formen. Bemerkenswert ist nur, daß diese Koalition es auch noch verstanden hat, die weniger entwickelten Länder von der Richtigkeit dieser Politik zu überzeugen.

Wo Europa mehr Europa braucht: Einige augenfällige Bereiche

Die gerade diskutierten Probleme lassen keinen allzu großen Optimismus bei der Frage aufkommen, ob eine weitere Europäisierung von Politikbereichen die Lebensbedingungen in den Mitgliedstaaten wirklich verbessern kann. In der Tat empfehlen viele Ökonomen, eine Pause im europäischen Einigungsprozeß einzulegen oder diesen Prozeß sogar ganz anzuhalten. Indes sollte man das Kind nicht mit dem Bad ausschütten, denn es gibt es auch Bereiche, in denen eine Ausdehnung der gemeinschaftlichen Politik nützlich oder gar notwendig zu sein scheint. Der vorliegende Beitrag möchte insofern eine konstruktive Haltung einnehmen, als er versucht, genau diese Bereiche abzugrenzen. Zuerst werden die offenkundigen Gründe für zentralstaatliche Aktionen benannt. In dem dann folgenden Abschnitt werden Politikbereiche diskutiert, bei denen die Notwendigkeit zentralstaatlicher Regelungen zwar weniger offenkundig ist, die aber deswegen nicht weniger Bedeutung beanspruchen können.

Verteidigungspolitik

Die Verlagerung von Politikentscheidungen auf die Unionsebene ist immer dann angeraten, wenn es um die Bereitstellung von öffentlichen Gütern geht, deren Nutzen nicht an nationalstaatlichen Grenzen endet. Beispiele für solche öffentlichen Güter sind Verteidigungsausgaben und die Außenpolitik gegenüber Drittstaaten. Da militärische Konflikte zwischen den westeuropäischen Ländern ausgeschlossen sind, bieten die Verteidigungsausgaben eines jeden Mitgliedslandes nicht nur für dieses Land selbst, sondern auch für alle anderen Länder Schutz gegen äußere Bedrohungen. Für das einzelne

Land entsteht daraus ein starker Anreiz, eine Trittbrettfahrerposition einzunehmen und sich auf die Verteidigungsanstrengungen anderer Länder zu verlassen. Die relativ geringen Pro–Kopf–Ausgaben der kleineren Länder im Verteidigungsbereich belegen die Stärke dieses Anreizes sehr deutlich, denn je kleiner ein Land ist, desto kleiner ist sein Anteil an dem Gesamtnutzen, den es durch seine Verteidigungsausgaben erzeugt, desto stärker ist das einzelstaatliche Nutzen–Kosten–Kalkül verzerrt.

Um das Trittbrettfahrerproblem zu lösen, aber auch, weil sie die *pax americana* zu akzeptieren hatten, entschieden sich viele europäische Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg für die NATO–Mitgliedschaft. Ohne Zweifel war die NATO ein Erfolgsmodell, und sicherlich hat sie einen wesentlichen Beitrag dazu geleistet, daß der Systemwettbewerb mit den osteuropäischen Staaten zugunsten des Westens endete. Abzuwarten bleibt jedoch, ob das "Modell NATO" auch der Zukunft gerecht werden kann. Es mehren sich die Stimmen, die einen Ersatz der NATO durch die Westeuropäische Verteidigungsunion (WEU) fordern. Auch der Unionsvertrag von Maastricht fordert aktive Schritte zur Wiederbelebung der WEU (Erklärung 30), wenngleich die WEU dort eher als Ergänzung, denn als Substitut zur NATO begriffen wird. Die militärische Schwäche Europas ist in der Unfähigkeit, den Krieg im ehemaligen Jugoslawien zu beenden, in erschreckendem Ausmaße sichtbar geworden. Die Massenvertreibungen und Grausamkeiten in Bosnien hätten vor der Haustür einer militärisch geeinten Europäischen Union so nicht stattfinden können. Allerdings bedingen die gemeinsamen Interessen mit den USA auch weiterhin eine enge Kooperation mit der NATO. Eine NATO, die nicht alle EG–Staaten umfaßt und die unabhängig von der Europäischen Union besteht, wäre ein störender Fremdkörper im europäischen Einigungsprozeß. Aber eine NATO, die eng mit der Westeuropäischen Verteidigungsunion verknüpft ist, hätte gute Überlebenschancen.

Grenzüberschreitende Umweltverschmutzung

Neben der militärischen Stärke ist auch die Qualität der natürlichen Lebensgrundlagen in wichtigen Teilbereichen ein gesamteuropäisches öffentliches Gut. Die Luftqualität und auch

die Qualität des Wassers von Atlantik, Mittelmeer und grenzüberschreitenden Flüssen kann nur im Zusammenwirken aller betroffenen Staaten optimiert werden, weil lokale Schadstoffemissionen durch Wind und Wasserbewegungen auf die Nachbarstaaten übertragen werden. Allenfalls räumlich eng begrenzte Umweltprobleme wie die Sicherung der lokalen Trinkwasserqualität können der alleinigen Kontrolle der Einzelstaaten überlassen bleiben. (Daß es freilich selbst hier Ausnahmen gibt, wird weiter unten noch diskutiert werden.)

Der mangelnde Anreiz für den einzelnen Staat, zu einer angemessenen Umweltqualität beizutragen, wenn die Verschmutzungen grenzüberschreitenden Charakter haben, ist verständlich. Ein Land, das seine grenzüberschreitenden Emissionen beschränkt, muß 100 % der Vermeidungskosten tragen, kann aber nur einen Bruchteil der gesamten Vorteile aus einer solchen Politik genießen. Der größte Teil der Vorteile wird den Nachbarstaaaten zuteil. Unter diesen Umständen stellt sich jedes einzelne Land aus individueller Sicht am besten, wenn es in einer Trittbrettfahrerposition verharrt und anderen Ländern die umweltpolitische Vorreiterrolle überläßt. (Siehe Long und Siebert 1991 für eine theoretische Analyse.)

Wenngleich diese Argumentation klar auf der Hand zu liegen scheint, so gibt es doch ein ökonomisches Gegenargument (vgl. z.B. Wellisch 1992). Die Möglichkeit der freien Wohnsitzwahl impliziert, so der Einwand, daß das Nutzenniveau, welches ein Bürger der Europäischen Union durch sein Einkommen auf der einen Seite und die Qualität der Umwelt auf der anderen Seite erlangt, in jedem Ort der Union gleich ist, denn jede Ungleichheit würde sofort durch entsprechende Wanderungsprozesse, die zur Änderung der Löhne und Mieten führen, eliminiert. Kennt die Regierung eines Landes diese Implikation der freien Wohnsitzwahl, so wird sie bei ihrem Bestreben, den Nutzen ihrer Staatsbürger zu maximieren, implizit auch den Nutzen der Bürger anderer Staaten maximieren und alle Vor– und Nachteile aus ihrer Politik korrekt gegeneinander abwägen. Das Trittbrettfahrerproblem entfällt.

So intellektuell ansprechend das Argument ist, so restriktiv sind die ihm

zugrundeliegenden Annahmen. Dazu gehört die Unterstellung, daß die Wanderung der Haushalte kostenlos erfolgen kann. Gibt es Wanderungskosten, dann findet ein Ausgleich der zu erlangenden Nutzenniveaus über die Grenzen hinweg nicht statt, und nationale Umweltpolitiker tun weiterhin gut daran, nur die Belange der Bürger ihres Landes zu vertreten. Eine zweite problematische Annahme liegt darin, daß den nationalen Regierungen eine gewisse Kurzsichtigkeit unterstellt wird. Es wird implizit angenommen, daß jede einzelne Regierung ihre optimale Umweltpolitik so bestimmt, als glaube sie, andere Nachbarstaaten damit nicht in deren Entscheidungen zu beeinflussen (Nash–Annahme). In Wahrheit liegt es jedoch in der Natur der betrachteten Modellösung, daß die Variation der Schadstoffemission eines Landes durch eine gegenläufige Variation der Emissionen anderer Länder zumindest partiell kompensiert wird. Eine Regierung, die dieses Reaktionsmuster der anderen Regierungen berücksichtigt, hat kaum einen Anreiz, die Emissionen zu reduzieren. Wenn alle so denken, besteht die Gefahr, daß die Umweltpolitik vollends zusammenbricht.

Es ist ein Schritt in die richtige Richtung, wenn der Unionsvertrag von Maastricht die Rolle steuerlicher Regelungen im Umweltbereich betont (Art. 130 r und Art. 130 s) und die Einrichtung eines sogenannten Kohäsionsfonds zur Finanzierung von Umweltprojekten ankündigt (Art. 130 d).

Die "Ökosteuer", die die Kommission konkret im Sinn hat, ist eine CO_2–Steuer. Zwar wäre eine solche Steuer ein effizientes Mittel gegen den Treibhauseffekt, doch sind ihre Verteilungsimplikationen enorm. Betroffen wären gerade die nordischen Länder, die aus naheliegende Gründen mehr fossile Brennstoffe verfeuern als ihre südlichen Nachbarn, und weitgehend verschont bliebe Frankreich, dessen Energiepolitik sich stark auf die Atomkraft stützt. Eine Steuer, die sowohl die Nutzung fossiler Brennstoffe als auch der Atomenergie belastet, wie sie gegenwärtig in den Vereinigten Staaten diskutiert wird, hätte sowohl den Vorteil einer größeren Verteilungsgerechtigkeit als auch den Vorzug, die mit erheblichen Risiken behaftete Produktion von Atomstrom zu belasten.

Kulturelles Erbe

Ein drittes Beispiel für ein öffentliches Gut mit europäischer Dimension ist das gemeinsame kulturelle Erbe. Auch hier gibt es sinnvolle Betätigungsmöglichkeiten für eine europäische Zentralregierung, denn weder das private noch das nationale Engagement reicht aus, die gesamteuropäischen Interessen in angemessener Weise zu vertreten. Der kulturelle Nutzen, der aus der Bewahrung der französischen Gemälde, der deutschen Musik und der Ruinen der römischen Antike erwächst, übersteigt den Nutzen des jeweiligen Landes. Und die moderne Kultur, die sich im Windschatten der Werbung entwickelt, geht mit einer solch massiven Häufung von Externalitäten einher, daß die Effizienz einer reinen Wettbewerbslösung nicht zu erwarten ist. Jeder, der sich über die Nachlässigkeit ärgert, mit der italienische Behörden sich um die Bewahrung antiker Bauten sorgen, oder über die "Sex & Crime"–Filme, die über die Bildschirme europäischer Wohnzimmer flimmern, weiß, was auf dem Spiele steht. Auch hier ist der Vertrag über die Europäische Union mit dem neuen Artikel 3 lit. p und Artikel 128 ein Fortschritt. Sicherlich ist man weit davon entfernt, eine aktive europäische Kulturpolitik zu betreiben: Gegenwärtig beträgt der Kulturetat der Europäischen Union gerade einmal 0,00016 % des gesamten EG–Budgets.[3] Die Internationalisierung der Produktion und des Konsums von Kultur lassen nationale Regelungen altmodisch erscheinen und geben einer gemeinsamen Politik eine sinnvolle Perspektive.

Europäische Netzwerke

Handel und Kultur verlangen in Europa zunehmend auch nach grenzüberschreitenden Verkehrsnetzen, Energieversorgungsleitungen und Kommunikationssystemen. Hochgeschwindigkeitszüge sollten nicht an nationalen Grenzen halt machen, weil unterschiedliche Stromfrequenzen die Weiterfahrt verhindern.[4] Ein dichtes Straßennetz

---

[3]Vgl. Satorius (1992).

[4]Die Liste technischer Inkompatibilitäten zwischen den europäischen Eisenbahnsystemen ist

sollte die immer enger kooperierenden ökonomischen Zentren verbinden. Dänische Firmen sollten Erdgas aus Holland und Elektrizität aus Frankreich beziehen können. Deutsche Lastwagen sollten nicht unter italienischen Brücken stecken bleiben, und irische Computer sollten in der Lage sein, mit griechischen zu kommunizieren. Offenkundig gibt es einen breiten Bedarf an Koordination und Komunikation, der von europäischen Institutionen befriedigt werden kann. Der Vertragstext von Maastricht trägt dieser Erkenntnis Rechnung (Art. 129 b – 129 d).

Für Ökonomen bleibt auch hier die Frage zu stellen, ob nicht schon der freie Wettbewerb der Anbieter zu einer befriedigenden Lösung von Standardisierungsproblemen führt. In der Tat ist es wahr, daß sowohl freie Märkte als auch bilaterale Verhandlungen zwischen den interessierten Ländern funktionierende Netzwerke hervorbringen können. Beide Lösungen haben jedoch Mängel.

Marktlösungen bergen die Gefahr, daß ein zu geringes Maß an Koordinationsaktivitäten hervorgebracht wird. Tendenziell führen sie zu einer suboptimalen Größe der Netzwerke. Da die Koordinationsaktivitäten der Firmen Eigenschaften eines öffentlichen Gutes haben, ist das Bemühen um die Koordination von Netzwerken unzureichend entwickelt. So ist es beispielsweise schwerlich zu erwarten, daß private Eisenbahnen sich aus eigenem Antrieb auf eine einheitliche Schienenstärke oder Stromfrequenz einigen. Sie würden ja nur die derzeitige Segmentierung der Märkte aufheben, die ihnen die Möglichkeit bietet, Monopolgewinne zu erwirtschaften.

Es stimmt zwar, daß die Einzelstaaten sich aus eigenem Antrieb zu Verhandlungen bereitfinden könnten, doch mangels institutioneller Rahmenbedingungen für solche Verhandlungen ist die Lösungsfindung äußerst beschwerlich und zeitraubend. Es gehen oft viele Jahre ins Land, bis ein Kompromiß zwischen den Parteien gefunden ist. Nationale Regierungen verhalten sich anders als private Marktakteure. Die Opportunitätskosten des Zeitaufwandes für einen aufwendigen Verhandlungsprozeß werden

---

weit länger und umfaßt so fundamentale Dinge wie die Gleisstärke, das Signalsystem oder die Bremseinrichtungen. Vgl. ECMT (1989, S. 48).

von ihnen nicht in adäquater Weise berücksichtigt.[5] Europa hat zumindest schon einmal versagt, als es darum ging, ein effizientes Netzwerk zu schaffen. Im Jahr 1966 mißlang der Versuch der CCIR (International Radio Consultive Committee), das Farbfernsehen zu standardisieren. Statt einer Einigung auf ein System wählten die Europäer zwei unterschiedliche Systeme. Frankreich entschied sich im Jahr 1967 für das SECAM–System (Sequentiel Couleur Avec Mémoire), Deutschland und Großbritannien optierten für das sogenannte PAL–System (Phase Alteration Line).[6] Über 25 Jahre hinweg scheiterten alle Bemühungen, einen gemeinsamen Standard für diese wichtige Technologie zu finden, und selbst die gegenwärtigen Versuche, eine europäische Norm für ein hochauflösendes Fernsehen (HDTV) zu schaffen, sind in einer Sackgasse gelandet.

Die beschriebenen Defizite der dezentralen Lösungsversuche legen es nahe, nach einem anderen Weg der Standardisierung zu suchen. Neue Institutionen sind nötig, um ein sinnvolles Maß an vereinheitlichten Normen für ein integriertes Europa zu schaffen und gleichzeitig überflüssige Verhandlungskosten zu vermeiden.[7]

Internationale Umverteilung

Seit langem ist die Umverteilung von Finanzmitteln zugunsten der ärmeren europäischen Staaten ein zentraler Aspekt der Politik der Europäischen Union bzw. Gemeinschaft. Im Jahr 1990 waren Deutschland (mit 6,6 Mrd. ECU), Frankreich (2,46 Mrd. ECU), Italien (1 Mrd. ECU) und Großbritannien (3,4 Mrd. ECU) die Nettozahler der Gemeinschaft. Nettoempfänger waren hingegen Spanien und Irland mit je 1,9 Mrd. ECU.[8]

---

[5]Über die unterschiedlichen Funktionsweisen von Märkten und internationalen Komitees vgl. Farrell und Saloner (1988).

[6]Und selbst das englische und deutsche PAL sind nicht genau identisch. Vgl. Pritchard und Gibson (1980). Für einen Überblicksartikel siehe Pelkmans und Beuter (1987).

[7]Man kann natürlich die kritische Frage aufwerfen, ob diese Zentralisierung nicht zu einer weiteren Stärkung der Bürokratie beiträgt. Der Einfluß von Interessensverbänden und Lobbyisten kann aus dem Bestreben, die Märkte abzuschotten, auch zu einem Übermaß an Standardisierung führen (vgl. Blankart und Knieps 1992).

[8]Die Nettozahlungen sind berechnet aus der Differenz zwischen den Beiträgen der einzelnen

Weil die Umverteilung ärmere Länder zu Lasten der reicheren begünstigt, ist es nicht verwunderlich, daß Ökonomen aus den reicheren Ländern dieser Politik eher skeptisch gegenüberstehen. Indes sprechen mindestens zwei Gründe dafür, eine Umverteilung auch aus der Sicht eines reichen Landes zu akzeptieren.

Ein solcher Grund besteht darin, daß die reicheren Länder diese Umverteilung als den politischen Preis für die Beteiligung der ärmeren Länder an einer politischen Union betrachten können. Oft wird die Angst bekundet, die EU verhelfe der deutschen Wirtschaft zu einer beherrschenden Rolle in Europa. Obgleich eine solche Angst aus deutscher Sicht unverständlich sein mag, ist sie doch nicht völlig unbegründet. In vielen Branchen bietet nämlich erst der "Gemeinsame Markt" die Möglichkeit, die Kostendegression durch Großserienproduktion zu realisieren, die für eine internationale Wettbewerbsfähigkeit erforderlich ist. Darüber hinaus können die Finanzhilfen an die ärmeren Länder als ein Prämie betrachtet werden, die die reicheren Länder für die Erhaltung von Stabilität und Frieden in Europa an die ärmeren Staaten zahlen. Selbst wenn die ärmeren Länder stärker von Europa profitieren, lohnt sich die Zahlung dieser Prämie, wenn mit ihr die Gefahr vermieden wird, daß Europa in seine blutige Vergangenheit zurückgeworfen wird. Allein schon die Ersparnis an Verteidigungsausgaben zum Schutz vor einer gegenseitigen Bedrohung der europäischen Staaten stellt alle finanziellen Kosten Europas in den Schatten.[9]

Ein anderer Grund, der die Umverteilung auch für reichere Länder sinnvoll erscheinen lassen kann, liegt in der Versicherungswirkung, die einer solchen Umverteilung

---

Länder auf der einen Seite und den erhaltenen Leistungen aus den Fonds für Landwirtschaft, Fischerei, Regionalförderung und Soziales andererseits. Obwohl diese Bereiche nicht alle Vorteile für die Mitgliedsstaaten beinhalten, umfassen sie doch 78 % aller EG–Ausgaben. Die restlichen 22 % der Ausgaben lassen sich nicht den einzelnen Mitgliedsländern zurechnen. Sie wurden bei der Berechnung der Nettozahlungsposition daher auch nicht berücksichtigt. Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L31, 36, 8. Februar 1993 und Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für das Ausland, 1992, S. 141–144.

[9]Gegenwärtig umfaßt der Etat der Europäischen Gemeinschaft 0,9% des EU–Sozialproduktes, während die Militärausgaben 3,2% verzehren (ohne die impliziten Kosten der Wehrpflichtigen).

innewohnt. Niemand kann die wirtschaftliche Entwicklung der europäischen Regionen mit Sicherheit vorhersagen. Arme Staaten könnten zu Reichtum gelangen, und die gegenwärtig wohlhabenden Staaten sind gegen Armut und wirtschaftlichen Verfall nicht gefeit. Fest verankerte Regeln, die durch objektive Kriterien definiert sind, schützen auch die gegenwärtig reicheren Staaten. In gewissem Ausmaß hat die Bundesrepublik von diesem Schutz bereits profitieren können. Obwohl sie immer noch ein Nettozahler der Europäischen Union ist, sind ihre neuen Länder seit der Vereinigung bereits in erheblichem Umfang Fördermittel der EU zugeflossen.

Ungeachtet dieser Argumente ist die gegenwärtige Umverteilungspolitik aus ökonomischer Sicht insofern kritikwürdig, als ein Großteil der Hilfen aus versteckten Zuwendungen besteht und in einer Weise erfolgt, die die Allokationsfunktion der Märkte unterminiert. Ein Beispiel ist die Agrarpolitik. Zum einen zahlt die EU offene Subventionen an Frankreich und Italien. Zum anderen dienen verschiedene Importabgaben und ein Großteil eben dieser Subventionen zu nichts anderem als einer Angebotsverknappung und einer Preiserhöhung. Die gemeinsame Folge dieser Maßnahmen sind große Wohlfahrtsverluste und Verteilungsänderungen, die in keiner öffentlichen Statistik erfaßt werden.

Leider schließt sich der Vertrag von Maastricht hier nahtlos an. Der Artikel 3 lit. r sowie die Deklarationen 25 und 26 bekräftigen das ausdrückliche Recht der europäischen Überseegebiete (Französische Überseedepartements, Azoren, Madeira, Kanarische Inseln) zur Assoziierung mit allen Vorteilen, die die Festung Europa zu bieten hat. Deklaration 26 fordert sogar, daß diese Gebiete auf die Dauer den durchschnittlichen Lebensstandard der Gemeinschaft erreichen. Angesichts der Vertragsvereinbarungen kann kein Zweifel bestehen, daß die Kommission in Zukunft versuchen wird, die überseeischen Gebiete durch europaweite Importzölle noch besser zu schützen. Den übrigen Entwicklungsländern war es bis vor kurzem wenigstens noch möglich, solche Agrarprodukte, die in Europa nicht gedeihen, frei zu exportieren. In der Zukunft wird die Kommission höchstwahrscheinlich nicht davor zurückschrecken, die Wahlfreiheit der

europäischen Konsumenten auch noch für all jene Produkte einzuschränken, die in den Überseedepartements produziert werden können. Die Bananen sind erst der Anfang. Es wäre für alle Beteiligten vorteilhaft, die auf Handelsbeschränkungen basierende Umverteilungspolitik durch ein System direkter Einkommenstransfers an die Bewohner der überseeischen Gebiete der Europäischen Union zu ersetzen.

Implikationen der vier Grundfreiheiten

Während im vorigen Abschnitt die bekannten Gründe für mehr europäische Zentralstaatlichkeit diskutiert wurden, beschäftigt sich dieser Abschnitt mit weniger bekannten Gründen, die aus der Gewährung der vier Grundfreiheiten resultieren: der freien Wanderung der Arbeitskräfte, der Güter, der Dienstleistungen und des Kapitals. Den nun zu betrachtenden Zentralisierungsgründen ist gemein, daß sie nicht in irgendeiner trivialen Weise auf internationalen Spill–over–Effekten oder der Annahme europaweiter öffentlicher Güter aufbauen. Sie basieren stattdessen auf dem Umstand, daß die Mobilität der Güter und Faktoren der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten Schranken auferlegt, die für eine gesamteuropäische Wirtschaftspolitik so nicht bestehen.

Bedingt durch die freien Wanderungsmöglichkeiten werden sich die europäischen Staaten bald in einer heftigen Konkurrenz um Steuern zahlende Einwohner und Unternehmen wiederfinden, und sie werden in zunehmendem Maße gezwungen sein, ihre Steuer– und Ausgabenpolitiken an den Präferenzen der Bürger und den Notwendigkeiten des Budgetausgleichs auszurichten. Das ist grundsätzlich zu begrüßen. Die erzieherische Wirkung des Wettbewerbs zwischen Gebietskörperschaften ist von Tiebout (1956) und vielen seiner Anhänger als Analogon zum Wettbewerb zwischen privaten Unternehmen gelobt worden. Unter idealen Bedingungen kann dieser Wettbewerb zu einem effizienten Maß der Staatstätigkeit führen und die einzelnen Regionen zu einem Angebot an öffentlichen Gütern veranlassen, das in optimaler Weise auf die Bedürfnisse der Bürger und

Unternehmen abgestimmt ist. Der Vergleich zwischen privatem und staatlichem Wettbewerb sollte jedoch nicht überstrapaziert werden.

Der Wettbewerb zwischen privaten Firmen führt unter einer Reihe wohldefinierter und plausibler Voraussetzungen zu einem sinnvollen Allokationsergebnis. Analoge Voraussetzungen für einen funktionsfähigen Wettbewerb unter Staaten sind jedoch nicht gegeben. Insbesondere ist in jenen Fällen, in denen ein Versagen des privaten Wettbewerbs den Staat auf den Plan rief, kaum zu erwarten, daß ein Wettbewerb der Staaten zu befriedigenden Allokationsergebnissen führen wird.

Die Gefahr eines Wettbewerbsversagens im staatlichen Bereich kann im Prinzip auf dreierlei Weise begrenzt werden. Erstens kann man Entscheidungskompetenzen von der Ebene der Nationalstaaten auf die Unionsebene heben. Zweitens kann man versuchen, den Wettbewerb durch eine Verbesserung der Rahmenbedingungen, unter denen die Staaten agieren, funktionsfähig zu machen – ein Vorhaben, dem mangels einer theoretischen Basis eine erhebliche spekulative Komponente beiwohnt. Drittens kann man von den vier Grundfreiheiten wieder abrücken und in nationale Autarkien zurückfallen, was aber sicherlich keine vernünftige Alternative ist. Will man die Zentralisierung vermeiden, so ist es sicher konstruktiver, die Möglichkeiten der zweiten Alternative verstärkt auszuloten.

Nationale Einkommensumverteilung

Die Umverteilungspolitik der europäischen Staaten ist ein konkretes Beispiel für Probleme, die sich beim Wettbewerb der Staaten einstellen. Es wurde bereits erläutert, daß die *internationale* Umverteilung von Einkommen Argumente für zentralstaatliche Kompetenz liefert. Wichtiger ist jedoch, daß eine solche Kompetenz auch nötig werden könnte, um die *nationale* Umverteilungspolitik, also die Umverteilung zwischen den Bürgern eines Landes, aufrecht zu erhalten. Es ist nicht ausgeschlossen, daß ein uneingeschränkter Fiskalwettbewerb in eine Erosion des Sozialstaates münden würde.

Um die Gefahr zu erläutern, sei eine Welt von Ländern betrachtet, die im Wettbewerb stehen und deren Produktionsfaktoren teilweise mobil und teilweise immobil sind. Bei den Produktionsfaktoren ist an Kapital und bestimmte Arten von Arbeit auf der einen und Boden auf der anderen Seite zu denken. Es sei unterstellt, daß das einzelne Land in der Lage ist, zu einer festen, am Weltmarkt bestimmten Höhe des Nettofaktorpreises so viele Einheiten eines mobilen Faktors zu attrahieren, wie es möchte, und daß der Gesetzgeber das inländische Einkommen nach Abzug des Einkommens dieses mobilen Faktors maximieren möchte – d.h., daß seine Zielgröße im Einkommen der immobilen Faktoren zuzüglich des Aufkommens aus der Besteuerung der mobilen Faktoren besteht. Unter diesen Annahmen wird sich der Gesetzgeber hüten, mobile Faktoren durch die Besteuerung teurer zu machen, als sie wirklich sind.[10] Versuchte er dies nämlich, so würden die Firmen den Einsatz der mobilen Faktoren bis zu dem Punkte reduzieren, bei dem ihr Wertgrenzprodukt die tatsächlichen Faktorkosten – die notwendige Höhe der Nettofaktorentlohnung – gerade im Ausmaß des Steuersatzes übersteigt[11]. Das Ziel, das inländische Einkommen nach Abzug der Entlohnung der mobilen Faktoren zu maximieren, verlangt es, den Steuersatz auf Null zu setzen, denn nur dann dehnen die Firmen den Faktoreinsatz bis zu jenem Punkt aus, bei dem die letzte eingesetzte Einheit gerade nur noch soviel an Mehrerlös bringt, wie sie kostet. Weil alle Länder das gleiche Kalkül verfolgen, können Steuern auf mobile Faktoren in einer Welt des Steuerwettbewerbs nicht überleben. Nur Steuern auf immobile Faktoren können dauerhaft zur Staatsfinanzierung herangezogen werden. Im wesentlichen ist diese Wirkung des Wettbewerbs zwischen Staaten seit MacDougall (1960), P. Richman (1963) oder P. Musgrave (1969) bekannt. Sie

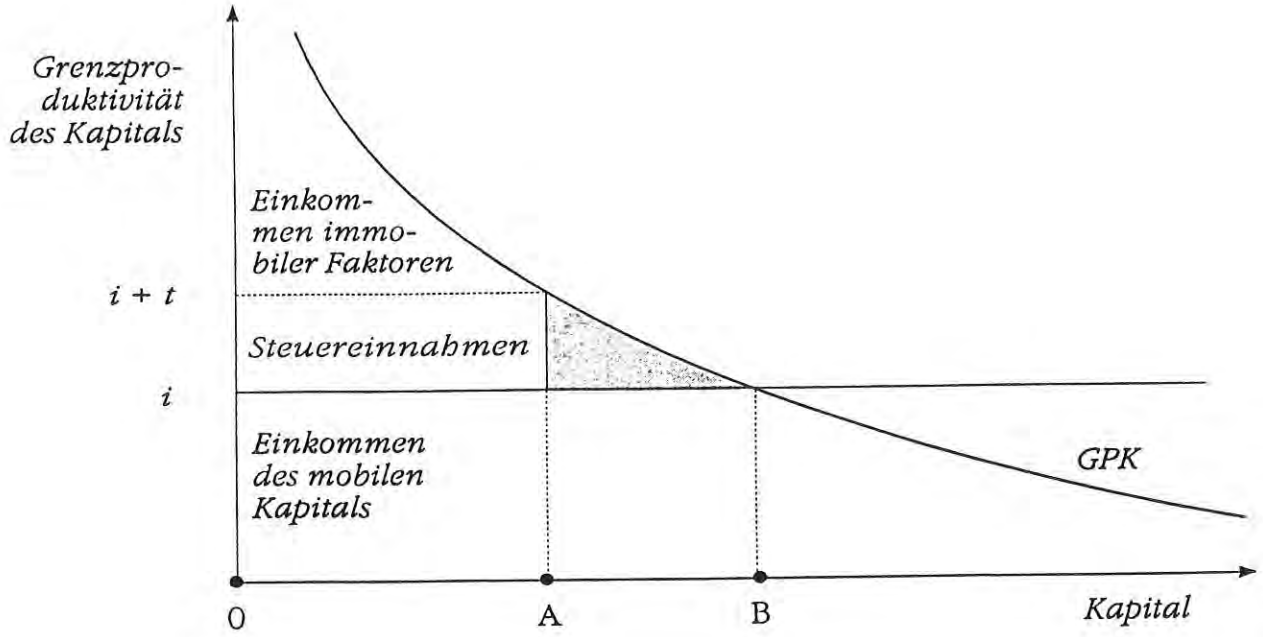
---

[10]Der Einfachheit halber kann man sich vorstellen, das betrachtete Land besäße keine mobilen Faktoren und sei daher nicht an deren Einkommen interessiert. Das Ergebnis der Analyse ändert sich jedoch nicht, wenn sich ein Teil des mobilen Faktorangebots in einheimischem Besitz befindet und wenn somit das nationale Interesse eine Maximierung aller Einkommen abzüglich desjenigen Einkommens gebietet, das dem importierten Faktor zufließt.

[11]Das Wertgrenzprodukt des Kapitals ist der Mehrerlös, der aus der Erhöhung des Kapitaleinsatzes und der damit einhergehenden Produktionssteigerung resultiert.

hat sich seitdem in den unterschiedlichsten Ansätzen wie jenen von Diamond und Mirrlees (1971), Oates (1972) oder Razin und Sadka (1991) bestätigt.

Abbildung 1



Für den Fall, daß das Kapital der einzige mobile Faktor ist, wird das Argument in Abbildung 1 illustriert. Auf einem integrierten Weltkapitalmarkt ist der Zinssatz i für ein kleines Land durch den Zinssatz im Rest der Welt (abzüglich einer eventuellen Quellensteuer) fest bestimmt. Zu diesem Zinssatz sind die Kapitalanleger bereit, ihr Kapital anzubieten, weil ihnen nirgendwo eine höhere Verzinsung der Ersparnisse geboten wird. Wenn das betrachtete Land nun eine Quellensteuer auf Kapital im Umfang t erhebt, steigen die Kapitalkosten für eine heimische Firma, die Auslandskapital einsetzt, von i auf $i+t$. Der entsprechende Kapitaleinsatz, der unter diesen Bedingungen gewinnmaximal ist, hat den Umfang OA, da hier die Grenzproduktivität des Kapitals (GPK) gerade den Kapitalkosten, $i+t$, gleicht. Das gesamte Einkommen der Inländer (nach Abzug der Kapitaleinkommen und einschließlich des staatlichen Einkommens) läßt sich als Fläche unter der GPK–Kurve links von A und oberhalb von i ablesen. Es unterteilt sich in Einkommen der immobilen Faktoren und in Steuern auf Kapitaleinkommen. Durch eine Eliminierung der Kapitalbesteuerung erhöht sich der Kapitalimport von OA auf OB, und die Summe der beiden Flächen (das Inländereinkommen) steigt um das schraffierte Dreieck. Zwar verlieren die Inländer Steuereinnahmen, doch steigt ihr Faktoreinkommen durch den Zustrom ausländischen Kapitals und die damit veränderte Knappheitsposition der inländischen immobilen Faktoren um mehr als den Verlust an Steuereinnahmen.

Die Analyse muß nur geringfügig modifiziert werden, wenn man bedenkt, daß für die Attrahierung von zusätzlichem Auslandskapital auch vermehrte Staatsausgaben nötig sind. Die erhöhte inländische Produktion verursacht mehr Verkehr, Straßen müssen gebaut werden, und die allgemeine Infrastruktur muß dem höheren Aktivitätsniveau angepaßt werden. Wenn zusätzliche Staatsausgaben nötig werden, treibt der Wettbewerb den Steuersatz des mobilen Faktors auf jenes Niveau, das gerade noch ausreicht, die Staatsausgaben zu finanzieren, die eine marginale Faktoreinheit im Lande verursacht. Die Steuer auf Kapital degeneriert zu einer reinen Äquivalenzabgabe, und eine Umverteilungspolitik, bei der der mobile Faktor mehr zahlt, als er zurückerhält, ist

wiederum nicht möglich.[12]

Will man diese Implikation des Steuerwettbewerbs verhindern, so ist es nötig, eine Harmonisierung der europäischen Steuern vorzunehmen oder die Steuerpolitik einer Zentralregierung zu überlassen. Dadurch besteht die Möglichkeit, einen bestimmten Faktor zu besteuern, ohne daß man dessen Abwanderung befürchten müßte. Wenn ein einzelner Staat den Faktor Kapital besteuert, so induziert er eine Abwanderung, die die Grenzproduktivität und mit ihr die Bruttoentlohnung dieses Faktors erhöht, bis die Nettofaktorentlohnung wieder auf dem alten Niveau angelangt ist. Wenn hingegen alle Staaten gemeinsam das Kapital besteuern, so unterbleibt die Abwanderung, und die Nettofaktorentlohnung fällt im Umfang der Steuerbelastung.

Ob die Unmöglichkeit der Einkommensumverteilung in einer Welt mit vollständiger Freizügigkeit einen Vor– oder Nachteil darstellt, ist eine umstrittene Frage. All jene, die Umverteilungspolitik als die Tat eines Leviathan beurteilen, werden die Ergebnisse des Fiskalwettbewers begrüßen, doch jene, die Umverteilung wollen, werden sie kritisieren und für mehr Zentralisierung votieren. Ungeachtet des Urteils in dieser Frage sollte man aber die volkswirtschaftliche Bedeutung der Versicherungsfunktion, die in der Umverteilungsaktivität des Staates liegt, nicht übersehen. Der Versicherungseffekt der Einkommensumverteilung hat eine zu große volkswirtschaftliche Bedeutung, als daß man ihn leichtfertig aufs Spiel setzen sollte.

Um diesen Punkt zu verdeutlichen, ist es hilfreich, sich vor Augen zu führen, mit welcher Unsicherheit eine Prognose über das zukünftige Einkommen gerade eines jungen Menschen behaftet ist. Ob man "Karriere" macht, hängt oft vom Zufall ab, und auch der Tüchtigste kann durch eine Verkettung widriger Umstände Pech haben. In einer unsicheren Welt kann man die staatliche Umverteilung als Versicherung gegen Einkommensrisiken interpretieren, deren Verfügbarkeit von risikoscheuen Menschen weithin begrüßt wird. Zwar werden dem Bürger für den Fall, daß sein Lebensweg

---

[12]Eine vertiefte Diskussion dieses Falls folgt im nächsten Abschnitt.