erfolgreich verläuft, hohe Steuern abverlangt, deren Aufkommen die Kosten der vom Staat zur Verfügung gestellten öffentlichen Güter übersteigt. Doch gelangt der Einzelne zum Ausgleich in den Genuß von Steuererleichterungen oder gar Finanzhilfen, wenn sein Einkommen unterdurchschnittlich bleibt. Umverteilung und Versicherung sind zwei Seiten derselben Medaille. Welche Seite man sieht, hängt wesentlich davon ab, aus welcher Zeitperspektive das Problem betrachtet wird. Kontrakte, die ex ante – also in einer Situation, in der der Zufall noch nicht am Werk war – eine Versicherung darstellen, verlangen ex post eine Umverteilung von jenen, die Glück hatten, zu jenen, denen die Gunst des Schicksals nicht zuteil wurde. Umgekehrt ist vieles, was man in einer ex–post–Situation, also nachdem die Würfel des Schicksals gefallen sind, als Umverteilung interpretiert, ex ante als Versicherung interpretierbar. Staatliche Umverteilung kann daher eine nützliche Tätigkeit sein, die jener von privaten Versicherungsunternehmen vergleichbar ist. Sie erhöht den Nutzen der Bürger, weil sie deren Leben sicherer macht, und sie erhöht ihn abermals, weil sie deren Wagemut stärkt und sie veranlaßt, riskante, aber ertragreiche Lebenschancen zu ergreifen.[13]

Die Vorteile der staatlichen Umverteilungspolitik bleiben in einem uneingeschränkten Wettbewerb der europäischen Mitgliedsstaaten auf der Strecke. Ein Europa mit freier Wanderung ähnelt einem Versicherungsmarkt, auf dem man als Kunde einen Versicherungskontrakt wählen kann, nachdem man bereits weiß, ob ein Schaden aufgetreten ist. Diejenigen, denen erfolgreiche Karrieren geglückt sind, werden sich für die niedrige Absicherung entscheiden: Sie wählen den Nachtwächterstaat. Doch die Glücklosen, denen das Schicksal ein niedriges Einkommen beschert hat, werden eine Vollversicherung suchen und in den Wohlfahrtsstaat abwandern. Weder auf dem Markt der privaten Versicherungen noch auf dem Markt der Staaten ist eine solche Situation tragbar. Keine Versicherung hat ein Interesse, mit ihrem Versicherungsangebot die schlechten Risiken anzulocken, während sie von all jenen, die keinen Schaden hatten, um die

[13]Vgl. Sinn (1981, 1985) für eine ausführliche Diskussion dieser Interpretation unter der Überschrift "Risiko als Produktionsfaktor".

Versicherungsprämie geprellt wird, und kein Wohlfahrtsstaat kann es sich leisten, die Sozialfälle aus ganz Europa zu attrahieren. Will ein Land den finanziellen Bankrott vermeiden, verbleibt ihm nur eine Politik der Steuersenkung und des Sozialabbaus, um die Reichen nicht zur Abwanderung und die Armen nicht zur Zuwanderung zu bewegen. Am Ende steht ein Gleichgewicht, in dem alle Staaten sich auf reine Äquivalenzabgaben beschränken und auf die Umverteilung verzichten.

Die Analogie des Versicherungsmarktes ist nicht nur hilfreich zur Bewertung dieses Gleichgewichts. Sie hilft auch, konstitutionelle Regeln zu finden, die trotz der Konkurrenz der Umverteilungssysteme und der beschriebenen Schwierigkeiten funktionieren könnten. Ein Versuch, solche Regeln zu definieren, könnte darin bestehen, die Hayeksche Idee eines Zwei–Kammern–Parlaments mit Musgraves Überlegungen zur funktionellen Aufteilung des Staatsbudgets zu verknüpfen.[14] Man stelle sich vor, in jedem Land gäbe es zwei Kammern. Die eine Kammer hat nur über das Angebot an öffentlichen Gütern und andere allokative Maßnahmen zu entscheiden. Die Aufgabe der anderen Kammer ist es, das Ausmaß der gesellschaftlichen Umverteilung festzulegen. Die erste Kammer wird von allen Bürgern, gleich welcher Altersgruppe, gewählt. Die einzigen Steuern, die sie beschließen darf, sind Äquivalenzsteuern, die in einem engen Zusammenhang mit den staatlichen Leistungen stehen. Demgegenüber darf die Umverteilungskammer nur von jungen Bürgern gewählt werden, sagen wir jenen, die gerade 18 bis 22 Jahre alt sind. Die Altersschranke hat den Zweck, den Kreis der Wähler auf solche Menschen einzugrenzen, die noch möglichst wenig darüber wissen, ob sie später im Leben einmal Glück oder Pech haben werden und die sich deshalb in einer ex–ante–Situation befinden. Die Umverteilungskammer bestimmt einen Einkommensteuertarif mit negativen Steuersätzen für niedrige Einkommen und positiven Sätzen für hohe Einkommen. Dieser Tarif wird auf alle Bürger, die diese Kammer gewählt haben, während ihres ganzen Lebens angewendet. Für jede Alterskohorte ist

[14]Vgl. Hayek (1968) und Musgrave (1959).

sicherzustellen, daß kein Mitglied sich in späteren Jahren aus dem Programm absentieren kann und daß niemand hinzutreten kann. Selbst bei einer Auswanderung wird bezüglich der Besteuerung zum Zwecke der Einkommensumverteilung ein striktes Nationalitätenprinzip befolgt, ähnlich wie es derzeit z.B. von den USA praktiziert wird. Die Änderung der Steuersätze für eine einzelne Alterskohorte ist nur dann möglich, wenn langfristige Trends dies zum Ausgleich des Umverteilungsbudgets verlangen.

Eine solche Steuerverfassung wäre mit einer Fortsetzung der Umverteilungspolitik vereinbar, weil sie nicht durch den Fiskalwettbewerb unterminiert werden kann. Es ist zuzugeben, daß fundamentale Änderungen des Verfassungsrechts nötig wären, um das Zwei–Kammern–Modell zu realisieren. Indes sollten die Architekten Europas auch vor solchen Änderungen nicht zurückschrecken. Wenn die Änderungen zu radikal erscheinen, so bleibt lediglich der Ausweg, die Umverteilungsaufgabe auf der Ebene der Europäischen Union zu erledigen. Wenn auch dies als nicht tragbar erscheint, dann muß man es hinnehmen, daß der Sozialstaat auf den Opferstock der vier Grundfreiheiten gelegt wird. Das aber wäre sicherlich die schlechteste der Alternativen.

Lokale öffentliche Güter

Während es offenkundig ist, daß international nutzbare öffentliche Güter von nationalen Regierungen nicht in hinreichendem Umfang bereitgestellt werden, läßt die Analyse des vorigen Abschnitts auf den ersten Blick vermuten, daß der Fiskalwettbewerb bei nationalen öffentlichen Gütern funktionieren könnte. Beispiele für solche Güter sind das Straßennetz, das Rechtssystem, der Grenzschutz, die Deiche oder andere Komponenten des Angebots an öffentlicher Infrastruktur. Da die Konkurrenz der Nationalstaaten die Steuern der mobilen Faktoren auf die Grenzkosten der Nutzung öffentlicher Güter reduziert, scheint der Wettbewerb zwischen den Staaten in der Tat mit dem Wettbewerb zwischen privaten Firmen vergleichbar zu sein. Regierungen, die bemüht sind, mobile Faktoren zu attrahieren, werden die Steuerpreise für die verschiedenen Arten von öffentlichen Gütern

jeweils so festlegen, daß sie den Grenzkosten gleichen, die durch eine zusätzliche Nutzung dieser Güter verursacht werden. Dies ist der Grundgedanke einer Abstimmung mit den Füßen, wie er von Tiebout (1956) formuliert und von vielen anderen Autoren verfeinert und populär gemacht wurde.[15]

Obwohl das Argument auf den ersten Blick als sehr überzeugend erscheint, eröffnet die nähere Analyse ein gewichtiges Problem, das mit der Grundeigenschaft des öffentlichen Infrastrukturangebotes zu tun hat. Wenn die Nationalstaaten wirklich das tun, was ihre ureigenste Aufgabe ist, dann produzieren sie eine Auswahl solcher Güter, die auf privaten Märkten nicht angeboten werden können, weil die Grenzkosten der Produktion deutlich unter den Durchschnittskosten liegen. Auf privaten Märkten wird durch den Konkurrenzmechanismus der Preis eines Gutes auf die Grenzkosten gedrückt. Existiert bei der Produktion eines Gutes ein hoher Fixkostenblock oder gibt es aus anderen Gründen eine starke Kostendegression bei der Befriedigung zusätzlicher Nutzer, so reicht der erzielte Grenzkostenpreis in der Regel nicht aus, um die Gesamtkosten der Produktion zu decken. Die Konkurrenz ist unter solchen Bedingungen ruinös, und eine Güterproduktion kommt nicht zustande.

Bei Gütern, die unter fallenden Durchschnittskosten produziert werden, gibt es nicht nur auf privaten Märkten ein ernsthaftes Problem. Auch der Wettbewerb zwischen den unabhängigen Staaten steht vor einem Dilemma. Reine Äquivalenzsteuern, deren Sätze gerade den Grenzkosten der Nutzung des öffentlichen Gutes entsprechen, ermöglichen es dem Staat nicht, seine Gesamtkosten zu decken, und verursachen ein Staatsdefizit.[16] Zur Vermeidung des Defizits wäre ein höherer Steuersatz nötig, doch bei einem Steuersatz, der über den Grenzkosten liegt, besteht stets ein Anreiz, die Konkurrenten durch

---

[15]Für einen Überblick über die Tiebout–Literatur vergleiche man Zodrow und Mieskowski (1986).

[16]Bewley (1981) argumentiert, daß Tiebouts (1956) Ergebnis aus der impliziten Annahme konstanter Durchschnittskosten resultiert. Der erste, der die Gefahr der Unterversorgung beim staatlichen Wettbewerb mit öffentlichen Gütern zum Ausdruck brachte, war Break (1967). Für eine eher aus Tiebouts Sichtweise geführte Diskussion sei auch auf McLure (1986) und Zodrow und Mieszkowski (1986) verwiesen.

Steuersenkungen zu unterbieten, weil dies zusätzliche "Konsumenten" anlockt und zu einer temporären Verbesserung der Staatsfinanzen führt. Letztendlich wird sich jeder Nationalstaat gleich verhalten, und der Versuch, zusätzliche Steuerzahler anzulocken, wird im Ergebnis nur zu Einnahmeverlusten aller Staaten führen. Überall gibt es ein fiskalisches Defizit aus der Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur, das entweder durch Steuern auf die immobilen Faktoren finanziert wird oder eine Unterversorgung mit öffentlicher Infrastruktur impliziert. Als Ergebnis dieser Überlegungen läßt sich nicht nur konstatieren, daß man die mobilen Faktoren von der Finanzierung der Umverteilungspolitik ausnehmen muß. Noch verblüffender ist es, daß im Wettbewerb der Staaten eine Umverteilung von den immobilen zu den mobilen Faktoren erfolgen muß. Die mobilen Faktoren umschließen das Kapital und hochqualifizierte Arbeit, und zu den immobilen Faktoren gehören die ältern und gesundheitlich weniger robusten Arbeitnehmer. Eine Umverteilung zulasten letzterer kann politisch sicherlich nicht akzeptiert werden.

Abbildung 2 veranschaulicht das Argument, indem das Diagramm aus Abbildung 1 um die Grenzkosten der öffentlichen Infrastruktur, die für den mobilen Faktor Kapital bereitgestellt werden muß, ergänzt wurde. Die Höhe dieser Grenzkosten wird durch den senkrechten Abstand zwischen der flacheren der beiden abwärts geneigten Kurven einerseits und der horizontalen, gestrichelten Linie auf der Höhe i andererseits gemessen. Die flachere Kurve mißt die gesamten Grenzkosten des Kapitals, die aus den Zinskosten i und den Grenzkosten der Nutzung öffentlicher Infrastruktur bestehen, die man dem Kapital staatlicherseits zur Verfügung stellen muß. Angenommen wird, daß das betrachtete Land sein Einkommen abzüglich des Einkommens, das dem mobilen Faktor (Kapital) zukommt, und abzüglich der Kosten für die öffentliche Infrastruktur maximieren möchte. Unter dieser Annahme wird das Land versuchen, Auslandskapital im Umfang OB zu attrahieren, weil bei dieser Menge an Kapital das Grenzprodukt des Kapitals (GPK) gerade der Summe aus den Zinskosten und den Grenzkosten der Nutzung der Infrastruktur entspricht. In Kenntnis der gewinnmaximalen Reaktionen der Firmen kann der Staat diese Allokation induzieren, wenn er eine Quellensteuer zum Satz t einführt. Eine solche Steuer

veranlaßt die Firmen, die nun Grenzkosten für Kapital im Umfang $i+t$ tragen, ihren Faktoreinsatz bis zur gewünschten Menge OB auszudehnen. Die Steuereinnahmen entsprechen nun der Fläche GDEF, wohingegen die Gesamtkosten für die öffentliche Infrastruktur durch die Fläche CDEF repräsentiert werden. Aus der Bereitstellung der öffentlichen Güter entsteht ein staatliches Defizit in Höhe CDG, das durch Steuern auf die immobilen Faktoren gedeckt werden muß.

Abbildung 2

Will man diesen unangenehmen Effekt vermeiden, so bedarf es einer europaweiten Steuerharmonisierung oder einer speziellen europäischen Steuer auf mobile Faktoren, deren Aufkommen unter den Mitgliedsstaaten aufgeteilt wird. Nicht nur redistributive Steuern, auch Äquivalenzsteuern bedürfen der Obhut der Union, wenn die

Wettbewerbskräfte hinreichend stark werden.

Eine mögliche Abschwächung des Arguments ergibt sich, wenn die Grenzkosten der öffentlichen Güter, die für das Auslandskapital bereitgestellt werden müssen, mit höherem Produktionsniveau wieder steigen, etwa weil Ballungskosten (z.B. Staus) anfallen. In diesem Fall ist es möglich, aber keineswegs sichergestellt, daß ein staatliches Defizit vermieden werden kann. Aber man beachte: Liegen die Grenzkosten der öffentlichen Infrastruktur über deren Durchschnittskosten, so stellt der Staat kein öffentliches Gut im ökonomischen Sinn bereit. Ein Gut mit dieser Eigenschaft kann viel effizienter vom privaten Sektor angeboten werden. Dem Staatssektor sollte es gar nicht erst zugeordnet werden.

Qualitätsstandards

Mit seiner Entscheidung zum Fall Cassis de Dijon hat der Europäische Gerichtshof das Ursprungslandprinzip bei Qualitätsnormen und Standards begründet. Wann immer ein Produkt in einem Mitgliedsland nach den dortigen gesetzlichen Standards produziert wurde, darf es ohne weitere Beschränkungen auch in jedes andere Mitgliedsland exportiert werden. Versuche, durch eine protektionistisch motivierte Normsetzung nationale Märkte gegen ausländische Wettbewerber abzuschotten, werden wirksam untergraben.

Das Ursprungslandprinzip ermöglicht einen Wettbewerb zwischen den nationalen Qualitätsstandards. Den Konsumenten wird es freigestellt, Produkte genau in der von ihnen präferierten Qualität zu kaufen, und keine protektionistische Normsetzung gängelt ihre Entscheidung. Auch die Normen selbst müssen sich dem Wettbewerb stellen.

So plausibel dieses Argument auf den ersten Blick sein mag, bei näherer Betrachtung ergeben sich doch Zweifel. Wenn nationale Standards ursprünglich dazu eingeführt wurden, Fehler im privaten Wettbewerbsprozeß zu beheben, woher soll dann die Hoffnung stammen, daß die Einführung eines staatlichen Wettbewerbsprozesses eine Effizienzsteigerung mit sich bringt?

Um den Sachverhalt zu überprüfen, ist es angebracht, sich die Natur des Marktfehlers vor Augen zu halten, der die staatliche Fixierung von Normen und Standards begründet. Warum bewegt nicht schon das freie Spiel des Wettbewerbs die Firmen dazu, die von den Konsumenten präferierten Qualitäten zu produzieren? Warum der staatliche Verbraucherschutz?

Die Antwort liegt im sogenannten Lemon–Problem.[17] Dieses Problem tritt dann auf, wenn Anbieter und Nachfrager einer Ware über einen unterschiedlichen Informationsstand bezüglich der Qualität eines Produktes verfügen (asymmetrische Information). Oft weiß der Produzent sehr wohl, ob er ein gutes oder schlechtes Produkt verkauft, während es für den Kunden sehr zeitraubend und kostenintensiv ist, die Qualitätseigenschaften zu beurteilen. Man denke an Lebensmittel, die oft Dutzende von chemischen Zusätzen mit möglichen gesundheitsschädigenden Wirkungen enthalten. Um eine annähernd objektive Einschätzung der tatsächlichen Produktqualität vornehmen zu können, müßte der Konsument weit in die Tiefen eines Chemiestudiums vordringen. Ein anderes Beispiel ist der private Wohnungsbau, bei dem es Tausende von Qualitäts– und Sicherheitskriterien gibt, die den Wert des Endproduktes bestimmen, vom Erwerber einer Immobilie im Vorhinein aber kaum beurteilt werden können. Im Falle eines ausgeprägten Informationsdefizits der Käufer steht nicht zu erwarten, daß die Produzenten sich wirklich nach den Konsumentenpräferenzen richten. Gelingt es dem einzelnen Unternehmer, seinen Qualitätsstandard unbeobachtet zu senken, so spart er Kosten, ohne die Abwanderung des Käufers zu anderen Anbietern befürchten zu müssen. Der Markt rutscht auf ein inferiores Gleichgewicht herunter, bei dem die Produktqualität eine Untergrenze erreicht hat, unterhalb derer die Konsumenten schon beim Kauf bemerken würden, wie minderwertig das Angebot ist. In diesem Gleichgewicht unterliegen die Konsumenten keiner Illusion darüber, welche "Zitronen" sie letztendlich bekommen, und der Wettbewerb unter den Firmen gewährleistet, daß der Produktpreis den der Qualität entsprechenden niedrigen

---

[17]Zur ökonomischen Theorie des Lemon–Problems siehe Akerlof (1970). Eine neuere Übersicht über die Diskussion bietet Vahrenkamp (1991).

Grenzkosten gleicht. Dennoch ist die Situation ineffizient, denn den Konsumenten werden die eigentlich präferierten höheren Qualitäten vorenthalten. Das Lemon–Problem vernichtet Märkte.

Man mag einwenden, daß ein Unternehmen aus dem Gleichgewicht ausscheren könne, wenn es bei höheren Preisen bessere Qualitäten anbietet. Das Problem ist jedoch, daß das Unternehmen die bessere Qualität im Falle der Informationsasymmetrie dem Käufer nicht glaubhaft machen kann. Da alle Firmen von sich behaupten, gute Qualitäten anzubieten, wird der Versuch, eine Preiserhöhung durchzusetzen, auch dann nicht gelingen, wenn er mit der Behauptung verbunden wird, man biete zugleich eine höhere Produktqualität an.

Es soll keineswegs behauptet werden, solche Probleme existierten bei allen oder auch nur bei den meisten Gütern, die in der Realität gehandelt werden. In vielen Fällen können die Konsumenten aus wiederholten Käufen lernen. Es gibt Produktinformationen über Verbraucherzeitschriften, und gesetzlich bzw. freiwillig eingegangene Gewährleistungspflichten vermindern das Lemon–Problem ebenfalls. Jedoch gibt es auch andere Fälle. Hat ein Produkt gefährliche Eigenschaften, die sich in hohen, wenngleich nur mit geringer Wahrscheinlichkeit auftretenden Schäden äußern, oder wird es nur selten gekauft, so kann der Konsument keine Lehren aus wiederholten Käufen ziehen. Auch die Garantieerklärungen der Hersteller bieten nur eine partielle Lösung. Sie helfen in vielen Fällen, die Informationsprobleme zu überwinden, doch sind ihnen insofern Grenzen gesetzt, als sie die Konsumenten zu einem fahrlässigen Umgang mit der Ware verleiten.

Eine bessere Lösung können staatliche Qualitätsnormen und –standards bieten, und in der Tat ist der Staat in allen Ländern der Europäischen Union schon lange auf diesem Gebiete aktiv. Der Staat kann eine Mindestqualität vorschreiben, die über dem ineffizienten Marktergebnis liegt, oder er kann Qualitätskategorien definieren, die den Konsumenten die Orientierung erleichtern und es ihm selbst überlassen, zwischen den verfügbaren Qualitäten zu wählen. In jedem Fall wird das Lemon–Problem überwunden.

Indes ist es nicht unbedingt sinnvoll, daß jeder einzelne Nationalstaat seine

Standards unabhängig festlegt. Allein auf das Cassis–de–Dijon–Prinzip zu setzen, heißt den Konsumenten zuzumuten, sich in einem Europa zurechtzufinden, in dem es 12 verschiedene Klassifikationssysteme für Qualitäten gibt, und zwar für jedes der mit Informationsproblemen belasteten Güter genau eines. Die Konsumenten befänden sich in einem Dschungel von staatlich festgelegten Qualitätsstandards, zu dessen Durchdringung sie wiederum umfangreiche Informationen benötigen. Man kann erwarten, daß die Orientierung besonders dann schwierig ist, wenn die nationalen Standards ursprünglich wegen des Problems der asymmetrischen Information eingeführt worden sind. Ist dies der Fall, so gibt es erneut einen Anreiz, die Qualitäten nach unten abrutschen zu lassen, doch diesmal sind staatliche Instanzen die Akteure. Senkt ein Staat die Qualitätsanforderungen für seine Unternehmen, so kann dies im Dickicht der nationalen Standards weiterhin von den Konsumenten unbemerkt geschehen, und das private Lemon–Gleichgewicht mit seiner unbefriedigenden Produktqualität findet sein Pendant im staatlichen Wettbewerbsgleichgewicht.

Die Überlegungen zeigen, daß sich die Einführung europaweiter Qualitätskontrollen, –kategorien und –standards im Grundsatz durch die ökonomische Theorie rechtfertigen läßt. Die Schwierigkeit liegt in der Auswahl jener Produkte, bei denen die Informationsasymmetrie gravierend genug ist, um zentraleuropäische Aktionen zu rechtfertigen. Sicherlich sollten die Kosten der Informationsbeschaffung auf Seiten der Konsumenten ein Kriterium für das optimale Ausmaß der Staatsinterventionen sein.

Nationale Umweltverschmutzungsprobleme

Während es offensichtlich ist, daß grenzüberschreitende Emissionen zu geringe Anreize für die Umweltpolitik der einzelnen Länder implizieren, scheint die Kontrolle der internen Umweltverschmutzung bei den nationalen Regierungen in guten Händen zu liegen. Das Recht, die Umwelt verschmutzen zu dürfen, ist aus betriebswirtschaftlicher Sicht dem Einsatz eines Produktionsfaktors gleichzusetzen. Wenn die nationale Regierung zur Kontrolle der Umweltverschmutzung eine Pigou–Steuer ("Ökosteuer") erhebt und das

Steueraufkommen an die Wahlbürger verteilt, dann werden diese Bürger für einen Steuersatz votieren, bei dem sich gerade der Produktionsvorteil aus einer weiteren Einheit Verschmutzung mit dem Nachteil des daraus resultierenden Umweltschadens die Waage hält. Selbst ein Land, dessen Unternehmen sich in einem weltweiten Wettbewerb mit Firmen aus Staaten befinden, die ein Ökodumping betreiben, sollte im nationalen Interesse an diesem Kalkül festhalten.[18]

Dieses Ergebnis ändert sich jedoch wesentlich, wenn die Länder an Stelle von Pigou–Steuern Emissionsauflagen zur Bewältigung der Umweltproblematik wählen. Die Emissionsauflagen unterscheiden sich von Pigou–Steuern dadurch, daß sie den Unternehmen die implizite Faktorentlohnung aus dem Umweltverbrauch belassen. Dieser Unterschied ist bedeutsam, wenn ein Teil der Unternehmenseigner aus Ausländern besteht, deren Stimme bei einer Festlegung der Umweltstandards kein Gehör findet. Der typische (Median–) Wähler ist ein inländischer Arbeiter oder Angestellter. Er trägt zwar die Umweltbelastung, hat aber keinen Anspruch auf jenen Teil der Unternehmensgewinne, der auf die unentgeltliche Benutzung der Umwelt zurückzuführen ist. Ist der Medianwähler zugleich Kapitalbesitzer, so wird er allenfalls an dem im Inland verbleibenden Teil dieser Gewinne Anteil haben. An dem ins Ausland fließenden Teil partizipiert er nicht.

Diese Asymmetrie kann gravierende Verzerrungen im nationalen Entscheidungsprozeß verursachen. Wenn die Wähler sich nämlich die Frage stellen, wie hoch die aus ihrer Sicht optimale Umweltverschmutzung ist, so wägen sie ab zwischen dem Nutzen einer besseren Umwelt und der Veränderung ihrer Löhne, die durch die neuen relativen Faktorknappheiten zustande kommt. Diese Abwägung wird in der Regel nicht zu einer optimalen Entscheidung führen. Wenn die Nachfrage nach Verschmutzungsrechten "elastisch" ist, wenn also eine Verschärfung der Umweltstandards das implizite Gewinneinkommen aus dem unentgeltlichen Umweltverbrauch reduziert, so werden die Wähler ein zu starkes Interesse am Schutz der Umwelt haben. Da sie die Nachteile der

[18]So Long und Siebert (1991) oder Wellisch (1992).

ausländischen Firmenbesitzer vernachlässigen, geht der von ihnen präferierte Umweltschutz über das effiziente Maß hinaus.[19]

Eine zentral koordinierte europäische Umweltpolitik würde nicht unter ähnlichen Verzerrungen leiden, weil ausländische Interessen in die Entscheidung über Umweltstandards einbezogen würden. Vieles spricht deshalb dafür, die Umweltpolitik auch dann zu einer Gemeinschaftsaufgabe zu machen, wenn die Schadstoffemissionen der Industrie die nationalen Landesgrenzen nicht überschreiten.[20]

Schlußbemerkungen

Politiker haben eine eigene Logik, eigene Ansichten und auch eigene Interessen. Ihre Entscheidungen richten sich nach den Erfordernissen des politischen Systems, das Kurzsichtigkeit belohnt und rationalen ökonomischen Argumenten wenig Gewicht gibt. Die deutsche Vereinigung hat gezeigt, wie schädlich Politikmaßnahmen sein können, die ökonomische Ratschläge in den Wind schlagen. Es gibt keine Garantie dafür, daß ähnliche Fehler bei der europäischen Vereinigung vermieden werden.

Dieser Aufsatz ist der Versuch, mehr Aufmerksamkeit auf die ökonomischen Schlüsselfragen des europäischen Einigungsprozesses zu lenken. Der Maastrichter Vertrag ist nur ein äußerer Rahmen. Er läßt noch viel Spielraum für verschiedene Wege. Europas Zukunft wird von der Ausgestaltung der Industriepolitik, der Sozial– und Umweltpolitik,

---

[19]Die Elastizitätsannahme setzt voraus, daß die Faktoren "Umwelt" und "Arbeit" Hickssche Substitute sind. Stehen die Faktoren eher in einer komplementären Beziehung zueinander, so führen schärfere Umweltstandards zu einer Erhöhung des impliziten Gewinneinkommens aus der unentgeltlichen Umweltverschmutzung, und der von den Wählern gesehene Trade–off zwischen Umwelt– und Lohngesichtspunkten wird in die Richtung zu niedriger Umweltstandards verzerrt. Eine solche Komplementaritätsbeziehung ist jedoch wenig plausibel.

[20]Zu einem ganz anderen Schluß kommen Oates und Schwab (1988). Jedoch treffen sie die versteckte und in keiner Weise zu rechtfertigende Annahme, daß alle impliziten Renten aus der Verschmutzung an die heimischen Arbeiter (Wähler) fließen, weil die Verschmutzungsrechte in strikter Proportion zu den eingesetzten Arbeitern an die Firmen vergeben werden.

der Steuerpolitik und der Ausgabenpolitik in stärkerem Maße beeinflußt werden als von der Frage, welches Tauschmittel für die europäischen Transaktionen verwendet wird. Die Währungsunion ist nicht alles, und sie ist nicht einmal der wichtigste Baustein Europas. Es steht zu hoffen, daß die Erforschung der zentralen ökonomischen Probleme zu klaren Politikempfehlungen führen wird, bevor die Weichen endgültig gestellt sind, und insbesondere steht zu hoffen, daß diese Empfehlungen dann nicht auf taube Ohren der Politiker treffen werden.

Literatur

Akerlof, G.A. (1970). The Market for 'Lemons': Quality, Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, 84, S. 488–500.

Blankart, Ch. B., und Knieps, G. (1992). *State and Standards.* Mimeo, TU Berlin.

Bewley, T.F. (1981). A Critique of Tiebout's Theory of Local Public Expenditures. *Econometrica*, 49, S. 713–740.

Brander J.A., und Spencer B.J. (1985). Export Subsidies and International Market Share Rivalry. *Journal of International Economics*, 18, S. 83–100.

Break, G.F. (1967). *Intergovernmental Fiscal Relations in the United States.* Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Buchanan, J.M., und Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent.* Ann Arbor: University of Michigan Press.

Clemhout, S., und Wan, H.Y. (1970). Learning by Doing and Infant–Industry Protection. *Review of Economic Studies*, 37, S. 33–56.

Diamond, P.A., und Mirrlees, J.A. (1971). Optimal Taxation and Public Production, Teil I and II. *American Economic Review*, 111, S. 8–27 und 261–278.

ECMT (European Conference of Ministers of Transport) (1989). *Rail Network Co–operation in the Age of Information Technology and High Speed.* Paris: OECD.

Farrell, J., und Saloner, G. (1988). Coordination through Committees and Markets. *Rand Journal of Economics*, 19, S. 235–252.

Friedman, M. (1953). Choice, Chance, and the Personal Distribution of Income. *Journal of Political Economy*, 61, S. 277–90.

Hayek, F.A.v. (1968). Die Verfassung eines freien Staates. *Ordo*, 19, S. 3–11.

Long, N.V., und Siebert, H. (1991). Institutional Competition versus ex–ante Harmonization: The Case of Environmental Policy. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 147, S. 296–311.

MacDougall, G.D. (1960). The Benefits and Costs of Private Investments from Abroad: A Theoretical Approach. *Economic Record*, 36, S. 13–35.

McLure, Ch. (1986). Tax Competition: Is What's Good for the Private Goose also Good for the Public Gender? *National Tax Journal*, 39, S. 341–348.

Musgrave, P.B. (1969). *United States Taxation of Foreign Investment Income: Issues and Arguments.* Cambridge Mass.: Harvard Law School.

Musgrave, R.A. (1959). *The Theory of Public Finance.* New York: McGraw–Hill.

Musgrave, R.A., und Musgrave, P.B. (1984). *Public Finance in Theory and Practice.* New York: McGraw–Hill.

Oates, W.E. (1972). *Fiscal Federalism.* New York: Harcourt, Brace and Ivanovich.

Oates, W.E., und Schwab, R.M. (1988). Economic Competition among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing? *Journal of Public Economics*, 35, S. 333–354.

Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups.* Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Peacock, A.T., und Wiseman, J. (1961). *The Growth of Public Expenditures in the United Kingdom.* Cambridge Mass.: National Bureau of Economic Research.

Pelkmans, J., und Beuter, R. (1987). Standardization and Competitiveness: Private and Public Strategies in the EC Color TV Industry. In: Gabel, H.L. (Hrsg.), *Product Standardization and Competitive Strategy.* Amsterdam: North–Holland, S. 171–215.

Popitz, J. (1927). Der Finanzausgleich. In: Gerhoff, W., und Meisel, F. (Hrsg.), *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Bd. II., Tübingen: Mohr, S. 338–375.

Pritchard, D.H., und Gibson, J.J. (1980). Worldwide Color Television Standards – Similarities and Differences. *SMPTE Journal*, 89, S. 111–120.

Razin, A., und Sadka, E. (1991). Vanishing Tax on Capital Income in the Open Economy. National Bureau of Economic Research, Disc. Paper No. 3796.

Richman, P.B. (1963). *Taxation of Foreign Investment Income: An Economic Analysis.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Rollo, J., und Smith, A. (1993). The Political Economy of Eastern European Trade with the EC: Why so Sensitive? *Economic Policy*, 16, S. 139–181.

Satorius, J. (1992). 0.00016 % für Kultur. Dem EG–Koloß fehlt der Mut. Ein Tatsachenbericht aus Brüssel. In: Müller, O., und Sicking, M. (Hrsg.), *Auf dem Weg zur europäischen Einigung.* Aachen: Alzno–Verlag, S. 186–200.

Sinn, H.–W. (1981). Die Grenzen des Versicherungsstaates: Theoretische Bemerkungen zum Thema Einkommensumverteilung, Versicherung und Wohlfahrt. In: Göppl, H., und Henn, R. (Hrsg.). *Geld, Banken und Versicherungen.* Königstein: Athenäum, S. 907–928. Wiederabdruck in: Rolf, G., Spahn, P.B. und Wagner, G. (Hrsg.), Sozialvertrag *und Sicherung – Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs– und Umverteilungssysteme.* Frankfurt: Campus, 1988.

Sinn, H.–W. (1985). Redistributive Taxation, Risk–Taking and Welfare. Universität München, Disc. Paper No. 85–13.

Sinn, H.–W. (1990). Tax Harmonization and Tax Competition in Europe. *European Economic Review*, 34. S. 489–504.

Smith, S. (1993). Subsidiarity and the Co–ordination of Indirect Taxes in the European Community. *Oxford Review of Economic Policy*, 9, S. 67–94.

Tiebout, Ch. M. (1956). A Pure Theory of Local Public Expenditure. *Journal of Political Economy*, 64, S. 307–326.

Timm, H. (1961). Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben. *Finanzarchiv*, N.F. 21, S. 201–247.

Vahrenkamp, K. (1991). *Verbraucherschutz bei asymmetrischer Information.* München: V. Florenz.

Wagner, A. (1876). *Allgemeine oder theoretische Volkswirthschaftslehre: Erster Theil, Grundlegung.* Leipzig: Winther'sche Verlagsbuchhandlung.

Wellisch, D. (1992). Dezentrale Umweltpolitik. Mobilität von Kapital, Haushalten und Firmen und grenzüberschreitende Schäden. *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht*, 15, S. 433–458.

Whalley, J. (1984). The North–South Debate and the Terms of Trade: An Applied General Equilibrium Approach. *Review of Economics and Statistics*, 66, S. 224–234.

Zodrow, G.R., und Mieszkowski, P. (1986). Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods. *Journal of Urban Economics*, 19, S. 296–315.