

Stehn, Jürgen

Article — Digitized Version

Leitlinien einer ökonomischen Verfassung für Europa

Die Weltwirtschaft

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Stehn, Jürgen (2002) : Leitlinien einer ökonomischen Verfassung für Europa, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 3, pp. 300-315

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/2856>

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.

Leitlinien einer ökonomischen Verfassung für Europa

In: Die Weltwirtschaft, Heft 3, 2002, S. 300-315

Von **Jürgen Stehn**

Auf dem Gipfel in Laeken im Dezember 2001 hat der Europäische Rat die Einrichtung eines Europäischen Konvents beschlossen, der sich mit Zukunftsfragen der Europäischen Union (EU) beschäftigen und Leitlinien für die nächste intergouvernementale Konferenz erarbeiten soll. Im Mittelpunkt der Konventsarbeit stehen die folgenden Fragen: Was erwarten die Bürger Europas von der Europäischen Union? Wie sollen die politischen und ökonomischen Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten aufgeteilt werden? Welchen Institutionen sollen der EU zufallende Kompetenzen zugeordnet werden? Diese Verfassungsdebatte ist von besonderer Bedeutung, da immer mehr Menschen in Europa mit Misstrauen auf die wachsenden Kompetenzen der EU-Institutionen blicken und daher gute politische und ökonomische Gründe für eine weitere Zentralisierung von Kompetenzen fordern.

Das Ziel dieses Artikels ist es, eine ökonomische Grundlage für die kommenden Diskussionen im Europäischen Konvent zu erarbeiten. Zunächst wird — basierend auf der Theorie des fiskalischen Föderalismus — ein Referenzsystem für eine ökonomisch optimale Verteilung von Kompetenzen innerhalb einer supranationalen Gemeinschaft wie der EU entworfen. Ausgehend von dieser theoretischen Analyse werden dann Leitlinien für eine Zuordnung ökonomischer Kompetenzen in den wichtigsten Politikbereichen der EU skizziert.

Fiskalföderalismus und Kompetenzverteilung

Der Prozess der europäischen Integration hat in den letzten Jahren ein vorher nicht gekanntes Tempo erreicht. Die Vollendung des Binnenmarktes führte in weiten Bereichen zu einer

gegenseitigen Anerkennung oder Harmonisierung von variierenden Standards, Normen und Regulierungen zwischen den EU-Mitgliedsländern. Der Vertrag von Maastricht erweiterte die gemeinschaftlichen Kompetenzen in der Wirtschaftspolitik. Gleichzeitig fanden die ehemaligen EFTA-Mitglieder Schweden, Finnland und Österreich Aufnahme in der Europäischen Union; die mittel- und osteuropäischen Reformländer wollen ihnen so schnell wie möglich folgen. Vor allem das vernehmliche Klopfen der jungen Marktwirtschaften im Osten Europas an der Pforte zur Europäischen Union hat in der öffentlichen und wirtschaftspolitischen Diskussion eine Debatte über die Frage ausgelöst, ob nicht eine Erweiterung des Integrationsraumes um Länder, die in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung deutlich zurückliegen, im Widerspruch zur angestrebten Vertiefung der Gemeinschaftsbeziehungen steht.

Aus einem idealbildlichen ökonomischen Blickwinkel besteht kaum ein Gegensatz zwischen der Vertiefung und der Erweiterung eines Integrationsraumes. Denn Ökonomen verstehen unter „Vertiefung“ in erster Linie eine Ausweitung der „vier Freiheiten“ in den Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Mitgliedsländern: der Freiheit des Güterhandels sowie des Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehrs. In diesem Sinne steht bei einer Vertiefung der Gemeinschaftsbeziehungen immer das Bemühen im Mittelpunkt, den freien Warenaustausch von Hemmnissen jeder Art — nicht zuletzt durch eine auf dem Ursprungslandprinzip beruhende gegenseitige Anerkennung unterschiedlicher Normen und Standards — zu befreien. Hierzu gehört auch, dass den Unternehmern die freie Wahl ihres Produktionsstandortes überlassen wird und im grenzüberschreitenden Kapitalverkehr, der eine wesentlich Voraussetzung für einen freien Güteraustausch darstellt, staatliche Regulierungen abgebaut werden.

Darüber hinaus ist auch aus diesem idealbildlichen Blickwinkel eine Vertiefung des Integrationsraumes mit einer begrenzten Übertragung wirtschaftspolitischer Kompetenzen

von der nationalstaatlichen auf die supranationale Ebene verbunden. Die Kompetenzverteilung sollte sich dabei am strengen ökonomischen Subsidiaritätsprinzip orientieren, das aus der ökonomischen Theorie des Föderalismus abgeleitet werden kann. Es besagt, dass eine Kompetenzverlagerung von einer untergeordneten auf eine übergeordnete politische Ebene stets zu einer Vernachlässigung individueller Präferenzen führt.¹

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 EU 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 EU-Ministerrats und der EU-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 EU geographisch in zwei homogene Regionen unterteilen lässt, 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 EU 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 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 EU mit zunehmender Divergenz der regionalen Präferenzen ansteigen. Dies ist der wohlbekannte Oates-Effekt (Oates 1972).

Neben dem Oates-Effekt führt ein weiterer Effekt zu zusätzlichen Wohlfahrtsverlusten im Falle einer Zentralisierung ökonomischer Kompetenzen. Ökonometrische Studien zeigen, dass die Nachfrage nach lokalen öffentlichen Gütern in einem hohen Maße preisunelastisch ist (Rubinfeld 1987; Oates 1996). Dies lässt sich damit erklären, dass eine Reaktion der Konsumenten auf ein aus ihrer Sicht falsches öffentliches Güterbündel — wenn überhaupt — nur mit einer großen zeitlichen Verzögerung erfolgt. Denn die möglichen Reaktionsstrategien wie die Abwanderung aus der Region oder die Abwahl der politischen Entscheidungsträger verursachen entweder hohe Anpassungs- und Transaktionskosten oder sind nur zu weit auseinander klaffenden Zeitpunkten möglich. Die Reaktionsgeschwindigkeit wird bei einer Zentralisierung ökonomischer Kompetenzen weiter verringert, da eine Abstimmung mit den Füßen aufgrund des größeren Wirtschaftsraumes und der abnehmenden Zahl konkurrierender, geographisch naher Regionen erschwert wird. Ist zudem — wie im Falle der EU — eine Abwahl der zentralen Entscheidungsträger nur indirekt möglich und die Verantwortung für wirtschaftspolitische Entscheidungen kaum einzelnen politischen Parteien oder Entscheidungsträgern auf der zentralen Ebene zuzuordnen, da die politisch Verantwortlichen von den dezentralen nationalen Parlamenten gewählt werden, dürfte eine Zentralisierung von ökonomischen Zuständigkeiten die Elastizität der Nachfrage nach öffentlichen Gütern und Dienstleistungen deutlich verringern. Dieser Fall wird im Schaubild 1 durch die

Nachfragekurven \bar{D}_1 und \bar{D}_2 illustriert. Der Elastizitätseffekt erhöht die Wohlfahrtsverluste infolge einer Zentralisierung auf *AGC* in Region 1 und *CEF* in Region 2.

Die hier skizzierten Überlegungen bilden die ökonomische Grundlage des viel zitierten „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 nicht internalisierbarer 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. 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. 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 Angebots öffentlicher Güter und Dienstleistungen bei.

Im Idealfall werden die lokalen Aufgaben- und Finanzierungsebenen nach Maßgabe der geographischen Streuung der potentiellen Nutznießer der öffentlichen Leistung abgegrenzt. Aus diesem „perfect mapping“ folgt unter extremen Bedingungen,² 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 EU-Ministerrat bzw. der EU-Kommission, den nationalen Regierungen und den regionalen Gebietskörperschaften ausgestaltet werden sollte, um die Abweichung von einem „perfect mapping“ zu minimieren und eine möglichst weit gehende Annäherung zwischen tatsächlicher und (Pareto-)optimaler Ressourcenallokation zu erreichen.

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 der Produktion die Erzielung von Skalenerträgen erlaubt. So könnte etwa eine zentrale Aufgabenkompetenz der EU 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 weit gehenden 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.

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 EU bestehen insbesondere 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.

Die ökonomische Theorie des fiskalischen Föderalismus beruht auf der grundlegenden Annahme, dass eine zentrale Regierungsebene stets und unabdingbar einheitliche Güter und Dienstleistungen für die gesamte Gebietskörperschaft produziert und daher differierende

lokale Präferenzen ignoriert.³ In der Tat ist eine zentrale Gebietskörperschaft keineswegs verpflichtet, einheitliche Güter und Dienstleistungen anzubieten. Theoretisch könnte sie sogar ihre Produktion so weit differenzieren, dass sie alle unterschiedlichen lokalen Präferenzen befriedigt. Allerdings sind einer Ausdifferenzierung der Produktion enge Grenzen gesetzt (Oates 1998). Denn zentrale Gebietskörperschaften weisen aufgrund unvollständiger Informationen ein erhebliches Defizit bei der Bestimmung lokaler Präferenzen und lokaler Kostenfunktionen auf. Dagegen bestehen „vor Ort“ meist bessere Informationen über den zu regelnden Sachverhalt, die es letztlich erst ermöglichen, örtliche Besonderheiten bei der Bereitstellung öffentlicher Güter zu berücksichtigen. Darüber hinaus dürfte es aufgrund des politischen Drucks untergeordneter politischer Ebenen auf Gleichbehandlung für zentrale Gebietskörperschaften kaum möglich sein, das Angebot öffentlicher Leistungen nach räumlichen Einheiten zu differenzieren. Dies gilt umso mehr in einer supranationalen Gemeinschaft wie der EU, in der alle wesentlichen Entscheidungen von den Mitgliedstaaten einstimmig gefällt werden müssen. Unter diesen Bedingungen ist eine zentrale Ebene kaum in der Lage, lokale Präferenzen bei ihrem Angebot öffentlicher Güter und Dienstleistungen zu berücksichtigen.

Mit Blick auf die gegenwärtige Wirtschaftspolitik der EU besteht kein Zweifel, dass supranationale Kompetenzen zu einer Harmonisierung des Politikangebots führen. Denn sowohl in der Handels-, Wettbewerbs- und Regionalpolitik als auch in der Agrar-, Forschungs- und Umweltpolitik gelten die Direktiven der EU-Kommission für alle Mitgliedstaaten und führen so zu einheitlichen Regeln für die gesamte Union.

Vereinzelt wird argumentiert, dass die Theorie des fiskalischen Föderalismus zusätzlich auf der Annahme eines inversen, monotonen Zusammenhangs zwischen dem Ausmaß der Homogenität der Konsumentenpräferenzen innerhalb einer Gebietskörperschaft und der Größe einer Gebietskörperschaft beruht (Breton et al. 1998: 26). Für die Gültigkeit der

Theorie ist es jedoch ausreichend anzunehmen, dass politische Entscheidungsträger ein Politik-Mix auswählen, das den Präferenzen des Medianwählers in ihrer Gebietskörperschaft am nächsten kommt, und dass die Präferenzen der Medianwähler in unterschiedlichen Gebietskörperschaften variieren. Schaubild 1 verdeutlicht, dass unter dieser Annahme eine Politikharmonisierung zu Wohlfahrtsverlusten für alle Bewohner einer zentralen Gebietskörperschaft führt. Im Hinblick auf die immensen Schwierigkeiten, Kompromisslösungen auf EU-Gipfeltreffen zu vereinbaren, dürfte kaum ein Zweifel daran bestehen, dass die Präferenzen der Medianwähler in den EU-Mitgliedstaaten variieren. Die ökonomische Theorie des fiskalischen Föderalismus dürfte daher ein geeignetes Instrument sein, Leitlinien für eine optimale Zuordnung ökonomischer Kompetenzen in der EU zu entwerfen.

Die Zuordnung ökonomischer Kompetenzen in einer europäischen Verfassung

Seit der Ratifizierung der Verträge von Rom wird der europäische Integrationsprozess durch eine stetige Verlagerung ökonomischer Kompetenzen von der nationalstaatlichen auf die supranationale Ebene begleitet. Erhebliche wirtschaftspolitische Verantwortung ist der EU vor allem in den folgenden Politikbereichen übertragen worden:⁴

- (1) In der gemeinsamen Handelspolitik gegenüber Drittländern und der Liberalisierung des innergemeinschaftlichen Handels (Handelspolitik);
- (2) in der Kartellaufsicht und Fusionskontrolle sowie der Aufsicht über sektorale und regionale Beihilfen (Subventionen) der Mitgliedstaaten (Wettbewerbspolitik);
- (3) bei der Gewährung regionaler Subventionen für wirtschaftlich rückständige Regionen im Rahmen der Strukturfonds (Regionalpolitik);
- (4) in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP);

(5) bei der Förderung der Grundlagenforschung und der angewandten Forschung (Forschungspolitik);

(6) bei der Aufstellung einheitlicher, grenzüberschreitender Umweltnormen.

Es ist offensichtlich, dass die EU ein breites Bündel wirtschaftspolitischer Verantwortlichkeiten übernommen hat, das keineswegs das Resultat einer detaillierten Diskussion der Vor- und Nachteile einer Zentralisierung ökonomischer Kompetenzen darstellt. Im Zuge einer Ausarbeitung einer Europäischen Verfassung ist es daher unumgänglich, die Zuordnung einzelner ökonomischer Kompetenzen auf eine angemessene ökonomische Basis, wie sie die Theorie des fiskalischen Föderalismus bietet, zu stellen. Was empfiehlt diese Theorie im Hinblick auf die gegenwärtige Kompetenzverteilung?

Handelspolitik

Die ökonomische Theorie des Föderalismus empfiehlt, ausgehend vom Dezentralisierungstheorem, eine Zentralisierung von öffentlichen Aufgaben nur im Falle des Auftretens interregionaler externer Effekte, der Existenz nationaler oder supranationaler öffentlicher Güter und des Vorhandenseins von Größenvorteilen, die zu Skalenerträgen bei einer zentralen Produktion führen. Aus der Sicht traditioneller Handelstheorien verursacht eine Handelspolitik, die auf eine Öffnung und Liberalisierung nationaler Märkte abzielt, jedoch weder externe Effekte, noch hat sie die Charakteristik eines supranationalen öffentlichen Gutes, da die Vorteile einer unilateralen Liberalisierung von Märkten vollständig durch das agierende Land internalisiert werden können.

Die Subventionspolitik der Mitgliedsländer der Europäischen Union verdeutlicht allerdings, dass die Anreize für die nationalen Regierungen, auf eine Politik der Marktliberalisierung zu setzen, eher gering sind. In mehreren Wirtschaftszweigen ist sogar ein Subventionswettbewerb zu beobachten, und einige Mitgliedstaaten machen intensiven Gebrauch von den

Ausnahmeregelungen des Art. 115 EWGV, die ihnen einen erheblichen Spielraum für eigene Protektionsbestrebungen lassen (Stehn 1993). Dies deutet darauf hin, dass die handels- und wettbewerbspolitischen Entscheidungsträger in den nationalen Regierungen eher aus einer merkantilistischen Sichtweise heraus handeln und eine Marktliberalisierung vielmehr als Kosten verursachend denn als Gewinn bringend ansehen. Eine positive Erklärung für eine solche Verhaltensweise bietet die ökonomische Theorie der Politik, nach der Politiker wie andere Wirtschaftssubjekte eine individuelle Nutzenmaximierung unter der Restriktion der Maximierung von Wählerstimmen anstreben. Im Hinblick auf die eigene Nutzenmaximierung kann es für politische Entscheidungsträger sinnvoll sein, sich die Gunst von ökonomisch starken Interessengruppen durch die Errichtung von Handelsbarrieren für dritte Anbieter zu sichern. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die Kosten, die Konsumenten und Steuerzahlern bei der Information über die Wirkungen staatlicher Protektionsmaßnahmen entstehen, aus ihrer Sicht höher ausfallen als der Nutzen der Informationssuche. Unter diesen Bedingungen können sich politische Entscheidungsträger die Stimmen starker Interessengruppen durch Eingriffe in die Wettbewerbsfreiheit sichern, ohne die Unterstützung der Kostenträger zu verlieren. Aufgrund bestehender Informationskosten wird dann ein wohlfahrtstheoretisch optimaler Zustand der Gesellschaft nicht erreicht.

Die Marktkräfte, die langfristig bestehende Abweichungen vom wohlfahrtsökonomisch optimalen Pfad grundsätzlich bestrafen, greifen hier häufig nicht, da im Falle eines Subventionswettkampfs mehrere Länder eine ähnliche Politik verfolgen und daher nicht durch einen Verlust ihrer relativen Wettbewerbsfähigkeit zu einem wirtschaftspolitischen Kurswechsel gezwungen werden. Anders ist es, wenn einzelne Länder in eine Außenseiterrolle schlüpfen und das internationale Subventions- und Protektionskartell sprengen. Der ökonomische Erfolg eines Außenseiters und die daraus resultierenden Imitationsanreize für andere Länder könnten dann einen Liberalisierungswettkampf initiieren,

der ohne staatliche Einflussnahme zu offeneren Märkten führt. Aus der Sicht der wirtschaftspolitischen Akteure ist eine solche Außenseiterstrategie jedoch mit erheblichen Risiken verbunden, da die Vorteile eines Protektionsabbaus für den einzelnen Konsumenten meist kaum spürbar sind, und sich eine Politik der Marktliberalisierung daher kaum in zählbare Wählerstimmen ummünzen lässt. Dagegen sind die materiellen Verluste, die die Nutznießer der staatlichen Unterstützung durch einen Abbau der Schutzmaßnahmen erleiden, häufig erheblich. Die Interessen der von einer Liberalisierung betroffenen Gruppen lassen sich unter diesen Bedingungen leichter bündeln und artikulieren und schlagen sich daher direkt im öffentlichen Meinungsbildungsprozess nieder. Daher dürften die Risiken einer Außenseiterstrategie von nationalen Regierungen nur dann eingegangen werden, wenn ein Land eigene positive Erfahrungen mit einer Politik der Liberalisierung gemacht hat und diese Erfahrungen den Wählern vermittelbar sind.

Die Hemmnisse, eine Außenseiterstrategie zu verfolgen, dürften auch in den Ländern geringer ausfallen, die sich in einer wirtschaftlichen Prosperität befinden und deren Regierungen daher stark genug sind, sich den Forderungen einflussreicher ökonomischer Interessengruppen zu widersetzen. Die Außenseiterrolle, die die Vereinigten Staaten im Rahmen der GATT-Verhandlungen durch ihre Bereitschaft, einen weiter gehenden Protektionsabbau durch die Öffnung inländischer Märkte zu initiieren, zumindest bis zu Beginn der achtziger Jahre einnahmen, dürfte nicht zuletzt auf die eigenen positiven Erfahrungen mit einer Marktliberalisierung und die lang währende technologische Führerschaft der Vereinigten Staaten in der Weltwirtschaft zurückzuführen sein.

Ist kein Land einer supranationalen Gemeinschaft bereit oder in der Lage, aus dem Subventions- und Protektionskartell auszubrechen, so führt das stimmenmaximierende Verhalten der politischen Entscheidungsträger dazu, dass die Marktliberalisierung in der supranationalen Gemeinschaft geringer ausfällt, als es aus gesamtgesellschaftlicher Sicht

wünschenswert wäre. Die Offenheit der Märkte ist unter diesen Bedingungen ein öffentliches Gut. Eine Rückkehr auf den wohlfahrtsökonomisch optimalen Pfad bedingt hier die Einschaltung einer übergeordneten Ebene, die mittels bindender Regeln den Protektions- und Subventionswettbewerb begrenzt.

Wettbewerbspolitik

Aus der Sicht der ökonomischen Theorie des Föderalismus gibt es gute Gründe für eine Zentralisierung der Fusions- und Kartellaufsicht auf der supranationalen Ebene. Denn nationale Kartellbehörden können bei ihren Entscheidungen lediglich berücksichtigen, welche Auswirkungen ein potentieller Zusammenschluss auf die nationalen Märkte hat,⁵ und eine nationale Fusionskontrolle besteht in der EU ohnehin nur in einigen Mitgliedstaaten. Darüber hinaus ist zu beachten, dass die Investitionsentscheidungen von Unternehmen auch davon beeinflusst werden, wie restriktiv die Wettbewerbspolitik an den verschiedenen Standorten ist. Regierungen, die an der Ansiedlung von Unternehmen im eigenen Land interessiert sind, haben daher einen Anreiz, ihr Wettbewerbsrecht stärker aufzuweichen, als es im Interesse der Funktionsfähigkeit einer Marktwirtschaft sinnvoll wäre. Unter diesen Bedingungen ist auch die Aufstellung europäischer Mindestregeln für die nationale Fusionskontrolle eine wichtige supranationale Aufgabe. Nationale Regierungen, die strengere Maßstäbe bei der Genehmigung von Unternehmenszusammenschlüssen anlegen wollen, stünde es dann frei, über die supranationalen Mindestregeln hinauszugehen.

Für die Kompetenzverteilung im Rahmen der Beihilfenaufsicht gelten ähnliche Argumente wie für die Zuständigkeiten in der Handelspolitik. Aus dem streng normativen Blickwinkel der ökonomischen Theorie des Föderalismus gibt es keine Gründe für eine Zentralisierung der Kompetenzen, da jedes einzelne Mitgliedsland Wohlfahrtsgewinne realisieren würde, wenn seine Politiker Abstand von sektoralen und regionalen Subventionen nehmen würden. Der Einfluss starker Interessengruppen verhindert hier jedoch, dass sich die nationalen und

regionalen wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger an den Effizienzkriterien der normativen Wohlfahrtstheorie orientieren. Supranationale Regeln für eine Begrenzung sektoraler Subventionen sind unter diesen Bedingungen wohlfahrtserhöhend. Allerdings ist nicht zu übersehen, dass die EU im Rahmen der von ihr bisher praktizierten Aufsicht über die nationale Vergabe von Subventionen auch anstrebt, auf indirektem Wege Ansätze einer EU-Strukturpolitik einzuführen. Dies wird insbesondere 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. Diese Differenzierung der Aufsichtsintensität steht im Widerspruch zum grundsätzlichen Ziel der Minimierung von Wettbewerbsverzerrungen im innergemeinschaftlichen Handel. Das Wettbewerbsziel verlangt, dass für alle Beteiligten die gleichen Spielregeln gelten. Nur unter dieser Bedingung ist die Beihilfenaufsicht eine staatliche Leistung, die auf supranationaler Ebene anzusiedeln ist. Um die Einflussnahme der EU-Kommission auf die Struktur nationaler Beihilfen zu begrenzen, sollten daher für alle Wirtschaftszweige identische Höchstgrenzen der Unterstützung festgelegt 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.

Regionalpolitik

Die Regionalpolitik der EU ist ein wesentlicher Bestandteil der EU-Strukturpolitik, der überwiegend auf eine Förderung wirtschaftlich schwacher Regionen abzielt. Über 70 Prozent des gesamten Budgets des Fonds fließen in Regionen mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 75 Prozent des EU-Durchschnitts.

Aus der Sicht der ökonomischen Theorie des Föderalismus gibt es kaum ein Argument für supranationale Zuständigkeiten in der Regionalpolitik. Denn externe Effekte, die von der Politik einer Körperschaft auf das Wohlfahrtsniveau der Bewohner benachbarter Körperschaften ausgehen und die des Ausgleichs bedürfen, um die Allokation nicht zu verzerren, sind in ihrer Wirkung räumlich meist recht begrenzt. Spillover-Effekte sind vielleicht noch in den unmittelbaren Nachbarregionen (benachbarten regionalen Arbeitsmärkten) zu verzeichnen, keinesfalls aber in allen anderen Regionen der EU. Solange räumliche Externalitäten innerhalb von Mitgliedstaaten auftreten, kann der entsprechende Eingriff bereits auf dieser Ebene erfolgen. Spillover-Effekte über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg — etwa in Grenzregionen — bedürfen zwar grundsätzlich eines Eingriffs, der beide beteiligten Staaten einbezieht. Ein solcher Eingriff kann sich aber auf die Schaffung von Regeln beschränken, in deren Rahmen sich die beteiligten Mitgliedstaaten über den Ausgleich der externen Effekte einigen. Damit würde auf Regionen gewissermaßen das Coase-Prinzip Anwendung finden, also unter der Voraussetzung einer überschaubaren Zahl von Beteiligten (und demzufolge niedrigen Transaktionskosten) ein Ausgleich externer Nutzen oder Schäden durch private Verhandlungen erfolgen.

Allerdings enthält die EU-Regionalpolitik auch ein starkes redistributives Element im Hinblick auf die Differenzen in den Pro-Kopf-Einkommen der Mitgliedsländer. Tabelle 1 verdeutlicht, dass die Pro-Kopf-Förderung der Strukturfonds mit sinkenden Pro-Kopf-Einkommen der Mitgliedstaaten zunimmt. Die Strukturfonds zielen also neben einer Förderung wirtschaftlich rückständiger Regionen auch auf einen Finanzausgleich zwischen ärmeren und reicheren Ländern in der EU ab. Steht das Umverteilungsziel im Vordergrund, so besteht aus der Sicht der ökonomischen Theorie des Föderalismus kein Zweifel, dass die Verantwortung für die Ausgestaltung und Durchsetzung des Umverteilungssystems auf der supranationalen Ebene anzusiedeln ist. Denn im Falle eines dezentralen

Umverteilungssystemen würden Mitgliedstaaten einen Anreiz haben, als Trittbrettfahrer zu agieren, und so negative externe Effekte für die Mitgliedstaaten auslösen, die sich gemäß der Regeln verhalten.

Es stellt sich allerdings die Frage, ob das Ziel des regionalen Ausgleichs auf dem Weg der Anwendung der Strukturfonds der EU und der sonstigen Instrumente effizient verfolgt werden kann oder ob dies besser auf anderem Weg geschehen sollte. Denn auch die Instrumente, mit denen das Konvergenzziel verfolgt wird, müssen dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit unterliegen. Angesichts des Verwaltungsaufwandes, der sowohl auf EU-Ebene als auch in den Mitgliedstaaten und deren Regionen im Zusammenhang mit der Formulierung und Durchführung von Gemeinschaftsprogrammen getrieben werden muss, erscheint eine aktive EU-Regionalpolitik als die teurere Alternative gegenüber einem horizontalen Finanzausgleich zwischen den Mitgliedstaaten. Zudem dürften ungebundene Finanztransfers den Bewohnern einer geförderten Region ein höheres Wohlfahrtsniveau ermöglichen als verwendungsgebundene Übertragungen, weil sie den Transfer ihren Präferenzen gemäß verwenden können.

Die Effektivität einer aktiven Regionalpolitik der EU dürfte unter den gegebenen Bedingungen bei einer Osterweiterung der EU weiter gemindert werden. Denn die Strukturprobleme der künftigen Beitrittsländer werden sich kaum durch das bestehende Raster der Struktur- und Kohäsionsfonds erfassen lassen. Die Notwendigkeit einer dezentralen Entscheidungsfindung über die geeigneten strukturpolitischen Maßnahmen wird daher durch eine Osterweiterung verstärkt. Eine Reform der Strukturfonds sollte sich unter diesen Bedingungen von dem Grundsatz leiten lassen, die aktive (vertikale) Regionalpolitik der EU durch einen horizontalen Finanztransfer zwischen reicheren und ärmeren Mitgliedstaaten zu ersetzen. Dies bedeutet, dass die Förderung wirtschaftsschwacher Regionen in die ausschließliche Kompetenz der Mitgliedstaaten zurückverlagert wird und die entsprechenden

nationalen Regionalförderprogramme aus den nationalen Haushalten finanziert werden. An die Stelle der aktiven Regionalpolitik tritt eine EU-finanzierte Unterstützung der gesamtwirtschaftlichen Aufholprozesse in den wirtschaftsschwachen Mitgliedstaaten der EU. Aus ökonomischer Sicht sollte ein solches System des interregionalen Finanzausgleichs in der EU vornehmlich auf einer progressiven Staffelung der EU-Mitgliedsbeiträge nach dem Pro-Kopf-Einkommen der Mitgliedsländer basieren. Angesichts der gegenwärtigen kontroversen Debatte über die künftige Ausgestaltung einer EU-Finanzierung (Stichwort: „Nettozahlerposition“) dürfte eine solche Vorgehensweise jedoch in absehbarer Zeit politisch nicht durchzusetzen sein. Als zweitbeste Lösung sollten daher die Strukturfonds zu einem System des interregionalen Finanzausgleichs zwischen den EU-Mitgliedstaaten umgestaltet werden.

Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)

Das Ziel der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU ist es, die Einkommen der europäischen Landwirte durch ein Netzwerk von Garantiepreisen, direkten Kompensationszahlungen und Handelsbarrieren gegenüber Anbietern aus Drittländern zu sichern. Das strenge ökonomische Subsidiaritätsprinzip bietet keine Argumente für eine Zentralisierung von Landwirtschaftssubventionen auf der supranationalen Ebene. Falls grenzüberschreitende Externalitäten durch eine nationale Subventionierung des Agrarsektors ausgelöst werden, wäre es ausreichend, Agrarsubventionen in die allgemeine Beihilfenaufsicht der EU zu integrieren. Die grundsätzliche Verantwortung für die Förderung des Agrarsektors sollte daher auf die nationale Ebene verlagert werden. Eine graduelle Reformstrategie sollte zumindest auf zwei Stützpfilern ruhen: Erstens sollten die Stützungspreise der EU graduell auf Weltmarktniveau reduziert werden, so dass Exportkontrollen und Angebotsregulierungen nicht länger erforderlich sind. Zweitens sollten die Kompensationszahlungen an Landwirte unabhängig von der Produktion gewährt und zeitlich befristet werden.

Eine Reduzierung der Stützungspreise ist der einzige Weg in Richtung auf einen fundamentalen Abbau der Exportsubventionen. Eine Senkung der Exportsubventionen wiederum entlastet nicht nur den EU-Haushalt im Zuge einer Osterweiterung, sondern stellt auch eine notwendige Bedingung dafür dar, dass die europäischen Landwirte im Westen und Osten Europas an dem zukünftigen Wachstum der Weltmärkte für Agrarprodukte partizipieren können. Dies dürfte insbesondere für die mittel- und osteuropäischen Länder von Bedeutung sein, da diese Länder im Falle weiterer Produktivitätssteigerungen in der Lage sein dürften, ihren Weltmarktanteil erheblich auszubauen. Auch aus der Sicht der künftigen Neumitglieder im Osten Europas ist daher eine Reduzierung der Stützungspreise im Hinblick auf die künftige Entwicklung des Agrarsektors ökonomisch sinnvoll. Über eine Senkung der Stützungspreise hinaus sollten die Kompensationszahlungen zeitlich befristet werden. Denn die einzige ökonomische Rechtfertigung für die Zahlungen besteht darin, dass sie den Landwirten eine Anpassungshilfe für den Rückzug aus der Agrarproduktion gewähren.

Forschungspolitik

Es gibt gute Gründe für die Vermutung, dass nicht alle Erträge der privaten Forschung internalisierbar sind und die grenzüberschreitenden Erträge neuen Wissens umso stärker ins Gewicht fallen, je marktferner die Forschungsarbeiten sind. Supranationale externe Erträge sind am ehesten bei der Grundlagenforschung zu vermuten, deren Ergebnisse häufig nicht patentierbar sind und deren kommerzieller Nutzen oftmals weit in der Zukunft liegt. Die private Forschungstätigkeit dürfte unter diesen Bedingungen geringer als gesamtwirtschaftlich erwünscht ausfallen, und nationale Regierungen werden kaum bereit sein, jene Erträge über ihre Forschungsförderung mitzufinanzieren, die in anderen Ländern anfallen. In diesem Fall sollte die Kompetenz zur Förderung der Grundlagenforschung supranationalen Organen übertragen werden. Dies gilt jedoch nur für die Bereitstellung der notwendigen finanziellen Mittel. Entscheidungen über die Auswahl der zu fördernden Projekte sollten auf nationaler

oder regionaler Ebene gefällt werden, da kaum zu erwarten ist, dass die Präferenzen bei der Forschungs- und Technologieförderung in den verschiedenen Regionen der EU übereinstimmen. Für eine supranationale Förderung der marktnahen, angewandten Forschung gibt es hingegen keine ökonomischen Argumente. Da die Erträge aus der Entwicklung kommerziell verwertbarer neuer Produkte weitgehend den Verursachern zufallen, kann hier grundsätzlich der Sinn einer staatlichen Förderung bezweifelt werden.

Häufig wird darauf verwiesen, dass einige Länder den Informationsfluss über grundlegende Forschungs- und Entwicklungsergebnisse behindern. Da das Grundlagenwissen eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche angewandte Forschung darstellt, kann ein solches Kartellverhalten in der Grundlagenforschung den beteiligten Unternehmen einen Wettbewerbsvorsprung auf innovativen Produktmärkten verschaffen. Um zu verhindern, dass eine nationalstaatliche Forschungsförderung negativen externen Effekten dieser Art Vorschub leistet, ist eine supranationale Aufsicht über Subventionen im Bereich der Forschungsförderung unabdingbar.

Umweltpolitik

Es besteht kein Zweifel, dass die Verschmutzung der Umwelt negative externe Effekte verursacht und daher ein Eingreifen des Staates bedingt. Da das räumliche Ausmaß der Externalitäten jedoch von der Art des Umweltgutes abhängt, sollten die umweltpolitischen Entscheidungskompetenzen je nach Art der einzelnen Güter verteilt werden. Entscheidungen über Umweltschutzauflagen in Bezug auf stehende Gewässer, den Boden, regionale Ökosysteme oder Lärmbelastung sollten prinzipiell auf kommunaler oder regionaler Ebene getroffen werden, während Entscheidungen in Bezug auf die Luftbelastung oder die Belastung fließender Gewässer je nach den natürlichen Gegebenheiten auf regionaler, nationaler oder europaweiter Ebene getroffen werden sollten. Auf diese Weise könnte wenigstens eine tendenzielle Deckung zwischen den von Externalitäten betroffenen Gebieten

und den entscheidungsbefugten Gebietskörperschaften erzielt werden. Auch wenn ein solches institutionelles Arrangement keine erstbeste Lösung darstellt, so ist es doch eine sehr viel bessere Lösung als undifferenzierte europaweit einheitliche Umweltschutznormen.

Europaweit einheitliche Umweltschutznormen sind nur in jenen Fällen sinnvoll, in denen der Knappheitsgrad eines Umweltguts europaweit einheitlich ist. Dies dürfte freilich nur selten der Fall sein. Unterschiedliche Umweltkosten sollten deshalb auch in unterschiedlichen Umweltschutznormen ihren Ausdruck finden, denn nur wenn die Umweltschutznormen auch die tatsächlichen Knappheitsverhältnisse widerspiegeln, kann eine Anpassung der Nutzer an diese Knappheitsverhältnisse volkswirtschaftlich effizient sein.

Gelegentlich wird allerdings auch beklagt, regional differenzierte Umweltauflagen würden wettbewerbsverzerrend wirken und jenen Unternehmen ungerechtfertigte Vorteile verschaffen, die sich in Regionen mit niedrigen Umweltschutzauflagen niederlassen. Ein solcher Wettbewerbsvorteil hat jedoch nichts mit einer Wettbewerbsverzerrung zu tun, denn er beruht auf einem tatsächlichen Kostenvorteil. Ein Unternehmen, das in einer Region produziert, in der die dabei entstehenden Umweltkosten niedriger sind als bei einem Unternehmen in einer anderen Region (in der vielleicht die Transportkosten oder die Löhne niedriger sind) erhält diesen Vorteil unter allokationstheoretischen Kriterien vollkommen zu Recht.

Schlussfolgerungen

In den vorangegangenen Abschnitten wurde ein theoretisches Referenzsystem für eine optimale Verteilung ökonomischer Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten entwickelt, das im Wesentlichen auf der ökonomischen Theorie des Föderalismus basiert. Als zentrale Aussage verweist diese Theorie darauf, dass eine Kompetenzverlagerung von einer untergeordneten auf eine übergeordnete politische Ebene stets zu einer Vernachlässigung

individueller Präferenzen führt und daher nur dann ökonomisch zu rechtfertigen ist, wenn nationale Politikmaßnahmen grenzüberschreitende externe Effekte auslösen. Es wurde gezeigt, dass die Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses einherging mit einer stetigen Verlagerung ökonomischer Zuständigkeiten von den Mitgliedstaaten auf die EU, die häufig nicht durch ökonomische Effizienzgründe zu rechtfertigen ist. In vielen Bereichen wird das strenge ökonomische Subsidiaritätsprinzip, das sich aus der ökonomischen Theorie des Föderalismus ergibt, durch die zunehmende Tendenz der EU, auf Marktinterventionen zurückzugreifen, verletzt. Eine europäische Verfassung sollte daher darauf abzielen, die Handels- und Wettbewerbspolitik sowie die Beihilfenaufsicht der EU zu stärken und auszubauen und direkte Marktinterventionen, die aus einer aktiven Industriepolitik resultieren, zu verringern.

Summary

The paper analyses one important aspect of the constitutional debate: the allocation of economic competences between the EU and the member states. It takes the theory of fiscal federalism as a starting point for an optimal allocation of economic competences. The main message of the theory is that a transfer of economic competences from a lower to a higher political level always leads to a negligence of individual preferences and, therefore, can only be economically justified if national policies cause strong spillovers (externalities) to other jurisdictions. Based on this approach, the paper proposes an allocation of economic competences that can serve as an overall guideline for a European constitution.

Literaturverzeichnis

Alesina, A., I. Angeloni und L. Schuknecht (2001). What Does the European Union Do? NBER Working Paper 8647. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.

Breton, A., A. Cassone und A. Franchini (1998). Decentralization and Subsidiarity: Toward a Theoretical Reconciliation. *Journal of International Economic Law* 19 (1): 21–51.

Klodt, H. (2001). Conflicts and Conflict Resolution in International Anti-Trust: Do We Need International Competition Rules? *The World Economy* 24 (7): 877–888.

Laaser, C.-F., und J. Stehn (1996). Marktwirtschaft und Subsidiarität: Die föderative Arbeitsteilung auf dem Prüfstand. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 45 (1): 58–91.

Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York.

— (1996). Estimating the Demand for Public Goods: The Collective Choice and Contingent Valuation Approaches. In D. Bjornstad und J. Kahn (Hrsg.), *The Contingent Valuation of Environmental Resources*. Cheltenham.

— (1998). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature* 37 (3): 1120–1149.

Olson, M. (1969). The Principle of „Fiscal Equivalence“: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. *American Economic Review* 59: 479–487.

Rubinfeld, D.L. (1987). The Economics of the Local Public Sector. In A. Auerbach und M. Feldstein (Hrsg.), *Handbook of Public Economics*. Vol. II. Amsterdam.

Stehn, J. (1993). Wettbewerbsprobleme im Binnenmarkt: Ungelöste Probleme nach Maastricht. *Die Weltwirtschaft* (1): 43–60.

— (1997). Maastricht and the Eastern Enlargement of the EU. Kieler Arbeitspapiere 804. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

— (1998). Interregionale Transfers nach einer EU-Osterweiterung: Ein Reformkonzept für die Europäischen Strukturfonds. *Die Weltwirtschaft* (3): 316–341.

¹ Vgl. unter anderem Stehn (1997); Laaser und Stehn (1996).

² Für alle öffentlichen Leistungen bestehen divergierende geographische Streuungen der potentiellen Nutznießer.

³ Breton et al. (1998) vertreten die Auffassung, dass die Theorie des fiskalischen Föderalismus darüber hinaus von der Annahme ausgeht, dass öffentliche Güter und Dienstleistungen keine grenzüberschreitenden Externalitäten verursachen. Dies ist jedoch — wie oben bereits diskutiert — keine Annahme, sondern ein Ergebnis der Theorie des fiskalischen Föderalismus, die die Existenz von Externalitäten als wichtigste Determinante für eine optimale Verteilung ökonomischer Kompetenzen zwischen Gebietskörperschaften identifiziert.

⁴ Zu einer empirischen Analyse der Hauptaufgaben der EU vgl. Alesina et al. (2001). Der wichtige Bereich der Geldpolitik wird hier ausgeklammert, da eine angemessene Diskussion der Theorie optimaler Währungsräume den Rahmen dieses Beitrags sprengen würde.

⁵ Zu den Grenzen einer grenzüberschreitenden Anwendung nationaler Wettbewerbsregeln vgl. Klodt (2001).