Axel Görlitz (Hrsg.)

Umweltpolitische Steuerung

So zahlreich die Ratschläge dafür sind, was politisch für die Umwelt getan werden soll, so rar sind die Antworten auf die Frage was getan wird oder getan werden kann. Umweltpolitische Steuerung wird der Versuch des Staates genannt, ökologische Entwicklungen einzuleiten oder umzulenken. Dazu werden Steuerungsinstrumente eingesetzt, etwa, je nach Wirkungsvermutung, rechtliche oder finanzielle Mittel.
In diesem Buch geht es um die Frage nach der Begründetheit solcher Vermutungen. Ein Schwerpunkt ist also die Auslotung der Reichweite von Steuerungstheorien und -praktiken. Einen weiteren Schwerpunkt setzen agrarökologische Fallbeispiele zur Demonstration von Möglichkeiten und Grenzen umweltpolitischer Steuerung.
Die geschlossene Konzeption und der schrittweise entfaltete Argumentationsgang machen das Buch zugleich zu einem Studienbuch über moderne Steuerungswissenschaft, das Engagement für Umweltbelange in Theorie wie in Praxis wissenschaftlich fundieren will.
Der Herausgeber ist Professor für Politikwissenschaft und Leiter einer steuerungsanalytischen Forschungsabteilung.

1994, 253 S., brosch., 69,– DM, 486,50 öS, 63,– sFr,
ISBN 3-7890-3295-6
(Schriften zur Rechtspolitologie, Bd. 1)

NOMOS VERLAGSGESELLSCHAFT
Postfach 610 • 76484 Baden-Baden

Heft 2 • 1994 **5. Jahrgang**

Staatswissenschaften und Staatspraxis

Rechts-, wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Beiträge zum staatlichen Handeln

Abhandlungen

HANS-WERNER SINN
Wieviel Brüssel braucht Europa?

CHRISTOPH GUSY
Vom Polizeirecht zum Sicherheitsrecht

HELGE-LOTHAR BATT
Verfassungspolitik im vereinigten Deutschland

Forum

ULRICH BATTIS
Demokratie als Bauherrin

Berichte

RAINER SPIES
Von der Kooperation in der Abfallpolitik zur staatlich flankierten Selbstorganisation: Das Duale System

Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Herausgeber:

Für das Staats- und Verwaltungsrecht:
Prof. Dr. Winfried Brohm, Konstanz; Prof. Dr. Dieter Grimm, Karlsruhe; Prof. Dr. Gunnar Folke Schuppert, Augsburg; Prof. Dr. Christian Starck, Göttingen

Für die wirtschaftlichen Staatswissenschaften/Finanzwissenschaft:
Prof. Dr. Bruno S. Frey, Zürich; Prof. Dr. Dietrich Fürst, Hannover; Prof. Dr. Klaus-Dirk Henke, Hannover; Prof. Dr. Eberhard Wille, Mannheim

Für die Sozialwissenschaften/Verwaltungswissenschaften:
Prof. Dr. Thomas Ellwein, Konstanz; Prof. Dr. Joachim Jens Hesse, Oxford;
Prof. Dr. Renate Mayntz, Köln; Prof. Dr. Fritz W. Scharpf, Köln

Für die Geschichtswissenschaft:
Prof. Dr. Wolfgang J. Mommsen, Düsseldorf

Schriftleitung:

Prof. Dr. Klaus-Dirk Henke, Prof. Dr. Joachim Jens Hesse,
Prof. Dr. Gunnar Folke Schuppert (geschäftsführend)

Manuskripte von Aufsätzen und Berichten sollten der Redaktion in zweifacher Ausfertigung übersandt werden. Über Veröffentlichung und Zeitpunkt der Veröffentlichung entscheidet die Redaktion. Verlag und Redaktion haften nicht für Manuskripte, die unverlangt eingereicht werden. Sie können zurückgegeben werden, wenn Rückporto beigefügt ist. Die Annahme zur Veröffentlichung muß schriftlich erfolgen. Mit der Annahme erwirbt der Verlag vom Verfasser alle Rechte, insbesondere auch das Recht der weiteren Vervielfältigung zu gewerblichen Zwecken im Wege des fotomechanischen oder eines anderen Verfahrens.

Anschrift der Redaktion: Prof. Dr. Gunnar Folke Schuppert, Humboldt-Universität, Fachbereich Rechtswissenschaften, Unter den Linden 6, 10099 Berlin

Bezugsbedingungen: Die Zeitschrift erscheint vierteljährlich, Jahresabonnement 149,– DM; Einzelheft 39,– DM, jeweils zuzüglich Porto- und Versandkosten (zuzügl. 7% MwSt.). Abbestellungen müssen spätestens drei Monate vor Ende des Kalenderjahres schriftlich erfolgen. Die zur Abwicklung von Abonnements erforderlichen Daten werden nach den Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes verwaltet. Bestellungen nehmen der Buchhandel und der Verlag entgegen.

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Verlag und Anzeigenannahme: © Nomos Verlagsgesellschaft, Postfach 610, 76484 Baden-Baden, Telefon: 0 72 21/21 04-0, Telefax: 0 72 21/21 04-27.

ISSN 0938-2100

Abhandlungen

Hans-Werner Sinn

Wieviel Brüssel braucht Europa?*

Subsidiarität, Zentralisierung und Fiskalwettbewerb im Lichte der ökonomischen Theorie

Kurzfassung

Der vorliegende Aufsatz versucht, den weiten Rahmen, den die Festschreibung des Subsidiaritätsprinzips im Unionsvertrag der Europäischen Union offenläßt, inhaltlich zu füllen. Verschiedene Arten staatlicher Aktivität werden daraufhin untersucht, ob sie auf eine europäische Regierungsebene übertragen werden sollten. Der Aufsatz verurteilt die Bestrebungen der Union zu verstärkter Industriepolitik und zunehmendem Protektionismus, aber er betont auch die Bedeutung europaweiter öffentlicher Güter und die Notwendigkeit zentralstaatlicher Umverteilungspolitik. Das Hauptanliegen des Beitrages liegt darin, auf wichtige Folgewirkungen der vier Grundfreiheiten (freie Wanderung von Kapital und Arbeit, freier Handel von Waren und Dienstleistungen) hinzuweisen. Die erhöhte Mobilität vieler besteuerter ökonomischer Aktivitäten könnte in der Zukunft einen stürmischen Prozeß des Fiskalwettbewerbs auslösen, in dem eine Umverteilung von Arm zu Reich ebenso droht wie eine Aushöhlung von Verbraucherschutzrechten. Im Bereich des Umweltschutzes kann die zunehmende Verflechtung der Kapitalmärkte zu einer übertrieben restriktiven Umweltpolitik führen.

* Der Autor bedankt sich für hilfreiche Anregungen bei Pasi Holm, Thomas Moutos, Ronnie Schöb, Ulrich Scholten, Marcel Thum und insbesondere Alfons Weichenrieder, der bei der Übersetzung dieses Aufsatzes aus dem Englischen behilflich war. Die Originalfassung wurde im Juli des Jahres 1993 auf der Tagung der Mentor Group in Edinburgh vorgelegt und wird im Scottish Journal of Political Economy veröffentlicht.

Europa am Scheideweg

Dies ist die Stunde Europas. Der Reichtum Westeuropas und seine demokratischen Errungenschaften haben die kommunistische Ideologie besiegt und den Fall des sowjetischen Imperiums eingeleitet. Der eiserne Vorhang, der sich jahrzehntelang mitten durch das Herz Europas geschnitten hatte, hat sich gelüftet, Marktwirtschaften wurden im Osten etabliert, und es ist endlich gelungen, den „Weg in die Knechtschaft" zu verlassen. Trotz einiger Rückschläge schreitet die europäische Entwicklung immer noch mit atemberaubender Geschwindigkeit voran. Mit der vollen Güter- und Dienstleistungsfreiheit sowie der uneingeschränkten Freizügigkeit für die Wanderung von Arbeit und Kapital wurden die Schlagbäume Europas dauerhaft durchbrochen. In den kommenden Jahren wird sich die Europäische Union erweitern und festigen, und im Jahre 2000 wird es eine gemeinsame Währung geben. Zum Unbehagen der Vereinigten Staaten werden sich die vereinigten Staaten von Europa zu einer politischen Macht mit eigenen Zielen und Interessen entwickeln.

Die Zentralisierung von Entscheidungsstrukturen und eine Ausweitung des europäischen Haushaltsbudgets ist dabei unabdingbar. Die Nationalstaaten des letzten Jahrhunderts haben eine solche Entwicklung, wie sie schon von Popitz (1927), Wagner (1876), Peacock und Wiseman (1961) und Timm (1961) eindrucksvoll dargestellt wurde, durchlaufen, und die Europäische Union wird keine Ausnahme bleiben. Eines Tages wird es europäische Steuern, einen europäischen Finanzausgleich, zentralstaatliche Ausgaben, mächtigere europäische Institutionen und einen Bundesstaat mit einer gesamteuropäischen Regierung geben. Es ist unwahrscheinlich, daß die einmal losgetretene Entwicklung noch aufzuhalten ist. Die Frage ist daher nicht mehr, *ob* die europäische Einigung stattfindet, sondern *wie* sie stattfindet und welche Aufgaben der neue Zentralstaat sinnvollerweise an sich ziehen sollte. Wieviel Brüssel braucht Europa? Welche Gestalt soll das vereinigte Europa erhalten?

Die Europäische Gemeinschaft, die nun zur Europäischen Union geworden ist, hat einen Punkt erreicht, an dem wichtige Weichen gestellt werden. Wird Europa sich zu einer Festung gegen ausländische Wettbewerber entwickeln, in der die Europäische Kommission als Generalstab im Abwehrkampf der europäischen Industrielobbies agiert? Wird die Union ein Vehikel werden, das die *planification* über die Grenzen Frankreichs hinausträgt und dem Marktmechanismus immer mehr Fesseln anlegt? Oder wird sie sich zum Europa der Konsumenten entwickeln und sich auf jene staatlichen Aufgaben konzentrieren, vor denen der Nationalstaat versagt?

Die Ängste, daß der europäische Zug in wichtigen Fragen auf das falsche Gleis geschickt würde, waren für einige der in Maastricht verhandelnden

Länder durchaus präsent. Um insbesondere die Bedenken von Dänemark, Großbritannien und Deutschland zu zerstreuen, wurde das Subsidiaritätsprinzip festgeschrieben. Nach diesem Prinzip umfaßt die Entscheidungskompetenz der Union nur solche Aufgabenbereiche, die auf niedrigeren Regierungsebenen nicht zufriedenstellend zu lösen sind. Im Regelfall sollen die staatlichen Aufgaben weiterhin in der Kompetenz der Nationalstaaten, Provinzen und Gemeinden verbleiben, wo sie sich bereits heute befinden. Die Hauptfunktion des Subsidiaritätsprinzips besteht darin, daß es jenen, die der zunehmenden Zentralisierung das Wort reden, die Beweislast für deren Zweckmäßigkeit aufbürdet, doch abgesehen davon ist dieses Prinzip inhaltsleer und bedeutungslos. Es sagt nichts darüber aus, welche Regierungsfunktionen zu zentralisieren sind und welche besser bei den regionalen Regierungen verbleiben sollten.

Bis zur Stunde fehlt es der Diskussion über die Zukunft Europas in einem erschreckenden Maße an einer Fundierung durch die ökonomische Theorie. Zwar gibt es eine ellenlange Liste von Beiträgen zur philosophischen Debatte normativer Rechtsprinzipien. Aber oft beschränken sich diese Beiträge auf die Formulierung von zutiefst künstlichen Analogien zwischen der Konkurrenz unter Firmen und dem Systemwettbewerb unter Nationalstaaten, oder sie konzentrieren sich auf die Bedeutung des europäischen Einigungsprozesses für die Höhe der Steuereinnahmen der einzelnen Mitgliedsstaaten. Wichtige Erkenntnisse aus der Theorie des Fiskalföderalismus, über die eine jahrzehntelange Literaturdiskussion existiert, sind weitgehend unbeachtet geblieben. Hier möchte der vorliegende Beitrag eine Lücke füllen. Er sieht den europäischen Entwicklungsprozeß durch die Brille der Volkswirtschaftstheorie, um eine ökonomische Abgrenzung zwischen all jenen staatlichen Aktivitäten zu schaffen, die besser auf Unionsebene angesiedelt werden, und solchen, die in der Obhut der bestehenden nationalstaatlichen Organe verbleiben sollten. Der erste der folgenden Abschnitte bietet eine kritische Diskussion der gegenwärtigen europäischen Entwicklungen mit einem Schwerpunkt auf den verschiedenen Facetten des Politikversagens der Union. Der zweite diskutiert die augenfälligen Gründe für eine stärkere Zentralisierung. Der dritte und wichtigste Teil des Aufsatzes beschäftigt sich mit den Implikationen der vier Grundfreiheiten und dem durch sie ausgelösten Fiskalwettbewerb für die Aufgaben der Europäischen Union.

Die Frage der Währungsunion wird in diesem Beitrag bewußt ausgespart, denn hier existiert bereits eine breite, auch ökonomisch fundierte Literatur. Obwohl die Währungsunion als weithin sichtbares Zeichen der europäischen Einigung gilt, wird ihre Bedeutung für den europäischen Lebensstandard bisweilen überschätzt. Die oft beklagte Aufgabe der D-Mark ist zudem keine rein ökonomische Frage. Sie ist auch der politische Preis, den Deutschland für seine Vereinigung zu zahlen hatte. Die gemeinsame Währung ist ein wichtiger

Schritt in Richtung auf die europäische Integration, aber bei weitem nicht der wichtigste. Der vorliegende Beitrag versucht, das Augenmerk auf andere Politikbereiche zu lenken, die ebenfalls Aufmerksamkeit verdienen.

Risiken des Einigungsprozesses

Corporate Europe

Viele Politikmaßnahmen der EG lassen sich nicht aus Effizienzerwägungen heraus erklären, sondern allein dadurch, daß die Brüsseler Entscheidungen in einer Umgebung getroffen werden, die von einem erheblichen Demokratiedefizit und mangelnder politischer Kontrolle gekennzeichnet ist. Zwar genießt die EG-Kommission insofern eine indirekte politische Legitimation, als sie von den aus nationalen Wahlen hervorgegangenen Regierungen bestimmt wird. Aber das Europäische Parlament kann die Kommission nicht direkt kontrollieren. Nicht einmal das Budgetrecht, das als fundamentales Recht üblicherweise einem Parlament zusteht, wurde Straßburg bislang zuerkannt.
Es kann nicht überraschen, daß emsige Industrielobbies nicht gezögert haben, das demokratische Machtvakuum schnellstmöglich aufzufüllen. Ein komplexer und unkontrollierter bürokratischer Wildwuchs hat dazu geführt, daß subventionshungrige Lobbyisten aus allen Mitgliedsstaaten sich in Brüssel scharen. Im Einklang mit Olsons (1965) Theorie bestehen die Lobbyisten vornehmlich aus Vertretern der Produzenten-, und nicht der Konsumenteninteressen. Weil es auf den meisten Märkten weniger Produzenten als Konsumenten gibt und folglich der Streitwert pro Kopf bei den Produzenten größer ist, lassen sich die Interessen der Produzenten viel leichter organisieren und durchsetzen als jene der Konsumenten. Die Omnipräsenz der Produzentenvertreter bleibt nicht ohne Einfluß auf die Brüsseler Politik. Ihr ständiger Druck macht es für die Kommission geradezu unmöglich, Konsumenteninteressen in angemessener Weise im Auge zu behalten.
Es besteht die reale Gefahr, daß am Ende der europäischen Entwicklung ein Europa der Unternehmen, das „Corporate Europe", steht, in dem die Bürger wenig zu sagen haben und wichtige Politikentscheidungen hinter verschlossenen Türen getroffen werden. Die Unternehmensinteressen können natürlich im Einzelfall zu Entscheidungen führen, die im Einklang mit dem öffentlichen Interesse stehen. Doch stets besteht die Gefahr, daß diese Entscheidungen zulasten der Konsumenten verzerrt werden. Die Stärkung des europäischen Parlaments ist zur Begrenzung dieser Gefahren erforderlich. Sie würde das Machtvakuum mit legitimierten Interessen füllen und die EU dem Willen der europäischen Völker verpflichten.

Industriepolitik

Die Industriepolitik ist eines der am meisten kritisierten Politikfelder der Europäischen Union, und sie ist ein besonders gutes Beispiel für die Überrepräsentation der Produzenteninteressen. Bereits die Einheitliche Europäische Akte (EEA Art. 23) gab der Gemeinschaft das Recht, in bestimmten Fällen Beihilfen zu gewähren. Der Vertrag zur Europäischen Union (Art. 130 n) hat dieses Recht erweitert, indem er die Rolle der Gemeinschaft bei der Förderung neuer technologischer Entwicklungen eigens betont. Zwar sparen die offiziellen Dokumente nicht mit Lippenbekenntnissen zur Förderung des freien Wettbewerbs und des steten Strukturwandels. Zu befürchten ist jedoch, daß die Praxis der Beihilfegewährung in einen dumpfen Interventionismus mündet.
In der Vergangenheit floß der überwiegende Teil des EG-Haushalts in die Landwirtschaft, die Textilindustrie, die Kohle und Stahlindustrie sowie in den Schiffbau. Mit aller Kraft wurden sterbende Branchen künstlich am Leben gehalten. Nicht der Strukturwandel wurde gefördert, sondern es wurde die bestehende Industriestruktur zementiert. In Zukunft sollen, wenn es nach dem Kommissar Pandolfi geht, auch die Mikroelektronik, neue Bildschirmtechnologien und die Gentechnik am Subventionstopf teilhaben dürfen. Es mag sein, daß sich diese Liste etwas besser anhört als jene der bisherigen Kostgänger der Gemeinschaftskassen. Trotzdem ist es schwer einzusehen, wie staatliche Interventionen die Funktionsfähigkeit der Märkte steigern könnten. Wenn die genannten Branchen wirklich so rentabel sind, wie immer behauptet wird, dann gibt es hohe Anreize, daß sich privates Kapital engagiert. Und wenn sie es nicht sind, so kann es eine gesamtwirtschaftliche Verschwendung sein, wenn die Union ihre Ressourcen trotzdem zur Verfügung stellt. Wer könnte so kühn sein zu glauben, die Brüsseler Bürokraten wüßten eher als private Investoren, was eine rentable Investitionschance ist!
Etwas anders liegen die Dinge natürlich, wenn die Erforschung und Entwicklung neuer Produktionsverfahren europaweite Sekundäreffekte auf solche Firmen ausübt, die mit den innovativen Firmen in keinem direkten marktlichen Verhältnis stehen. Solche „positiven externen Effekte" der Forschung sind in der Tat eine vernünftige Begründung für staatliche Fördermaßnahmen. Aber sie müßten schon einen erheblichen Umfang haben, wenn sie Staatsinterventionen begründen sollten.
Oft wird das japanische Wirtschafts- und Technologieministerium (MITI) als erfolgreiches Modell für eine Politik angepriesen, die die Externalitäten adäquat berücksichtigt. Wer dieses Modell favorisiert, sollte jedoch nicht übersehen, daß es bereits einen Markt für Patente und Lizenzen gibt, auf dem die firmenübergreifenden Vorteile neuer Erfindungen durch Tauschkontrakte internalisiert werden. Die Zahl jener Firmen, die von technologischen Entwick-

lungen profitieren können, ohne dem Innovator eine Kompensation für dessen Forschungsaufwand bezahlen zu müssen, ist gering. Vor diesem Hintergrund ist die Rolle des MITI eher zwiespältig zu sehen. Es ist sicherlich richtig, daß die Subventionierung der japanischen Exporte den Weltmärkten ein großes Angebot an billigen Elektroartikeln, Autos und anderen Industriegütern beschert und so die Wohlfahrt der Konsumenten auf der ganzen Welt erhöht hat. Ob dieses Billigangebot die japanische Wohlfahrt maximiert hat, ist indes höchst zweifelhaft. Der Boom der japanischen Exportindustrien ging zulasten der auf den Inlandsmarkt hin orientierten Branchen. Vor allem dem Dienstleistungsbereich und dem Bausektor wurden durch die Politik des MITI wertvolle Ressourcen und Arbeitskräfte entzogen, und möglicherweise hat dieser Ressourcenentzug dazu beigetragen, daß der typische japanische Haushalt, verglichen mit Ländern ähnlichen Pro-Kopf-Einkommens, heute immer noch einen erstaunlich niedrigen Lebensstandard hat. Ein europäisches MITI, wie es einigen Kommissaren der Europäischen Union als Wunschtraum vorschweben mag, ist wahrscheinlich kein Instrument zur Förderung der Wohlfahrt der Bürger Europas.

Protektionismus

Ein zweiter augenfälliger Systemfehler liegt in der Handelspolitik Europas. Die Liberalisierung des innereuropäischen Handels wird durch den Vertrag zur Europäischen Union noch einmal explizit betont (Art. 3). Indes schweigt der Vertragstext, wenn es um die Liberalisierung des Welthandels geht. Stattdessen werden eine gemeinsame europäische Handelspolitik (Art. 3 lit. b) und Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrien (Art. 3 lit. l) gefordert. Diese Forderung folgt der jahrzehntelangen Tradition der europäischen Handelspolitik. Eine Liberalisierung innerhalb Europas war möglich, weil sie als Ausgleich einzelstaatlicher Industrieinteressen vorgenommen wurde. Das Motto des Kuhhandels lautete: „Erlaubst Du uns, Deine Konsumenten zu beliefern, zeigen wir uns erkenntlich und öffnen unsere Grenzen auch für Deine Produkte." Vereinbarungen zur Begrenzung des Angebots aus Drittstaaten folgten aus derselben Logik: „Europas Märkte gehören den europäischen Firmen, und solange dies nicht durch Handelsabkommen mit Drittstaaten verlangt wird, haben ausländische Anbieter auf den europäischen Märkten nichts verloren!"
Die Problematik dieses Ansatzes wird offenkundig, wenn man die Handelspolitik aus Sicht der Konsumenten bewertet. Wäre es der EG wirklich um das Wohlbefinden ihrer Bürger gegangen, so hätte die Logik der Reziprozität gerade andersherum laufen müssen: „Wenn Du uns erlaubst, Deine Produkte zu kaufen, so erlauben wir Dir den Kauf unserer Produkte." Wäre die EG nach dieser konsumentengerechten Logik vorgegangen und hätte sie ihre Märkte

bereitwillig den ausländischen Anbietern geöffnet, so hätte es sicher keine EG-Agrarpolitik gegeben, Einfuhrquoten für japanische Autos hätten nie zur Diskussion gestanden, und kein Bürokratenhirn hätte es sich erlauben dürfen, den europäischen Konsumenten die Wahl der Bananensorte vorzuschreiben. Kein Zweifel, eine solche Konsumentensicht spielte in Brüssel, dem Rent-Seeking-Zentrum Europas, niemals irgendeine besondere Rolle.
Für die internationale Arbeitsteilung war die europäische Handelspolitik ein enormer Hemmschuh. Besonders den Entwicklungsländern, denen es nicht erlaubt wurde, europäische Technologiegüter gegen Agrargüter einzutauschen, und die damit ihres einzigen Wettbewerbsvorteils beraubt wurden, hat die EG eine hohe wirtschaftliche Last aufgebürdet. Nach einer Studie von Whalley (1984) induzieren die Handelsbarrieren der OECD-Staaten einen Wohlfahrtsverlust für die Entwicklungsländer, der das Volumen der offiziellen Entwicklungshilfe übertrifft. Die Mitgliedsländer der EG bilden hier unter den OECD-Staaten sicherlich keine Ausnahmen.
Kürzlich hat die europäische Kommission eine ähnliche Politik gegenüber den früheren Ostblockstaaten definiert. Kern dieser Politik ist es, durch die Festlegung von Importkontingenten die sogenannten „sensitiven Branchen" zu schützen, bei denen der freie Import von Ostwaren eine Bedrohung für EU-Produzenten darstellt.[1] Die betroffenen Güter umfassen Eisenerze und Metalle, chemische Erzeugnisse, Textilien, Bekleidung, Leder, Schuhe, landwirtschaftliche Produkte und Lebensmittel. Mithin sind gerade jene Güter betroffen, bei deren Herstellung die osteuropäischen Länder komparative Handelsvorteile haben.
Ganz abgesehen davon, daß der Westen mit einer solchen Politik einen ernsthaften Rückschlag bei der politischen Liberalisierung Osteuropas riskiert, schadet er sich auch selbst. Während es nämlich Bedingungen geben mag, unter denen Einfuhrzölle die gesamte Wohlfahrt eines großen Landes erhöhen, schneidet sich dieses Land mit mengenmäßigen Importkontingenten ins eigene Fleisch. Die Beschränkung der Importe führt zu einem Preisanstieg der importierten Waren und ruft auf jeden Fall Verluste bei den einheimischen Konsumenten hervor. Zwar steigen die Gewinne der Produzenten, die von lästiger Konkurrenz befreit werden. Doch kann man zeigen, daß der Gewinnanstieg in der Regel zu klein ist, um die Nachteile der Konsumenten auszugleichen.[2] Der Umstand, daß solche Mengenbeschränkungen dennoch vorgenommen werden, beweist erneut, wie gering der Einfluß der Konsumenten auf die europäische Handelspolitik ist. „Corporate Europe" stellt sicher, daß die Gewinne der Produzenten der wesentliche Handlungsmaßstab sind.
Es ist zuzugeben, daß in der neueren Handelstheorie einige Gründe genannt werden, warum Protektionismus trotz der Einbußen der inländischen Konsumenten aus der egoistischen Sicht eines Landes sinnvoll sein kann. In diesem Rahmen ist das *Infant-Industry*-Argument (vgl. Clemhout und Wan 1970) zu

nennen, wonach es sinnvoll ist, neu gegründete Industrien vor ausländischer Konkurrenz zu schützen, bis sie für den Wettbewerb stark genug sind. Oder es kann auf das Argument von Brander und Spencer (1985) verwiesen werden, nach dem staatliche Eingriffe in den Handel dem nationalen Interesse dienen können, wenn sie der inländischen Industrie bei ihrem Kampf gegen ausländische Oligopolisten den Rücken stärken. Indes lassen sich die theoretischen Argumente beim besten Willen nicht als Begründung für einen Protektionismus gegenüber Osteuropa verwenden. Die von den Kommissaren der Europäischen Union geschützten Industrien kann man eher als senil, denn als infantil bezeichnen. Und die Vorstellung, die europäischen Firmen bräuchten staatliche Rückendeckung, um mit übermächtigen oligopolistischen Konzernen aus dem Osten konkurrieren zu können, ist geradezu abwegig. Die Industrien der osteuropäischen Länder werden auf absehbare Zeit Anhängsel der westlichen Industrien bleiben, die einer Eindämmung durch spieltheoretische Strategien à la Brander/Spencer nicht bedürfen.

Sozialdumping

Eine der großen Sorgen der Europäischen Gemeinschaft war stets die drohende Aushöhlung sozialer Standards in einem immer stärker wettbewerbsorientierten Europa. Schon im Jahre 1987 haben die Mitgliedsstaaten deshalb eine Sozialcharta verabschiedet, in der soziale Mindeststandards festgelegt wurden. Auch der Unionsvertrag sieht eine ganze Reihe von ergänzenden Maßnahmen vor, die eine Harmonisierung der Gesundheits- und Sicherheitsstandards, der Sozialversicherungssysteme, der kulturellen Bedingungen und ähnlicher Aspekte bewirken sollen (vgl. Art. 123 und Art. 126–129). Einem Sozialdumping, wie man es als Folge des liberalisierten Handels befürchtet, hat die EU mit Entschiedenheit den Kampf angesagt.
Die Besorgnis vor einem ungebremsten Sozialdumping hat zwei Seiten. Zum einen macht die zunehmende Mobilität der Produktionsfaktoren eine staatliche Umverteilungspolitik immer schwerer. Dieser Aspekt wird weiter unten ausführlich diskutiert, und es wird sich zeigen, daß Handlungsbedarf besteht. Zum anderen ist zu erwarten, daß die Intensivierung des innereuropäischen Wettbewerbs auf dem Wege über einen Abbau von Lohnnebenkosten in den schon weiter entwickelten Ländern zu einer Demontage der Gesundheits- und Sicherheitsstandards führt und auch die Löhne dieser Länder selbst unter Druck setzt. Oft wird in diesem Zusammenhang die Meinung vertreten, Freihandel sei ineffzient, weil er einseitig die Länder mit niedrigen Löhnen und Sozialstandards begünstige und Arbeitsplätze in den Hochlohnländern vernichte. Da die Industrien der Hochlohnländer typischerweise produktiver seien als jene der Länder mit niedrigen Löhnen und Sozialstandards, selektiere der Wettbewerbsprozeß die falschen Unternehmen. Eine Harmonisierung

der Löhne und Lohnnebenkosten sei erforderlich, um in den Ländern mit hohen Löhnen und Sozialstandards keine Arbeitsplätze zu gefährden.
So plausibel diese Argumentation auf den ersten Blick erscheinen mag: sie verlangt nicht weniger als die Preisgabe des Ziels, Europa durch Freihandel zu mehr Wohlstand zu führen, und sie ist aus ökonomischer Sicht nicht akzeptabel. Freier Handel ist nicht deshalb vorteilhaft für die Beteiligten, weil er den Ländern die Spezialisierung auf Güter erlaubt, bei denen sie einen *absoluten* Produktionsvorteil haben. Vielmehr kommt es, wie es David Ricardo bereits im Jahr 1817 festgestellt hat, für die beiderseitige Vorteilhaftigkeit des freien Güterverkehrs allein darauf an, daß sich die Länder auf Produkte spezialisieren, bei denen sie *komparative* Vorteile haben. Selbst wenn die portugiesische Textilindustrie weniger produktiv ist als die deutsche, ist es durchaus sinnvoll, die Textilproduktion in Deutschland zurückzunehmen, wenn dadurch Arbeitskräfte und andere Ressourcen für solche Branchen freigemacht werden, in denen die deutsche Produktivität die portugiesische relativ in einem noch stärkeren Maße übertrifft. Nur über die Ausnutzung der *komparativen* Produktivitätsvorteile kann der europäische Wohlstand steigen.
Es ist zwar wahr, daß der Freihandel auf die Dauer selbst zu einer Angleichung der Lohnkosten führt und so den komparativen Vorteil für arbeitsintensive Produkte in Südeuropa wieder beseitigt. Jeder Versuch, diesen Angleichungsprozeß durch Eingriffe in die nationalstaatliche Festlegung von Löhnen und Sozialstandards zu beschleunigen, senkt aber die Wohlfahrt der Menschen in Europa und beschwört die Gefahr dauerhafter Arbeitslosigkeit in den ärmeren Ländern herauf. In der Konsequenz würden auch die reichen Länder belastet, weil sie die Sozialtransfers zur Finanzierung der Arbeitslosigkeit in den armen Ländern bezahlen müßten.
Welche Entwicklungen bei einer überhasteten Lohnangleichung zu befürchten sind, erfährt Deutschland derzeit auf schmerzhafte Weise. Aus Angst, in den neuen Bundesländern könne eine Niedriglohnkonkurrenz für die alten Länder entstehen, gab es von Beginn des Einigungsprozesses an einen breiten Konsens darüber, daß in den neuen Ländern schnellstmöglich westdeutsche Löhne und Sozialstandards gelten sollten. Das Resultat war ein Desaster. Ostdeutschland leidet heute unter der tiefsten wirtschaftlichen Depression in der Geschichte der industrialisierten Welt, und Westdeutschland muß auf unbestimmte Zeit jährliche Transfers in dreistelliger Milliardenhöhe leisten. Der Versuch, mittels einer gesamteuropäischen Sozialpolitik hohe Mindestlöhne und Sozialstandards auf die ärmeren Regionen Europas zu übertragen, hätte ähnliche Folgen.
Man könnte vermuten, die europäische Politik gegen ein Sozialdumping sei auf die starke Stellung der europäischen Gewerkschaften und der linksorientierten Parteien zurückzuführen, doch diese Vermutung ist zumindest voreilig. Im wesentlichen ist die Politik abermals ein Ergebnis des „Corporate Eu-

rope". Die neuen Wettbewerber aus den ärmeren Regionen sind noch rar, und zweifellos haben die alteingesessenen Industrien West- und Mitteleuropas das Sagen. In trauter Einmütigkeit mit den jeweiligen Gewerkschaften haben diese Industrien schon immer gegen ein angebliches Sozialdumping gewettert. Eine Niedriglohnkonkurrenz aus den ärmeren Regionen, sei es nun über geringere Marktlöhne, niedrigere Sicherheitsstandards oder schlechtere Arbeitsbedingungen, würde in den bedrohten Branchen der reichen Staaten zu Arbeitsplatzverlusten, verringerten Profiten und einer Entwertung bestehenden Produktivvermögens führen. Auch für die etablierten Unternehmen war es stets ein Ziel, eine Niedriglohnkonkurrenz zu verhindern.
Im Lichte des politischen Machtvakuums, unter dem Brüssel leidet, ist es nicht verwunderlich, daß es den Interessengruppen aus den schon weiter entwickelten Staaten gelang, eine schlagkräftige Koalition gegen das angebliche Sozialdumping zu 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 Mitgliedsstaaten 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 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 Nachbarstaaten 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 naheliegenden 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 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 Kommunikation, 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 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]
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 eine 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 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 ihren neuen Ländern 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 zurückschrekken, 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

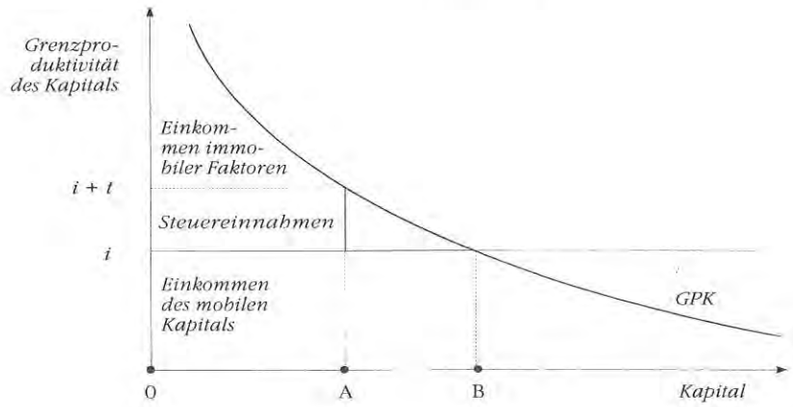
Während im vorigen Abschnitt die bekannten Gründe für mehr europäische Zentralstaatlichkeit diskutiert wurden, beschäftigt sich dieser Abschnitt mit weniger bekannten Gründen, die aus der Gewährung der vier Grundfreiheiten resultieren: der freien Wanderung der Arbeitskräfte, der Güter, der Dienstleistungen 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 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 ver-

änderte 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 Fiskalwettbewerbs 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 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 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 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.

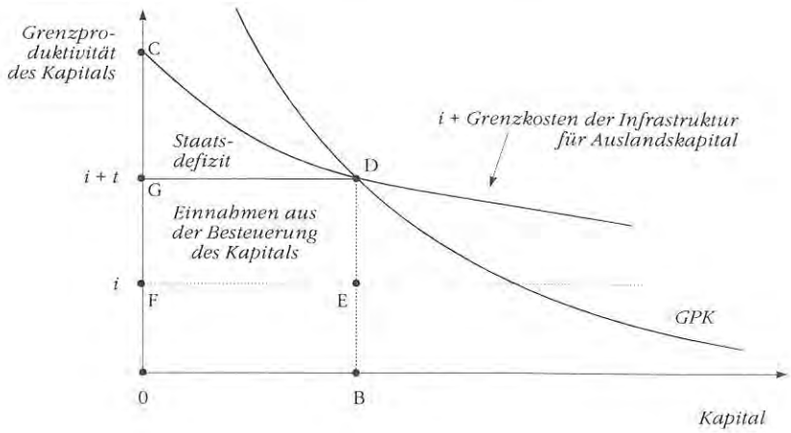
Lokale öffentliche Güter

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 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 mobi-

len Faktoren erfolgen muß. Die mobilen Faktoren umschließen das Kapital und hochqualifizierte Arbeit, und zu den immobilen Faktoren gehören die älteren 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 auszu-

Abbildung 2



dehnen. 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.
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 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 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, 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 und 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 Volkswirtschaftslehre: 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 Debhrift 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.

Anmerkungen

1 Für eine Diskussion siehe Rollo und Smith (1993).

2 Die volle Gültigkeit dieser Aussage hängt jedoch von der Annahme ab, daß die Gewinne, die durch die künstliche staatliche Verknappung auf dem Markt für osteuropäische Waren entstehen, den östlichen Produzenten und nicht den EU-Importfirmen zufallen.

3 Vgl. SATORIUS (1992).

4 Die Liste technischer Inkompatibilitäten zwischen den europäischen Eisenbahnsystemen ist weit länger und umfaßt so fundamentale Dinge wie die Gleisstärke, das Signalsystem oder die Bremseinrichtungen. Vgl. ECMT (1989), S. 48.

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 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).

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.

12 Eine vertiefte Diskussion dieses Falls folgt im nächsten Abschnitt.

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

14 Vgl. HAYEK (1968) und MUSGRAVE (1959).

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.

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

18 Siehe Long und Siebert (1991) oder Wellisch (1992).

19 Die Elastizitätsannahme setzt voraus, daß die Faktoren „Umwelt" und „Arbeit" Hicksche 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.

No. 18: Joachim Jens Hesse/Klaus H. Goetz, *Public Sector Reform in Central and Eastern Europe II: The Case of the Czech and Slovak Federative Republic*, July 1992*

No. 19: George W. Jones/June Burnham, *Modernising the British Civil Service*, October 1992

No. 20: Joachim Jens Hesse/Klaus H. Goetz, *Public Sector Reform in Central and Eastern Europe III: The Case of Hungary*, November 1992*

No. 21: Reimut Jochimsen, *The Bundesbank and European Economic and Monetary Union*, February 1993

No. 22: Peter Gerlich, *Political Culture in Central Europe: Austria, Hungary, the Czech and Slovak Republics, and Poland Compared*, February 1993

No. 23: Philippe C. Schmitter, *Representation and the Future Euro-Polity*, February 1993

No. 24: Jon Elster, *Rebuilding the Boat in the Open Sea: Constitution-Making in Eastern Europe*, February 1993*

No. 25: Wolfgang Clement, *The EC Committee of the Regions – More than an Alibi?*, March 1993

No. 26: Alain Claisse, *La Modernisation Administrative en France*, April 1993

No. 27: Joachim Jens Hesse, *From Transformation to Modernization: Administrative Change in Central and Eastern Europe*, April 1993

No. 28: Danilo Zolo, *Complexity, Representation and Democracy*, October 1993

No. 29: Vincent Wright, *The State and Major Enterprises in Western Europe*, November 1993

No. 30: Joachim Jens Hesse, *Comparative Public Administration: The State of the Art*, December 1993

The Discussion Papers of the Centre for European Studies, Nuffield College, Oxford, are intended to disseminate at a pre-publication stage the work of members, associates and visitors of the Centre. The papers published in the series are diverse in nature but place a particular emphasis on political, social, legal and economic developments in Eastern and Western Europe. They include articles to appear in books and learned journals, research reports, publications arising out of consultancy projects for British and international organisations as well as shorter – and sometimes deliberately controversial – pieces intended primarily to stimulate debate. Reflecting the Centre's international outlook, some papers in the series will be published in languages other than English.

Single copies are available at £ 3.00. Papers marked with an asterisk are substantially longer and single copies are therefore available at £ 5.00. Cheques should be enclosed with the order and made payable to Nuffield College, Oxford.