteln festlegen (*Genser* 1995, S. 2). In einem weiteren Sinn bezieht sich dies generell auch auf das Verhältnis zwischen den Haushalten der EU, der Mitgliedstaaten und deren nachgeordneten Gebietskörperschaften. Die Finanzverfassung ist stets in besonders engem Maß mit den politischen Strukturen eines Gemeinwesens verknüpft, bzw. reflektiert diese Strukturen. Dem entsprechend ist die Entwicklung der Finanzverfassung der Europäischen Gemeinschaft mit der politisch-ökonomischen Entwicklung der europäischen Integration verbunden.

Die wirtschaftliche Aufgabenstellung der Europäischen Gemeinschaft war – ungeachtet ihrer grundlegenden politischen Zielsetzungen – ursprünglich primär eine allokationspolitische (über die Zollunion zum Binnenmarkt). Die weitere Entwicklung der europäischen Integration führte dann zur Aufnahme (regional) verteilungspolitischer Zielsetzungen² und schließlich mit dem Plan der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) auch zur (vereinbarten, aber noch nicht realisierten) Übertragung stabilitätspolitischer Verantwortung auf die europäische Ebene.

¹ Für wertvolle Anregungen und Hinweise danke ich den Teilnehmern der Hamburger Tagung des Finanzwissenschaftlichen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik, sowie speziell meinen Kollegen Fritz Breuss und Martin Zagler.

² Art. 130a EGV: „Die Gemeinschaft entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern.

Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel, den Abstand zwischen den verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern.“

Mit dem Vertrag von Maastricht wurde jedenfalls als zentralem Punkt einer Finanzverfassung eine Kompetenzverteilung geschaffen, bei der explizit unterschieden wird zwischen einem supranationalen Bereich, bei dem der EU eigene Hoheitsrechte zukommen („1. Säule“), einem Bereich innergemeinschaftlicher Kooperation („2. und 3. Säule“) und einem von internationaler Kooperation (zumindest direkt) unberührten nationalen Bereich. Unbeschadet der konkreten staatsrechtlichen Einordnung kann die EU aus ökonomischer Sicht damit jedenfalls als föderales System unterschiedlicher hoheitlicher Entscheidungsebenen gesehen werden. Damit stellt sich die Frage nach der Finanzverfassung dieses föderalen Systems.

Erste Säule: Europäische Gemein- schaft	Zweite Säule: Gemeinsame Außen- und Sicherheits- politik	Dritte Säule: Zusammenarbeit Innen- und Außen- politik
• Zollunion und Binnenmarkt • Agrarpolitik • Strukturpolitik • Handelspolitik Neue oder geänderte Regelungen für: • Wirtschafts- und Währungsunion • Unionsbürgerschaft • Bildung und Kultur • Verbraucherschutz • Gesundheitswesen • Forschung und Umwelt • Sozialpolitik	Außenpolitik: • Kooperation, gemeinsame Standorte und Aktionen • Friedenserhaltung • Menschenrechte • Demokratie • Hilfe für Drittstaaten Sicherheitspolitik • Gestützt auf die WEU: Die Sicherheit der Union betreffende Fragen • Abrüstung • wirtschaftliche Aspekte der Rüstung • Langfristig: Europäische Sicherheitsordnung	• Asylpolitik • Außengrenzen • Einwanderungs- politik • Kampf gegen Drogenabhängigkeit • Bekämpfung von organisiertem Verbrechen • Justitielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen • Polizeiliche Zusammenarbeit
Entscheidungs- verfahren: EG-Vertrag	Entscheidungs- verfahren: Regierungs- zusammenarbeit	Entscheidungs- verfahren: Regierungs- zusammenarbeit

Abbildung 1: Die Europäische Union – die „drei Säulen“

Unter dem Aspekt der Finanzverfassung ist einerseits die Ebene des EU-Haushaltes von Interesse, andererseits die Koordinierungsfunktion der EU gegenüber den nationalen öffentlichen Haushalten.

Der Haushalt der EU ist im Zeitablauf zwar deutlich rascher gewachsen als das Bruttoinlandsprodukt seiner Mitglieder³, ist insgesamt aber vergleichsweise ge-

ring⁴ und engen rechtlichen Begrenzungen unterworfen. Die Aufgaben- und damit Ausgabenübernahme durch die EU muß vom Rat einstimmig beschlossen und von den Mitgliedsstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Bestimmungen ratifiziert werden. Die entsprechenden Ausgaben dürfen nur durch Eigenmittel finanziert werden.⁵ Sowohl Art, wie Umfang der Eigenmittel ist ebenfalls durch einstimmigen Beschluß des Rates und Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten festzulegen.⁶ Die Gesamthöhe der Eigenmittel ist bis 1999 mit maximal 1,27 % des Bruttosozialproduktes der Mitgliedstaaten limitiert (Eigenmittelpf plafonierung). Im Rahmen dieser ausgaben- und einnahmen-seitigen Begrenzung entscheidet die EU autonom über ihren Haushalt, wobei das Haushaltsverfahren selbst ein kompliziertes Zusammenspiel von Kommission, Rat und Parlament vorsieht. Entgegen dem formalen Gebot der jeweiligen Ausgeglichenheit des EU-Haushaltes (Art. 201 EGV) und dem haushaltsrechtlichen Prinzip der Vollständigkeit, gibt es nach Art. 235 EGV auch Einnahmen aus Anleihen und Darlehensaufnahme, die nicht im EU-Haushalt aufscheinen⁷. Die quantitative Bedeutung dieser direkten Darlehensaufnahme ist jedoch gering.

Die Koordinierungsfunktion im Rahmen der Finanzverfassung der EU kann aufgrund eigener Hoheitsrechte erfolgen und damit bindende Wirkung haben oder sich auf Ansätze der freiwilligen Kooperation beschränken. Dabei kann zwischen einer Ebene der makroökonomischen Koordinierung und einer Ebene der strukturellen Koordinierung unterschieden werden.

Die strukturelle Ebene bezieht sich vor allem auf den Bereich staatlicher Beihilfen und Formen der Steuerharmonisierung. Vertraglich vereinbarte Angleichungen erfolgten hier speziell im Rahmen des Binnenmarktprogrammes. Im übrigen gilt für steuerpolitische Entscheidungen im Rahmen der EU das Prinzip der Einstimmigkeit, so daß weitergehende Harmonisierungen nicht (direkt) als Folge politischer Entscheidungen, sondern über wettbewerbsbestimmte Anpassungen erfolgen. Auf entsprechende Probleme wird in Abschnitt 6 eingegangen.

Hinsichtlich der makroökonomischen Koordinierung der Finanzpolitik wurde nach einzelnen Vorläufern im Rahmen der EWG ein erster formaler Schritt mit der Konvergenzrichtlinie 1974 gesetzt. Grundlage war das Bemühen, so wie im natio-

³ 1980/1993 (1985/1994) sind die Ausgaben der EU um 294 (267) Prozent gewachsen, der Anstieg des nominellen BIP bezogen auf den jeweiligen Mitgliederstand (Süd-Erweiterung 1981!) beträgt dagegen 154 (79) Prozent.

⁴ Die Gesamtausgaben der EU beliefen sich 1995 auf 1,21 % des EU-Bruttosozialproduktes, das entspricht dem Eigenmittelpf plafond 1995 als Gesamtobergrenze aller Eigenmittel der Gemeinschaft.

⁵ Art 201 EGV, sowie der mit dem Maastricht-Vertrag neu eingeführte Art. 201 a EGV.

⁶ Derzeit bestehen folgende Arten von Eigenmitteln: Agrar-Abschöpfungen und sonstige Agrarabgaben; Zölle; Mehrwertsteueranteil (maximal 1,4 % einer einheitlichen MwSt-Bemessungsgrundlage); BSP-Beitrag.

⁷ Für eine detaillierte Darstellung siehe R. Caesar (1992, S. 115 ff.), sowie *Wissenschaftlicher Beirat beim BMW* (1994), S. 50 ff.

nalen Bereich⁸, auch auf internationaler Ebene die Nachfragewirkungen der einzelnen öffentlichen Haushalte aufeinander abzustimmen. Die fehlende rechtliche Verbindlichkeit, wie auch der abrupte Wechsel der makroökonomischen Rahmenbedingungen (Ölschocks) führten dazu, daß diese Richtlinie ohne größere praktische Relevanz blieb.

Die neuere Diskussion zu Fragen einer fiskalpolitischen Koordinierung entstand in Zusammenhang mit der Konzipierung eines europäischen Systems fester Wechselkurse, zunächst in bezug auf das EWS und dann in bezug auf die WWU. Der die WWU vorbereitende Delors-Report (1989) hatte noch für eine enge Koordinierung der Fiskalpolitik, bis hin zum Aufstellen bindender Budgetregeln als Voraussetzung für eine Währungsunion plädiert. Die Stellungnahme der EG-Kommission (1990) selbst und auch der Maastricht-Vertrag begnügen sich mit der Festlegung fiskalischer Aufnahmebedingungen in Form der Konvergenzkriterien. Weiterwirkende bindende Budgetregeln werden für eine Währungsunion als nicht (unmittelbar) erforderlich betrachtet. Als wesentliche Gründe werden dafür angeführt, daß der fehlende Zugriff zu Notenbankfinanzierung und der Ausschluß einer finanziellen Beistandsverpflichtung (no-bail-out-Klausel) notwendigerweise zu höherer fiskalischer Disziplin führen werden. Darüber hinaus würde eine „exzessive“ Verschuldung von den Finanzmärkten als Bonitätsrisiko eingestuft und mit höheren Zinssätzen sanktioniert werden. Allerdings besteht nach Art. 109e EGV die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Vorlage mehrjähriger Konvergenzprogramme, die die Gesamtheit der öffentlichen Haushalte – Bund, Länder und Gemeinden – umfassen müssen. Darauf aufbauend gibt es das Verfahren gegen „übermäßige Defizite“ nach Art. 104c EGV und dem ergänzenden „Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit“. Danach kann der EU-Rat auf Basis eines Berichtes der EU-Kommission mit qualifizierter Mehrheit das Defizit eines Mitgliedstaates als „übermäßig“ im Sinne der Maastricht-Kriterien einstufen und Empfehlungen zur Defizitreduktion beschließen⁹.

Tatsächlich gibt es in der Finanzverfassung der meisten föderalen Staaten (z. B. USA, Bundesrepublik Deutschland) keine zwingenden Budgetregelungen (eine Ausnahme stellt z. B. Australien dar, siehe *Eichengreen, v. Hagen* 1995). Insbesondere bestehen in der Regel keine festen Verschuldungsbegrenzungen für die Landesebene¹⁰, vielfach allerdings für die Gemeindeebene. Hinsichtlich der makro-

⁸ Vgl. die entsprechenden konjunkturpolitischen Koordinierungsmechanismen im deutschen „Stabilitätsgesetz“ (StWG), 1967.

⁹ Ab der dritten Stufe der WWU sind diese Empfehlungen auch mit Sanktionen verbunden, die vom Rat (bei Erfordernis einer 2/3-Mehrheit) gegenüber Mitgliedstaaten der WWU verhängt werden können, wobei diese Sanktionen bis zur Erlegung unverzinsten Einlagen bei der EU und Verhängung von Strafzahlungen gehen können. Darüber hinaus gibt es Diskussionen über einen mit der WWU verbundenen „Stabilitätspakt“, der „Normaldefizite“ unter 3 % BIP und Sanktionen bei Überschreiten der 3 %-Grenze vorsehen soll.

¹⁰ Die Verschuldungsbegrenzungen, die in einer großen Zahl amerikanischer Bundesstaaten bestehen, wurden autonom, nicht zentralistisch gesetzt und sind allokativ, bzw. gesellschaftspolitisch, aber nicht stabilisierungspolitisch begründet (*Corsetti, Roubini*, 1996).

ökonomischen Auswirkungen sind freilich die unterschiedlichen finanziellen Gewichtungen der einzelnen Akteure zu bedenken. In den USA und in Deutschland ist das finanzielle Gewicht selbst großer Einzelstaaten im Verhältnis zur finanziellen Bedeutung des öffentlichen Sektors insgesamt (unter Einschluß des Zentralstaates) relativ gering. In der WWU kann dagegen bei geringer fiskalischer Bedeutung des EU-Bundeshaushaltes die gesamtwirtschaftliche Wirkung der Fiskalpolitik deutlich stärker vom Verhalten eines einzelnen Mitgliedstaates bestimmt sein. Ob hier eine entsprechende Sensitivität der Märkte¹¹, bzw. eine entsprechend hohe Zinselastizität der einzelnen nationalen öffentlichen Haushalte und das Vertrauen auf Einhaltung der no-bail-out-Klausel als Disziplinierungsmechanismen ausreichen, ist ungewiß¹². Umgekehrt können aus dem Fehlen fiskalpolitischer Koordinierungsformen auch Ineffizienzen in bezug auf die Erfüllung der Stabilisierungsfunktion des öffentlichen Sektors entstehen (siehe unten).

Insgesamt gibt es jedenfalls eine Vielzahl von Gründen, die für eine zunehmende Rolle makroökonomischer Aspekte im Rahmen der Finanzpolitik im Bereich der EU sprechen, sei es durch ein stärkeres Gewicht des EU-Haushaltes, sei es durch engere Koordinierungsverfahren gegenüber den nationalen Haushalten. Damit gewinnt auch die Form der entsprechenden Entscheidungsprozesse auf EU-Ebene wachsende Bedeutung.

Sieht man föderale Systeme (auch) als Instrumente des (auf die Gliedstaaten bezogenen) Minderheitenschutzes, betreffen Fragen der Entscheidungsprozesse zum einen Kompetenzabgrenzungen zwischen Zentralstaat und Teilstaaten, zum anderen die Formen der Mitwirkung bei Entscheidungsprozessen auf zentraler Ebene. So sehen die meisten Staaten mit Zwei-Kammer-Systemen in der Legislative (wie Deutschland, USA) in einer Kammer (am deutlichsten im US-Senat) eine im Verhältnis zu ihrem Bevölkerungsanteil privilegierte Vertretung der kleinen Teilstaaten vor. In der EU erfolgt diese Differenzierung im Verhältnis von Europäischem Parlament, wo die einzelnen Staaten nach ihrem Bevölkerungsanteil vertreten sind, Rat (gewichtete Stimmverhältnisse) und Kommission (große Staaten 2, kleine Staaten 1 Mitglied).

Bei der 1996 begonnenen Regierungskonferenz zur Neuordnung der institutionellen Grundlagen der EU spielt die Frage der entsprechenden Gewichtungen eine erhebliche Rolle. Bei Ausweitung der Bereiche, wo Entscheidungen mit einfacher oder qualifizierter Mehrheit getroffen werden können (und demnach keine Vetomöglichkeit eines einzelnen Staates besteht), gewinnt die Frage der regionalen Stimmverteilung speziell im Europäischen Rat erheblich an Bedeutung. Bei Wei-

¹¹ Die Zinsunterschiede in bezug auf vergleichbare Schuldtitel von Staaten, bzw. Provinzen betrugen im Durchschnitt 1994/95 in den USA etwa 40, in Kanada etwa 50 Basispunkte und sind damit deutlich geringer als zwischen den Staaten der EU, wo sich allerdings eine zunehmende Reduzierung des yield spread zwischen den prospektiven WWU-Mitgliedern feststellen läßt (Hoeller et al., 1996).

¹² Zur entsprechend umfangreichen Diskussion siehe u. a. A. Herrmann et al. (1992, S. 38 ff.).

terführung der bisherigen Strukturen könnte sich dabei speziell im Fall einer Erweiterung der EU ein deutlicher Verlust in der relativen Abstimmungsmacht (z. B. Blockierungsmöglichkeit) der großen Staaten gegenüber Koalitionen von kleinen Staaten ergeben. Vonseiten der großen Mitgliedstaaten erfolgten daher Vorstöße, die Stimmgewichtung im EU-Rat stärker an den regionalen Bevölkerungsanteilen zu orientieren.

Damit in Zusammenhang steht auch das Verhältnis zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern, auf das in Abschnitt 5.3 eingegangen werden wird. Je nach Stimmverteilung und Mehrheitsanforderungen könnten sich für die „Nettoempfänger“ Möglichkeiten ergeben, Entscheidungen zu Lasten der Nettozahler zu treffen und damit die regionalen Umverteilungswirkungen im Rahmen der EU-Finanzverfassung zu bestimmen.

1.2. Finanzverfassung und Subsidiaritätsprinzip

Grundlage der föderalen Struktur der EU ist das mit dem Maastricht-Vertrag in das Gemeinschaftsrecht eingeführte Subsidiaritätsprinzip. Der entsprechende Artikel 3b EGV lautet:

- (1) Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig.
- (2) In 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 Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.
- (3) Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrages erforderliche Maß hinaus.

Das Subsidiaritätsprinzip als gesellschaftspolitisches Ordnungsprinzip beruht auf einer langen geistesgeschichtlichen Tradition. Auch bei der Diskussion des Subsidiaritätsprinzips als Gestaltungsprinzip des europäischen Finanzföderalismus ist es notwendig, die vielfältigen Dimensionen dieses Prinzips zu berücksichtigen. Von spezieller Relevanz sind dabei folgende Aspekte:¹³

- Bezugsrahmen: Das Subsidiaritätsprinzip regelt zum einen das Verhältnis zwischen Staat und Einzelnem in dem Sinn, daß der öffentliche Sektor keine Aufgaben übernimmt, die von Privaten erfüllt werden können. Dieser Ansatz liegt der Analyse von H.-W. Sinn in diesem Band zugrunde. Zum anderen stellt das Subsidiaritätsprinzip auch eine Organisationsnorm innerhalb des öffentlichen Sektors im Sinn einer Präferenz für die jeweils „bürgernächste“ Ebene dar. Dies ist

¹³ Vgl. dazu *Wissenschaftlicher Beirat beim BM für Wirtschaft*, 1994, *Mittendorfer* 1995, *Heinemann* 1995, *Gerken* 1995.

der im EGV angesprochene Aspekt, der den Überlegungen dieses Beitrages zugrunde liegt.¹⁴

- Zielkonflikte: Zwischen dem Subsidiaritätsprinzip als Eingriffsbegrenzung für überregionale Ebenen und anderen gesellschaftspolitischen Prinzipien können Zielkonflikte von erheblicher wirtschaftspolitischer Relevanz bestehen. Am deutlichsten wird dies bei Akzeptieren eines für ein föderales System geltenden regionalen Solidaritätsprinzips, wie es in Art. 130a ff. EGV postuliert ist (siehe Fußnote 1). Keinen Zielkonflikt zwischen Solidarität und Subsidiaritätsprinzip stellt dagegen die gegenseitige Beistandspflicht nach Art. 103a EGV dar.¹⁵ Hier handelt es sich – bei strenger Interpretation und der Annahme international gleicher Risikoaversion – nicht um Umverteilungs-, sondern um Versicherungsinstrumente, die im Sinn der Risikostreuung für ihre Wirksamkeit notwendiger Weise eines über den einzelnen Nationalstaat hinausgehenden Rahmens bedürfen.
- Entscheidungstheoretische Aspekte: Das Subsidiaritätsprinzip kann auch als Wettbewerbsprinzip interpretiert werden. Analog zum Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs besteht eine grundlegende Präferenz für kleinere Anbieter, größere Einheiten werden zugelassen, die Beweislast für größere Effizienz liegt aber bei ihnen. Die Präferenz für „möglichst vollkommenen“ Wettbewerb zwischen Regionen, bzw. Einzelstaaten kann auf verschiedenen Begründungen beruhen. Aus polit-ökonomischer Sicht zentral ist für ein dem Subsidiaritätsprinzip entsprechendes föderales System das Konzept der Machtdiffusion, wonach zur Kontrolle von Machtmißbrauch das funktionale Konzept der Gewaltentrennung (Legislative, Exekutive, Justiz) noch durch eine regionale Gewaltentrennung ergänzt wird. Gerade für die EU, die ja noch über keine ausgearbeitete systematische Verfassungsstruktur verfügt, können sich dabei vielfach Konflikte zwischen funktionalen und regionalen Ansätzen der Gewaltentrennung ergeben (z. B. Kompetenzüberschneidungen zwischen EU- und nationaler Legislative oder Gerichtsbarkeit).
- Aus der Public-Choice-Sicht ist ein auf dem Subsidiaritätsprinzip beruhendes System eines kompetitiven Föderalismus eines der wichtigsten verfassungsmäßigen Instrumente zur Kontrolle von „Leviathan“-Verhalten. Zentralisierung wird als Monopolbildung, interregionale und -nationale Koordinierung als Kartellbildung zur Ausübung politischer Macht interpretiert. Das Subsidiaritätsprinzip als Wettbewerbsregel läßt sich schließlich auch dynamisch im Sinn des

¹⁴ Vgl. die Unterscheidung zwischen „personenbezogenem“ und „gemeinschaftsbezogenem“ Subsidiaritätsprinzip bei *D. Biel* (1994, S. 107 ff.).

¹⁵ Art. 103a EGV: Ist ein Mitgliedstaat aufgrund außergewöhnlicher Ereignisse, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht, so kann der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission beschließen, dem betreffenden Mitgliedstaat unter bestimmten Bedingungen einen finanziellen Beistand zu gewähren. Sind die gravierenden Schwierigkeiten auf Naturkatastrophen zurückzuführen, so beschließt der Rat mit qualifizierter Mehrheit.

„Wettbewerbes als Entdeckungsverfahren“ als Ansatz zur Erhöhung der Effizienz des Angebotes öffentlicher Güter durch eine Vielzahl regionaler Anbieter erfassen.¹⁶ Alle gezeigten Aspekte des Subsidiaritätsprinzips können als statische oder dynamische Effizienzvorteile interpretiert werden. Für die wirtschaftspolitische Einschätzung ist dabei freilich zu berücksichtigen, welche empirischen Voraussetzungen (z. B. in bezug auf Faktormobilität) für die Realisierung dieser möglichen Effizienzvorteile gegeben sein müssen und welche Spannungsverhältnisse in bezug auf andere wirtschaftspolitische Ziele auftreten können.

Tabelle 1
Ausgabenstruktur nach staatlichen Ebenen (in Prozent)

	Österreich (1992)			Schweiz (1984)			Deutschland (1990)		
	Z	L	G	Z	L	G	Z	L	G
1. Allg. öffentl. Leistungen, öffentl. Ordnung und Sicherheit	75	10	15	25	42	33	45	36	19
2. Verteidigung	100	0	0	84	9	7	100	0	0
3. Erziehung	67	3	30	10	55	35	5	73	22
4. Gesundheit	77	15	8	43	35	22	72	13	15
5. Soziale Sicherheit und Wohlfahrt	90	5	5	74	13	13	69	13	18
6. Kultur	64	25	11	7	30	63	4	29	67
7. Wirtschaftliche Angelegenheiten	76	15	9	42	38	20	48	30	22
7.1 Landwirtschaft	70	30	0	53	34	13	21	66	13
7.2 Transport und Kommunikation	82	10	8	37	39	23	51	23	26
7.3 Andere Services	70	15	15	34	44	22	47	25	28
8. Andere Ausgaben	96	1	3	42	28	29	54	38	8
Insgesamt	83	8	9	48	30	22	59	24	17

Z: Zentralstaat, L: Länder-(Kantons-) Ebene, G: Gemeindeebene

Quelle: IMF, Government Statistics Yearbook, OECD (1996), eigene Berechnungen

- Operationalisierung: Aus dem prinzipiellen Abstellen auf das Subsidiaritätsprinzip ergeben sich noch keine eindeutigen Aussagen hinsichtlich der konkreten Aufteilung der staatlichen Funktionen in einem föderativen System. Empirisch zeigt dies bereits ein Vergleich der föderativen Aufgaben-, bzw. Ausgabenverteilung zwischen Deutschland, Österreich und der Schweiz (Tabelle 1). Es sind

¹⁶ Dies entspricht dem bekannten Ausspruch des berühmten Richters am Obersten Gerichtshof der USA R. Brandeis von den „states as the laboratories of the nation“. Vgl. auch die Diskussion zum Tiebout-Modell, Abschnitt 4.1.

dies drei Staaten, die jeweils vom Subsidiaritätsprinzip als Grundlage ihrer föderativen Struktur ausgehen, wo sich aber erhebliche Unterschiede sowohl in der Struktur der Gesamtausgaben, wie in der Zuweisung einzelner öffentlicher Ausgaben ergeben.

Unter theoretischen Aspekten kann eine Operationalisierung des Subsidiaritätsprinzips aus der ökonomischen Theorie des Föderalismus abgeleitet werden. In den folgenden Abschnitten wird daher versucht werden, das Subsidiaritätskonzept des EGV unter diesem Aspekt für die Ebene der Europäischen Union zu operationalisieren.

2. Allokative Aspekte eines europäischen Finanzföderalismus

Ein Kernbereich der ökonomischen Theorie des Föderalismus ist die Frage nach der Aufgabenverteilung in einem föderalen System. Im folgenden soll dabei auf die Systematik nach der Musgraveschen multiplen Theorie des öffentlichen Sektors abgestellt werden.¹⁷ Dabei kommt das größte Gewicht zweifellos der Frage nach der regionalen Struktur der Allokationsfunktion des öffentlichen Sektors zu.

Ausgangspunkt ist das Konzept der öffentlichen Güter in einem weiteren Sinn. Das heißt, daß die Charakteristika öffentlicher Güter (kein Ausschlußprinzip, Nicht-Rivalität im Konsum) nicht nur für Formen der physischen Bereitstellung (Straßen, etc.) gelten, sondern auch für ökonomische Zustände (bzw. Zielsetzungen). Unter statistischen, speziell aber unter dynamischen allokativen Aspekten gilt dies z. B. für den ökonomischen Zustand von „wettbewerbsbestimmten Märkten“ und das zum Erreichen dieses Zustandes eingesetzte Instrumentarium des Binnenmarkt-Programmes (Normsetzung, Regulierung, bzw. Regulierungseinschränkungen).

Soweit es sich um reine öffentliche Güter handelt, besteht definitionsgemäß keine Möglichkeit einer regionalen Differenzierung. Bei (regional) unvollkommen öffentlichen Gütern bestehen dagegen Unterschiede in der regionalen Inzidenz und damit Möglichkeiten der regionalen Differenzierung des Angebotes. Hier stellt sich damit die Frage, auf welcher regionalen Ebene eines föderalen Systems (z. B. EU, Nationalstaat, Länder) ein entsprechendes öffentliches Gut zu erstellen ist. Unter den verschiedenen Aspekten, die zur Beantwortung dieser Frage herangezogen werden können, wird im folgenden auf die regionale Homogenität der Präferenzen, auf Kostenverläufe und externe Effekte eingegangen.

¹⁷ Für eine ausführliche Analyse nach diesem Ansatz siehe u. a. *Teutemann* (1992), *Gäffgen* (1994), *Heinemann* (1995) und *F. Walthes* (1996).

2.1. Regionale Homogenität der Präferenzen

Sind die Präferenzen für ein öffentliches Gut regional homogen, ergeben sich unter diesem Aspekt keine Wohlfahrtsverluste bei gesamtstaatlich einheitlicher Versorgung. Sind dagegen die Präferenzen zwischen den Regionen inhomogen (und innerhalb der Regionen homogen), wäre eine gesamtstaatlich einheitliche Versorgung nicht pareto-effizient und daher mit Wohlfahrtsverlusten verbunden. Die Wohlfahrtsverluste werden dabei um so größer sein, je größer die Entscheidungsgruppe ist und je größer damit die Wahrscheinlichkeit, Abweichungen vom optimalen regionalen „Versorgungsniveau“ akzeptieren zu müssen, sowie je inhomogener die regionalen Präferenzen.¹⁸ Beide Aspekte treffen für die EU zu, woraus sich von vornherein ein hoher „Föderalisierungsgrad“ ergibt¹⁹.

Für die Frage der föderalen Kompetenzverteilung bedeutet dieser Aspekt, daß Bereiche, wo national, bzw. regional stark divergierende Präferenzen bestehen (z. B. Kulturpolitik) unteren Ebenen, Bereiche mit homogenen Präferenzen (z. B. Wettbewerbspolitik) oberen Ebenen eines föderalen Systems zuzuordnen wären. Präferenzen können aber auch in bezug auf den Entscheidungsprozeß selbst bestehen (unabhängig vom allokativen Ergebnis). Dies gilt etwa für gesellschaftspolitisch begründete Entscheidungsstrukturen wie das Prinzip der Gewaltenteilung als Instrument der Machtkontrolle.²⁰

2.2. Kostenverläufe öffentlicher Leistungen

In bezug auf die föderale Kompetenzzuweisung stellt sich hier die Frage, wie die Kosten der Erstellung eines öffentlichen Gutes (bei gleicher Qualität) mit der Größe der zu versorgenden Einheit variieren. Bei kapitalintensiven Bereichen ist hier mit sinkenden Stückkosten zu rechnen, was Vorteile einer zentralen Versorgung bedeutet. Personalintensiven Bereichen entsprechen konstante Kostenverläufe. Bei „normalen“ Kostenverläufen ist auch ein Bereich zu erwarten, wo durch

¹⁸ Vgl. das Beispiel der Schweiz mit drei, bzw. fünf Sprachen und zwei großen Religionsgemeinschaften.

¹⁹ Bei der Frage, ob ein Bereich durch EU- oder durch nationale Gesetzgebung geregelt werden solle, ergaben sich nach Meinungsumfragen in der EU (EU-Eurobarometer, April 1996) für einzelne Bereiche folgende Zustimmungsquoten für eine EU-Kompetenz: Forschungspolitik 72 %, Drogenpolitik 71 %, Außenpolitik 70 %, Umweltpolitik 63 %, Verteidigung 50 %, Industriepolitik 49 %, Kulturpolitik 35 %, Arbeitsrecht 33 %, Soziale Sicherheit 30 %, Erziehung 29 %.

²⁰ Die oben dargestellten Überlegungen anhand von Nutzenfunktionen können auch in Form von Kostenverläufen in bezug auf „Frustrations“- oder „Präferenzkosten“ (Biel, 1995, S. 99 ff.) erfaßt werden, die sich aus einer Minderheitsposition bei Mehrheitsentscheidungen ergeben. Bei zusätzlichem Einbeziehen von Informationskosten, Organisationskosten, etc., die gerade auf EU-Ebene eine beachtliche Rolle spielen, ergeben sich Analogien zum Konzept der „Entscheidungsfindungskosten“ (Buchanan, Tullock, 1962).

Bürokratiekosten, Informationskosten, etc. „diseconomies of scale“ auftreten (siehe z. B. *Homburg*, 1993). In bezug auf die Kompetenzstruktur der EU ist zu beachten, daß viele Aspekte der „zweiten Säule“, d. h. der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) mit erheblichen economies of scale verbunden sind (*Teutemann*, 1993), gerade hier aber von inhomogenen Präferenzen auszugehen ist. Einen „Extremfall“ stellt etwa die französische Konzeption europäischer Nuklearwaffen als „gemeinsamer Schirm“ dar.

In der Theorie des fiskalischen Föderalismus wird darauf hingewiesen, daß in bezug auf öffentliche Güter Entscheidung und Produktion nicht zusammenfallen müssen, Skalenerträge daher auch bei dezentraler Kompetenz voll ausgeschöpft werden können (*Heinemann*, 1995, S. 19). Bezogen auf die EU erfordert freilich auch ein solcher Ansatz eine gewisse zentrale Koordinierung und dürfte darüber hinaus nur von geringer praktischer Relevanz sein.

2.3. Interregionale externe Effekte (spillovers)

Entsprechend dem „Korrespondenzprinzip“ (Prinzip der fiskalischen Äquivalenz) für die Erstellung öffentlicher Güter führt sowohl die Existenz positiver, wie negativer interregionaler externer Effekte zu gesamtwirtschaftlicher Ineffizienz. Je kleiner die Entscheidungsebene, desto größer sind dabei die zu erwartenden Effizienzverluste. Die damit verbundenen gesamtwirtschaftlichen Kosten können als Opportunitätskosten der nichteffizienten Allokation interpretiert werden.

In Hinblick auf Fragen der föderalen Finanzverfassung ergeben sich spezielle Aspekte, wenn man nicht nur auf technologische, sondern auch auf pekuniäre externe Effekte abstellt. Bei diesen wirken externe Effekte nicht über den Einfluß auf Produktionsfunktionen, sondern über Marktreaktionen. So können etwa von der Steuerpolitik in einem Staat (z. B. in bezug auf Zinseinkommen) über Mechanismen des Steuerwettbewerbes pekuniäre externe Effekte auf andere Staaten ausgehen (in Form von Kapitalbewegungen und entsprechenden Steuerausfällen). Unter gesamtwirtschaftlichen allokativen Aspekten können die Effizienzaspekte dieses Steuerwettbewerbs (so wie bei Betrachtung eines Einzelmarktes) unterschiedlich betrachtet. Jedenfalls aber ist Steuerwettbewerb als allokativ ineffizient zu betrachten, wenn er zu einer Verzerrung der realwirtschaftlich effizienten Kapitalallokation führt.²¹ Geht man weiters davon aus, daß für jedes einzelne Land Höhe und Struktur der Besteuerung als Ergebnis demokratisch bestimmter „politischer Allokationsprozesse“ zu sehen ist, bedeuten Steuerwettbewerbseffekte, die von einem anderen Land ausgehen, jedenfalls einen externen Einfluß auf diesen Allokationsprozeß. Das heißt, das betroffene Land ist gezwungen, ein Steuerniveau zu wählen, das nicht den durch Wahlen manifestierten und legitimierten Präferenzen der Be-

²¹ Für eine detaillierte Diskussion siehe u. a. *Genser* (1994, S. 65 ff.), *Wellisch* (1995, S. 37 ff.).

wohner entspricht. In diesem Sinn kann von Wohlfahrtsverlusten durch Auftreten pekuniärer externer Effekte gesprochen werden.²²

2.4. Gesamtsicht

Im Sinne einer Operationalisierung des Subsidiaritätsprinzips ergeben sich nach jedem der genannten Kriterien Anhaltspunkte dafür, welche öffentliche Güter oder Aktivitäten „optimal“ welcher föderalen Ebene zuzuordnen sind. Wichtig ist dabei zu beachten, daß die einzelnen Kriterien zu unterschiedlichen, z.T. gegenläufigen Ergebnissen führen können. Eine Allokation nach dem Subsidiaritätsprinzip kann daher ökonomisch sinnvoll nur unter einer Gesamtbetrachtung unterschiedlicher Kriterien erfolgen. Abbildung 2 illustriert entsprechende Überlegungen hinsichtlich der optimalen föderalen Zuordnung. Es wird dabei auf Zusammenhänge zwischen Durchschnittskosten und -nutzen und steigender Bevölkerungsgröße der für die Erbringung des öffentlichen Gutes zuständigen politischen Einheit (z. B. Gemeinde-Land-Nationalstaat-EU) abgestellt.

Bezüglich der Kostenverläufe wird angenommen, daß mit zunehmender Bevölkerung die Kosten der Bereitstellung je Mitglied der Gebietskörperschaft (DK) zunächst sinken, ab einer gewissen Größe der entscheidungsverantwortlichen Gebietskörperschaften aber wieder steigen (diseconomies of scale). Unter diesem technischen Aspekt der Kostenfunktion ergibt sich eine „optimale Entscheidungsebene“ bei einer Bevölkerungsgröße N_1 , entsprechend dem Minimum der Durchschnittskostenkurve. Je stärker von Skalenvorteilen auszugehen ist (z. B. Verteidigung, Grundlagenforschung), desto mehr spricht für eine EU-Kompetenz, konstante oder steigende Durchschnittskostenverläufe (z. B. Kultur- und Erziehungswesen, Sozialpolitik) sprechen dagegen für eine Zuordnung zu tieferen föderalen Ebenen.

Berücksichtigt man, wie oben angeführt, (Durchschnitts-)Nutzenverläufe als weiteres Kriterium, so werden auch diese je nach Sachgebiet sehr verschieden verlaufen. Bei Fragen der Kulturpolitik etwa ist mit rasch sinkenden Durchschnittsnutzen bei Ausweitung der Entscheidungseinheit zu rechnen, unter Umständen auch bei Fragen der Verteidigungspolitik, wenn in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedliche politische und militärische Konzeptionen bestehen. Aus der Beachtung des Subsidiaritätsprinzips würde sich insgesamt eine Präferenz für die Annahme relativ rasch sinkender Nutzenkurven ergeben. Jedenfalls läßt sich aus der Gegenüberstellung von Kosten- und Nutzenkurven ein Nettoeffekt („fiscal return“) ermitteln. Die Bevölkerungsgröße, wo dieser Nettoeffekt am größten ist (in Abb. 1:

²² Allerdings ist in diesem Fall die für die allokativen Theorie des Föderalismus grundlegende Annahme regional homogener Präferenzen problematisch. Tatsächlich handelt es sich hier um die manifestierte Mehrheit, dergegenüber es intraregional abweichende Präferenzen geben wird. Zu den allokativen Aspekten treten demnach Fragen der intraregionalen Einkommensverteilung und public-choice Aspekte der Mehrheitsfindung.

N_2), wäre nun die geeignete Einheit für die Versorgung mit dem jeweiligen öffentlichen Gut. In der Regel wird dabei der optimale Zentralisierungsgrad geringer sein als bei ausschließlicher Abstellen auf Kostenverläufe.

Interregionale externe Effekte führen, wie gezeigt, zu allokativer Ineffizienz und damit zu gesamtwirtschaftlichen Kosten. Diese Kosten sind vor allem als Opportunitätskosten, d. h. als durch die nicht effiziente Allokation entstandene Nutzen-Einbußen, zu sehen. Diese durchschnittlichen Kosten des Auftretens interregionaler externer Effekte (DE) sinken mit zunehmender (Bevölkerungs-)Größe der Entscheidungsebene, d. h. mit zunehmender Internalisierung. Die empirische Bedeutung wird wieder je nach Bereich verschieden sein. Erhebliche spillovers sind bei interregionalen Umweltproblemen (z. B. Emissionen in bezug auf Waldsterben, Flüsse, etc.) zu erwarten²³. Bei Einbeziehen monetärer externer Effekte gilt dies auch für Maßnahmen der Wettbewerbs-, der Steuer- und zum Teil auch der Sozialpolitik. Die Summe der direkten – (DK) und der externen (DE) Kosten einer öffentlichen Aktivität ergibt die Gesamtkostenkurve DG. Das Maximum des unter Bezug auf diese Kostenfunktion ermittelten gesamtwirtschaftlichen Nettonutzens (GN) zeigt für die jeweilige öffentliche Aufgabenstellung die „optimale“ regionale Entscheidungsebene (in Abb. 2: N_3) bei Berücksichtigung der Kriterien (interne) Kostenverläufe, der Bürgerpräferenzen und des Ausmaßes interregionaler externer Effekte.

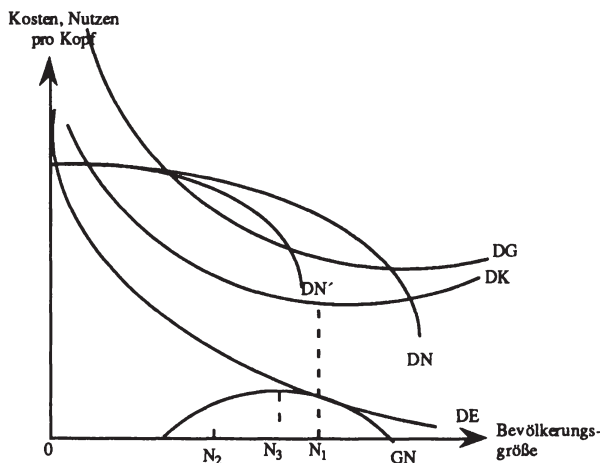


Abbildung 2: Ableitung regionaler Entscheidungsebenen

²³ Dies gilt sowohl in bezug auf negative externe Effekte, wie auch in bezug auf positive externe Effekte durch Vermeidungsmaßnahmen, etc.

Um aus der dargestellten Analyse konkrete institutionelle Zuordnungen ableiten zu können, sind empirische ökonomische und politische Informationen nötig, die im einzelnen vielfach nicht leicht und eindeutig erfaßbar sein werden. Wichtig ist aber festzuhalten, daß es für eine Operationalisierung des Subsidiaritätsprinzips als Kriterium der Kompetenzverteilung nicht genügt, nur auf Kostenverläufe abzustellen, wie dies einer von der EU-Kommission teilweise vertretenen Tendenz entspricht.²⁴ Erst aus der Gesamtbetrachtung verschiedener Kriterien, mit zum Teil gegenläufigen Auswirkungen, können ökonomisch sinnvolle Aussagen hinsichtlich allokativ effizienter Kompetenzstrukturen in einem föderalen System abgeleitet werden.

3. Föderale Aspekte der Stabilisierungsfunktion

Es handelt sich hier um die wirtschaftspolitischen Aufgabenstellungen der Sicherung von Preisstabilität und der möglichst hohen (bzw. „stabilitätskompatiblen“) Auslastung der Ressourcen (speziell des Faktors Arbeit). Das Erreichen dieser Zielsetzungen kann wieder als Erstellung reiner öffentlicher Güter interpretiert werden. Damit verbunden sind vielfältige Probleme von „free-rider-Effekten“ zwischen den einzelnen Trägern der Stabilisierungsfunktion-Geldpolitik, Fiskalpolitik und Einkommenspolitik.²⁵ In föderalen Systemen kommt die Problematik von free-rider-Verhalten zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften hinzu. Im Rahmen der WWU wird versucht, diesen beiden Problemen über die fiskalpolitische Komponente der Maastricht-Kriterien zu entsprechen. In förderativ organisierten Mitgliedstaaten der WWU ergeben sich daraus wieder Rückwirkungen hinsichtlich Ausmaß und Kontrolle des finanzpolitischen Spielraums der nachgeordneten Gebietskörperschaften, was eine tendenzielle Stärkung des Zentralstaates gegenüber den nachgeordneten Gebietskörperschaften erwarten läßt, bzw. notwendig macht.²⁶

Die stabilisierungspolitischen Probleme einer föderalen europäischen Finanzwirtschaft können auch unter Aspekten (pekuniärer) externer Effekte analysiert werden. Bei einem voll liberalisierten Binnenmarkt, d. h. einheitlichen Kapital- und Gütermärkten, festen Wechselkursen (bzw. einheitlicher Währung) und geringem Gewicht eines zentralen Haushaltes, besteht dabei das Problem, daß mit einem solchen System insgesamt ein restriktiver stabilisierungspolitischer bias verbunden sein kann²⁷. Eine entsprechende Größe des jeweiligen Nationalstaates vor-

²⁴ So würde sich bei gleichen Kostenverläufen eine andere föderale Kompetenzverteilung als optimal ergeben, wenn von anderen Nutzenverläufen auszugehen ist (in Abb. 2 z. B. DN', d. h. stärkere Nutzenverluste bei zentraler Entscheidungsebene).

²⁵ In diesem Sinn bereits K. H. Hansmeyer, K. Mackscheidt (1973).

²⁶ Vgl. Wiss. Beirat beim BM d. Finanzen (1994).

²⁷ Diese Problematik kann als eine prisoners dilemma-Konstellation gesehen werden. Für die Frage eines allfälligen strategischen Verhaltens ist dabei auch die Zahl und Größenstruk-

ausgesetzt, wird bei offenen Kapitalmärkten und stabilen Wechselkurs-Erwartungen innerhalb einer Wirtschaftsgemeinschaft der Nationalstaat mit der restriktivsten Geldpolitik, d. h. den höchsten kurz- und langfristigen Zinsen, das Gesamtsystem dominieren. Diesem Umstand wird (teilweise) mit dem Einbeziehen einer Zinsobergrenze²⁸ in den Maastricht-Kriterien Rechnung getragen, diese bezieht sich jedoch auf die von den Notenbanken nur mittelbar beeinflussbaren Kapitalmarktzinssätze und verhindert auch nicht Effekte einer zu restriktiven Geldpolitik des Leitwährungslandes auf die anderen Teilnehmer des Systems.

Generell gilt auch für die Gütermärkte, daß – bei entsprechender Größe und bei stabilen Wechselkursen – das Land mit der restriktivsten Nachfragepolitik die Gesamtentwicklung eines gemeinsamen Marktes dominiert, indem es zu Lasten der anderen Mitgliedstaaten Exportüberschüsse und Importrückgänge erreicht und damit auch entsprechende Multiplikatorwirkungen auslöst. Umgekehrt gilt für ein einzelnes Mitgliedsland des gemeinsamen Marktes, daß eine isolierte expansive Nachfragepolitik durch die für einen Binnenmarkt typischen – und allokativ erwünschten – hohen marginalen Importquoten an enge Grenzen stößt.

Für die Zuweisung der Stabilisierungsfunktion im Rahmen einer europäischen Finanzverfassung ergeben sich damit folgende Schlußfolgerungen: Soweit stabilisierungspolitische Problemlagen (Arbeitslosigkeit, Inflation) auf strukturelle Faktoren (in bezug auf Arbeits- und Gütermärkte) zurückzuführen sind, dürfte angesichts der nach wie vor erheblichen Inhomogenität der europäischen Wirtschaftsstruktur der Nationalstaat die effizienteste Bezugsebene darstellen. Soweit stabilisierungspolitische Problemlagen dagegen auf makroökonomischen Faktoren (insbesondere zu geringer gesamtwirtschaftlicher Nachfrage) beruhen, wird die Erfüllung der Stabilisierungsfunktion in zunehmendem Maß von der Gemeinschaftsebene zu übernehmen sein. Dies kann in Form von Koordinierungsmaßnahmen oder über eine Ausweitung des Gemeinschaftshaushaltes geschehen, (vgl. das Konzept der „Delors-Fazilität“ für europäische Gemeinschaftsprojekte).²⁹ Da die EU insgesamt – so wie etwa auch die USA – nach wie vor einen relativ geschlossenen Wirtschaftsraum darstellt³⁰, ist mit vergleichsweise hohen Multiplikatoreffekten zu rechnen.

tur der Mitgliedstaaten eines Binnenmarktes von Bedeutung. Hier bestehen – abgesehen vom Gewicht des Zentralstaates – erhebliche Unterschiede zwischen EU und den USA.

²⁸ Die Zinssätze auf dem Kapitalmarkt dürfen nicht mehr als 2 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der Zinssätze für langfristige Kredite der 3 Staaten mit den niedrigsten Inflationsrate liegen.

²⁹ V. Hagen und Eichengreen (1996, S. 134 ff.) befürchten, daß sich die Nationalstaaten den auf sie bezogenen Verschuldungsgrenzen im Rahmen der WWU dadurch entziehen, daß sie für höhere Verschuldungsmöglichkeiten und dadurch finanzierte Transfers der EU-Ebene eintreten. Bei – eventuell durch Indikatoren „objektiviertem“ – Abstellen auf makroökonomische Stabilisierungserfordernisse und angesichts der institutionellen Gegebenheiten ist allerdings die Gefahr des Entstehens „übermäßiger Defizite“ im Sinne des Art. 104c EGV (siehe Abschnitt 1.1) auf EU-Ebene als nicht sehr hoch zu veranschlagen.

³⁰ Die durchschnittliche Importquote der EU gegenüber Drittstaaten liegt bei etwa 7 %.

Das Fehlen einer entsprechenden stabilisierungspolitischen Kompetenz auf Gemeinschaftsebene bei schwindender entsprechender Kompetenz auf nationalstaatlicher Ebene dürfte eine wesentliche Ursache dafür sein, daß die Vollendung des Binnenmarktes nicht zu den positiven Beschäftigungseffekten führte, die in entsprechenden Studien erwartet worden waren.³¹ Zwar sind die negativen Beschäftigungsentwicklungen in der EU unmittelbar zu einem erheblichen Teil auf strukturelle Faktoren (Internationalisierung, Technologie, etc.) zurückzuführen. Ein aus den geschilderten Gründen hervorgerufener restriktiver bias der Wirtschaftspolitik wird aber dazu führen, daß der erforderliche Strukturwandel langsamer und schmerzhafter verläuft. Gründe dafür sind auf den Arbeitsmärkten z. B. Hysteresis-Effekte und auf den Gütermärkten eine Umleitung von Real- zu Geldkapitalinvestitionen durch überdurchschnittlich hohe Realzinsen.³²

Eine besondere Akzentuierung erhält die stabilisierungspolitische Dimension einer europäischen Finanzverfassung in Zusammenhang mit dem Projekt der Europäischen Währungsunion. Diese bedeutet die Übertragung der geldpolitischen Kompetenz auf der Gemeinschaftsebene. Im Rahmen des Nationalstaates werden (bzw. wurden) die stabilisierungspolitischen Funktionen sowohl in bezug auf die Geld-, wie in bezug auf die Fiskalpolitik, auf gleicher Ebene, d. h. der des Zentralstaates, wahrgenommen. Im Rahmen der EU steht der gemeinschaftlichen geldpolitischen Kompetenz dagegen keine entsprechende gemeinschaftliche fiskalpolitische Kompetenz gegenüber.

Dies wäre nur dann unproblematisch, wenn von einer völligen stabilisierungspolitischen Irrelevanz der Fiskalpolitik – auch im Sinn automatischer Stabilisierungswirkungen – auszugehen wäre. Dies ist – jedenfalls für wirtschaftspolitisch relevante Zeiträume – jedoch empirisch nicht der Fall.³³ Tatsächlich wird dies auch von der EU nicht angenommen, wie die Bestimmungen über Überwachungsverfahren in bezug auf die Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten und der ergänzende „Stabilitätspakt“ bei Bestehen der Währungsunion zeigen (siehe Abschnitt 1). Diese Konzepte stellen freilich durchwegs auf Probleme einer zu expansiven Fiskalpolitik ab und blenden daher das „symmetrische“ Problem einer zu restriktiven Fiskalpolitik auf europäischer Ebene aus.

Ein spezielles Problem kann sich im Rahmen einer Währungsunion weiter beim Auftreten struktureller oder konjunktureller asymmetrischer Schocks in einem Mit-

³¹ Als einflußreiches Beispiel siehe *Cecchini* (1988). Es war zwar erwartet worden, daß der verschärfte Wettbewerb im Binnenmarkt und der damit verbundene Produktivitätsanstieg zunächst zu Beschäftigungsrückgängen führen werde, es wurde aber prognostiziert, daß dann relativ rasch (nach *Catinat* et al., 1988, z. B. ab 1995) deutliche positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte auftreten.

³² So betrug der reale Kreditzinssatz (Prime Rate) in Deutschland 1973/79 3 %, 1979/85 6,4 %, 1985/90 5,1 %, 1990/95 5,8 %. Siehe *S. Schulmeister*, Divergenzen im internationalen Wachstumsprozeß. In: Monatsberichte d. österr. Institutes f. Wirtschaftsforschung 3/1996, S. 193 ff.

³³ Siehe dazu z. B. *N. G. Mankiw* (1994, S. 331 ff.), *G. Dicht* (1991, S. 230 f.).

gliedsland ergeben. Ein Überblick über entsprechende empirische Studien (*Heinemann*, 1995, S. 64 ff.) zeigt, daß asymmetrischen Schocks, speziell wenn man über den Block der Hartwährungs-Staaten hinausgeht, erhebliche praktische Bedeutung zukommt. Dabei ist zwischen verschiedenen Arten asymmetrischer Schocks zu unterscheiden. Soweit es sich um „national verursachte“ asymmetrische Schocks, z. B. aufgrund spezieller Lohn- oder fiskalpolitischer Entwicklungen handelt, ist zu erwarten, daß die Bedeutung solcher Phänomene aufgrund der engeren Verflechtung in der WWU abnehmen wird (*Hochreiter, Winckler*, 1993). Die Bedeutung extern verursachter asymmetrischer Schocks könnte dagegen zunehmen, wenn der weitere Verlauf der europäischen Integration – analog zu Entwicklungen in den USA – zu einer wachsenden regionalen Konzentration spezieller Wirtschaftsbereiche führt. In einer Währungsunion steht eine Abwertung als „traditionelles“ Instrument zur Bewältigung asymmetrischer Schocks nicht zur Verfügung. Als Ausgleichsmechanismen verbleiben damit national flexible Faktorpreise oder Wanderungsbewegungen – was in der EU nicht sehr wahrscheinlich und z.T. auch unerwünscht ist – oder auf den betroffenen Nationalstaat, bzw. die Region bezogene fiskalische Stabilisierungseffekte.

Für die USA zeigen entsprechende Studien³⁴, daß durch automatische Stabilisierungswirkungen der zentralen Haushalte (via Bundessteuern und Transfers) regionale Einkommensänderungen zu etwa 35% durch die zentrale Ebene (Bund und Sozialversicherung) kompensiert werden. Die zentralen Haushalte erfüllen damit in einem föderalen System eine stabilisierungspolitische „Versicherungsfunktion“. Analoge Analysen für die EU kommen dagegen zu einem Kompensationsgrad von nur 13 % (*Masson, Taylor*, 1992), was eine Verschärfung regionaler Ungleichgewichte im Rahmen der EU befürchten läßt. Zwar zeigen Studien über automatische regionale Stabilisierungswirkungen in bezug auf die einzelnen europäischen Nationalstaaten vielfach höhere Werte als für die USA,³⁵ was entsprechend dem größeren Gewicht des öffentlichen Sektors ja zu erwarten war. Es stellt sich aber die Frage, ob im Rahmen der WWU, speziell bei Wirken eines zusätzlichen „Stabilisierungspaktes, diese spezifischen nationalen Reaktionen weiterhin möglich sind.

Auch dieser Aspekt spricht demnach dafür, im Rahmen einer europäischen Finanzverfassung unter stabilisierungspolitischen Aspekten die Rolle des Gemeinschaftshaushaltes, sei es direkt oder (realistischer) in bezug auf seine Koordinierungsfunktion zu stärken. Vorschläge in dieser Richtung zielen etwa ab auf Etablierung eines gemeinschaftsweiten Systems einer (Basis-) Arbeitslosenversicherung (so z. B. *Wyplosz* 1990, *Italianer, Van Heukelen*, 1992). Um „moral hazard“ und „adverse selection“-Probleme auszuschalten, müßte ein solches System nationale Eigenbeiträge („matching grants“) vorsehen und für die gesamte EU obligatorisch

³⁴ So z. B. *J. Sachs, X. Sala-i-Martin* (1992), siehe auch *Eichengreen* (1990).

³⁵ Nach *Pisani-Ferry* et al. (1993) ergeben sich etwa für Deutschland Kompensationsgrade von 33-42 %, für Frankreich von 37 %. Für einen Überblick siehe auch *Goodhart, Smith* (1993).

sein. Bei strenger Unterscheidung zwischen Stabilisierungs- und (regionaler) Distributionsaufgabe müßte der Bezugsrahmen einer entsprechenden Versicherung die Abweichung der jeweiligen nationalen Arbeitslosenrate vom jeweiligen nationalen – nicht vom gemeinschaftlichen – Trend sein. Will man entsprechende längerfristige Redistributionseffekte vermeiden, ergäbe sich demnach nur ein sehr geringer Spielraum für ein EU-weites zusätzliches System der Arbeitslosenversicherung (für entsprechende Berechnungen siehe *Méltz*, 1994).

Unter Aspekten des konkreten politischen Einsatzes wird es freilich, so wie auch auf nationaler Ebene, zu einer Verbindung von Stabilisierungs- und Distributionseffekten kommen. In eine solche Richtung geht auch der Vorschlag eines „European Federal Transfer Scheme“ (*Van der Ploeg*, 1990), wo in Verknüpfung mit regionalen Distributionsaspekten gemeinschaftliche Transfers auf der Basis regionaler Unterschiede in den Arbeitslosenraten geleistet werden sollen. Eine zu enge Verknüpfung von Stabilisierungspolitik und regionaler Distributionspolitik könnte freilich wieder zu Glaubwürdigkeitsproblemen im Rahmen der WWU führen. Bei strenger Betrachtung besteht die Möglichkeit, die „No-bail-out“-Klausel des WWU-Vertrages durch Zahlungen im Rahmen der Strukturfonds zu unterlaufen (*Bovenberg et al.* (1991)). In der Praxis dürfte dieser Befürchtung allerdings nur geringe Relevanz zukommen. Denn aufgrund der Maastricht-Kriterien ist nicht zu erwarten, daß permanent strukturschwache Staaten, die die wesentlichen Empfänger von Mitteln aus dem Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds sind, Mitglied der WWU werden können.

4. Föderale Aspekte der Distributionsfunktion

4.1. Aspekte der personellen und funktionellen Einkommensverteilung

In einem gemeinsamen Markt mit voller Mobilität der Bewohner wie der Produktionsfaktoren kann die jeweilige Einkommensverteilung je nach Marktbezug als nationales oder supranationales öffentliches Gut gesehen werden. Soll eine den Gemeinschafts-Präferenzen entsprechende Einkommensverteilung erreicht werden, ist die Distributionsfunktion im wesentlichen von der zentralen Entscheidungsebene wahrzunehmen. Unterschiedliche „Umverteilungsintensitäten“ der Steuer- und Transfersysteme auf nationalstaatlicher, bzw. regionaler Ebene würden bewirken, daß Wirtschaftssubjekte mit hohen Einkommen und Vermögen aus „umverteilungsintensiveren“ Regionen abwandern und Wirtschaftssubjekte mit niedrigen Einkommen in diese Region zuwandern, was letztlich zum Zusammenbruch des entsprechenden Umverteilungssystems führen kann. Auch hier würde demnach die „umverteilungsrestriktivste“ Einzelregion (Einzelstaat) das Gesamtsystem dominieren.

Gegenüber dieser Sicht, aus der sich eine stärkere Kompetenz der EU-Ebene ergeben würde, können nun verschiedene Einwände vorgebracht werden. Für Berei-

che, wo das Ausschlußprinzip anwendbar ist (z. B. für Transferleistungen) und wo mit geringer interregionaler Mobilität zu rechnen ist, können Aspekte der Einkommensverteilung auch als regional bezogene „Klub-Güter“ gesehen werden. Vorstellungen einer „gerechten Einkommensverteilung“ im Sinn einer Interdependenz der Nutzenfunktionen beziehen sich dann nicht auf die Gemeinschaftsebene, sondern auf nachgelagerte Ebenen wie Nationalstaat oder Region.³⁶ Je nach Bereich (z. B. Erziehungssystem, Wohnungswesen, Sozialhilfe, etc.) könnten sich im Sinn eines „funktionellen Föderalismus“ (*Casella, Frey*, 1993) „überlappende Jurisdiktionen“ verschiedener „Klubs“ bilden, die jeweils unterschiedliche Mitgliedschaften und Entscheidungsmechanismen aufweisen.³⁷

Grundlegender sind die Einwände, die vom Ansatz des Tiebout-Modells ausgehen. Hier wird postuliert, daß eine gesamtwirtschaftlich effiziente Bereitstellung öffentlicher Güter dann erfolgt, wenn die Finanzierung öffentlicher Leistungen in Form der „benefit-Besteuerung“ erfolgt und die Wirtschaftssubjekte in der Lage sind, je nach ihren Präferenzen Wohnorte mit unterschiedlichen Versorgungsniveaus zu wählen („voting by feet“). Wirtschaftssubjekte mit hohen Präferenzen für öffentliche Leistungen würden demnach in Regionen mit hohem Versorgungs- und Steuerniveau ziehen, entsprechend umgekehrtes gilt für Wirtschaftssubjekte mit niedrigen Präferenzen für öffentliche Leistungen. Dieses Modell ist jedoch speziell für europäische Verhältnisse in hohem Maße unrealistisch und daher hinsichtlich der wirtschaftspolitischen Übertragbarkeit irreführend: Das gilt sowohl für die Annahmen in bezug auf Mobilität und Information wie insbesondere für die Annahmen gleicher Ausgangsbedingungen in bezug auf Einkommen, Vermögen und regionale Steuerbasis. Höhere Steuerquoten in einer Region oder Gemeinde sind demnach nicht notwendigerweise als Ausdruck der Präferenz für höhere öffentliche Leistungen zu interpretieren, sondern können auch Ausdruck der größeren Schwierigkeiten armer Regionen sein, eine den übrigen Regionen entsprechende „Standard-Ausstattung“ mit öffentlichen Leistungen zu finanzieren. Dies gilt insbesondere, wenn man realistischerweise nicht nur auf den Allokationsbereich bei

³⁶ Unter diesem Aspekt lehnt etwa *J. Buchanan* (1968) die Zuweisung der Distributionsfunktion an die zentrale Entscheidungsebene ab. Entsprechend kommt *Malchow* (1992) zur Schlußfolgerung, daß verteilungspolitische Aspekte für die EU nur unter interregionaler, nicht aber unter interpersoneller Perspektive von Relevanz sein sollten. Zur analytischen Diskussion der Erosion einer nationalen Verteilungspolitik in einer Wirtschaftsgemeinschaft siehe dagegen u. a. *Sinn* (1994), sowie seinen Beitrag in diesem Band.

³⁷ Ein Beispiel ist etwa die Regelung des Stimmrechtes in der EU, wo aufgrund des kommunalen Ausländer-Wahlrechts etwa ein portugiesischer Gastarbeiter in Deutschland bei lokalen Fragen in Deutschland, dagegen in Portugal in nationalen Fragen sein Stimmrecht ausüben kann. Ein anderer Aspekt ist die Verknüpfung von regionaler Leistungsberechtigung und Aufenthaltsdauer, wie sie in den USA im Zuge der Verlagerung der Sozialpolitik auf die Einzelstaaten erfolgt. Eine analoge Verknüpfung in bezug auf die Dauer der Arbeitsleistung (bzw. der Beitragserbringung) besteht auch im Rahmen der nationalen Sozialversicherungssysteme. Für eine generelle Weiterentwicklung siehe das Konzept der FOCJ (function overlapping competing jurisdictions) bei *Frey, Eichenberger* (1995).

ausschließbaren öffentlichen Leistungen abstellt, sondern auch nicht-ausschließbare Leistungen und Distributionsaspekte berücksichtigt.

Als Gegenargument kann das Beispiel der Schweiz angeführt werden, wo in einem relativ kleinen Wirtschaftsraum deutliche und im Zeitablauf stabile Steuerunterschiede bestehen (vgl. *Feld, Kirchgässer*, 1995). Allerdings existiert in der Schweiz ein wirksamer interregionaler Finanzausgleich zur Sicherstellung einer vom regionalen Steueraufkommen unabhängigen kantonalen und kommunalen „Standard-Ausstattung“ mit öffentlichen Diensten sowie ein (bei „Tiebout-Ansätzen“ meist unterschätzter) erheblicher gesamtwirtschaftlicher Sozialversicherungssektor (siehe Tab. 3).

Dem entspricht auch ein Anteil „umverteilungsrelevanter“ gemeinschaftlicher und zentralstaatlicher Abgaben, der zwar unter dem Deutschlands und Österreichs, aber weit über den EU-Relationen liegt (siehe Tab. 2). Auch bei prinzipiellem Abstellen auf ein hohes Maß an gliedstaatlicher Steuer- und Aufgabenautonomie gilt daher: „Wie die Marktwirtschaft durch die Einkommensverteilung sozialverträglich gemacht werden muß, bedingt auch der Föderalismus eine Umverteilung in Form von Finanzausgleichszahlungen“ (*R. L. Frey*, 1996, S. 115).

Tabelle 2
Struktur der Steuereinnahmen

	Bundes- republik Deutschland	Österreich	Schweiz
Gemeinschaftliche Steuern	73,1	66,1	19,5
Bundessteuern	14,5	26,9	24,6
Ländersteuern	4,6	2,4 ^{a)}	32,8
Gemeindesteuern	7,8	4,6	23,1
Gesamtsteuereinnahmen	100,0	100,0	100,0

a) Die Einnahmen Wiens wurden den Ländersteuern zugerechnet.

Quellen: Finanzbericht 1994, BMF, Bonn S. 243; österr. Gebahrungsübersichten 1992, Statistisches Jahrbuch der Schweiz, 1994.

Auch in realwirtschaftlicher Betrachtung sind interkantonale Wanderungsbewegungen zu gering, um auf das Wirken „Tiebout-gemäßer“ regionaler Allokationsmechanismen schließen zu können. Steuerwettbewerbs-Effekte zeigen sich demnach im wesentlichen nur in bezug auf die (steuerliche) Standortwahl von Unternehmen und Beziehern hoher Einkommen. Diese Standortwahl ist nicht durch die Abwägung von Steuer/Leistungspaketen zu erklären, sondern durch Steuerarbitra-

ge bei Nutzen der externen Effekte anderer Regionen mit höherer Besteuerung und größerem öffentlichen Leistungsangebot.

Unter dem Aspekt einer föderalen Finanzverfassung ist bei der Berücksichtigung einkommensbezogener distributiver Zielsetzungen demnach zu differenzieren. Wo hohe innergemeinschaftliche Mobilität und geringer Stellenwert einer benefit-bezogenen Besteuerung vorliegt, wird eine entsprechende Erfüllung der Distributionsfunktion eine Zuweisung an die Gemeinschaftsebene erfordern. Dies kann auch in Form der Festlegung von Mindestnormen, etwa in bezug auf die Besteuerung von Kapitaleinkommen oder im Bereich der Einkommens- und Sozialpolitik erfolgen.³⁸ Je stärker es dagegen um äquivalenzfinanzierte Leistungsbereiche geht (z. B. in bezug auf Sozialversicherungssysteme), um so eher sind nationale (unter Umständen auch nationenübergreifende funktionale) Differenzierungen und entsprechende Kompetenzzuweisungen möglich.

4.2. Interregionale Verteilungsaspekte

Eine zentrale Fragestellung jeder föderalen Finanzverfassung ist die nach dem angestrebten Ausmaß des regionalen Ausgleichs der Lebensverhältnisse (erfaßt über Sozialprodukt, Arbeitslosenraten, Infrastrukturausstattung, etc.). Unter analytischen Gesichtspunkten ist davon auszugehen, daß es für jedes föderative System einen Zielkonflikt zwischen fiskalischer Autonomie (bzw. möglichst weitgehender Interpretation des Subsidiaritätsprinzips) und interregionalem fiskalischem Ausgleich gibt.

Auf die Frage, ob ein einheitlicher Binnenmarkt zu einer Nivellierung oder Akzentuierung regionaler Wohlstandsunterschiede beiträgt, wird im folgenden Abschnitt eingegangen. Tatsache ist jedenfalls, daß in allen bestehenden föderalen Staaten ein gewisses Ausmaß an regionaler Umverteilung über den Zentralstaat erfolgt. Das Ausmaß dieser Umverteilungsintensität bestimmt wesentlich die jeweilige fiskalische föderale Struktur. Die regionalen Umverteilungseffekte (Finanzausgleich im weiteren Sinn) können dabei sowohl über die öffentlichen Ausgaben, wie die öffentlichen Einnahmen erfolgen, wobei sich hier für bestehende föderale Staatsformen sehr unterschiedliche Strukturen zeigen (siehe Tab. 3).

Dabei kann davon ausgegangen werden, daß die Möglichkeit (bzw. das Ausmaß) interregionaler Verteilungswirkungen um so größer wird, je größer der Anteil des Zentralstaates und auch des national einheitlich organisierten Sozialversicherungssektors, von dem indirekte interregionale Verteilungseffekte ausgehen können, an

³⁸ Ein Versagen hinsichtlich der Erfüllung der Distributionsfunktion kann als „Alternative“ zu Einschränkungen in bezug auf die Mobilität oder andere Aspekte des Binnenmarktes führen. Vgl. dazu die Diskussion um die „Entsenderichtlinie“ als Instrument zur Einschränkung der Lohnkonkurrenz im Binnenmarkt. Die im Rahmen des Maastricht-Vertrages abgeschlossene EU-Sozialcharta hat wegen der sehr tief angesetzten Mindeststandards kaum effektive distributive Wirkungen.

den öffentlichen Ausgaben und Einnahmen eines föderalen Staatswesens ist. Bei Berücksichtigung der jeweiligen Staatsquoten entspricht dies auch dem Ergebnis entsprechender empirischer Studien.³⁹ Gegenüber den bestehenden föderalen Systemen weist die EU ein extrem geringes Ausmaß an fiskalischer Zentralisierung und interregionaler Umverteilung auf. Dies ist in Übereinstimmung mit einer politischen Zielsetzung, die nicht auf den regionalen Ausgleich der Lebensverhältnisse, wohl aber auf eine Reduzierung regionaler Disparitäten abstellt (siehe Abschnitt 1.1) und sich dafür speziell der Strukturfonds bedient.

Tabelle 3
**Anteil an Gesamtausgaben, bzw. -einnahmen des öffentlichen Sektors
(bereinigt um intergouvernementale Transfers) in Prozent, 1993**

	Anteil an Gesamtausgaben		Anteil an den laufenden Gesamteinnahmen	
	Zentralstaat	Sozialversicherung	Zentralstaat	Sozialversicherung
Deutschland	29	38	33	43
Österreich	44	29	51	33
Schweiz	20	36	25	43
USA	65	26	42	23

Quelle: OECD, National Accounts, Paris 1995

In Zusammenhang mit den Bemühungen um die Stärkung der politischen Union und die Schaffung einer Währungsunion lassen sich jedoch eine Reihe von Überlegungen anführen, die für eine Umgewichtung zwischen nationaler Finanzautonomie und Gemeinschaftsfinanzen in Richtung einer Stärkung der Gemeinschaftsebene sprechen. Auch der „offizielle“ Grundlagenbericht, der im Auftrag der EU-Kommission zu den ökonomischen Aspekten der europäischen Währungsunion verfaßt wurde (Emerson et al., 1992) enthält eine Vielzahl entsprechender Argumente, die freilich von der Politik bis jetzt noch keine Berücksichtigung gefunden haben.

So kann die Reduzierung eigenständiger nationaler Handlungsspielräume der Wirtschaftspolitik, speziell der Geldpolitik, zu größeren regionalen Ungleichgewichten als Folge regional unterschiedlicher konjunktureller und struktureller Schocks, bzw. unterschiedlicher Reaktionen über (v.a. Arbeits-) Marktflexibilität führen. Da die Effizienzvorteile einer Währungsunion um so größer sind, je größer der Deckungsgrad zwischen Währungsunion und Binnenmarkt ist, liegt es im Inter-

³⁹ Nach dem MacDougall-Report der EG-Kommission (1977) bewirkt der öffentliche Sektor in Australien eine Reduktion der interregionalen Einkommensdisparitäten von über 50 %, in Deutschland von etwa 35 %, in den USA von etwa 25 %, in der Schweiz von etwa 15 %, wobei die Zahlenangaben für die Schweiz unvollständig sind und das tatsächliche Ausmaß der Finanzausgleichswirkungen deutlich höher liegen dürfte (vgl. E. Nowotny, 1996).

esse aller Teilnehmerstaaten, die Anpassungskosten der Währungsunion durch Ausgleichsmechanismen auf Gemeinschaftsebene zu reduzieren und damit auch die Glaubwürdigkeit in bezug auf die politische Stabilität des Gesamtsystems zu erhöhen (vgl. *Peffekoven*, 1994, S. 103 ff.). Dies spricht für die Entwicklung automatischer Stabilisierungsmechanismen auf Gemeinschaftsebene mit regional egalisierender Wirkung, wie sie im Abschnitt 4 diskutiert wurden.

Eine zweite Argumentationslinie (vgl. *Van der Ploeg*, 1990) geht dahin, daß die WWU aus einer Reihe von Gründen (Wirkungen der Steuerkonkurrenz, Entfall von Seigniorage-Erträgen, prisoners dilemma Situationen bei der Erstellung übernationaler öffentlicher Güter) zu einer Reduzierung der gesamtwirtschaftlichen Rolle der nationalen öffentlichen Haushalte führen kann. Die Allokationseffekte einer solchen Reduzierung der Staatsquoten können je nach wirtschaftstheoretischer Position unterschiedlich eingeschätzt werden. Stellt man unter Aspekten einer regionalen Distributionszielsetzung auf eine regional gleiche „Mindestausstattung“ mit öffentlichen Gütern ab, kann sich aus der Senkung der nationalen Staatsquoten die Gefahr einer Unterversorgung mit öffentlichen Gütern in wirtschaftlich schwachen Staaten ergeben. In diesem Fall wäre der Rückgang der nationalen finanzpolitischen Autonomie durch eine wachsende Rolle der Gemeinschaftsebene zu kompensieren. Dies kann etwa durch eine Ausweitung der Rolle der Strukturfonds in bezug auf die Finanzierung von „Grundausrüstungen“ im Erziehungs-, Gesundheits- und Verkehrswesen geschehen (so bei *Van Rompuy* et al., 1990). Dies würde etwa der Konzeption der „Gemeinschaftsaufgaben“ im System des deutschen Finanzföderalismus entsprechen.

5. Regionale Wirkungen der europäischen Finanzwirtschaft

5.1. Regionalökonomische Grundlagen

Jede Wirtschaftsintegration hat regionale Effekte. Aus der Sicht der Wirtschaftstheorie sind dabei sowohl Wirkungen in Richtung größerer regionaler Konvergenz, wie in Richtung größerer Divergenz möglich.⁴⁰ Auch die empirische Evidenz der entsprechenden Entwicklungen in der EU ist nicht eindeutig, wobei sich jedenfalls zeigt, daß enge Zusammenhänge zwischen der allgemeinen Wachstumsdynamik und der Reduktion regionaler Disparitäten, also zwischen einer dynamischen Stabilisierungs- und einer regionalen Distributionspolitik, bestehen: In Perioden raschen gesamtwirtschaftlichen Wachstums kommt es zu einer Reduzierung, in Rezessionsphasen dagegen tendenziell zu einer Verschärfung regionaler Disparitäten.⁴¹ Insgesamt bestehen in der EU nach wie vor erhebliche regionale Wohl-

⁴⁰ Für einen Überblick vgl. u. a. *Krugman, Venables* (1990), *Armstrong, Taylor, Williams* (1994), *Wagner* (1995, S. 85 ff.)

⁴¹ Siehe *Emerson* et al. (1992, S. 212 ff.), ebenso *Neven, Gouyette* (1995, S. 47 ff.).

standsdisparitäten, die deutlich über den regionalen Disparitäten in den USA liegen.⁴² Dies gilt insbesondere in bezug auf Unterschiede in den Arbeitslosenraten, wo die geringere Mobilität im Wirtschaftsraum besonders zum Tragen kommt. Gemessen an der gewichteten Varianz des BIP/Kopf für die (12) EU-Staaten zeigt sich seit 1982 auch keine Tendenz in Richtung einer eindeutigen Zunahme der Kohäsion in der Gemeinschaft.⁴³

Wirtschaftspolitisch ist es in der EU speziell seit der Süderweiterung und seit der Verabschiedung des Binnenmarkt-Programmes im Rahmen der Einheitlichen Europäischen Akte im Sinn einer Vertiefung des Integrationsprozesses zu einer zunehmenden Betonung der Rolle der Regional- und Strukturpolitik gekommen. Zwischen 1987 und 1993 ist der Anteil der entsprechenden Mittel an den Gesamtausgaben der EU von 15 % auf 25 % angestiegen. Bei künftigen Erweiterungsschritten, speziell in Richtung Ost-Mitteuropa, ist mit einer weiter wachsenden Bedeutung dieser Politikbereiche zu rechnen.

Das regionalpolitische Instrumentarium der EU beruht primär auf expliziten Transfers, speziell im Rahmen der Strukturfonds.⁴⁴ Empfänger sind dabei in der Regel nicht einzelne Mitgliedstaaten, sondern spezielle Projekte in wirtschaftlich schwachen Regionen, die nach verschiedenen Kriterien⁴⁵ abgegrenzt werden. Dabei wird vom Grundsatz der „Additionalität“ ausgegangen, d. h. die Mittel der Strukturfonds sollen nicht als Substitut, sondern als Ergänzung nationaler Ausgaben wirken.⁴⁶ Es handelt sich damit um keinen Finanzausgleichsmechanismus

⁴² Die gewichteten Variationskoeffizienten betrugen (Durchschnitt 1986/88) in bezug auf BIP/Kopf, bzw. Arbeitslosenraten für die EU (12 Mitglieder) 17,6 %, bzw. 37,4 %, für Deutschland (11 Länder) 13,7 %, bzw. 33,0 %, für die USA 16,1 %, bzw. 22,8 % (Emerson et al., 1992, S. 230 f.). Generell ist bei entsprechenden Vergleichen zu berücksichtigen, daß die ausgewiesenen Werte stark vom Ausmaß der regionalen Disaggregation beeinflusst werden: je größer die Disaggregation, desto ausgeprägter die ausgewiesenen Disparitäten. Messungen, die sich auf die nach den Indikatoren für die Strukturfonds bestimmten 60 EU-Regionen beziehen, weisen daher wesentlich höhere Werte der Variationskoeffizienten (25,2 %, bzw. 46,9 %) auf.

⁴³ R. Barras, S. Madhavan (1996), S. 129.

⁴⁴ Impliziten Transfercharakter haben die Darlehen der Europäischen Investitionsbank (EIB). Die hohe Bonität und das entsprechend hohe Rating der EIB ermöglichen es, durch günstige Refinanzierungskonditionen Kredite zu günstigeren Bedingungen zu vergeben als sie für einzelne schwächere Mitgliedstaaten zugänglich wären. Dies entspricht einer indirekten Subventionierung durch Haftungsübernahme der Gesamtgemeinschaft.

⁴⁵ Von den sechs Zielbereichen, die den Strukturfonds (Fonds für regionale Entwicklung, Sozialfonds, Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft und die Fischerei) zugrunde liegen, weisen die Ziele 1 (Förderung von Regionen mit Entwicklungsrückstand), 2 (Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung) 5b (ländliche Gebiete mit niedrigem Entwicklungsstandard) und 6 (dünn besiedelte – nordische – Regionen) eine regionale Dimension auf. Für die Förderperiode 1994/99 sind dabei fast 70 % des gesamten Budgets der Strukturfonds für die Kategorie Ziel 1 (Förderung von Regionen mit Entwicklungsrückstand) vorgesehen. Die Ausgleichswirkung nach Mitgliedsländern ergibt sich aus den sehr unterschiedlichen Anteilen der Bevölkerung, die für entsprechende Förderungen nach Zielgebieten in Betracht kommen (1993 z. B.: Griechenland, Portugal, Irland je 100 %, Italien, Spanien über

i.e.S., sondern um Förderungsprogramme, speziell für Infrastrukturinvestitionen. Die grundlegende wirtschaftspolitische Zielsetzung ist freilich die eines Ausgleichs in bezug auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten, bzw. deren Regionen. Neben dem indirekt wirkenden Instrumentarium der Strukturfonds gibt es ergänzend den Kohäsionsfonds, der ausschließlich den ärmsten EU-Mitgliedstaaten zugute kommt. Bis 1999 sind dabei als Empfängerstaaten, deren BIP / Kopf unter 90 % des EU-Durchschnitts liegt, Griechenland, Spanien, Portugal und Irland festgelegt. Auch die Mittel des Kohäsionsfonds sind primär für die Finanzierung von Infrastrukturprojekten (speziell im Verkehrsbereich) zu verwenden.

Bei allen angesprochenen strukturpolitischen Instrumenten wird implizit davon ausgegangen, daß Staaten mit überdurchschnittlichem Pro-Kopf-Einkommen und Staaten mit EU-internen Exportüberschüssen auch überdurchschnittlich von den ökonomischen Wirkungen des Binnenmarktes profitieren. Dies entspricht der Annahme, daß ein Wirken von Marktmechanismen allein nicht zu größerer regionaler Konvergenz führt, bzw. regionale Divergenzen verstärkt.⁴⁷ Dabei müssen freilich die Kriterien innergemeinschaftlicher Leistungs- (bzw. Handelsbilanz-) Überschuß und Höhe des Pro-Kopf-Einkommens nicht übereinstimmen. Betrachtet man nur die unter Aspekten des Binnenmarktes besonders sensible innergemeinschaftliche Handelsbilanz ergab sich aber jedenfalls bezogen auf absolute Zahlen 1995 für Deutschland, den größten „Nettozahler“, auch der absolut größte innergemeinschaftliche Handelsbilanzüberschuß (19,5 Mrd. ECU), während Griechenland das größte innergemeinschaftliche Handelsbilanzdefizit (8,7 Mrd. ECU) aufwies – allerdings gefolgt von Großbritannien (7,2 Mrd.) und Österreich (6,6 Mrd.). Wenn demnach für die mitgliederbezogene Struktur der EU-Finanzierung gewisse äquivalenztheoretische Aspekte herangezogen werden können, sind diese doch nicht eindeutig genug für die Ableitung entsprechender Finanzierungsregelungen. Es verbleibt damit im wesentlichen eine Orientierung der Finanzstruktur nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip, was dem Bezug auf das BIP pro Kopf entspricht.

Im Rahmen des Binnenmarktes selbst haben eine Reihe von wirtschaftspolitischen Maßnahmen spezielle regionalwirtschaftliche Auswirkungen, auch wenn sie primär unter Aspekten der Allokationspolitik gesetzt werden. Dies gilt etwa für alle Maßnahmen, die die Faktormobilität erhöhen. Dabei können freilich auch Zielkonflikte zwischen gemeinschaftlichen regionalen Verteilungszielen und nationalen einkommens- und beschäftigungsbezogenen Verteilungszielen bestehen.⁴⁸

50 %, Deutschland 39 %, Belgien, Dänemark, Niederlande unter 30 %; EU-Kommission 1993).

⁴⁶ Auch hier besteht eine regionale Differenzierung: In Ziel 1-Gebieten sind Zuschüsse der Strukturfonds mit 75 %, in den übrigen Förderbereichen mit 50 % der Gesamtkosten beschränkt.

⁴⁷ Zu einer kritischen Beurteilung dieser These in bezug auf die daraus abgeleitete Annahme einer ökonomischen „Gewinner-Position“ Deutschlands im Rahmen des Binnenmarktes siehe z. B. *Issing* (1991) sowie *Biel* (1981).

Die primär allokationsorientierte Wettbewerbspolitik der EU enthält auch eine wirksame regionalpolitische Komponente. Denn die generellen nationalen Förderverbote weisen neben strukturellen Ausnahmen für die Zielbereiche der Strukturfonds auch regionale Ausnahmen auf, wo nationale Förderungen zulässig sind und zum Teil auch durch EU-Strukturmittel ergänzt werden können.

5.2. Finanzausgleichswirkungen des EU-Haushaltes

Die EU kennt keinen systematischen Finanzausgleich im engeren Sinn expliziter Regelungen bezüglich der horizontalen ausgleichsorientierten Mittelverteilung in einem föderalen System.⁴⁹ Sowohl von der Ausgaben- wie von der Einnahmenseite des EU-Haushaltes gehen jedoch Finanzausgleichswirkungen im weiteren Sinn einer regionalen Einkommensumverteilung aus. Auf der Ausgabenseite haben die Strukturfonds und speziell der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (Kohäsionsfonds) die Aufgabe, regionale Einkommens-Divergenzen in der EU zu reduzieren. Selbstverständlich gehen aber auch von den anderen Ausgabenblöcken je nach ihrer regionalen Inzidenz regionale Umverteilungswirkungen aus. Dies gilt insbesondere für die nach wie vor größte Ausgabenkomponente der EU, die gemeinsame Agrarpolitik.

Auf der Einnahmenseite wurde in Zusammenhang mit der Realisierung des Binnenmarktes und der Süd-Erweiterung der EG 1988 die bisherige Finanzstruktur explizit unter Bezug auf regionale Verteilungswirkungen verändert. Die bisherigen Einnahmenkategorien (dominiert durch die „Mehrwertsteuer-Komponente“⁵⁰) wurden durch die Komponente der BSP-Eigenmittel⁵¹ ergänzt. Ausgehend von der Vorstellung einer mit steigendem Einkommen sinkenden durchschnittlichen Konsumquote ist zu erwarten, daß das regionale Pro-Kopf-Aufkommen einer Konsum-

⁴⁸ Vgl. die oben angeführte Problematik des „Lohndumpings“ durch Zuwanderungen billigerer EU-Arbeitnehmer in Hochlohnregionen und die Versuche, im Interesse der nationalen Einkommens- und Beschäftigungspolitik diese Problematik durch eine „Entsende-Richtlinie“ zu entschärfen.

⁴⁹ Hinsichtlich der Struktur eines vertikalen Finanzausgleichs ist zu unterscheiden zwischen den Zöllen und Abschöpfungen als „originäre“ eigene Einnahmen, bei denen der EU die Gesetzgebungs- und Ertragshoheit zukommt, was einem separierendem Trennsystem entspricht und den übrigen EU-Eigenmitteln. Diese sind im Prinzip Zuweisungen der Mitgliedstaaten, allerdings aufgrund gemeinschaftsrechtlicher Verpflichtung. Siehe *Peffekoven* (1994, S. 106 ff.).

⁵⁰ Derzeit: 1,4 % einer einheitlichen MWSt-Bemessungsgrundlage. Seit 1995 wird diese Obergrenze schrittweise bis 1999 auf 1 % herabgesetzt.

⁵¹ Diese – vierte – Eigenmittelkategorie dient der Restfinanzierung des EU-Gesamthaushaltes. Die Höhe entspricht damit jeweils der Differenz zwischen der festgelegten Obergrenze der Eigenmittel der Gemeinschaft (1995: 1,21 % des EU-BSP) und dem Aufkommen aus den übrigen Eigenmittel-Kategorien (Agrarabschöpfungen, Zölle, MWSt-Eigenmittel). 1988 wurde auch festgelegt, daß die Mitgliedstaaten 10 % der Eigenmittel zur Deckung ihrer Erhebungskosten einbehalten.

bezogenen Abgabe (wie der Mehrwertsteuer) geringere Unterschiede aufweist als die regionale Verteilung der Einkommen. Während damit in bezug auf unterschiedliche nationale Pro-Kopf-Einkommen die Finanzierung über die Mehrwertsteuer-Komponente einen regressiven Effekt hat, ist mit der Finanzierung über die BSP-Komponente ein proportionaler Belastungseffekt verbunden. Diese Entwicklung kann insgesamt als Stärkung der Rolle eines regionalen Leistungsfähigkeitsprinzips gegenüber einem am Konzept des „just retour“ orientierten regionalen Äquivalenzprinzips gesehen werden, wobei ein solches Äquivalenzprinzip in Hinblick auf die integrationspolitische Kompensationsfunktion des EU-Haushaltes und nicht in bezug auf die (direkte) Bereitstellung öffentlicher Güter zu interpretieren wäre (siehe entsprechend die kritische Beurteilung bei *Seidel*, 1992 und *Folkers*, 1995).

Verbunden mit der Einführung der BSP-Eigenmittel-Komponente wurde 1988 auch eine Obergrenze für die Bemessungsgrundlage der Mehrwertsteuer-Komponente eingeführt. Demnach darf die entsprechende Bemessungsgrundlage des jeweiligen Mitgliedstaates 55 % seines Bruttosozialproduktes zu Marktpreisen nicht übersteigen. 1994 wurde diese Kappung der Bemessungsgrundlage für Mitgliedstaaten mit einem Pro-Kopf-BSP von weniger als 90 % des EU-Durchschnittes auf 50 % reduziert. Ab 1999 soll diese Begrenzung auch für alle übrigen Mitgliedstaaten gelten. Dies bedeutet, daß der Anteil der BSP-Eigenmittel als „Restgröße“ für die Gesamtfinanzierung tendenziell zunehmen wird, was eine relative Entlastung der ärmeren Mitgliedstaaten bedeutet.

5.3. Finanzierungsströme – empirische Hinweise

Die Ermittlung der Zahlungsströme zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten der EU ist als – grober – Indikator der Finanzausgleichswirkungen innerhalb der Gemeinschaft von Interesse. Allerdings stellen sich dabei erhebliche Probleme der Erfassung und Interpretation der zugrundeliegenden Daten. Dies hängt nicht zuletzt auch mit der politischen Sensitivität der entsprechenden Angaben über „Netto-Zahler“, bzw. „Netto-Empfänger“ zusammen, da die Gefahr besteht, diese Angaben isoliert und nicht im Zusammenhang der gesamtwirtschaftlichen Effekte einer EU-Mitgliedschaft zu diskutieren. Dem entsprechend war die EU-Kommission bis jetzt nicht bereit, „offizielle“ Zahlen über Nettozahlungsströme zu veröffentlichen. Entsprechende Angaben sind dagegen in den jeweiligen Jahresberichten des Europäischen Rechnungshofes enthalten. Diese Zahlen werden jedoch von der EU-Kommission als nicht aussagekräftig bezeichnet, so daß die EU-Kommission beschlossen hat, ab 1995 eigene Angaben über Nettozahlungsströme zu veröffentlichen. Da diese Veröffentlichung noch nicht vorliegt, wird im folgenden von den Angaben des Europäischen Rechnungshofes ausgegangen (ein nicht saldierter ländereiseiger Überblick über entsprechende Zahlungsströme findet sich auch im Auslandsteil der Jahrbücher des Statistischen Bundesamtes).

Hinsichtlich der Beitragsseite werden als Eigenmittelbeiträge der Mitgliedstaaten folgende Positionen erfaßt: Agrarabschöpfungen, Zucker- und Isoglukoseabgabe, Zölle, MwSt-Eigenmittel, BSP-Eigenmittel und davon die jeweiligen nationalen Erhebungskosten abgezogen. Eine Verzerrung der Darstellung ergibt sich dabei insofern, als die Zahlungen aus Agrarabschöpfungen und Zöllen dem Land zugerechnet werden, wo der jeweilige Import in die Gemeinschaft erfolgt.⁵²

Die Rückflüsse an die Mitgliedstaaten ergeben sich im wesentlichen aus den Zahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und der Strukturfonds. Daneben gibt es weitere Programme für Erziehung, Forschung, Kultur, Energie, etc., sowie einen Bereich, der unmittelbar nicht auf die Mitgliedstaaten zuordenbar ist (Zahlungen an Drittstaaten, allgemeine Verwaltung).

Die GAP- Zahlungen werden vor allem von der Agrarquote (Anteil der Landwirtschaft am BIP) des jeweiligen Staates, daneben auch von der relativen Bedeutung der Agrarexporte in Drittstaaten (Export-Subventionen) bestimmt. Die Agrarquote zeigt dabei wieder eine enge Korrelation mit dem BIP / Kopf⁵³, so daß insgesamt aus den entsprechenden GAP-Zahlungen eine regionale Umverteilungswirkung zu erwarten ist. In bezug auf die Strukturfonds ergibt sich bei den länderbezogenen Ausgaben der Regionalfonds erwartungsgemäß ein engerer Zusammenhang mit dem jeweiligen Pro-Kopf-Einkommen, während der entsprechende Zusammenhang mit den Sozialfonds-Ausgaben schwächer ist.

Das Gesamtbild, wie es sich auf Grundlage der Datenbasis des Europäischen Rechnungshofes, der nur die unmittelbar national zuordenbaren Ausgaben erfaßt, ergibt, ist in Tabelle 4 wiedergegeben. Es zeigt sich insgesamt eine stabile Struktur hinsichtlich der Nettozahlungen. Bemerkenswert ist, daß trotz der Aufwendungen im Zusammenhang mit der deutschen Wiedervereinigung die Nettozahler-Position Deutschlands keine wesentliche Veränderungen erfahren hat.⁵⁴ Für die ärmsten Mitgliedstaaten der EU (Griechenland, Portugal, Irland) ergeben sich erhebliche Nettotransfers, die bis über 5 % des jeweiligen BIP hinausgehen.

Tabellen 5 bis 9 (Anhang) enthalten Informationen über die EU-internen Zahlungsströme für die Jahre 1982, 1986, 1992 und 1995. Damit sollen Anhaltspunkte über die Auswirkungen der Süd-Erweiterung (1981), der Beschlußfassung zum Binnenmarktprogramm (1985) und der Nord/Ost-Erweiterung (1995) auf Ausgabenstruktur und -Niveaus gewonnen werden. Abweichend von der Darstellung in Tabelle 4 wird dabei auf die Gesamtausgaben der EU abgestellt, die Zahlenanga-

⁵² So betrug der Anteil von Agrarabschöpfungen und Zöllen an den gesamten geleisteten Eigenmitteln 1993 für die Niederlande, einem Import-Zentrum für die gesamte Gemeinschaft, 43,8 %, für Deutschland 23,9 % und für das Binnenland Luxemburg 13,7 %.

⁵³ Als Ausnahme siehe insbesondere Dänemark, das gegenüber dem EU-Durchschnitt (1993: 2,5 %) eine überdurchschnittliche Agrarquote (3,1 % des BIP), wie auch ein überdurchschnittliches BIP pro Kopf aufweist.

⁵⁴ Bezogen allein auf die alten Bundesländer ist die Nettozahlerposition zwischen 1991 und 1994 von 0,68 % auf 0,88 % des BIP gestiegen.

ben sind daher mit Tabelle 4 nicht unmittelbar vergleichbar. Die Kategorie „sonstige Ausgaben“ wird auf die Mitgliedstaaten nach der Struktur der von den Mitgliedstaaten an die EU geleisteten Zahlungen (Brutto-Beiträge) aufgeteilt. Die Zahlen für 1995, die auch die neuen Mitglieder berücksichtigen, beruhen auf den Plandaten des EU-Haushaltes (Breuss 1995), die BIP-Werte entsprechen den vorläufigen OECD-Werten, so daß sich als Folge der Wachstumsabschwächung höhere Prozentsätze in bezug auf das BIP ergeben.

Tabelle 4
Nettobeiträge der EU-Mitglieder in Prozent des BIP^{a)}

	1991	1992	1993	1994	1995
Belgien	-0,26	-0,10	-0,03	+0,16	+0,17
Dänemark	-0,33	-0,25	-0,32	-0,16	-0,23
Deutschland (gesamt)	+0,63	+0,64	+0,73	+0,79	+0,81
Griechenland	-4,16	-4,88	-5,39	-4,85	-4,30
Spanien	-0,54	-0,62	-1,48	-0,77	-1,46
Frankreich	+0,25	+0,14	+0,10	+0,23	+0,15
Irland	-6,42	-5,43	-5,87	-3,95	-3,62
Italien	+0,15	+0,05	+0,18	+0,29	+0,06
Luxemburg	-2,10	-2,00	-2,20	-2,76	+0,47
Niederlande	+0,23	+0,33	+0,50	+0,66	+0,71
Portugal	-2,73	-3,29	-3,92	-2,81	-3,64
Großbritannien	+0,08	+0,30	+0,39	+0,14	+0,81
Österreich				+0,45	+0,56
Finnland				-0,42	+0,13
Schweden				+0,74	+0,44
Varianz	4,35	4,18	5,17	3,16	2,95

^{a)} + : Nettozahler
- : Nettoempfänger

Quelle: Jahresberichte des Rechnungshofes der Europäischen Gemeinschaften, eigene Berechnungen

Aus der Bezugnahme auf die Gesamtausgaben ergeben sich unmittelbar stärkere zwischenstaatliche Umverteilungseffekte. Bezogen auf 1995 erhalten die drei ärmsten Staaten von der EU Zahlungen, die zwischen 7,1 und 10,7 % des BIP liegen. Die entsprechenden positiven Nettozuflüsse liegen zwischen 5,6 und 8,9 % des BIP (Luxemburg weist als Standort zahlreicher EU-Dienststellen ebenfalls einen hohen positiven Nettozufluß von 5,7 % des BIP auf. Bei den Nettozahlern weist Deutschland auch in dieser Darstellung mit 0,64 % des BIP den höchsten Wert auf, gefolgt von Schweden, den Niederlanden und Österreich. Im Zeitablauf zeigen sich hier über die längere Frist erhebliche Strukturveränderungen. Dies betrifft insbesondere die Rolle der gemeinsamen Agrarpolitik. 1982 und 1986 entfielen noch 62 %, bzw. 69 % der EU-Gesamtausgaben auf die GAP. 1992 sank dieser Wert auf

60%, 1995 auf 50%. Demgegenüber hat insbesondere die Bedeutung der Strukturfonds stark zugenommen. Hierin spiegelt sich die Politik der EU, den schwächeren Mitgliedstaaten die Teilnahme am Binnenmarktprogramm durch verstärkte Transferleistungen zu erleichtern, bzw. die Zustimmung dieser Staaten entsprechend zu „erkaufen“⁵⁵. Der Übergang zur WWU, für den ja ebenfalls Ministerratsentscheidungen nötig sind, könnte zu weiteren entsprechenden Aufstockungen führen.

Tabelle 5
**Regressionen zwischen BIP / Kopf, erhaltenen EU-Zahlungen
und Nettobeiträgen der EU-Mitgliedstaaten¹⁾**

	1982	1986	1992	1995
GAP-Zahlungen/Kopf				
Koeffizient	-0,007	0,002	-0,007	-0,015
t-Statistik	-0,40	0,30	-1,12	-1,80**
GAP-Zahlungen in % des BIP				
Koeffizient	-0,266	-0,069	-0,147	-0,259
t-Statistik	-1,36	-0,81	-2,15*	-2,87*
Strukturfondszahlungen/Kopf				
Koeffizient	-0,009	-0,005	-0,013	-0,029
t-Statistik	-0,55	-0,73	-2,42*	-3,92*
Strukturfondszahlungen/BIP				
Koeffizient	-0,146	-0,074	-0,162	-0,344
t-Statistik	-1,02	-1,20	-3,28*	-5,25*
Nettobeiträge/Kopf				
Koeffizient	0,041	0,026	0,027	-0,017
t-Statistik	0,87	1,27	1,62**	-0,77
Nettobeiträge/BIP				
Koeffizient	0,526	0,244	0,333	0,306
t-Statistik	1,48	1,59**	2,69	1,87**

* zum 5% Niveau signifikant

** zum 10% Niveau signifikant

¹⁾ jeweils ohne Luxemburg

Tabelle 5 zeigt das Ergebnis von Regressionen der verschiedenen länderbezogenen EU-Zahlungsströme in bezug auf das jeweilige BIP pro Kopf der einzelnen Mitgliedstaaten. Betrachtet man die von dem jeweiligen Mitgliedsland empfangenen Zahlungen, bzw. geleisteten Nettotransfers auf Pro-Kopf-Basis, ergeben sich zwar in der Regel die für das Vorliegen von Umverteilungswirkungen „richtigen“

⁵⁵ Für Zahlen über Nettotransfer-Ströme vor der Süd-Erweiterung (9er EG) und – weiterhin gültige – Hinweise auf Probleme der entsprechenden Saldenbetrachtung siehe *N. Andel* (1983, S. 338 ff.).

Vorzeichen, die entsprechenden Koeffizienten sind aber, außer in bezug auf die Strukturfonds, nicht oder nur schwach signifikant. Aussagekräftiger für die Analyse von Umverteilungswirkungen zwischen den Mitgliedstaaten der EU dürfte aber die Betrachtung der einzelnen Zahlungsströme in bezug auf das jeweilige BIP sein. Dabei zeigen sich sowohl für die Zahlungen im Rahmen der GAP und der Strukturfonds wie auch für die Nettoszahlen insgesamt deutlich signifikante Zusammenhänge in Richtung von Umverteilungswirkungen.⁵⁶ Die Umverteilungseffekte werden im Zeitablauf tendenziell stärker, wobei die Wirkungen aus der Erweiterung 1995 sowohl hinsichtlich des zugrundeliegenden (vorläufigen) Zahlenmaterials (*Breuss*, 1995), wie der endgültigen Inzidenz mit Vorsicht zu interpretieren sind. Als Indikator einer im Zeitablauf wachsenden „regionalen Umverteilungsintensität“ des EU-Haushaltes kann auch die zunehmende Varianz der Nettobeiträge der Mitgliedstaaten interpretiert werden, die freilich für 1995 durch den Sonderfall Luxemburg überzeichnet ist (siehe Tabelle 9). Bei Abstellen auf die den einzelnen Mitgliedstaaten direkt zuordenbaren Zahlungsströme gemäß den Angaben des Europäischen Rechnungshofes ist dagegen seit 1991 keine steigende Varianz der Nettobeträge feststellbar (Tabelle 4).

Insgesamt kann jedenfalls, wie bereits die ausgewiesenen auf das BIP bezogenen Nettobeitrags-Salden der Mitgliedstaaten zeigen, davon ausgegangen werden, daß vom EU-Haushalt trotz seines relativ geringen Gesamtvolumens von 1,2 % des gemeinsamen BIP doch sehr erhebliche zwischenstaatliche Umverteilungswirkungen im Sinne eines EU-Finanzausgleichs ausgehen. Allerdings bestehen deutliche prinzipielle Unterschiede zwischen dem indirekten Finanzausgleichsverfahren der EU und den direkten Finanzausgleichsmechanismen föderal organisierter Staaten. Das Finanzsystem der EU geht auf der Einnahmenseite hinsichtlich der Mitgliedstaaten von einem Trennsystem aus und erreicht Umverteilungswirkungen durch intergouvernementale Transfers, die direkt an verschiedene Strukturmerkmale und nur indirekt an die jeweiligen Pro-Kopf-Einkommen geknüpft sind. In föderalen Staaten erfolgt dagegen die Umverteilungswirkung primär über die Gestaltung der Ertragsanteile an einem steuerlichen Verbundsystem.

Aber auch wenn man darauf abstellt, Finanzausgleichswirkungen über intergouvernementale Transfers erreichen zu wollen, stellt sich die Frage, ob das System, das sich in der EU historisch entwickelt hat, sinnvoll und effizient ist. Neben „immanenten“ Reformansätzen im Rahmen der Strukturfonds (siehe *Franzmeyer* u. a., 1993) wäre eine grundlegende Alternative, an Stelle der vielfältigen Einzelprogramme einen einheitlichen Transfermechanismus zu entwickeln, aus dem sich nach bestimmten Kriterien (etwa BIP/Kopf) globale Transferzahlungen an die begünstigten Staaten ergeben. „Netto-Zahler“-Staaten würden demnach keine oder

⁵⁶ Es sei darauf hingewiesen, daß dies in Widerspruch steht zu entsprechenden Ergebnissen in dem in diesem Band enthaltenen Beitrag von *S. Homburg*, der allerdings auf Pro-Kopf-Daten abstellt und Luxemburg mit einbezieht, das in den in Tabelle 5 wiedergegebenen Regressionen als „verzerrender“ Sonderfall eines reichen Nettoempfänger-Landes nicht berücksichtigt wurde.

jedenfalls geringere Mittel aus EU-Fonds erhalten, „Netto-Empfänger“ würden überwiegend „block-grants“ ohne Konditionalität beziehen. Unter Hinweis auf das Subsidiaritätsprinzip und allokativen Effizienzüberlegungen kommt *Heinemann* (1995, S. 185) zur analogen Empfehlung, regionalpolitische Kompetenzen generell in dezentraler Zuständigkeit zu belassen und Umverteilungsziele in der EU über ein horizontales Finanzausgleichssystem zu erreichen. Im Gesamteffekt entspräche dies viel stärker der intergouvernementalen Struktur föderaler Systeme, wobei als „Mittellösung“ auch Formen denkbar sind, wo gewisse Gemeinschaftsaufgaben über konditionale Transfers finanziert werden. Damit könnte man auch den Bedenken von Nettozahler-Staaten entgegenkommen, die bei stärkerer Bedeutung von Elementen eines horizontalen Finanzausgleichs geringere Möglichkeiten für Kontrollen und Durchsetzung ihrer allokativen Präferenzen sehen.⁵⁷

Es ist offensichtlich, daß ein solches System bei gleicher innergemeinschaftlicher Umverteilungswirkung deutlich geringere administrative- und Kontrollkosten aufweist. Dies insbesondere angesichts der im Rahmen der Strukturfonds sichtbaren Tendenz, immer mehr Programme zu entwickeln. Damit im Zusammenhang steht auch das Problem einer geringen Absorptionskapazität gerade wirtschaftsschwacher Regionen in bezug auf die seriöse Planung und Durchführung von Strukturfonds-Projekten, was zu einem erheblichen „Projekt-Rückstau“ und damit zur Nicht-Inanspruchnahme bereits bewilligter Mittel geführt hat. Die aufwendige Förderung über Detailprojekte ist gemäß politischen Absprachen überdies nach dem EU-Finanzplan 1994-1999 mit festen Quotenregelungen für die einzelnen Mitgliedstaaten verbunden (die z. B. für die Bundesrepublik Deutschland einen Anteil von 15 % der Strukturfonds vorsieht, was etwa 40 Mrd. DM entspricht). Dies unterstreicht die Einsparpotentiale, die sich bei einer expliziten Finanzausgleichsregelung ergäben. Im Agrarbereich würden solche Regelungen der Tendenz entsprechen, so wie in den übrigen Wirtschaftssektoren von Formen der direkten Preisregelung abzugehen und Probleme des ländlichen Raumes über nationale Mittel der Sozial- und Regionalpolitik zu bewältigen. Eine Entwicklung in diese Richtung wird auf jeden Fall notwendig sein, um prohibitive Belastungen einer angestrebten Osterweiterung der EU zu verhindern.

Der mit einem solchen Konzept verbundenen größeren innerstaatlichen Entscheidungs-Autonomie kann das Konzept entgegengestellt werden, daß die Einbindung von EU-Instanzen psychologische- und Lerneffekte in Richtung der Stärkung eines „europäischen Bewußtseins“ bringen soll.⁵⁸ Dies ist für manche Bereiche zweifellos relevant (z. B. Forcierung gemeinsamer Forschungsprogramme), in anderen, z.T. sehr kostenintensiven Bereichen dagegen von fraglicher Bedeutung.

⁵⁷ Diese Überlegungen dürften der negativen Einschätzung des *Sachverständigenrates* (Jahresgutachten 1992, Z. 456 ff.) gegenüber einem expliziten europäischen Finanzausgleich anstelle des Systems der Strukturfonds zugrundeliegen.

⁵⁸ Unter diesem Aspekt der integrationsfördernden Wirkung spricht sich z. B. *Folkers* (1995, S. 107 f.) gegen einen expliziten EU-Finanzausgleich und für Bemühungen um Effizienzverbesserung innerhalb der bestehenden Verfahren aus.

Dies gilt z. B. für EU-Kofinanzierungen von nationalen Infrastrukturprojekten oder Unternehmensförderungen auch in „Netto-Zahler-Staaten“, wo die Gefahr besteht, Projekte nicht – primär – nach ökonomischer Effizienz, sondern nach EU-Programmkonformität und Einflußmöglichkeiten zu orientieren. Sinnvoll sind dagegen EU-Beteiligungen bei Projekten mit erheblichen gesamteuropäischen positiven externen Effekten (z. B. Transeuropäische Netze, Großforschungsvorhaben).

6. Wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen

6.1. Zur Entwicklung von Umfang und Struktur der öffentlichen Haushalte in Europa

Wie bereits an mehreren Stellen dieses Beitrages ausgeführt, ist mit Binnenmarktprogramm und WWU eine Aushöhlung der fiskalischen Autonomie der Nationalstaaten zu erwarten. Wesentlicher Grund dafür ist eine zunehmende Intensität des Abgaben- und Steuerwettbewerbs zwischen EU-Staaten mit ansonst (annähernd) vergleichbaren Standortvoraussetzungen⁵⁹. Dieser Steuerwettbewerb wird vor allem in bezug auf den relativ mobilsten Faktor Kapital wirksam und zwar sowohl hinsichtlich Geldkapital, wie in bezug auf Realkapital (Unternehmensbesteuerung).

Die Möglichkeiten, durch andere Akzentsetzungen in der Steuerpolitik den entsprechenden Erosionstendenzen entgegen zu wirken, sind beschränkt. Eine stärkere Abgabenbelastung des Faktors Arbeit erscheint aus allokativen und distributiven Gründen als problematisch – die aktuellen Empfehlungen gehen demnach auch in Richtung einer abgabenmäßigen Entlastung. Gewisse Spielräume bestehen auch unter dem Aspekt der Steuerkonkurrenz für einzelne Staaten, wie etwa die Bundesrepublik Deutschland, zum Beispiel im Rahmen der Verbrauchsbesteuerung und der steuerlichen Erfassung des Faktors Boden. Ein Nutzen dieser Spielräume ist freilich mit vielfältigen ökonomischen und politischen Problemen verbunden, so daß es per Saldo zu der angeführten Tendenz der Steueraushöhlung kommen dürfte.

Dabei ist darauf hinzuweisen, daß es sich bei dieser Tendenz, entgegen vielfach vertretenen Meinungen, nicht um Beispiele einer allokativ positiven „Systemkonkurrenz“ im „Tieboutischen“ Sinn oder um die Stärkung demokratischer Mechanismen gegenüber einem „Leviathan-Staat“ im Sinn von Public-Choice-Ansätzen handelt. Abgesehen von der Frage der empirischen Relevanz für europäische Ver-

⁵⁹ Davon zu unterscheiden ist der Standortwettbewerb mit Regionen außerhalb der EU, wo (mit Ausnahme der Besteuerung von Geldkapital-Einkommen) anderen Standortfaktoren (Lohnkosten, Infrastrukturausstattung, Absatzmärkte, Sozialsysteme, Umweltauflagen, politische Stabilität, etc.) im Vergleich zu Besteuerungsunterschieden eine größere Rolle zukommen dürfte.

hältnisse würde „Tiebout“-Steuerwettbewerb jedenfalls bedeuten, daß im Rahmen der EU unterschiedliche nationale „Kosten-Nutzen-Pakete“ der jeweiligen öffentlichen Sektoren miteinander konkurrieren. Tatsächlich lassen sich im Rahmen eines Binnenmarktes für die einzelnen Marktteilnehmer aber nicht Kosten-Nutzen-Überlegungen im Sinne eines regionalen Äquivalenzprinzips erwarten, sondern vielmehr free-rider-Strategien, die vom Ausmaß der jeweiligen interregionalen Mobilität bestimmt sind. Speziell für Kapitaleinkommen wird sich daraus anstelle einer Gegenüberstellung von Nutzen und Kosten öffentlicher Leistungen eine simple Steuerminimierungs-Strategie ergeben. Ein Beispiel dafür wäre etwa die Nutzung von Infrastruktur, Sicherheitsbereitstellung und Sozialsystem der Bundesrepublik Deutschland bei gleichzeitiger Verschiebung der Steuerleistung nach Luxemburg. Die geplante WWU wird zu einer weiteren Senkung der Transaktionskosten auf den Kapitalmärkten führen, was eine Verschärfung der mit unkoordiniertem Steuerwettbewerb verbundenen allokativen und distributiven Probleme bedeuten würde.

Aus dieser Konstellation ergeben sich zwei mögliche Perspektiven:

- a) Eine Reduzierung der Summe der Staatsquoten der europäischen Nationalstaaten, die nicht – durchaus diskutablen – allokativen Überlegungen entspricht, sondern durch „unvollkommenen“ Steuerwettbewerb als Wirkung von free-rider-Verhalten mobiler Steuerpflichtiger erzwungen wird.
- b) Eine „Internationalisierungs-Strategie“ im Sinn einer Verlagerung von Teilen der Steuerhoheit von der nationalen auf die supranationale Ebene der EU. Zum Teil würde dies auch für eine Verlagerung von Ausgaben-Kompetenzen gelten. Dies entspräche – auch unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips – einer Tendenz des „Popitzschen Gesetzes von der Anziehungskraft des zentralen Etats“ unter Einbeziehung der EU-Ebene. Da davon auszugehen ist, daß die besonders ausgabenintensiven Bereiche öffentlicher Aufgaben – entsprechend der Diskussion in Abschnitt 2 und auch der Struktur des EGV – überwiegend im nationalen Bereich verbleiben, würde sich eine entsprechende „Anziehungskraft“ nicht so sehr in Verschiebungen der Ausgaben – sondern der Funktionsstrukturen auswirken.⁶⁰

Politisch erscheint derzeit die erstgenannte Variante als wahrscheinlicher, unter ökonomischen Aspekten gibt es dagegen aus der Sicht des Verfassers aus den dargestellten Gründen eine Vielzahl von Argumenten für die zweitgenannte Strategie. Im folgenden sollen einige der wirtschaftspolitischen Konsequenzen einer solchen Strategie herausgearbeitet werden.

⁶⁰ Empirisch zeigt sich auf nationaler Ebene in föderal organisierten Staaten keine „Automatik“ im Sinn des „Popitzschen Gesetzes“, sondern eine Abhängigkeit von der Dynamik der jeweiligen Kompetenzbereiche. In Deutschland und Österreich sind die föderalen Ausgabenstrukturen seit Ende des zweiten Weltkrieges annähernd konstant, in den USA ist der Anteil des Zentralstaates an den gesamten Staatsausgaben seit 1940 insgesamt zwar deutlich gestiegen, bei Herausrechnen der Ausgaben für Gesundheit und Soziale Sicherung aber ebenfalls fast konstant geblieben (*Apolte* 1996, S. 183).

6.2. Zur künftigen Rolle der EU im Rahmen eines europäischen Finanzföderalismus

Die politische Willensbildung im Bereich der EU-Finanzverfassung hat nach der derzeitigen Rechtslage überwiegend nach dem Prinzip der Einstimmigkeit zu erfolgen. Realistischer Weise ist davon auszugehen, daß substantielle Reformen der EU-Finanzverfassung auch eine Änderung der Formen der politischen Willensbildung erfordern. Das heißt, statt des Erfordernisses der Einstimmigkeit Übergang zu (qualifizierten) Mehrheitsentscheidungen im Europäischen Rat. Entsprechende Änderungen des EG-Vertrages wurden für die Europäischen Regierungskonferenzen, bei der eine Revision des EG-Vertrages erfolgen soll, vorgeschlagen, die Realisierungschancen dieser Vorschläge sind allerdings als gering einzuschätzen.

Unter inhaltlichen Aspekten ist es sinnvoll zur Einschätzung der künftigen Rolle der EU-Ebene im Rahmen eines europäischen Finanzföderalismus zwischen den verschiedenen Aspekten der Steuerhoheit zu unterscheiden:

- Gesetzgebungshoheit, bezüglich Form und Höhe der einzelnen Steuern. Hier ist insbesondere die Koordinierungsfunktion der EU angesprochen. In der Bundesrepublik Deutschland und in Österreich liegt die Gesetzgebungshoheit überwiegend beim Bund (allerdings in Deutschland unter weitgehender Mitwirkung des Bundesrates als Ländervertretung), während in der Schweiz die Gesetzgebungshoheit überwiegend – aber eben nicht ausschließlich – bei den Kantonen liegt.
- Verwaltungshoheit: Hier ist davon auszugehen, daß diese aus technischen Gründen bei den Mitgliedstaaten zu liegen hat. Durch entsprechende Kontrollen ist freilich sicherzustellen, daß es nicht durch Unterschiede in der administrativen Effizienz zu Verzerrungen kommt.
- Ertragshoheit: Diese bezieht sich auf die Finanzausgleichs-Funktion i.e.S.

In Kontext eines funktionellen Föderalismus können sich unterschiedliche Kombinationen hinsichtlich der angeführten Aspekte der Steuerhoheit ergeben. Die entsprechenden ökonomischen Überlegungen lassen sich dabei aus den in diesem Beitrag diskutierten Funktionen der öffentlichen Finanzwirtschaft in der EU ableiten.

Allokative Aspekte:

Analog zur Konstellation innerhalb eines Nationalstaates kann es bei einem einheitlichen supranationalen Binnenmarkt – und verstärkt bei einem einheitlichen Währungsgebiet – durch unterschiedliche Steuersysteme zu allokativen Verzerrungen kommen. Dies wird in der EU für den Bereich der Gütermärkte durch Harmonisierungsregelungen in Bezug auf die Mehrwertsteuer (insbesondere Festlegen von Untergrenzen) und die Verbrauchsteuern berücksichtigt.

Für den Bereich der Unternehmensbesteuerung wurde speziell im „Ruding-Report“ (1992) darauf hingewiesen, daß ein einheitlicher Binnenmarkt auch eine entsprechende Vereinheitlichung in diesem Bereich erfordert.⁶¹ Gegenüber diesem

umfassenden Koordinierungsansatz konnten auf EU-Ebene dagegen nur Teillösungen realisiert werden⁶². Ob es inzwischen in der EU zu einem Steuerwettbewerb im Bereich der Körperschaftsteuern gekommen ist, ist nicht eindeutig zu entscheiden. Bezogen auf die 15 Mitgliedstaaten der EU hat sich der Durchschnitt der Körperschaftsteuersätze zwischen 1980 und 1994 von 46,7 % auf 36,9 %, die Standardabweichung von 8,5 auf 6,4 reduziert (Hoeller et al., 1996, S. 46). Betrachtet man dagegen das Aufkommen an Körperschaftsteuern als Prozentsatz des BIP, so zeigt sich nach den Daten der OECD Revenue Statistics eine bemerkenswerte Konstanz: Bezogen auf den Durchschnitt der 15 EU-Staaten erbrachten die Körperschaftsteuern 1960, wie auch im Durchschnitt 1980/84 und 1990/94 je 2,4 % des BIP. Dagegen zeigt sich für den OECD-Bereich insgesamt ein Rückgang der entsprechenden Quoten von 3,8 % auf 2,8 % und 2,7 % des BIP (für die USA sind die Rückgänge mit 4,4; 2,2; 2,1 noch ausgeprägter). Die Entwicklung im Bereich der Unternehmensbesteuerung dürfte in Europa demnach vor allem von einer Änderung der „Steuerphilosophie“ in Richtung Senkung der Steuersätze bei Ausweitung der Bemessungsgrundlagen und weniger durch Wirkungen des Steuerwettbewerbs bestimmt gewesen sein. Dies schließt freilich für die Zukunft entsprechende Entwicklungen im Rahmen des intensivierten Binnenmarktes nicht aus, wobei für den Aspekt des Steuerwettbewerbs ja vor allem die steuerliche Behandlung neuer Investitionen, die sich in den dargestellten Durchschnittswerten nur langsam auswirkt, relevant ist.

Erhebliche Probleme in bezug auf Steuerwettbewerb zeigen sich dagegen bei der Besteuerung von Erträgen aus Geldkapital. Wie Studien der OECD (1995) zeigen, sind hier die ursprünglichen Steuerunterschiede (Stand 1993) wesentlich ausgeprägter als im Bereich der Unternehmensbesteuerung, so daß von zunehmender Kapitalmobilität erhebliche Reallokationen zu erwarten sind. So liegt etwa im EU-Bereich der marginale effektive Steuersatz⁶³ für Steuerpflichtige mit dem jeweiligen Durchschnittseinkommen für Erträge aus Staatsanleihen zwischen 0 % (Luxemburg, Griechenland) und 67,6 % (Dänemark), ähnlich große Unterschiede lassen sich für andere Anlageformen feststellen. Vor allem aber unterliegen in den meisten EU-Staaten (Steuer-) Ausländer auch aus EU-Staaten keiner Steuerpflicht in bezug auf ihr Zinseinkommen, ebenso gibt es keine entsprechenden Meldepflichten, bzw. einen Informationsaustausch zwischen den Finanzverwaltungen. Insgesamt besteht damit derzeit keinerlei einem Binnenmarkt entsprechende Koordinierung in bezug auf die Besteuerung von Erträgen aus Geldkapital. Das Fehlen einer binnenmarktkonformen Kapitalsteuerordnung bedeutet dabei nicht nur eine

⁶¹ Empfohlen wurden eine Harmonisierung der Körperschaftsteuer-Sätze in einer Bandbreite zwischen 30 und 40 Prozent, eine stärkere Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen und die Beseitigung von Doppelbesteuerung.

⁶² Insbesondere: Fusionsrichtlinie, Mutter/Tochter-Richtlinie, Schlichtungsübereinkommen.

⁶³ Definiert als Unterschied zwischen dem realen Ertrag eines Aktivums vor und nach Besteuerung.

tendenzielle (ungeplante) Aushöhlung der fiskalischen Autonomie der Mitgliedstaaten, sondern kann auch zu massiven Verzerrungen der Kapitalallokation im Binnenmarkt führen.⁶⁴

Hinsichtlich der Bereitstellung öffentlicher Güter im Rahmen der Allokationsfunktion ist davon auszugehen, daß die Präferenzen der Wirtschaftssubjekte in der Regel auf übernationaler Ebene stärker divergieren werden als auf nationaler oder lokaler Ebene. Dies würde im Sinn des Subsidiaritätsprinzips für ein restriktives Vorgehen beim Angebot supranationaler öffentlicher Güter sprechen. Wenn allerdings, wie angeführt, eine durch nationalen Steuerwettbewerb verursachte Steuererosion zu einer Tendenz der Unterversorgung mit öffentlichen Gütern führen würde, würde dies dafür sprechen, der EU auch eine verstärkte Ertragshoheit zuzuweisen, um insbesondere öffentliche Güter mit hohen interregionalen positiven externen Effekten (z. B. Verkehrssysteme, Verteidigung, Forschung) zumindest teilweise zu finanzieren.

Unter „öffentlichen Gütern“ sind, wie angeführt, auch EU-weite Liberalisierungs- und Harmonisierungsregelungen zu verstehen. Hier können sich Zielkonflikte zwischen dem Subsidiaritätsprinzip und der allokativen Zielsetzung der (EU-bezogenen) Einkommensmaximierung ergeben, wenn – wie in der Allokationstheorie weitgehend angenommen – größere, liberalisierte Märkte durch economies of scale dank höherer Arbeitsteilung und schärferem Wettbewerb Produktivitätssteigerungen und damit Wachstumsgewinne ermöglichen. Die Entscheidung über solche Zielkonflikte wird wesentlich von der Kompetenzverteilung und den Abstimmungsmechanismen (Art der Mehrheitserfordernisse) im föderalen System der EU bestimmt (werden).

Ein wichtiges Beispiel für solche allokativen Zielkonflikte – mit massiven distributiven „Nebeneffekten“ – bietet der Bereich der EU-Agrarpolitik, auf den nach wie vor der größte Teil des EU-Haushaltes entfällt. Dabei ist zu beachten, daß die allokativen Effekte der EU-Agrarpolitik sich nicht auf die im EU-Haushalt erfaßten Zahlungen beschränken, sondern vor allem darin bestehen, daß die in der EU festgelegten Agrarpreise (z.T. erheblich) über den Weltmarktpreisen liegen. Dieses höhere Preisniveau bedeutet für die Konsumenten einen Verlust an Konsumentenrente, dessen quantitative Bedeutung die der direkten Zahlungsströme deutlich übersteigen dürfte. Je nach nationalen Produktionsverhältnissen (Divergenz zwischen nationalen Erzeugerpreisen und Weltmarktpreisen) bewirken einheitliche EU-Agrarpreise dabei auch national unterschiedliche Allokationseffekte auf Produzenten- und Konsumentenseite, die bei der Bewertung der „Wohlfahrtseffekte“ einer EU-Mitgliedschaft zu berücksichtigen sind.⁶⁵

⁶⁴ Für einen Überblick über die entsprechende Diskussion siehe u. a. *Krause-Junk* (1990), *Genser* (1995).

⁶⁵ Dabei ist zwischen Gemeinschafts- und nationalstaatlicher Sicht zu unterscheiden. So sind z. B. Deutschland und Österreich „Nettozahler“ im Rahmen der EU, würden aber im Rahmen einer „autonomen“ Agrarpolitik aufgrund politischer Entscheidungsstrukturen wohl

Distributive Aspekte:

In bezug auf Fragen der personellen (und indirekt der funktionellen) Einkommensverteilung bewirkt, wie ausgeführt, eine zu befürchtende Aushöhlung des Steuersystems massive Begrenzungen der Rolle des Leistungsfähigkeitsprinzips der Besteuerung. Sofern diesem Steuerprinzip weiterhin eine wesentliche Rolle im Rahmen der europäischen Finanzverfassung zukommen soll, ergibt sich damit auch aus dieser – distributiven – Perspektive für die oben behandelte Besteuerung mobiler Steuerbemessungsgrundlagen die Notwendigkeit der teilweisen Zuweisung der Gesetzgebungshoheit an die EU-Ebene.

Hinsichtlich der regionalen Verteilungswirkungen wurde in dieser Studie darauf hingewiesen, daß mit dem EU-Haushalt bereits jetzt erhebliche, wenn auch nicht systematisch eindeutige Umverteilungseffekte verbunden sind. Gleichzeitig wurde aber auch gezeigt, daß regionale Umverteilungswirkungen effizienter und zielsicherer durch ein System eines expliziten europäischen Finanzausgleichs erreicht werden könnten. Dies würde bedeuten, im Rahmen der EU-Finanzverfassung die bestehende Ertragshoheit der EU-Ebene mit einem an vorgegebenen Verteilungskriterien orientierten Zuweisungssystem zu verknüpfen. Unter Aspekten der ökonomischen Effizienz und des Subsidiaritätsprinzips wären dabei freie Zuweisungen („block grants“) zu bevorzugen. Unter polit-ökonomischen Aspekten kann es sich in Bereichen, wo es sich um die regionale Finanzierung „europäischer meritotischer Güter“ handelt (z. B. Infrastrukturinvestitionen) auch um Zweckzuweisungen handeln. An Stelle eines primären vertikalen Finanzausgleichs (Aufteilung des Ertrages aus gemeinsamer Ertragshoheit) wäre dies eine Form eines sekundären vertikalen Finanzausgleichs.

Die Fragen der regionalen Distributionsaspekte der europäischen Finanzverfassung werden in Zukunft wohl an Bedeutung gewinnen. Zum einen wird bei Realisierung der WWU ein Interesse bestehen, die Trennung zwischen „Insidern“ und „Outsidern“ der WWU mittelfristig zu überwinden. Zum anderen wird sich mit dem Übergang zu einem Mehrwertsteuer-System nach dem Ursprungslandprinzip, wie es vertraglich an sich vorgesehen ist, jedenfalls die Notwendigkeit eines Ausgleichsmechanismus zwischen Staaten mit EU-internen Export-, bzw. Importüberschüssen ergeben. Es liegt nahe, diesen Ausgleichsmechanismus als Ansatzpunkt für weitergehende Formen eines horizontalen Finanzausgleichs zu nutzen. Schließlich würde auch die angestrebte Osterweiterung der EU einen erheblichen zusätzlichen Bedarf hinsichtlich regionaler Ausgleichsmechanismen mit sich bringen. Geht man von einer verstärkten Bedeutung der regionalen Distributionsfunktion im Rahmen der europäischen Finanzverfassung aus, ist zu bezweifeln, ob dies im Rahmen der bestehenden Ertragshoheit der EU-Ebene erreichbar ist. Dies würde demnach eine Stärkung der Eigenmittel-Komponente der EU erfordern, sei es durch Ausweitung der bestehenden oder durch Entwicklung neuer Eigenmittelkategorien.

gegenüber dem EU-Niveau noch höhere Agrarpreise und damit einen größeren Verlust an Konsumentenrente aufweisen.

Stabilisierungsaspekte:

Wie gezeigt, würde im Rahmen der WWU, die für die Mitglieder den Wegfall der Wechselkurspolitik als wirtschaftspolitisches Instrument bedeutet, das Problem einer adäquaten Reaktion auf asymmetrische Schocks auftreten. Im Rahmen der Nationalstaaten wird dieses Problem entschärft durch ein regional ausgleichendes Wirken gesamtstaatlicher automatischer Stabilisierungseffekte. Auch für die WWU, innerhalb derer ja mit geringerer Arbeitsmobilität zu rechnen ist als etwa in den USA, wären entsprechende Ausgleichsmechanismen zur Verhinderung übergroßer interner Spannungen nötig. Dies würde die – teilweise – Übertragung der Ertragshoheit für entsprechend „BIP-reagible“ Abgaben (direkte Steuern, Sozialversicherungsabgaben) an die EU-Ebene erfordern.

6.3. Zu Finanzierungsproblemen und Finanzstruktur der EU

Wie ausgeführt, gibt es eine Vielzahl ökonomischer Argumente für eine Stärkung der Rolle des EU-Haushaltes. Im Sinn der im Maastricht-Vertrag angestrebten Entwicklung in Richtung einer engeren politischen Union spricht dabei viel dafür, bei der Erschließung zusätzlicher EU-Eigenmittel neben dem bisherigen von den Mitgliedstaaten dominierten Zuweisungssystem (siehe Abschnitt 5.2) verstärkt in Richtung eines teilweisen Trennsystems, das heißt auf „originäre“ Eigenmittel in Form direkter EU-Abgaben abzustellen. Dies könnte auch mit einem eigenen Steuerbewilligungsrecht des EU-Parlaments verbunden werden, das damit in seiner politischen Verantwortung gegenüber den EU-Bürgern wesentlich aufgewertet würde.⁶⁶

Auf Wunsch einiger Mitgliedstaaten hat der Europäische Rat die Kommission ersucht, die für neue Einnahmeformen in Betracht kommenden Möglichkeiten zu prüfen. Das Ergebnis soll bis zum Ablauf der Finanziellen Vorausschau (1999), ab dem jedenfalls eine Neuregelung der EU-Finanzierung fällig ist, vorliegen und dem Rat mitgeteilt werden. Grundüberlegungen für eine neue, fünfte, Eigenmittelkategorie hat die Kommission bereits 1992⁶⁷ angestellt. Dabei hat sie Kriterien festgelegt, die diese neue Eigenmittelart erfüllen soll:

- Gerechtigkeit der Lastenverteilung;
- Die neue Eigenmittelart muß auf einer effektiv (nicht nur theoretischen) harmonisierten Grundlage zu einem einheitlichen Satz erhoben werden;
- Die Mittel müßten im Rahmen einer gemeinsamen Politik erhoben werden;

⁶⁶ Da die EU, wie etwa auch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtshofes 1993 betont, über keine eigene Steuerhoheit verfügt, müßte formal die Abtretung eigener Einnahmequellen durch die Mitgliedstaaten erfolgen (was dem – alle Reformen erschwerenden – Erfordernis der Einstimmigkeit bei entsprechenden Beschlüssen des EU-Rates entspricht). Vgl. *Peffkoven*, 1994, S. 110 f.

⁶⁷ KOM (92) 81 endg.

- Die Mittel müßten – ohne allzu hohe Erhebungskosten – auf Dauer stabile substantielle Einnahmen garantieren und
- einen unmittelbaren Bezug zum Steuerpflichtigen herstellen und so die demokratische Verantwortlichkeit deutlich machen.

Konkrete Vorstellungen für eine entsprechende Neustrukturierung der EU-Finanzordnung liegen von politischer Seite freilich noch nicht vor. In der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion wurde etwa angeregt, die von der EU-Kommission vorgeschlagene, vom Rat aber (noch) nicht akzeptierte Energie/CO₂-Steuer⁶⁸ nicht nur bezüglich der Gesetzgebungshoheit, sondern auch bezüglich der Ertrags-hoheit der EU-Ebene zu übertragen. Dies dürfte allerdings in Widerspruch stehen zur angestrebten Kompensation dieser Umweltsteuer durch Senkung lohnbezogener (d. h. vor allem Sozialversicherungs-)Abgaben, da gerade auf diesem Gebiet der EU-Harmonisierungsgrad besonders gering ist.

Aus ökonomischer Sicht spricht vieles dafür, für eine direkte EU-Steuer dort anzusetzen, wo besonders problematische Effekte eines EU-internen Steuerwettbewerbs zu befürchten sind. Dies gilt, wie gezeigt, insbesondere für die steuerliche Erfassung von Geldkapital-Einkommen. Ein Beispiel in dieser Richtung wäre die Zuweisung des Ertrages einer EU-Quellensteuer auf Zinseinkommen an die EU-Ebene.⁶⁹ Eine Quellensteuer auf Zinseinkommen wäre – formal analog zur bestehenden Regelung in bezug auf die Mehrwertsteuer – als Mindeststeuer konzipiert, wobei darauf aufbauende nationale Zuschläge möglich wären. Materiell würde dies dann für diesen Bereich einem Verbundsystem zwischen EU und nationaler Besteuerung entsprechen. Zwar ist zu erwarten, daß bei einer künftigen WWU die Zinssätze in „Outsider-Staaten“ höher liegen als innerhalb der WWU. Da aber mit wachsendem Volkseinkommen der Anteil der Zinseinkommen am Volkseinkommen steigt, würde es sich hier insgesamt um eine Bemessungsgrundlage handeln, die zu einer gewissen regionalen Ausgleichswirkung führt. Gleichzeitig handelt es sich um eine dynamische, leicht administrierbare und ergiebige Steuerquelle.

Um einen Anhaltspunkt über die entsprechenden Größenordnungen zu geben: Ausgehend von den Volkseinkommensrechnungen (National Accounts) der OECD läßt sich für 1993 für die 15 Staaten der EU ein Zinseinkommen der privaten Haushalte von etwa 820 Mrd. DM schätzen.⁷⁰ Der Unternehmenssektor wurde nicht

⁶⁸ *EU-Kommission*, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Einführung einer Steuer auf Kohlendioxidemissionen und Energie, 1992.

⁶⁹ Diese Form einer „EU-Einkommensteuer“ wäre allenfalls auch äquivalenztheoretisch als „Gegenposition“ zu den mit dem EU-Binnenmarkt verbundenen Wohlfahrtsgewinnen zu rechtfertigen. Zu einer entsprechenden Argumentation siehe *Caesar* (1996), der allerdings generell, vor allem aufgrund von Public-Choice-Überlegungen, einem eigenen Besteuerungsrecht der EU skeptisch gegenübersteht und eine Fortführung des Systems der Beitragsfinanzierung, bei dem die Gesetzgebungskompetenz bei den Nationalstaaten liegt, empfiehlt.

⁷⁰ Für entsprechende Schätzungen danke ich Dr. Peter Mooslechner, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung. Die Zinseinkommen des privaten Haushaltssektors werden

herangezogen, da davon auszugehen ist, daß die Zinseinkommen dieses Sektors bereits jetzt steuerlich erfaßt werden, wobei allerdings der Aspekt der Steuerkonkurrenz für eine Ausweitung auch auf diesen Bereich sprechen würde. Unterwirft man die angeführten Zinseinkommen einer Quellensteuer von 15 %, ⁷¹ so ergäbe dies ein Steueraufkommen von 123 Mrd. DM. Dies entspricht etwa 66 Mrd. ECU und ist zu vergleichen mit der Gesamthöhe der EU-Eigenmittel 1995 von 77 Mrd. ECU.

Selbstverständlich sind diese groben Schätzungen in vielfacher Weise zu qualifizieren. So wird angenommen, daß die Einführung einer Quellensteuer zu keinen Reaktionen der Steuerpflichtigen führt. Was dabei die Gefahr von „Steuerflucht“ in EU-Drittstaaten betrifft, ergibt sich auch unabhängig vom Projekt einer EU-Quellensteuer auf Kapitaleinkommen zunehmend die Notwendigkeit, der rasch wachsenden Bedeutung von „Steuroasen“ und „Offshore Banking“ entgegenzutreten, um massive Verzerrungen der Steuerstruktur, aber auch gefährliche Regulierungslücken im internationalen Banksystem zu verhindern. Wünschenswert wären hier internationale Abkommen, eventuell im Rahmen von OECD oder IMF, es besteht aber auch ein derzeit nicht genutzter Spielraum auf nationaler, bzw. EU-Ebene in bezug auf Doppelbesteuerungsabkommen und andere steuerliche Regelungen. ⁷² Bei entsprechender zurückhaltender Gestaltung kann erwartet werden, daß eine EU-Quellensteuer jedenfalls nicht zu Kapitalabflüssen, die über das gegenwärtige Maß hinausgehen, führt und gleichzeitig erhebliche positive alloкатive fiskalische Effekte aufweist. Zu beachten sind selbstverständlich auch die Rückwirkungen auf die nationalen Haushalte. Zunächst geht es dabei um die Frage, welche bisherigen Eigenmittel der EU in welchem Ausmaß durch die neue Finanzierungsform ersetzt werden. Die nationalen Rückwirkungen werden weiters variieren, je nach dem, ob es sich bei der EU-Quellensteuer um eine Form der Endbesteuerung (analog zur österreichischen Form der Kapitalertragsteuer) handelt oder ob eine Anrechnung gegenüber einer weiter bestehenden Einkommensteuerpflicht erfolgt. Ebenso von Belang sind die bisherigen nationalen steuerlichen Erfassungsgrade von Zinseinkommen.

Insgesamt zeigt sich jedenfalls, daß es Steuergrundlagen gibt, deren Heranziehen für eine direkte Eigenmittelfinanzierung der EU leistungsfähig und ökonomisch sinnvoll ist. Die politische Durchsetzbarkeit muß aber aus einer Vielzahl von Gründen (nationale Budgetengpässe, Mißtrauen gegen europäische Institutionen, derzeitiges Einstimmigkeits-Erfordernis, mangelnde Bereitschaft des Vorge-

von der OECD direkt für Belgien, Deutschland, Spanien, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Niederlande und Schweden ausgewiesen. Für die übrigen EU-Staaten wurde der Anteil der Zinseinkommen am BIP unter Bezugnahme auf ähnliche Staaten (z. B. Österreich BRD) geschätzt. Seit dem Bezugsjahr 1993 ist das Zinsniveau stark gesunken, die Geldvermögensbestände sind freilich weiter gestiegen, der entsprechende Nettoeffekt ist schwer abschätzbar.

⁷¹ Dies entspricht dem 1989 vorgelegten, vom Rat aber nicht beschlossenen, Vorschlag der EU-Kommission.

hens gegen „Steuerroasen“, etc.) sehr skeptisch beurteilt werden. Bereits bei der Tagung 1979 des Ausschusses für Finanzwissenschaft des Vereins für Socialpolitik hat *Klaus Dirk Henke* (1981, S. 12) darauf hingewiesen, daß die „gegenseitige Abhängigkeit zwischen der Finanzierung ‘Europas’ und den europäischen Einigungsbemühungen“ in den Diskussionen über die Voraussetzungen für eine europäische Wirtschafts- und Währungsunion „oft ausgeklammert wird“. Daran hat sich bis heute wenig geändert. Damit ergibt sich aber das Dilemma, daß die Finanzverfassung der EU mit den angestrebten Entwicklungen der Gemeinschaft zunehmend inkompatibel wird.

Anhang

Tabelle 6

EU-Zahlungen im Rahmen der GAP (in Prozent des BIP)

	1982	1986	1992	1995
Belgien	0,57	0,80	0,96	0,49
Dänemark	1,15	1,51	1,64	1,21
Deutschland	0,30	0,47	0,42	0,31
Griechenland	1,51	2,40	3,79	6,26
Spanien		0,08	1,03	1,02
Frankreich	0,52	0,74	0,86	0,75
Irland	2,87	4,73	4,19	3,39
Italien	0,50	0,45	0,67	0,32
Luxemburg	0,09	0,07	0,10	0,16
Niederlande	1,07	1,24	1,06	0,82
Portugal		0,05	0,88	1,541
Großbritannien	0,27	0,29	0,32	0,47
Österreich				0,53
Finnland				1,00
Schweden				0,31
EU-gesamt	0,49	0,57	0,73	0,62

Quellen: Jahresberichte des Rechnungshofes der Europäischen Gemeinschaften, 1995: *Breuss* (1995), eigene Berechnungen

Tabelle 7
EU-Zahlungen im Rahmen der Strukturfonds (in Prozent des BIP)

	1982	1986	1992	1995
Belgien	0,03	0,08	0,10	0,18
Dänemark	0,06	0,14	0,04	0,09
Deutschland	0,02	0,02	0,05	0,14
Griechenland	0,38	0,68	1,86	4,25
Spanien		0,15	0,70	1,03
Frankreich	0,04	0,07	0,11	0,15
Irland	1,02	1,04	2,10	4,93
Italien	0,10	0,16	0,22	0,39
Luxemburg	0,03	0,02	0,07	0,20
Niederlande	0,01	0,03	0,05	0,04
Portugal		0,45	2,05	5,41
Großbritannien	0,10	0,16	0,17	0,22
Österreich				0,22
Finnland				0,28
Schweden				0,12
EU-gesamt	0,07	0,12	0,25	0,38

Quellen: siehe Tab. 6.

Tabelle 8
Gesamt-Rückflüsse an die Mitgliedstaaten¹⁾ (in Prozent des BIP)

	1982	1986	1992	1995
Belgien	0,85	1,03	1,74	1,58
Dänemark	1,37	1,77	1,89	1,49
Deutschland	0,48	0,60	0,72	0,64
Griechenland	2,25	3,18	6,42	10,70
Spanien		0,79	1,96	2,23
Frankreich	0,70	0,91	1,14	1,09
Irland	4,45	5,95	7,16	8,51
Italien	0,71	0,69	1,03	0,91
Luxemburg	0,23	0,18	3,64	7,15
Niederlande	1,30	1,43	1,42	1,07
Portugal		0,79	3,46	7,14
Großbritannien	0,94	0,54	0,63	0,89
Österreich				0,89
Finnland				1,47
Schweden				0,62
EU-gesamt	0,79	0,83	1,22	1,23

¹⁾ GAP und Strukturfondszahlungen sowie sonstige Ausgaben (Technologie, Kultur, etc.) plus Zahlungen, die nicht unmittelbar einem Mitgliedstaat zuordenbar sind und die nach dem Anteil an den Bruttobeiträgen aufgeteilt wurden.

Quellen: siehe Tab. 6.

Tabelle 9
Bruttobeiträge der Mitgliedstaaten (in Prozent des BIP)

	1982	1986	1992	1995
Belgien	1,19	1,16	1,53	1,47
Dänemark	0,80	1,10	1,42	1,12
Deutschland	0,81	0,92	1,46	1,28
Griechenland	0,82	1,03	1,07	1,76
Spanien		0,70	1,20	1,17
Frankreich	0,73	0,90	1,23	1,21
Irland	1,02	1,27	1,26	1,83
Italien	0,47	0,66	1,03	1,06
Luxemburg	0,68	1,01	1,52	1,44
Niederlande	1,08	1,21	1,72	1,57
Portugal		0,42	0,96	1,49
Großbritannien	1,02	0,68	0,89	1,14
Österreich				1,22
Finnland				1,16
Schweden				1,17
EU-gesamt	0,79	0,83	1,22	1,23

Quellen: siehe Tab. 6.

Tabelle 10
Nettobeiträge der Mitgliedstaaten (in Prozent des BIP)*

	1982	1986	1992	1995	BIP/Kopf 1995	
					ECU(PPP)	EU=100
Belgien	-0,34	-0,13	-0,21	-0,11	16 032	108,6
Dänemark	-0,57	-0,68	-0,47	-0,38	15 836	107,3
Deutschland	+0,33	+0,32	+0,74	+0,64	15 160	102,7
Griechenland	-1,43	-2,15	-5,36	-8,94	7 114	48,2
Spanien		-0,09	-0,76	-1,07	10 838	73,4
Frankreich	+0,03	0,00	+0,09	+0,12	15 308	103,7
Irland	-3,43	-4,67	-5,90	-6,67	11 648	78,9
Italien	-0,24	-0,03	0,00	+0,15	14 589	98,8
Luxemburg	+0,44	+0,82	-2,12	-5,71	23 521	159,4
Niederlande	-0,22	-0,22	+0,29	+0,50	14 451	97,9
Portugal		-0,37	-2,50	-5,65	9 666	65,5
Großbritannien	+0,08	+0,15	+0,26	+0,25	14 117	95,6
Österreich				+0,33	15 743	106,7
Finnland				-0,30	12 869	87,2
Schweden				+0,55	13 785	93,4
EU-gesamt	0,00	0,00	0,00	0,00		
Varianz	1,39	2,19	4,97	10,48		

*
 + : Nettozahler
 - : Nettoempfänger

Quellen: siehe Tab. 8 und 9.

Literatur

- Andel, N.*: Finanzwirtschaftliche Aspekte regionaler Zusammenschlüsse. Europäische Gemeinschaften. In: N. Andel, H. Haller, F. Neumark (Hrsg.) Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Bd. IV, S. 312 ff. G.B.C. Mohr Verlag, Tübingen 1984.
- Apolte, T.*: Fiskalföderalismus in den Vereinigten Staaten: Vorbild oder schlechtes Beispiel für Europa? In: List Forum 1996, 22: 170 ff.
- Barras, R./Madhavah, S.*: European Economic Integration and Sustainable Development. Mc Graw-Hill Verlag, London 1996.
- Biel, D.*: Europäische Regionalpolitik – Eine ziel- und handlungsorientierte Analyse. In: Pohmer, D., 1981.
- Zur ökonomischen Theorie des Föderalismus: Grundelemente und ihre Anwendung auf die EU-Finanzunion. In: H. Schneider, W. Wessels, Hrsg., Föderale Union – Europas Zukunft? S. 99 ff., Beck, München 1994.
- Biel, D./Winter, M.*, Hrsg.: Europa finanzieren – ein föderalistisches Modell, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 1990.
- Bovenberg, A. L./Kremers, J. J./Masson, P. R.*: Economic and Monetary Union in Europe and Constraints on National Budgetary Policies. In: IMF Staff Paper 1991, 38:374 ff.
- Breuss, F.*: Cost and Benefits of EU's Eastern European Enlargement. WIFO Working Papers, June 1995.
- Buchanan, J. M.*: The Demand and Supply of Public Goods. Chicago 1968.
- Buchanan, J. M./Tullock, G.*: The Calculus of Consent, U of Michigan Press, Ann Arbor, 1992.
- Bureau, D./Champsaur, P.*: Fiscal Federalism and European Unification. In: American Economic Review, Papers and Proceedings 1992, 82:88 ff.
- Caesar, R.*: Kreditoperationen im Finanzsystem der EG. In: Hansmeyer, K.-H., 1992.
- Zur Reform des EU-Einnahmesystems. Referat bei der Jahrestagung 1996 des Wirtschaftspolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik.
- Casella, A./Frey, B.*: Federalism and Clubs. Towards an Economic Theory of Overlapping Political Jurisdictions. In: European Economic Review, 1992, 36:639 ff.
- Cecchini, P. u. a.*: Europa '92: Der Vorteil des Binnenmarktes. Nomos, Baden-Baden 1988.
- Corsetti, G./Roubini, N.*: European versus American Perspectives on Balanced-Budget Rules. In: American Economic Review, Papers and Proceedings 1996, 86(2): 408 ff.
- EG-Kommission*: Bericht der Sachverständigengruppe zur Untersuchung der Rolle der öffentlichen Finanzen bei der Europäischen Integration („Mac Dougall-Report“), Brüssel 1977.
- Stabiles Geld – solide Finanzen: Die öffentlichen Finanzen der Gemeinschaft im Hinblick auf die WWU. Europäische Wirtschaft Nr. 53, 1993.
- Eichengreen, B.*: One money for Europe? Lessons from the US currency union. In: Economic Policy 1990,10:117 ff.

- Eichengreen, B./Hagen, J. v.*: Fiscal Policy and Monetary Union: Federalism, Fiscal Restrictions and the No-Bailout Rule. Nr. 1247/sept., 1995.
- Emerson, M./Gros, D./Italianer, A./Pisani-Ferry, J./Reichenbach, H.*: One Market, One Money. An Evaluation of the Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union. O. U. P., Oxford, New York 1992.
- EU-Kommission*, Generaldirektion Regionalpolitik, Hrsg.: Europa fördert die regionale Entwicklung, Brüssel 1993.
- The Economics of Community Public Finance, European Economy, Reports and Studies, No. 5, 1993.
- Fabeck, R.*: Fiskalpolitische Koordination in der EG, Lang Verlag, Frankfurt 1995.
- Feld, L.P./Kirchgässner, G.*: Fiskalischer Wettbewerb in der EU: Wird der Wohlfahrtsstaat zusammenbrechen? In: Wirtschaftsdienst 1995, S. 562 ff.
- Folkers, C.*: Welches Finanzausgleichssystem braucht Europa? In: H. Karl, W. Henrichsmeyer (Hrsg.) Regionalentwicklung im Prozeß der europäischen Integration, Europa Union V., Bonn 1995, S. 87 ff.
- Franzmeyer, F./Seidel, B./Weise, Ch.*: Die Reform der EG-Strukturfonds von 1988. Duncker & Humblot, Berlin 1993.
- Frey, B. S./Eichenberger, R.*: Competition among Jurisdictions: The Idea of FOCJ. In: L. Gerken, Hrsg., Competition among Institutions, S. 209 ff., MacMillan, London 1995.
- Frey, B./Bohnet, I.*: Democracy by Competition: Referenda and Federalism in Switzerland. In: J. of Federalism 1993, 23:71 ff.
- Frey, R. L.*: Verteilung der Aufgaben und Steuern im schweizerischen Bundesstaat. In: W. W. Pommerehne, G. Ress (Hrsg.) Finanzverfassung im Spannungsfeld zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten. Baden-Baden 1996.
- Gahlen, B./Hesse, H./Ramser, H. J.*, Hrsg.: Europäische Integrationsprobleme aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht. J.B.C. Mohr, Tübingen 1994.
- Genser, B.*: Auf der Suche nach einer föderativen Finanzverfassung für Europa. Vortrag bei der Jahrestagung 1995 des Vereins für Socialpolitik. 1995.
- Das Problem der Steuerharmonisierung aus allokativer Sicht. In: Gahlen et al., Tübingen 1994 S. 65 ff.,
- Gerken, L.* Hrsg.: Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung – Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität. Springer, Berlin 1995.
- Goodhart, C. A. E./Smith, S.*: Stabilisation, The Economics of Community Public Finance, European Economy, Nr. 5, 1993.
- Gräßen, G.*: Zentrale oder dezentrale Wirtschaftspolitik in Europa. In: Gahlen et al., S. 29 ff., 1994
- Grossekettler, H.*: Der Budgetierungsprozeß in der EG. Analyse und Kritik aus ökonomischer Sicht. In: Hansmeyer, K.-H., 1992.
- Hagen, J. v./Eichengreen, B.*: Federalism, Fiscal Restraints and European Monetary Union. In: American Economic Review, Papers and Proceedings 1996, 86(2): 134 ff.

- Hansmeyer, K.-H.*, Hrsg.: *Ausgewählte Probleme der EG-Finanzen*, Duncker & Humblot, Berlin 1992.
- Hansmeyer, K.-H. / Mackscheidt, K.*: Die Free-Rider Position der Finanzpolitik. In: Duwendag, D. (Hrsg.) *Macht und Ohnmacht der Bundesbank*, Bund V., Frankfurt 1973.
- Heinemann, F.*: Die Finanzverfassung und Kompetenzausstattung der Europäischen Union nach Maastricht. Nomos Verlag, Baden-Baden 1995.
- Henke, K.-D.*: Die Finanzierung der Europäischen Gemeinschaften – Zur integrationsfördernden Fortentwicklung der europäischen Einnahmesysteme. In: Pohmer, D. 1981.
- Herrman, A.*: Probleme und Chancen einer Koordinierung der Finanzpolitik in der EG. Duncker & Humblot, Berlin 1992.
- Hochreiter, E. / Winckler, G.*: The Advantages of Tying Austrias Hands: The Success of the Hard Currency Strategy, Universität Wien, Department of Economics Working Paper, Nr. 9307 / Oktober, 1993.
- Hoeller, P. / Louppe, M.-O. / Vergriete, P.*: Fiscal Relations within the European Union. OECD-Economics Department Working Papers Nr. 163, Paris 1996.
- Homburg, S.*: Eine Theorie des Länderfinanzausgleichs: Finanzausgleich und Produktionseffizienz. In: *Finanzarchiv* 1993, 50: 458 ff.
- Issing, O.*: Deutsche Zahlung an das Ausland. Die öffentlichen Übertragungen als Problem der Wirtschaftspolitik. Wirtschaftspolitische Kolloquien der Adolf Weber Stiftung, Berlin 1991.
- Italianer, A. / Vanheukelen, M.*: Proposals for Community Stabilisation Mechanisms: Some Historical Application. In: EC, *The Economics of Community Public Finance*, European Economy, Special Issue. 1992.
- Krause-Junk, G.*: Internationaler Wettbewerb der Steuersysteme: Not oder Tugend? Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität Köln, Sonderveröffentlichung, Nr. 18, Köln 1990.
- Krugman, P. / Venables, A.*: Integration and the competitiveness of peripheral industry. In: Braga de Macedo and Bliss (Hrsg.), *Unity with diversity within the European economy: the Community's southern frontier*, H. U. P., Cambridge 1990.
- Malchow, J.*: Die Zuordnung verteilungspolitischer Kompetenzen in der Europäischen Gemeinschaft. Frankfurt, Lang Verlag, Berlin, 1992.
- Mankiw, N.G.*: *Macroeconomics*, 2nd ed., Worth, New York 1994.
- Masson, P. / Taylor, M.*: Fiscal Policy within Common Currency Areas. In: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31 / 1, 1993, 29 ff.
- Melitz, J.*: Is there a Need for Communitywide Insurance against Cyclical Disparities? In: *Economie et Statistique*, Special Issue 1994: Economic and Monetary Union. Insee, 1994, 99 ff.
- Melitz, J. / Vori, S.*: National Insurance against Unevenly Distributed Shocks in a European Monetary Union, *Recherches Economiques de Louvain* 1993, 1 - 2:81 ff.,
- Mittendorfer, R.*: Das Subsidiaritätsprinzip in Art. 3b Abs. 2 EGV. In: *Wirtschaftspolitische Blätter* 3 - 4 / 1995, S. 218 ff.

- Wirtschafts- und Währungsunion und Föderalismus. Springer, Wien/New York 1994.
- Neven, D./Gouyette, C.*: Regional Convergence in the European Community. In: Journal of Common Market Studies 1995, 33(1):47.
- Nowotny, E.*: Der öffentliche Sektor – Einführung in die Finanzwissenschaft. 3 Auflage, Springer, Berlin/Heidelberg 1996.
- OECD*: Report on Fiscal Degradation, Report by Working Party No. 8, Paris 1996.
- Taxation and Household Saving, Paris 1995.
- Ott, G.*: Internationale Verteilungswirkungen im Finanzausgleich der Europäischen Gemeinschaft, Lang Verlag, Frankfurt/Main 1987.
- Peffekoven, R.*: Die Finanzen der Europäischen Union, B. I. Verlag, Mannheim 1995
- Pisani-Ferry, J./Italianer, A./Lescure, R.*: Stabilisation Properties of Budgetary Systems: a Simulation Analysis, The Economics of Community Public Finance, European Economy, Nr. 5, 1993.
- Pohmer, D., Hrsg.*: Probleme des Finanzausgleiches III. Finanzausgleich im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft. Duncker & Humblot, Berlin 1981.
- Ruding-Report*: EC-Commission, Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation. Brüssel 1992.
- Sala-i-Martin, X./Sachs, J.*: Fiscal Federalism and Optimum Currency Areas, Evidence for Europe from the United States, in: Canzoneri/Grilli/Masson (Hrsg.), Establishing a Central Bank: Issues in Europe and Lessons from the United States 1992, 195 ff.
- Scheer, C./Vogelbusch, F.*: Fiscal Policy. In: C. C. Schweitzer et al (Hrsg.) Gains and Losses of European Community Membership. Vol 2: The Case of the Federal Republic of Germany, London 1990.
- Seidel, B.*: Die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in die Europäischen Gemeinschaften als Problem des Finanzausgleichs. Lang Verlag Frankfurt/Main, 1992.
- Sinn, H.-W.*: How Much Europe? Subsidiarity, Centralization and Fiscal Competition. Scottish Journal of Political Economy 41, 1994: 85 ff.
- Teutemann, M.*: Rationale Kompetenzverteilung im Rahmen der Europäischen Integration. Duncker & Humblot Verlag, Berlin 1992.
- The Role of the EC Budget in the Fields of Defence, External Affairs and International Assistance – As Seen From the Perspectives of Fiscal Federalism and Public Choice Theory, The Economics of Community Public Finance, European Economy, Nr. 5, 1993.
- Throe, C.*: Die europäische Agrarpolitik als Finanzausgleichsproblem. In: Pohmer, D. 1981.
- Tichy, G.*: Konjunkturpolitik, 2. Auflage, Springer, Berlin/Heidelberg, 1991.
- Van der Ploeg, F.*: Macroeconomic policy coordination during the various phases of economic and monetary integration in Europe. In: European Commission, European Economy 1990.
- Van Rompuy, P./Abraham, F./Heremans, D.*: Economic federalism and the EMU. In: European Commission, European Economy 1990.

- Vaubel, R.: The Political Economy of Centralization and the European Community. In: Public Choice 1994, 81:151 ff.
- Wagner, H.: Europäische Wirtschaftspolitik. Springer, Berlin/Heidelberg 1995.
- Walther, F.: Europäischer Finanzausgleich. Berlin 1996.
- Wellisch, D.: Dezentrale Finanzpolitik bei hoher Mobilität, J.C.B. Mohr Verlag, Tübingen 1995.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BM der Finanzen: Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern. Schriftenreihe des BM der Finanzen, Heft 54, Bonn 1994.
- Gutachten Ordnungspolitische Orientierung für die Europäische Union, Bonn 1994.
- Wyplosz, C.: Monetary union and fiscal policy discipline. In: European Economy 1990.