

Stehn, Jürgen

Book Part — Digitized Version

Theorie des fiskalischen Föderalismus: Ein Referenzmaßstab zur Beurteilung der Beschlüsse von Maastricht

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy (IfW)

Suggested Citation: Stehn, Jürgen (1993) : Theorie des fiskalischen Föderalismus: Ein Referenzmaßstab zur Beurteilung der Beschlüsse von Maastricht, In: Siebert, Horst (Ed.): Die zweifache Integration: Deutschland und Europa: Workshop zur Strukturberichterstattung, ISBN 3-16-146170-3, Mohr, Tübingen, pp. 33-48

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/1898>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Jürgen Stehn

Theorie des fiskalischen Föderalismus: Ein Referenzmaßstab zur Beurteilung der Beschlüsse von Maastricht

1. Einleitung: Die strukturpolitische Reichweite der Beschlüsse von Maastricht

Die Beschlüsse des EG-Gipfels von Maastricht haben eine intensive Diskussion über das Für und Wider einer Europäischen Währungsunion ausgelöst. Weitaus weniger Beachtung findet der strukturpolitische Teil des Vertrags über die Europäische Union. Dies dürfte vor allem darauf zurückzuführen sein, daß die strukturpolitischen Vereinbarungen allesamt recht vage ausgefallen sind und den politischen Verantwortungsträgern in der EG-Kommission und den nationalen Regierungen einen breiten Interpretationsspielraum eröffnen. Im einzelnen sieht der strukturpolitisch relevante Teil des Vertrags vor,

- die gemeinsame Forschungspolitik stärker auf die angewandte Forschung zu konzentrieren;
- gemeinsame industriepolitische Maßnahmen durchzuführen, mit denen der Strukturwandel erleichtert (beschleunigt) und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie verbessert werden sollen;
- ein Rahmenprogramm für die gemeinsame Umweltpolitik aufzustellen;
- einen Kohäsionsfonds einzurichten, aus dem Projekte zur Verbesserung des Umweltschutzes und der Infrastruktur in strukturschwachen Regionen gefördert werden sollen;
- transeuropäische Netze im Verkehrsbereich aufzubauen.

Dieser Beitrag faßt in weiten Teilen Ergebnisse zusammen, die im Rahmen der Strukturberichterstattung entstanden sind, die das Institut für Weltwirtschaft im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft durchführt. Vgl. zu einer ausführlichen Analyse der EG-Strukturpolitik nach Maastricht Klodt, Stehn et al. [1992].

Obwohl es unverkennbar ist, daß der Weg zur Europäischen Union über eine Ausweitung der strukturpolitischen Kompetenzen der Gemeinschaft verlaufen soll, steht es den nationalen Regierungen aufgrund der recht vagen Formulierungen des Vertragstextes offen, die zurückzulegende Wegstrecke durch die konkrete Ausgestaltung der Vertragsinhalte zu beeinflussen. Hierfür ist es notwendig, einen ökonomischen Referenzmaßstab als Wegweiser für die definitive Kompetenzverteilung zwischen der EG und den nationalen Regierungen zu entwickeln. Ziel dieses Beitrags ist es daher, mit Hilfe des auf der Theorie des fiskalischen Föderalismus basierenden Subsidiaritätsprinzips Anhaltspunkte für eine optimale Verteilung strukturpolitischer Kompetenzen abzuleiten, die eine theoretisch fundierte Beurteilung der Beschlüsse von Maastricht ermöglichen.

2. Der fiskalische Föderalismus als Referenzmaßstab

Die Theorie des fiskalischen Föderalismus, die ursprünglich im Hinblick auf eine optimale Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften unterschiedlicher Ebenen innerhalb nationaler Volkswirtschaften entwickelt wurde, gibt auch Hinweise auf die Rolle, die supranationale Organisationen wie die EG bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben spielen sollten. Denn sie gibt grundsätzlich Hinweise auf die Bedingungen, unter denen eine Dezentralisierung staatlicher Leistungen Wohlfahrtsgewinne gegenüber einer Zentralisierung verspricht. Sinnvoll ist eine Unterscheidung zwischen allokatonspolitischen und distributionspolitischen Aufgaben.

a. Die effiziente Zuordnung allokatonspolitischer Kompetenzen

Die Grundprinzipien des fiskalischen Föderalismus

Die staatliche Allokationsaufgabe besteht darin, Anreize für die effiziente privatwirtschaftliche Produktion von Gütern und Dienstleistungen zu geben und im Fall des Auftretens von nichtinternalisierbaren externen Effekten öffentliche Leistungen in Übereinstimmung mit den Präferenzen der Bürger der Gemeinschaft bereitzustellen. Die Arbeiten zur ökonomischen Theorie des Föderalismus verdeutlichen, daß die grundlegende Schwäche einer einheitlichen, übergeordneten Regierungsform bei der Lösung dieser Aufgaben auf der unzureichenden Berücksichtigung variierender Präferenzen in einer Gemeinschaft beruht.¹

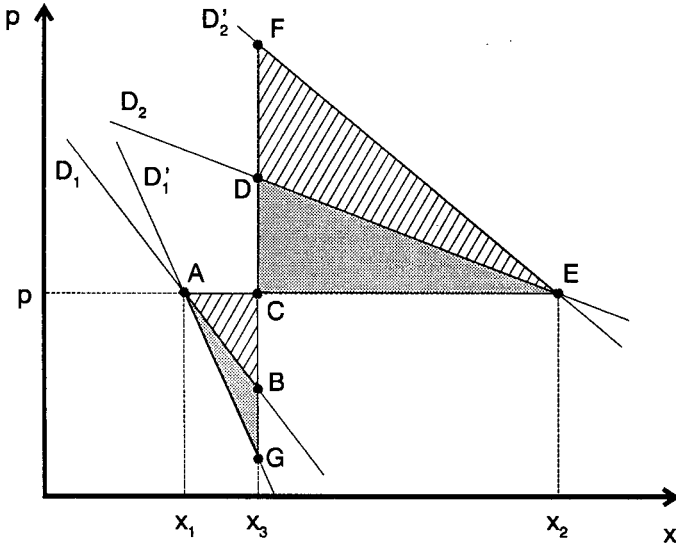
¹ Vgl. hierzu die grundlegenden Arbeiten von Buchanan [1950], Tiebout [1956], Rothenberg [1970] und Oates [1972].

Werden alle öffentlichen Leistungen ausschließlich von einer zentralen Gebietskörperschaft angeboten, so ist die Höhe und die Art des Angebots stets ein Kompromiß zwischen den unterschiedlichen Präferenzen verschiedener Gruppen der Bevölkerung. In einer supranationalen Gemeinschaft wie der EG dürfte die Nachfrage nach öffentlichen Gütern und Dienstleistungen sowohl zwischen den einzelnen Mitgliedsländern als auch innerhalb der nationalen Volkswirtschaften nach Regionen variieren. Eine Aufgabenverlagerung zugunsten des EG-Ministerrats und der EG-Kommission hat daher stets zur Folge, daß Teilgruppen der Bevölkerung entweder zu "forced riders" werden, d.h. größere Mengen der staatlichen Güter und Dienstleistungen konsumieren müssen, als es ihren Präferenzen entspricht, oder Nutzeneinbußen aufgrund einer zu geringen Versorgung mit öffentlichen Leistungen erleiden.

Die Wohlfahrtsverluste aufgrund einer Zentralisierung öffentlicher Leistungen lassen sich anhand einer einfachen Graphik veranschaulichen (Schaubild 1). Zur Vereinfachung der Darstellung sei unterstellt, daß sich die EG geographisch in zwei homogene Regionen unterteilen lassen, innerhalb derer die Nachfrage der Gruppenmitglieder nach einer bestimmten öffentlichen Leistung völlig identisch ist. Die Nachfrage der Region 1 sei durch D_1 , die der Region 2 durch D_2 gegeben. Ein zentrales Angebot einer spezifischen öffentlichen Leistung durch die EG bedingt einen politischen Kompromiß zwischen der nachgefragten Menge x_1 in Region 1 und der höheren Nachfrage x_2 in Region 2. Liegt die Kompromißlösung bei x_3 , so gibt das Dreieck ABC den Wohlfahrtsverlust pro Kopf der Bevölkerung in Region 1 an. Die Kosten einer über x_1 hinausgehenden zusätzlichen Produktion des öffentlichen Gutes fallen aus der Sicht der Bewohner der Region 1 höher aus als der Nutzenzuwachs. Der Wohlfahrtsverlust pro Kopf der Bevölkerung in Region 2 entspricht dem Dreieck CDE , also der Reduzierung der Konsumentenrente durch die aus der Sicht der Region 2 bestehende Unterversorgung mit öffentlichen Leistungen.

Schaubild 1 verdeutlicht, daß die Wohlfahrtsverluste durch eine Zentralisierung des staatlichen Leistungsangebots in der EG mit zunehmender Divergenz der regionalen Präferenzen ansteigen. Darüber hinaus läßt sich aus einer Drehung der Nachfragekurven D_1 und D_2 in den Punkten A und E ableiten, daß die Wohlfahrtsverluste durch eine Übertragung von Kompetenzen auf die supranationale Politikebene um so höher ausfallen, je unelastischer die Nachfrage nach den angebotenen staatlichen Gütern und Dienstleistungen auf eine Preisänderung reagiert (Nachfragekurven D'_1 und D'_2). Die Höhe der Preiselastizität der Nachfrage dürfte wiederum wesentlich durch die Auswahl der für das Angebot der öffentlichen Leistungen verantwortlichen Politikebene beeinflußt werden. Es ist offensichtlich, daß bei einer supranationalen Zuständigkeit für die Produktion öffentlicher Güter und Dienstleistungen die Preiselastizität der Nach-

Schaubild 1 — Wohlfahrtsverluste durch Zentralisierung öffentlicher Leistungen



frage allein aufgrund der höheren Kosten der Informationsbeschaffung über den tatsächlichen Preis der öffentlichen Leistungen geringer ausfällt als bei einer dezentralen Produktion. Häufig dürfte der Preis eines supranationalen Angebots für die Konsumenten völlig im dunkeln bleiben, da die Vielzahl der im Zuge einer vollständigen Zentralisierung von einer Politikebene zu erfüllenden öffentlichen Leistungen eine Zurechnung einzelner Kostenbestandteile (= Steuerbestandteile) auf spezifische Leistungen weitgehend verhindert.

Die hier skizzierten Überlegungen bilden die ökonomische Grundlage des vielzitierten "Subsidiaritätsprinzips". Es besagt, daß eine Kompetenzverlagerung von einer untergeordneten auf eine übergeordnete politische Ebene stets zu einer Vernachlässigung individueller Präferenzen führt und daher nur dann ökonomischen Effizienzkriterien genügt, wenn hierdurch Effizienzgewinne realisiert werden, die die Wohlfahrtsverluste infolge der Zentralisierung überkompensieren. Zu beachten ist, und dies wird in der politischen Diskussion häufig verkannt, daß das strenge ökonomische Subsidiaritätsprinzip eine Ergänzung der Theorie öffentlicher Güter darstellt und daher nur Aussagen über die Kompetenzverteilung von Aufgaben erlaubt, deren privatwirtschaftliche Lösung aufgrund der Existenz nichtinternalisierbarer externer Effekte ausgeschlossen ist. Vor einer Zuordnung zusätzlicher Kompetenzen auf die supranationale

Ebene ist daher zunächst zu prüfen, ob die betreffenden Aufgaben nicht effizienter im privatwirtschaftlichen Bereich gelöst werden können. Erst wenn dies verneint werden kann, ist eine Abwägung des optimalen Zentralisierungsgrades anhand der fiskalischen Theorie des Föderalismus ökonomisch sinnvoll.

Das Subsidiaritätsprinzip bezieht sich auf die Frage, welche Regierungsebene für die Lösung öffentlicher Aufgaben (Aufgabenkompetenz) verantwortlich sein sollte. Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie die Kompetenzen bei der Aufbringung der dafür nötigen Mittel (Finanzierungskompetenz) geregelt werden sollten. Dazu hat Olson [1969] nachgewiesen, daß eine Bereitstellung finanzieller Mittel in optimaler Höhe nur zu erwarten ist, wenn der Kreis der von der öffentlichen Leistung Begünstigten mit dem Kreis der zur Finanzierung herangezogenen Personen übereinstimmt. Wird dieses Prinzip der "fiskalischen Äquivalenz" etwa dadurch verletzt, daß die einer gesamten Region zufließenden Leistungen von einer Teilregion finanziert werden müssen, dann wird die Teilregion nicht bereit sein, finanzielle Mittel in einer Höhe bereitzustellen, die aus Sicht der Gesamtregion optimal wäre. Es käme also zu einem Unterangebot öffentlicher Leistungen.

Bei einer Annäherung an die fiskalische Äquivalenz treten neben die statischen Wohlfahrtsgewinne einer Dezentralisierung zusätzlich dynamische Wohlfahrtsgewinne. In Gebietskörperschaften, die ihre öffentlichen Programme durch eigene Steuereinnahmen finanzieren müssen, werden lokale Aufgabenträger und Steuerzahler den Nutzen zusätzlicher öffentlich produzierter Güter gegenüber den entstehenden Kosten abwägen. Ein dezentrales System führt daher zumindest tendenziell zu einer fiskalischen Äquivalenz von Ausgaben und Steuereinnahmen in den einzelnen lokalen Gebietskörperschaften und dürfte so zu einer Verringerung der staatlichen Haushaltsbudgets beitragen.² Eine an der fiskalischen Äquivalenz orientierte Aufgabenteilung zwischen Gebietskörperschaften gibt nicht nur Anreize zu einem kostenbewußten Verhalten, sondern erhöht auch die Experimentierfreudigkeit und Innovationstätigkeit öffentlicher Anbieter [Oates, 1972, S. 12]. Denn die Existenz einer großen Anzahl unabhängiger Produzenten öffentlicher Leistungen erweitert einerseits das Spektrum möglicher Produktionstechniken und fördert andererseits den Wettbewerb zwischen den Standorten. Sie trägt so zu einer ständigen Qualitätsverbesserung des

² Darauf, daß das Problem des "Constraining the Leviathan" von Hobbes [(1651) 1962] durch ein föderatives Regierungssystem gelöst werden könnte, haben Alexander Hamilton, John Jay und James Madison bereits 1787 in einer Reihe von Aufsätzen, die als "The Federalist Papers" bekannt wurden, hingewiesen [Kramnick, 1987]. Eine Vielzahl empirischer Untersuchungen belegt diese These [u.a. Nelson, 1987; Marlow, 1988; Zax, 1989; Joulfaian, Marlow, 1990]. Zu einem anderen Ergebnis kommt jedoch Oates [1985].

Angebots öffentlicher Güter und Dienstleistungen bei [Brennan, Buchanan, 1980].

Im Idealfall werden die lokalen Aufgaben- und Finanzierungsebenen nach Maßgabe der geographischen Streuung der potentiellen Nutznießer der öffentlichen Leistung abgegrenzt. Aus diesem "perfect mapping" [Breton, 1965] folgt unter extremen Bedingungen,³ daß für jede staatliche Aufgabe eine eigene Haushaltsebene geschaffen werden müßte. Gegen eine solche Vorgehensweise spricht selbstverständlich der erhebliche Verwaltungsaufwand, der mit der Erhebung von Steuern für einzelne staatliche Maßnahmen und der Zuordnung von Teilaufgaben auf eine Vielzahl von dezentralen Gebietskörperschaften verbunden wäre. Auch aus politischen Gründen erscheint die Frage, welche Regierungsebenen geschaffen werden sollten, um eine allokativ effiziente öffentliche Produktion von Gütern und Dienstleistungen sicherzustellen, wenig realistisch. Sinnvoller ist es, danach zu fragen, wie eine Aufteilung der Aufgaben zwischen dem EG-Ministerrat bzw. der EG-Kommission, den nationalen Regierungen und den regionalen Gebietskörperschaften ausgestaltet werden sollte, um die Abweichung von einem "perfect mapping" zu minimieren und eine möglichst weitgehende Annäherung zwischen tatsächlicher und (Pareto-)optimaler Ressourcenallokation zu erreichen.

Dezentralisierung versus Zentralisierung

In der bisherigen Diskussion der Vorteile einer Dezentralisierung öffentlicher Aufgaben wurde zur Vereinfachung der Argumentation unterstellt, daß Skalenerträge aus einer gemeinschaftlichen Produktion öffentlicher Güter und Dienstleistungen sowie interregionale Externalitäten die Entscheidung über die optimale Politikebene nicht oder nur geringfügig beeinflussen. Es ist jedoch durchaus möglich, daß mit zunehmender Zahl unabhängiger dezentraler Entscheidungseinheiten die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung ansteigen. So dürften die administrativen Kosten wie die Lohn- und Gehaltsaufwendungen für öffentliche Angestellte sowie die Kosten der Errichtung und Erhaltung öffentlicher Gebäude bei einer Annäherung an ein "perfect mapping" ebenso zunehmen wie die Kosten, die der Wählerschaft durch die Wahl einer Vielzahl dezentraler politischer Entscheidungsträger entstehen. Viele dieser Aufwendungen haben den Charakter von Fixkosten.

Darüber hinaus ist zu erwarten, daß auch bei der Produktion öffentlicher Leistungen durch die Wiederholung gleichartiger Produktionsabläufe eine Bewegung auf der Lernkurve nach unten stattfindet und daher eine Zentralisierung

³ Für alle öffentlichen Leistungen bestehen divergierende geographische Streuungen der potentiellen Nutznießer.

der Produktion die Erzielung von Skalenerträgen erlaubt. So könnte etwa eine zentrale Aufgabenkompetenz der EG für die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit regionalpolitischer oder sektorpolitischer Beihilfen für die von den Unternehmen in den einzelnen Regionen der Mitgliedsländer beantragten Projekte aufgrund von Lerneffekten erhebliche Skalenerträge gegenüber dezentralen Entscheidungsprozessen ermöglichen. Den Wohlfahrtsgewinnen aus einer weitgehenden Übereinstimmung regionaler öffentlicher Leistungen mit den spezifischen Präferenzen der Bewohner einer Gebietskörperschaft stehen unter diesen Bedingungen Kosten in Form entgangener Skalenerträge gegenüber. Es liegt daher die Schlußfolgerung nahe, bei der Entscheidung über die optimale Verteilung der Aufgabenkompetenz zwischen nationalen und supranationalen Politikebenen eine Abwägung der entstehenden Kosten und Nutzen vorzunehmen.⁴

Sinnvoller ist es jedoch, beim Vorliegen von Skalenerträgen zwischen der Produktion und der Bereitstellung öffentlicher Leistungen zu trennen. In diesem Fall fällt die Kompetenz für die Bestimmung der Art und des Umfangs öffentlicher Leistungen in den Zuständigkeitsbereich regionaler und nationaler Gebietskörperschaften, während die supranationale Ebene eine Dienstleistungsfunktion für untergeordnete Politikbereiche übernimmt und für die Produktion der öffentlichen Güter und Dienstleistungen verantwortlich ist. Auf diese Weise können gleichzeitig Wohlfahrtsgewinne aus einer dezentralen Aufgabenkompetenz und Kostenvorteile aus einer zentralen Produktion realisiert werden.

Gute Argumente für eine Zentralisierung von Teilaufgaben in der EG bestehen auch dann, wenn öffentliche Leistungen interregionale und internationale externe Effekte verursachen. Dies gilt insbesondere für den Extremfall der Produktion supranationaler öffentlicher Güter. Eine dezentrale Kompetenzverteilung ist hier aufgrund der Möglichkeit zum Trittbrettfahrerverhalten und der daraus resultierenden Unterversorgung mit supranationalen öffentlichen Gütern suboptimal [Pauly, 1970; Breton, 1970; Sandler, Shelton, 1972; Sandler, 1975].

Die überwiegende Zahl öffentlicher Leistungen verursacht jedoch lediglich externe Effekte für wenige Bevölkerungsgruppen in einigen Regionen. So sind die Ausbreitungseffekte regionalpolitischer Maßnahmen einer untergeordneten Gebietskörperschaft in der Regel auf die benachbarten (Grenz-)Regionen beschränkt und interregionale externe Effekte industriepolitischer Maßnahmen nur für eng begrenzte Bevölkerungsgruppen in anderen Regionen spürbar. Aufgrund der relativ geringen Zahl der Verhandlungspartner sind in diesen Fällen bilaterale Verhandlungen einer Zentralisierung öffentlicher Aufgaben vorzuziehen.

⁴ Vgl. Tanner [1982], der die Existenz von Skalenerträgen als hinreichende Bedingung für eine Zentralisierung öffentlicher Aufgaben ansieht.

b. Die effiziente Zuordnung distributionspolitischer Kompetenzen

Bei der Beurteilung von Umverteilungszielen stößt die ökonomische Theorie an die Grenzen ihrer Reichweite, da die Umverteilung von Ressourcen grundsätzlich auf ethischen Prinzipien basiert. Die ökonomische Theorie kann jedoch Hinweise darauf geben, wie die Durchführungseffizienz vorgegebener distributionspolitischer Maßnahmen erhöht werden kann. Hierzu zählen nicht zuletzt Aussagen über die effiziente Verteilung distributionspolitischer Kompetenzen zwischen den politischen Ebenen.

Werden intraregionale Umverteilungsziele wie etwa die Umverteilung von Ressourcen innerhalb eines Mitgliedslandes der EG angestrebt, so ist nach der Theorie des fiskalischen Föderalismus grundsätzlich eine dezentrale Zuordnung der Aufgaben- und Finanzierungskompetenz angezeigt, da eine gesellschaftliche Konsensfindung, die die notwendige Basis einer jeden Umverteilungsmaßnahme bildet, auf dezentraler Ebene aufgrund der geringeren Varianz individueller Präferenzen eher möglich sein dürfte. Dieser Konsens ist erforderlich, damit die Mitglieder eines Gemeinwesens akzeptieren, gegebenenfalls die Rolle eines Nettozahlers zu übernehmen. Besteht dagegen auch auf dezentraler Ebene kein sozialer Konsens über die anzustrebenden Umverteilungsziele, so wird eine dezentrale Aufgaben- und Finanzierungskompetenz die Durchführungseffizienz distributionspolitischer Maßnahmen beeinträchtigen, da in diesem Fall die Nettozahler gegen die Umverteilungsziele opponieren oder in eine andere Region auswandern werden, die weniger ehrgeizige Umverteilungsziele verfolgt [Buchanan, Wagner, 1970]. Im Extremfall kann unter diesen Bedingungen die angestrebte Umverteilung von Ressourcen aufgrund der fehlenden Verteilungsmasse nicht erreicht werden. Ein Ausweg besteht dann in einer Verlagerung der Finanzierungskompetenz auf die nächsthöhere Gebietskörperschaft; für eine Zentralisierung der Aufgabenkompetenz gibt es jedoch auch in diesem Fall keine ökonomische Begründung. Weniger Probleme dürfte die Konsensfindung bereiten, wenn durch Umverteilungsmaßnahmen ein lokales öffentliches Gut geschaffen wird. Dies ist etwa der Fall, wenn die Unterstützung sozial Schwacher die Kriminalitätsrate in einer lokalen Gebietskörperschaft vermindert [Pauly, 1973].

Im Hinblick auf die Verwirklichung interregionaler Umverteilungsziele ist eine Trennung der Aufgaben- von der Finanzierungskompetenz grundsätzlich wohlfahrtserhöhend. Zwar ist eine gesellschaftliche Konsensfindung auf dezentraler Ebene eher möglich als in einer übergeordneten Gebietskörperschaft, aber das interregionale Hilfsangebot bleibt bei einer dezentralen Zuordnung der Gesamtkompetenz stets unter dem aus gesamtgesellschaftlicher Sicht optimalen Angebot, wenn interregionale Nutzeninterdependenzen bestehen. Dies ist der Fall, wenn Bürger einer teleologischen Ethik folgen, also Fremdleistungen den

gleichen Wert beimessen wie eigenen Handlungen. Die Orientierung an einer teleologischen Ethik dürfte die Regel sein. Fördern unter diesen Bedingungen die Bewohner einer Region die Entwicklung in strukturschwachen Mitgliedsländern einer Gemeinschaft, so entstehen für die Bürger anderer Regionen Anreize zum Trittbrettfahren, die nur durch eine zentrale Besteuerung auf übergeordneter Ebene verhindert werden können. Eine zentrale Finanzierungskompetenz ist dann unumgänglich. Eine regionale Verteilung der Mittel sollte in diesem Fall durch ungebundene Finanzhilfen erfolgen, so daß die Aufgabenkompetenz auf der dezentralen Ebene verbleibt. Ein anderes Bild bietet sich, wenn deontologische Prinzipien in einer Gemeinschaft vorherrschen, die Bewohner einer Region also nur eigenen Leistungen einen Wert beimessen. In diesem äußerst unrealistischen Fall hätten Umverteilungsmaßnahmen den Charakter eines rein privaten Gutes, und für ein staatliches Engagement in diesem Bereich gäbe es keine ökonomische Begründung [Paqué, 1986].

3. Notwendige Korrekturen und Ergänzungen der Beschlüsse von Maastricht

a. Dezentralisierungsbedarf

Vor dem Hintergrund der Theorie des fiskalischen Föderalismus sind die in den Beschlüssen von Maastricht angelegten strukturpolitischen Zentralisierungsbestrebungen ökonomisch kaum zu rechtfertigen. Im Rahmen ihrer Forschungs- und Technologiepolitik strebt die EG eine stärkere Konzentration auf die Förderung der angewandten Forschung an. Nach dem strengen ökonomischen Subsidiaritätsprinzip hätte eine Verlagerung der Kompetenzen auf die supranationale Ebene dann keine Wohlfahrtseinbußen zur Folge, wenn im Hinblick auf die Forschungs- und Technologieförderung weitgehend identische Präferenzen in der Gemeinschaft bestehen würden. Gemessen an den teils erheblichen Unterschieden in der Höhe und vor allem in der Struktur der staatlichen FuE-Förderung zwischen den EG-Mitgliedsländern, scheinen jedoch eher Interessengegensätze die Regel zu sein. Auch organisatorische Effizienzgewinne sind bei einer Zentralisierung forschungspolitischer Kompetenzen kaum zu erwarten.

Das Aufnahmeverfahren von Förderanträgen bei der EG dauert meist länger als zwei Jahre — ein Wert, der deutlich über dem bei nationalen Programmen liegen dürfte. Außerdem scheint die EG kaum in der Lage zu sein, den Erfolg der von ihr geförderten Projekte zu kontrollieren, denn die endgültige Bewer-

tung eines Forschungsprojekts durch die Kommission liegt in der Regel erst drei Jahre nach Abschluß der Forschungsarbeiten vor [Klodt et al., 1988]. Eine Berücksichtigung der Erfahrungen aus abgeschlossenen Programmen für die Entwicklung von Folgeprogrammen dürfte daher kaum möglich sein.

Ein Zentralisierungsbedarf in der Forschungspolitik läßt sich dagegen aus dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz ableiten. Nach diesem Kriterium sollte die EG vorrangig solche Projekte fördern, deren Erträge mehreren Mitgliedstaaten zugute kommen. Grenzüberschreitende externe Erträge neuen Wissens dürften um so eher auftreten, je marktferner die Forschungsarbeiten sind, denn die Ergebnisse der Grundlagenforschung sind grundsätzlich nicht patentierbar, und ihr kommerzieller Nutzen liegt oftmals weit in der Zukunft. Privatwirtschaftliche Unternehmen werden daher ohne staatliche Förderung weniger in die Grundlagenforschung investieren als gesamtwirtschaftlich erwünscht, und nationale Regierungen werden kaum bereit sein, jene Erträge mitzufinanzieren, die anderen Regionen zufallen. Die ökonomische Theorie des Föderalismus empfiehlt also ein den Beschlüssen von Maastricht diametral entgegengesetztes Vorgehen, nämlich den weitgehenden Rückzug der EG aus der Förderung der angewandten Forschung.

Eine supranationale Zuständigkeit für die Industriepolitik ist schon allein deshalb abzulehnen, da es keine wohlfahrtsökonomische Begründung für ein nationalstaatliches oder regionales Engagement in diesem Bereich gibt. Zwar bietet die neue Wachstumstheorie theoretische Ansatzpunkte für eine staatliche Industriepolitik, da sie externe Erträge der Human- und Sachkapitalakkumulation unterstellt.⁵ Die empirische Fundierung der neuen Modelle ist jedoch eher schwach, und die Auswahl der zu fördernden Industrien, die sich am Ausmaß der Externalitäten orientieren müßte, dürfte am Informationsproblem scheitern.⁶ Auch die aus der strategischen Handelspolitik abgeleiteten Gründe für industriepolitische Aktivitäten des Staates sind vor dem Hintergrund des Informationsproblems wenig stichhaltig. Zwar kann ein Land theoretisch Wohlfahrtsgewinne erzielen, wenn auf oligopolistischen Märkten agierende inländische Unternehmen durch Importbarrieren in eine Stackelberg-Führerrolle hineinwachsen, wie Brander und Spencer [1985] gezeigt haben. Hierfür müßten jedoch erfolgversprechende Industrien identifiziert und die optimalen Politikinstrumente und deren Dosierung bestimmt werden. Dieses Informationsproblem erscheint kaum lösbar.⁷ Darüber hinaus sind die Aussagen der strategischen

⁵ Vgl. zur neuen Wachstumstheorie Lucas [1988] und Romer [1989]. Einen Literaturüberblick gibt Stolpe [1992].

⁶ Vgl. zu einer kritischen Auseinandersetzung mit den Aussagen der neuen Wachstumstheorie u.a. Klodt [1992].

⁷ Vgl. hierzu auch Bletschacher und Klodt [1992].

Handelspolitik wesentlich von den Modellannahmen abhängig; schon geringe Änderungen in der Modellspezifikation können zu gegenläufigen Ergebnissen führen [Eaton, Grossman, 1986].

Im Bereich der Umweltpolitik sehen die Beschlüsse von Maastricht die Aufstellung eines gemeinsamen, europaweiten Rahmenplans vor. Nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz sollten die Entscheidungen über die Art und den Umfang von Umweltschutzmaßnahmen in den regionalen Teilräumen getroffen werden, die von den Externalitäten der Umweltverschmutzung betroffen sind. Obwohl ein "perfect mapping" aufgrund der fehlenden Deckungsgleichheit der von den Externalitäten betroffenen Gebiete mit den institutionell entscheidungsbefugten Gebietskörperschaften nicht möglich ist, läßt sich zumindest näherungsweise eine effiziente Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen politischen Ebenen ableiten. Gemäß der geographischen Reichweite der jeweiligen Umweltverschmutzung sollten Entscheidungen über Umweltschutzaufgaben in bezug auf stehende Gewässer, den Boden, regionale Ökosysteme oder die Lärmbelastung grundsätzlich auf kommunaler oder regionaler Ebene getroffen werden, während Maßnahmen zur Reduzierung der Luftbelastung oder zum Schutz fließender Gewässer von regionalen, nationalen oder supranationalen Instanzen ergriffen werden sollten. Europaweit einheitliche Umweltschutznormen sind nur in jenen Fällen sinnvoll, in denen der Knappheitsgrad eines Umweltgutes europaweit einheitlich ist. Dies dürfte jedoch nur selten der Fall sein, so daß eine Zentralisierung der Umweltpolitik auf supranationaler Ebene ökonomisch kaum zu rechtfertigen ist.

Mit der Einführung eines Kohäsionsfonds, der der Förderung von Umweltschutz- und Infrastrukturmaßnahmen in den weniger entwickelten Regionen der Gemeinschaft dient, stärkt die EG ihre Kompetenzen in der aktiven Regionalpolitik. Sie setzt damit eine Politik fort, die in den siebziger Jahren mit der Gründung des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) begann und die nicht zuletzt das Ziel verfolgt, einen gestaltenden Einfluß auf die Fördermaßnahmen in den Regionen der Gemeinschaft auszuüben. Nach dem Subsidiaritätsprinzip gibt es für eine gestaltende EG-Regionalpolitik keine ökonomische Rechtfertigung, da die Präferenzen der Bewohner einzelner Regionen in der EG beträchtlich variieren dürften und daher eine regionale Auswahl der Fördermaßnahmen Wohlfahrtsgewinne verspricht. Auch nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz ist eine zentrale EG-Kompetenz für die Förderung einzelner Regionen abzulehnen, wenn man von dem unrealistischen Fall grenzüberschreitender Externalitäten regionalpolitischer Maßnahmen absieht. Nun enthält die aktive Regionalpolitik der EG jedoch auch ein nicht unerhebliches Umverteilungselement, denn die ergriffenen Maßnahmen basieren letztendlich auf einem Transfer finanzieller Ressourcen von den reichen in die ärmeren Mitgliedstaaten der Gemeinschaft. Hieraus ist jedoch keine ökonomische

Rechtfertigung für eine gestaltende Regionalpolitik auf EG-Ebene abzuleiten. Die Erfüllung interregionaler Umverteilungsziele bedingt zwar die Einschaltung der EG als zentrale Instanz, wenn grenzüberschreitende Nutzeninterdependenzen bestehen. Ein geeignetes Instrument hierfür sind jedoch eher Finanztransfers für investive Zwecke an die ärmeren Länder der Gemeinschaft als direkte Eingriffe in die konkrete Ausgestaltung der Regionalförderung.

Im Rahmen der Verkehrspolitik gesteht der Vertrag über die Europäische Union der EG zusätzliche Kompetenzen für den Aufbau transeuropäischer Verkehrsnetze zu. Worauf es bei der Schaffung eines Verkehrsnetzes über Ländergrenzen hinweg ankommt, ist die Koordination der Schnittstellen an den Grenzen. Hier können bei einer nationalen Verkehrsinfrastrukturpolitik grenzüberschreitende Spill-over-Effekte auftreten. Die Koordination der Schnittstellen kann aber ebensogut durch bilaterale Kooperationen zwischen den betroffenen Mitgliedstaaten erfolgen. Was die EG bereitstellen müßte, wären höchstens Regeln zur Gründung entsprechender Zweckverbände und zur gütlichen Einigung zwischen den Kooperationspartnern. Im Eisenbahnbereich mag es demgegenüber technische Kompatibilitätsprobleme geben. Daß an Grenzen häufiger Spurweiten, Stromsysteme und Lichtraumprofile wechseln, ist historisch bedingt und auf eine Zeit zurückzuführen, in der eine militärisch motivierte Abgrenzung wichtiger war als Kooperationsbemühungen. Derartige Unterschiede lassen sich jedoch ebenfalls durch eine bilaterale Kooperation im Rahmen der von der EG vorgegebenen Regeln angleichen.

b. Zentralisierungsbedarf

Während die im Vertrag von Maastricht angelegte Ausweitung der strukturpolitischen Zuständigkeiten der EG aus fiskalföderalistischer Sicht kaum zu rechtfertigen ist, erscheint eine tendenzielle Stärkung der wettbewerbspolitischen Kompetenzen der Gemeinschaft, vor allem im Bereich der Beihilfenaufsicht, angezeigt. Dies ist jedoch im Vertrag über die Europäische Union nicht vorgesehen. Die Beihilfenaufsicht gehört aus fiskalföderalistischer Sicht zu den fundamentalen Aufgaben der EG-Kommission, denn die Aufstellung und Durchsetzung allgemeingültiger Regeln zum Schutz des Wettbewerbs ist eine wesentliche Voraussetzung für die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes. Da eindeutige, bindende supranationale Regeln im Rahmen der EG-Subventionskontrolle eher die Ausnahme darstellen, verbleibt den nationalen Regierungen jedoch ein erheblicher Spielraum bei der Auswahl der Förderinstrumente und der Festlegung der Beihilfenhöhe. Die Richtlinien der Kommission für die nationale Vergabepaxis geben zwar grobe Anhaltspunkte über die genehmigungsfähigen Beihilfeinstrumente in den einzelnen Wirtschaftszweigen, aber

die Vielzahl der in den Koordinierungsgrundsätzen enthaltenen qualitativen Bestimmungen lassen Fall-zu-Fall-Entscheidungen zur Regel werden. Außerdem werden lediglich in Einzelfällen bestimmte Subventionsarten als völlig unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt angesehen. Auch Beihilfehöchstgrenzen sind nur in Ausnahmefällen festgelegt worden.

Darüber hinaus gibt der Vorzug von fallweisen Entscheidungen der EG-Kommission die Möglichkeit, eigene Vorstellungen über die Ausgestaltung der Beihilfepolitik durchzusetzen und auf indirektem Weg Ansätze einer EG-Strukturpolitik einzuführen. Dies wird vor allem an der unterschiedlichen Behandlung der Beihilfen für Krisenindustrien einerseits und für technologieintensive Wirtschaftszweige andererseits deutlich. Während im letzteren Bereich grundsätzlich alle Subventionsinstrumente als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar gelten, ist die Aufsichtspraxis im Hinblick auf Krisenindustrien weitaus restriktiver. Eine tendenzielle Verlagerung der Kompetenz für die Ausgestaltung sektorpolitischer Maßnahmen auf EG-Organen ist im Hinblick auf eine Förderung technologieintensiver Wirtschaftszweige fiskalföderalistisch jedoch nur dann gerechtfertigt, wenn die Bildung von Humankapital an einem Standort landesübergreifende externe Effekte zur Folge hat, wie es die "neue" Wachstumstheorie impliziert. Hierfür gibt es bisher allerdings keine empirischen Belege.

Die Kompetenz für die Auswahl der zu fördernden Regionen und der einzusetzenden Förderinstrumente sollte daher den nationalen Regierungen vorbehalten bleiben, während sich die EG mehr auf die Festlegung absoluter Höchstgrenzen für die Beihilfen in den einzelnen Wirtschaftszweigen konzentrieren sollte. Um die indirekte Einflußnahme der EG-Kommission auf die Struktur nationaler Beihilfen zu begrenzen, sollten für alle Wirtschaftszweige identische Höchstgrenzen festgelegt werden. Auf eine Differenzierung der Beihilfenintensität nach Sektoren und Regionen sollte verzichtet werden. Will man das Wettbewerbsziel noch weiter in den Vordergrund stellen, so könnte man auch darüber nachdenken, nach unten flexible Höchstgrenzen einzuführen, deren jeweiliges Niveau sich an der niedrigsten vergebenen Subvention aller Mitgliedstaaten orientiert.

Insgesamt sollten die nationalen Regierungen bei der in den nächsten Jahren anstehenden Umsetzung der im Vertrag über die Europäische Union angestrebten Maßnahmen darauf abzielen, die wettbewerbspolitische Komponente der EG-Politik — auch im Rahmen der Fusionskontrolle [vgl. Klodt, Stehn et al., 1992] — zu stärken und die gemeinschaftlichen Eingriffe in die konkrete Ausgestaltung strukturpolitischer Maßnahmen zu minimieren. Die Beschlüsse von Maastricht gehen im Grundsatz eher in die entgegengesetzte Richtung. Eine Kehrtwendung ist daher aus ökonomischer Sicht unumgänglich.

Literaturverzeichnis

- Bletschacher, G., H. Klodt, *Strategische Handels- und Industriepolitik. Theoretische Grundlagen, Branchenanalysen und wettbewerbspolitische Implikationen*. Kieler Studien, 244, Tübingen 1992.
- Brander, J.A., B.J. Spencer, "Export Subsidies and International Market Share Rivalry". *Journal of International Economics*, Vol. 18, 1985, S. 83–100.
- Brennan, G., J.M. Buchanan, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge 1980.
- Breton, A., "A Theory of Government Grants". *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, Vol. 31, 1965, S. 175–187.
- , "Public Goods and the Stability of Federalism". *Kyklos*, Vol. 23, 1970, S. 882–902.
- Buchanan, J.M., "Federalism and Fiscal Equity". *The American Economic Review*, Vol. 40, 1950, S. 583–599.
- , R.E. Wagner, "An Efficiency Basis for Federal Fiscal Equalization". In: J. Margolis (Ed.), *The Analysis of Public Output*. New York 1970, S. 139–162.
- Eaton, J., G.M. Grossman, "Optimal Trade and Industrial Policies under Oligopoly". *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 101, 1986, S. 383–406.
- Hobbes, T., *Leviathan* (1651). Wiederabdruck, London 1962.
- Joulfaian, D., M.L. Marlow, "Government Size and Decentralization: Evidence from Disaggregated Data". *Southern Economic Journal*, Vol. 56, 1990, S. 1094–1102.
- Klodt, H., "Theorie der strategischen Handelspolitik und neue Wachstumstheorie als Grundlage für eine Industrie- und Technologiepolitik?". Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, Nr. 533, Kiel 1992.
- , et al., *Forschungspolitik unter EG-Kontrolle*. Kieler Studien, 220, Tübingen 1988.
- , J. Stehn et al., *Die Strukturpolitik der EG*. Kieler Studien, 249, Tübingen 1992.
- Kramnick, I. (Ed.), *The Federalist Papers*. Middlesex 1987.

- Lucas, R.E., Jr., "On the Mechanics of Economic Development". *Journal of Monetary Economics*, Vol. 22, 1988, S. 3–42.
- Marlow, M.L., "Fiscal Decentralization and Government Size". *Public Choice*, Vol. 56, 1988, S. 259–269.
- Nelson, M.A., "Searching for Leviathan: Comment and Extension". *The American Economic Review*, Vol. 77, 1987, S. 198–204.
- Oates, W.E., *Fiscal Federalism*. New York 1972.
- , "Searching for Leviathan: An Empirical Study". *The American Economic Review*, Vol. 75, 1985, S. 748–757.
- Olson, M., Jr., "The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities among Different Levels of Government". *The American Economic Review*, Vol. 59, 1969, S. 479–487.
- Paqué, K.-H., *Philanthropie und Steuerpolitik. Eine ökonomische Analyse der Förderung privater Wohltätigkeit*. Kieler Studien, 203, Tübingen 1986.
- Pauly, M.V., "Optimality, 'Public' Goods, and Local Governments: A General Theoretical Analysis". *Journal of Political Economy*, Vol. 78, 1970, S. 572–585.
- , "Income Redistribution as a Local Public Good". *Journal of Public Economics*, Vol. 2, 1973, S. 35–58.
- Romer, P.M., "Human Capital and Growth: Theory and Evidence". National Bureau of Economic Research, Working Paper Series, No. 3173, Cambridge, Mass., 1989.
- Rothenberg, J., "Local Decentralization and the Theory of Optimal Government". In: J. Margolis (Ed.), *The Analysis of Public Output*. New York 1970, S. 31–64.
- Sandler, T., "Pareto Optimality, Pure Public Goods, Impure Public Goods and Multiregional Spillovers". *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 22, 1975, S. 25–38.
- , R. Shelton, "Fiscal Federalism, Spillovers and the Exports of Taxes". *Kyklos*, Vol. 25, 1972, S. 736–743.
- Stolpe, M., "Ansätze der neuen Wachstumstheorie — ein Literaturüberblick". Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, Nr. 508, Kiel 1992.

Tanner, E., *Ökonomisch optimale Aufgabenteilung zwischen den staatlichen Ebenen*. Bonn 1982.

Tiebout, C., "A Pure Theory of Local Expenditures". *Journal of Political Economy*, Vol. 64, 1956, S. 416–424.

Zax, J.S., "Is There a Leviathan in Your Neighborhood?". *The American Economic Review*, Vol. 79, 1989, S. 560–567.