

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 253

Fiskalföderalismus in Europa

Von

Stefan Homburg, Hans-Werner Sinn,
Ewald Nowotny

Herausgegeben von

Alois Oberhauser



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 253

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 253

**Fiskalföderalismus
in Europa**



Duncker & Humblot · Berlin

Fiskalföderalismus in Europa

Von

**Stefan Homburg, Hans-Werner Sinn,
Ewald Nowotny**

Herausgegeben von

Alois Oberhauser



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Fiskalföderalismus in Europa / von Stefan Homburg ; Hans-Werner Sinn ; Ewald Nowotny. Hrsg. von Alois Oberhauser. – Berlin : Duncker und Humblot, 1997

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; N.F., Bd. 253)

ISBN 3-428-09254-6

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1997 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-09254-6

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Der Finanzwissenschaftliche Ausschuß hat sich in den Jahren 1992 bis 1995 mit den Finanzierungsproblemen der deutschen Einheit beschäftigt, die eng mit Finanzausgleichsvorgängen verbunden sind. Auf seiner Tagung 1996 in Hamburg hat er daran anknüpfend Fragen des Finanzausgleichs in Europa diskutiert, die mit fortschreitender europäischer Integration an Bedeutung gewinnen dürften. Der vorliegende Band enthält drei Beiträge zu diesem Themenkreis.

In einem ersten Aufsatz behandelt Hans-Werner Sinn das Verhältnis von „Selektionsprinzip und Systemwettbewerb“. Sein Ziel ist es zu zeigen, daß die gedankliche Gleichsetzung von staatlichem und privatem Wettbewerb, die sich in der Literatur findet, nicht gerechtfertigt werden kann, da das staatliche Handeln auf Aktivitäten gerichtet ist, die ungeeignet für Wettbewerbsprozesse sind.

Stefan Homburg geht auf „Ursachen und Wirkungen eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichs“ ein. Vor allem will er zeigen, wie Entscheidungen innerhalb der Europäischen Union voraussichtlich zustande kommen, wenn zunehmend das Mehrheitsprinzip angewendet wird, und welche Folgerungen sich daraus für die Gestaltung der europäischen Finanzbeziehungen ergeben.

Ewald Nowotny beschreibt in seinem Beitrag die föderalen Aspekte der gegenwärtigen Finanzverfassung der EU, wobei er auf die allokativen, stabilitäts- und distributiven Wirkungen eingeht. Hieraus leitet er dann wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen für die zukünftige Haushaltspolitik ab.

Alois Oberhauser

Inhaltsverzeichnis

Das Selektionsprinzip und der Systemwettbewerb	
Von <i>Hans-Werner Sinn</i> , München	9
Ursachen und Wirkungen eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichs	
Von <i>Stefan Homburg</i> , Hannover	61
Zur regionalen Dimension der Finanzverfassung der EU – gegenwärtiger Stand und Perspektiven	
Von <i>Ewald Nowotny</i> , Wien	97

Das Selektionsprinzip und der Systemwettbewerb*

Von *Hans-Werner Sinn*, München

1. Einleitung

Smith's Paradigma der unsichtbaren Hand hat seit zwei Jahrhunderten das Denken der Volkswirte beherrscht. Aus den zentralen Entscheidungsprozessen privater Wirtschaftsakteure erwächst aufgrund der gestaltenden Kraft des Wettbewerbs eine wohlgeordnete Wirtschaftswelt, so als hätte die gütige Hand eines weisen Zentralplanes alles gerichtet. Die von *Arrow* (1951) und *Debreu* (1954) im Rahmen des Modells von *Walras* (1867) bewiesenen Hauptsätze der Wohlfahrtstheorie bieten eine Präzisierung dieses Paradigmas, die sich als stabiles Fundament der Volkswirtschaftslehre erwiesen hat.

Beeindruckt vom Walrasianischen Modell hat *Tiebout* (1961) die Idee von der Effizienz dezentraler Ordnungen auf staatliche Entscheidungsprozesse übertragen. Nicht nur der Wettbewerb privater Entscheidungsträger, sondern auch der Wettbewerb der Staaten und Gebietskörperschaften führt nach seiner Meinung zu einer effizienten Ordnung. Unter dem Druck der Standortentscheidungen von Firmen und Haushalten sehen sich Staaten veranlaßt, eine attraktive Infrastruktur sowie effiziente Steuer- und Regulierungssysteme anzubieten. Ähnlich wie Firmen um private Kunden konkurrieren, indem sie gute Produkte und niedrige Preise anbieten, konkurrieren Staaten um mobile Produktionsfaktoren, indem sie versuchen, eine möglichst attraktive Kombination aus öffentlichen Dienstleistungen und den Steuerpreisen, die dafür zu entrichten sind, zu finden.

Das Thema hat eine alte Tradition in der Theorie des fiskalischen Föderalismus,¹ und ohne Übertreibung kann man sagen, daß heute die überwiegende Mehrheit der Ökonomen von der Vorteilhaftigkeit eines Wettbewerbs der Staatswesen

* Eine Kurzfassung dieses Aufsatzes wird unter dem Titel „The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition“ im *Journal of Public Economics* erscheinen. Der Verfasser dankt Claudio Thum und Alfons Weichenrieder für eine sorgfältige Forschungsassistenz und Jeremy Edwards, Wilhelm Pfähler und Wolfram Richter sowie den anderen Mitgliedern des Finanzwissenschaftlichen Ausschusses beim Verein für Socialpolitik für nützliche Kommentare.

¹ Vgl. z. B. *Musgrave* (1969) oder *Oates* (1972). Eine aktuelle Übersicht über den Stand des Wissens findet man bei *Wellisch* (1995).

überzeugt ist.² *Oates* (1995) hat kürzlich versucht, diese Überzeugung in einem nach seiner Meinung sehr allgemeinen Modell des Staatsverhaltens bei Wettbewerb weiter zu befestigen.

Auch auf politischer Ebene findet die Idee des Wettbewerbs der Staaten breite Unterstützung. Das im Maastrichter Vertrag verankerte Subsidiaritätsprinzip verlangt in der Regel dezentrale Entscheidungen auf der Basis der Einzelstaaten und läßt europaweite Politikmaßnahmen nur nach einem Beweis ihrer Notwendigkeit zu. Es wird gemeinhin als Wettbewerbspostulat interpretiert.³

Dieser Aufsatz entwickelt eine andere Sichtweise der Dinge. So plausibel es auch auf den ersten Blick erscheinen mag: Die gedankliche Gleichsetzung von staatlichem und privatem Wettbewerb ist nicht gerechtfertigt, weil Staaten Aktivitäten verrichten, die sich als ungeeignet für Wettbewerbsprozesse erwiesen haben. Die These dieses Aufsatzes ist, daß der staatliche Wettbewerb unter einem chronischen Marktversagen leidet, weil die Staaten selbst wegen eines Marktversagens im privaten Sektor entstanden sind. Staaten tun nicht das gleiche wie private Firmen. Auch wenn es einige Bereiche staatlicher Aktivität gibt, die eigentlich privatisiert werden müßten, kann man schwerlich bestreiten, daß sich Staaten im wesentlichen auf eine Selektion jener ökonomischen Aktivitäten beschränken, die privat nicht sinnvoll durchgeführt werden können. Sie bieten öffentliche Güter an, ändern die Einkommensverteilung und regulieren die private Wirtschaft über ein System von Gesetzen und Verordnungen. Das alles sind Dinge, die man den Privaten nicht selbst überlassen kann. Der Name „Selektionsprinzip“ mag geeignet sein, diesen Sachverhalt zu beschreiben.

Das Selektionsprinzip besagt, daß Staaten nur das tun, was nicht von Privaten erledigt werden kann, und wegen dieses Prinzips kann der staatliche Wettbewerb nicht funktionieren. Wenn der Staat dort aktiv wird, wo der Markt versagt, dann kann man nicht hoffen, daß eine Wiedereinführung des Marktes durch die Hintertür des staatlichen Wettbewerbs Gutes verspricht. Es ist zu befürchten, daß auch der Wettbewerb auf der höheren, staatlichen Ebene versagt, weil dieselben Probleme, die den Staat ursprünglich auf den Plan riefen, erneut in Erscheinung treten.

Die Wettbewerber, die in diesem Aufsatz betrachtet werden, sind Zentralstaaten. Es wird angenommen, daß diese Staaten das Selektionsprinzip auch insofern befolgen, als sie keine Funktionen ausüben, die besser von untergeordneten Gebietskörperschaften erledigt werden können.

² Beispiele für neuere politische Stellungnahmen, die die überwiegende Meinung der Disziplin gut widerspiegeln, sind die Beiträge von *Siebert/Koop* (1993) und *Streit* (1995). Formale Beiträge aus dem Bereich der Klubtheorie, die zu einer optimistischen Beurteilung des Systemwettbewerbs gelangen, sind z. B. jene von *Berglas/Pines* (1981), *Wildasin* (1986), *Hoyt* (1991), *Wellisch* (1995) oder *Richter* (1994).

³ Vgl. zu diesem Thema auch *Biehl* (1994), *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft* (1994) und *Möschel* (1995).

Das Selektionsprinzip ist mit dem im Vertrag von Maastricht verankerten Subsidiaritätsprinzip eng verwandt, aber während letzteres ein normatives Postulat ist, ist ersteres von positiver Natur. Das Selektionsprinzip ist eine Hypothese, die die tatsächlichen ökonomischen Verhältnisse in Staaten, die durch einen geschichtlichen Evolutionsprozeß entstanden sind, zu beschreiben versucht. Es besagt, daß die Geschichte jene ökonomische Funktionen für den Staat ausgewählt hat, für die sich private Wettbewerbslösungen als ungeeignet erwiesen haben.

Diese Sicht der Dinge folgt der finanzwissenschaftlichen Tradition des rationalen Staates, wie sie maßgeblich von *Wagner* (1876), *Musgrave* (1959) und *Timm* (1961) vertreten wurde. Der heutige Staat ist aus historischen Notwendigkeiten heraus entstanden, als Reaktion auf die Probleme, die eine stürmische Entwicklung der Industriegesellschaft mit sich brachte. In seinem Kern ist er eine Institution zur Überwindung der kollektiven Irrationalität, die zum Nutzen des einzelnen Bürgers tätig wird. Es wird im Sinne dieser Sichtweise auch angenommen, daß der Staat ein rationaler Akteur ist, der seine Entscheidungen fehlerfrei im Sinne des Interesses seiner Bürger trifft. Gerade diese Annahme wird von den Vertretern der Public-Choice-Schule bestritten. Sie sehen den heutigen Staat eher als Ausgeburt des alten Feudalstaates, als Kind des Leviathan, denn als Zweckbündnis mündiger Bürger. Wenn hier dennoch der traditionelle Ansatz der Finanzwissenschaft gewählt wird, so einerseits in der Vermutung seiner approximativen empirischen Gültigkeit und andererseits zum Zwecke der Schärfung der Argumentation. Daß nicht-koordinierte Aktionen der Staaten den Bürgern dann nicht nützen, wenn die Staaten nur Böses im Schilde führen, ist keine allzu überraschende Erkenntnis.⁴ Daß solche Aktionen den Bürgern möglicherweise auch dann schaden, wenn die Staaten deren Glück zu maximieren trachten, ist weniger trivial. Es ist das Ziel dieses Aufsatzes, genau dieses nachzuweisen. Die These ist, daß zwischen effizient konstruierten Staaten kein effizientes Wettbewerbsgleichgewicht existiert.

Die Annahme des rationalen Staates für die Analyse des Systemwettbewerbs ist vergleichbar mit der Annahme rationaler Firmen und Haushalte im Marktwettbewerb. Natürlich kann man bezweifeln, daß Firmen rational sind. Firmen sind Ansammlungen von Menschen, die ihre Aktionen mehr oder weniger effizient koordinieren, und sicherlich tut der Betriebswirt gut daran, den betriebsinternen Koordinationsprozeß mittels eines Principal-Agent-Modells zu untersuchen, statt von der Hypothese einer rationalen Firma auszugehen. Er wäre ja arbeitslos, wenn er diese Hypothese akzeptieren würde. Ähnlich steht es mit der Rationalitätsannahme bei den privaten Haushalten. Psychologen und Soziobiologen beschäftigen sich zu Recht mit den Unvollkommenheiten des menschlichen Geistes und den möglichen

⁴ Für den formalen Nachweis dieses Ergebnisses vgl. man *Edwards* und *Keen* (1994). Das umgekehrte Ergebnis, daß nämlich der Wettbewerb den Leviathan-Staat zwingt, effizient zu agieren, wird häufig behauptet, konnte aber nach Kenntnis des Verfassers noch nicht nachgewiesen werden.