

Discussion Paper

Discussion Paper No. 92-15

Die Finanzen der Europäischen Gemeinschaft in einer "subsidiären" und "solidarischen" Währungsunion

Friedrich Heinemann

✓

W 636 (92.15)



ZEW

Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung GmbH

Public Finance and
Corporate Taxation Series

9. JAN. 1993 Weltwirtschaft
Kip

W 636 (92.15) ✕

Die Finanzen der Europäischen Gemeinschaft in einer "subsidiären" und "solidarischen" Währungsunion

von

Friedrich Heinemann

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)

November 1992

Zusammenfassung

Durch den Maastrichter Vertrag soll Europa auf den Weg zu einer solidarischen und subsidiären Währungsunion gebracht werden. Nach einer Übersetzung dieser Begriffe in ökonomische Termini werden die Konsequenzen für die Fortentwicklung der EG-Finanzen untersucht. Es zeigt sich, daß das "Korrespondenzprinzip" der Föderalismustheorie dominierend sein sollte. Ein national umverteildes EG-Budget ist kostspielig, weil es die Mitgliedsstaaten aus der Eigenverantwortung für ihre öffentlichen Finanzen entläßt.

Abstract

The Treaty of Maastricht is designed to bring Europe on the road to monetary union under the guiding principles of solidarity and subsidiarity. After a translation of these ideas into economic terms, the implications for the further development of EC finances is analysed. It is shown that the "principle of correspondence" from the theory of fiscal federalism should dominate this process. An EC budget redistributing among nations is costly since it reduces the responsibility of member states for their public finances.

Dank für wertvolle Anregungen und Kommentare gebührt Jürgen Egelin-Hörnle und Suhita Osório-Peters (ZEW) sowie Prof. Hans H. Nacht kamp, Karl-Heinz Nöhrbaß und Jürgen Stanovsky (Universität Mannheim).

1. Einleitung

Die Unterzeichnung des Vertrages über die Europäische Union im Februar 1992 hat die Agenda für die wirtschaftspolitische Diskussion in Europa gesetzt. Dies gilt in besonderer Weise für die Frage der zukünftigen Fortentwicklung der EG-Finzen. Zum einen würde der Vertrag, wenn der Ratifikationsprozeß erfolgreich beendet werden könnte, durch die Einführung der Europäischen Währungsunion (EWU) bis spätestens zum Jahre 1999 wichtige Nebenbedingungen für eine sinnvolle Ausgestaltung der EG-Finzen verändern. Zum anderen trifft es sich, daß gerade mit dem Jahr 1992 die fünfjährige finanzielle Rahmenplanung der EG-Finzen für den Zeitraum 1988-1992 ("Delors-I") abläuft und bis Anfang 1993 durch eine neue fünfjährige Finanzplanung zu ersetzen ist. Die EG-Kommission hat in ihrer Vorlage ("Delors-II") die infolge des Maastrichter Vertrages bestehende Notwendigkeit einer starken Ausweitung des Brüsseler Budgets unterstrichen (EG-Kommission, 1992). Dies wird insbesondere auf Seiten der Nettoszahlerländer der Gemeinschaft in Zweifel gezogen.

In dieser Arbeit soll nun genau dieser Frage nachgegangen werden: Inwieweit lassen sich aus dem Maastrichter Vertrag Schlußfolgerungen für die zukünftige Haushaltspolitik der Gemeinschaft ziehen? Folgt aus den Vertragsinhalten wirklich die unabwiesbare Notwendigkeit einer deutlichen Ausweitung des Haushaltsvolumens auf der europäischen Ebene? Die Antwort wird hier nicht in Form einer exakten Quantifizierung eines angemessenen europäischen Budgets gesucht; es soll vielmehr herausgearbeitet werden, welche Kriterien und Gestaltungsprinzipien unter den Bedingungen des "Vertrages über die Europäische Union" für die Fortentwicklung der Gemeinschaftsfinzen maßgeblich sein sollten.

Ökonomische Bedenken im Zusammenhang mit der europäischen Integration begegnen häufig dem Einwand, daß eine rein ökonomische Betrachtung nicht ausreiche, weil diese entscheidende "politische" Realitäten verkenne. Ein Grund dafür mag darin liegen, daß die ökonomische Analyse gerne isolierte Inhalte - zum Beispiel alleine den im Maastrichter Vertrag geplanten Übergang zur EWU - zum Ausgangspunkt ihrer Überlegungen macht. Um diesem Einwand die Spitze zu nehmen, soll in dieser Arbeit versucht werden, möglichst breit die europapolitische Realität nach dem Maastrichter Vertrag als Ausgangspunkt zu nehmen und den Vertrag eben nicht auf die Währungsunion zu reduzieren. Nichtsdestoweniger bleibt diese Arbeit im Rahmen einer ökonomischen Analyse, weil versucht wird, die zentralen Vertragsprinzipien in ökonomische Konzepte zu übersetzen.

Noch in einem zweiten Sinn wird hier ein weiter Blickwinkel eingenommen: Neben der im Mittelpunkt stehenden Haushaltspolitik auf europäischer Ebene werden auch die Rückwirkungen auf die Haushalts- und Schuldenpolitik in den EG-Mitgliedsstaaten Berücksichtigung finden.

In Abschnitt 2 soll nun zunächst betrachtet werden, was - neben dem Übergang zur EWU - noch entscheidend Neues durch den Vertrag als Vorgabe für die Fortentwicklung der Gemeinschaftsfinanzen auf den Weg gebracht worden ist; es geht hier um die Strukturprinzipien der "Subsidiarität" und der "Solidarität". Es wird versucht, diese zentralen Vertragsbegriffe in Termini der ökonomischen Theorie zu übersetzen. Es zeigt sich, daß die Theorie des Föderalismus geeignet ist, das Subsidiaritätsprinzip mit ökonomischer Bedeutung zu füllen. Das Solidaritätsprinzip läßt sich in zwei - aus ökonomischer Sicht grundlegend unterschiedliche - Begriffe übersetzen: die der "Versicherung" und der "Umverteilung".

Aus der Übersetzung des Vertrages in ökonomische Termini und Theorien folgen teils gegensätzliche Empfehlungen für die zukünftige Ausgestaltung der EG-Finanzpolitik. Neigt die allokative Betrachtung aus der ökonomischen Föderalismus-theorie eher zu einer nur vorsichtigen Übertragung von Aufgaben und Finanzen an die zentrale Ebene, so fordert der Versicherungsgedanke aus der Theorie der optimalen Währungsräume eine eher großzügige Übertragung, um negative Folgen des Verlustes flexibler Wechselkurse abzumildern. Dieser Konflikt zwischen Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip - letzteres in seiner Versicherungsinterpretation - wird in Abschnitt 3 diskutiert.

Abschnitt 4 beschäftigt sich mit dem Zielkonflikt, der in einer Währungsunion zwischen Subsidiarität und Solidarität - letztere diesmal interpretiert als europäisches Umverteilungsziel - folgt. Dazu wird ein spieltheoretisches Modell präsentiert, welches die Aufmerksamkeit auf die Konsequenzen richtet, die ein "solidarisch" umverteilendes EG-Budget gerade im Zusammenhang mit einer Währungsunion für die Haushaltspolitik auf der Ebene der Mitgliedsstaaten hat.

2. Der Maastrichter Vertrag: eine Währungsunion unter den Gestaltungsprinzipien von "Solidarität" und "Subsidiarität"

2.1. Eine weite Vertragsperspektive

Durch den Vertrag über die Europäische Union werden die Gründungsverträge der

drei Gemeinschaften (EWG, EGKS und EAG) in vielen Bestimmungen verändert. Diese Änderungen betreffen die allgemeine Zielsetzung, die Politikbereiche, die Organe und die Entscheidungsverfahren der Gemeinschaft (für einen Überblick vgl. Piepenschneider und Steppacher, 1992).

Als wesentliche Vorgabe bei der Frage nach den Implikationen für die EG-Haushaltspolitik ist ein zentraler Inhalt dieser Änderungen zu berücksichtigen: Spätestens bis Anfang 1999 sollen die Wechselkurse zwischen solchen Mitgliedsländern, die sich anhand bestimmter Kriterien qualifizieren, unwiderruflich fixiert und insofern der Übergang zur Währungsunion vollzogen werden. Diese Vorgabe sei für diese Analyse ohne weitere Kritik zugrundegelegt.

Dieser Analyse soll ausdrücklich nicht eine auf die Währungsunion reduzierte Vertragsperspektive zugrundezuliegen. Andererseits ist es kaum möglich, die Vielzahl der Vertragsinhalte en détail zu berücksichtigen. Geeigneter erscheint es vielmehr, die allgemeine Zielsetzung zu berücksichtigen, die all diesen Inhalten zugrundeliegt. Diese Zielsetzung läßt sich aus der Neuformulierung des Abschnitts "Grundsätze" im EG-Vertrag (der alte "EWG-Vertrag" wird durch das Maastrichter Vertragswerk umbenannt in den "EG-Vertrag", im folgenden EGV) ablesen. Hier werden erstmalig explizit die Prinzipien der "Solidarität" (Art. 2 EGV) und der "Subsidiarität" (Art. 3b EGV) in das Gemeinschaftsrecht eingeführt. Durch ihre Position im Vertragsabschnitt "Grundsätze" stellen diese Prinzipien Grundsatznormen dar, die für die Auslegung des Gemeinschaftsrechts wesentliche Richtschnur sind. Die Berücksichtigung dieser beiden Prinzipien soll hier dazu dienen, die weite Vertragsperspektive zu liefern. Notwendig dazu ist aber eine Übersetzung in ökonomische Kategorien. Wenn hier ein Anknüpfungspunkt gefunden werden kann, dann kann eine ökonomische Analyse erfolgen, die mit weiter Vertragsperspektive Schlußfolgerungen für die Fortentwicklung der Gemeinschaftsfinanzen ziehen kann.

2.2. Das Subsidiaritätsprinzip

Das Subsidiaritätsprinzip, welches zumindest dem Begriff nach der katholischen Soziallehre entstammt, fordert, Aufgaben soweit wie möglich den unteren gesellschaftlichen Ebenen zu übertragen und nur, wenn diese zu einer zufriedenstellenden Lösung nicht in der Lage sind, höherrangige Ebenen damit zu befassen: "was der einzelne aus eigener Initiative und eigener Kraft leisten kann, darf die Gesellschaft ihm nicht entziehen und an sich reißen; ebensowenig darf das, was das kleinere und

engere soziale Gebilde zu leisten und zum guten Ende zu führen vermag, ihm entzogen und umfassenderen oder übergeordneten Sozialgebilden vorbehalten werden" (Nell-Breuning, 1985, S.56). Das Prinzip beinhaltet also ein Rechtfertigungserfordernis für eine Aufgabenübertragung nach oben.

Genauso wird es im Maastrichter Vertrag - nun bezogen auf die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Mitgliedsstaaten und EG-Ebene - verstanden: die Nationalstaaten sollen vor einer allzuständigen europäischen Zentralregierung bewahrt werden. Nur in begründeten Fällen soll die politische Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten zugunsten einer gemeinschaftlichen Politikkompetenz aufgegeben werden: "In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedsstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können" (vgl. Art. 3b EGV).

In der Wirtschaftstheorie findet man derartige Aussagen nun am ehesten in der ökonomischen Theorie des Föderalismus wieder (zu dieser Assoziation vgl. Seidel, 1992, S.27ff.). Diese beschäftigt sich mit der optimalen Aufgabenverteilung auf verschiedene staatliche Ebenen. Hier werden Kriterien entwickelt, die Auskunft darüber geben können, wann die Bereitstellung eines bestimmten öffentlichen Guts allokativ optimal in einem föderal organisierten Staatsgebilde auf eine höhere Ebene zu übertragen ist. Diese Theorie korrespondiert somit eng mit dem Subsidiaritätsprinzip und es erscheint sinnvoll, diese Einsichten als mögliche Gestaltungsprinzipien für die zukünftigen Haushaltspolitik der Gemeinschaft in Betracht zu ziehen.

2.3. Das Solidaritätsprinzip

Das Solidaritätsprinzip bereitet in der ökonomischen Ausdeutung größere Schwierigkeiten. Im Vertrag wird es - anders als das Subsidiaritätsprinzip - nicht erklärend umrahmt: "Aufgabe der Gemeinschaft ist es ... die Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten zu fördern" (Art.2 EGV). Ökonomisch dürften sich wohl hinter der Zielsetzung der Solidarität zwei grundlegend unterschiedliche Ideen verbergen, die sich beispielhaft an konkreten Vertragsbestandteilen festmachen lassen.

Art. 103a EGV stellt einem Mitgliedsland, welches "aufgrund außergewöhnlicher Ereignisse, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen"

ist, einen finanziellen Beistand in Aussicht. Ist dies ein Beispiel der in Art. 2 EGV gemeinten Solidarität, so ist die ökonomische Interpretation klar: Gemeint wäre dann eine Versicherung, die gegen unverschuldete Schwierigkeiten absichern soll und die alle Mitgliedsstaaten durch ein abgemildertes Risiko besserstellt. Deutet man die gemeinschaftliche Solidarität im Sinne einer Versicherung, so bietet sich gerade im Zusammenhang mit der Währungsunion die Theorie der optimalen Währungsräume als Erkenntnislieferant für die Notwendigkeiten zukünftiger EG-Haushaltspolitik an. In dieser Theorie wird auf die Bedeutung des zentralen Budgets in einer Föderation zum Ausgleich asymmetrischer Schocks verwiesen, wenn wegen einer einheitlichen Währung das Wechselkursinstrument nicht mehr zur Verfügung steht.

Die Deutung der "Solidarität" im Vertrag als Versicherung, die die Wohlfahrt aller risikoaversen Mitgliedsstaaten besserstellt, würde nun aber keine Rechtfertigung für eine europäische Umverteilung zugunsten unterentwickelter Regionen und Staaten beinhalten. In einer fairen Versicherung hat im Durchschnitt kein Land einen Nettotransfer zu erwarten. Auch ein reiches Land kann danach durchaus einmal Nettoempfänger sein, wenn es nämlich durch einen spezifischen negativen Schock getroffen würde (Sala-i-Martin und Sachs, 1992). Die vertraglich vorgesehenen finanziellen Beziehungen erlauben aber eindeutig nicht eine derartige, einseitig versicherungstheoretische Interpretation des Solidaritätsbegriffs. Der Vertrag zeigt, daß Solidarität gerade auch im Sinne einer systematischen Umverteilung zugunsten der ärmeren Länder und Regionen zu verstehen ist. Die Bestimmungen zum "wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt" (Art. 130a EGV ff.) belegen dies. Hier wird das Ziel formuliert, "die Unterschiede im Entwicklungszustand der verschiedenen Regionen ... zu verringern" (Art. 130a EGV). Ein "Kohäsionsfonds" soll eingerichtet werden, der Mitgliedsstaaten mit einem Pro-Kopf-Einkommen unterstützen soll, welches 90 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts unterschreitet (Art. 130d EGV, Vertragsprotokoll über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt).

"Solidarität" im Sinne des Vertrags beinhaltet also neben dem Versicherungsgedanken eindeutig auch ein Umverteilungsziel ähnlich dem Grundsatz der "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" in der deutschen Finanzverfassung - wenn auch wohl noch weniger weitgehend. Es ist nun sicher fraglich, ob es auf europäischer Ebene einen Konsens über eine gemeinschaftsweite Umverteilung wirklich gibt. Ein derartiger Konsens dürfte mit der Größe und der Heterogenität eines staatlichen Gebildes abnehmen (Musgrave und Musgrave, 1984, S.514). Allein die Tatsache, daß die Nettozahlerposition von Mitgliedsstaaten immer wieder ein Inhalt politischer Auseinandersetzung ist, zeigt, daß ein derartiger Konsens für Europa noch kaum

besteht (Biehl, 1988). Allerdings würde eine erfolgreiche Ratifikation des Vertrages in den Mitgliedsländern auf einen derartigen Konsens hindeuten. Im folgenden sei daher die Existenz eines Werturteils zugunsten einer gemeinschaftlichen Umverteilung an unterentwickelte Mitgliedsstaaten akzeptiert. Akzeptiert man aber ein europäisches Verteilungsziel neben dem Versicherungsgedanken als zweiten Inhalt des Solidaritätsprinzips, so bleibt der ökonomischen Analyse dennoch die Aufgabe, auf Zielkonflikte hinzuweisen und möglichst kostengünstige Wege aufzuzeigen, dieses Verteilungsziel zu realisieren.

3. EG-Finzen als solidarische Versicherung oder alleine zur subsidiären Bereitstellung europäischer öffentlicher Güter ?

Die Deutung des Subsidiaritätsprinzips in Begriffen der ökonomischen Föderalistentheorie weist auf eine vorwiegend allokativen Betrachtung bei der Fortentwicklung der EG-Finzen hin. Der Verlust des Wechselkursinstruments in einer Währungsunion läßt allerdings Stabilisierungsaspekte in den Vordergrund treten, die von einem starken EG-Budget ausgehen könnten. Die Theorie der optimalen Währungsräume legt nahe, daß ein substantielles EG-Budget eine Versicherung gegen asymmetrische Schocks - das heißt solche Schocks, welche die Gemeinschaftsländer in unterschiedlicher Weise treffen - bieten könnte. Die Gemeinschaftsfinzen würden dann in der Versicherungsinterpretation des Begriffs "solidarisch" wirken. Hier scheint also eine gewisse Konkurrenz der Gestaltungsprinzipien zu bestehen, die es zu analysieren gilt. Dazu sei zunächst der Zusammenhang der beiden Theorien zum Thema der EG-Finzen beleuchtet, um dann auf die Frage einzugehen, ob hier wirklich ein Konflikt besteht oder ob doch ein Gestaltungsprinzip dominiert.

3.1. Die ökonomische Theorie des Föderalismus und die EG-Finzen

Die zentrale allokativen Einsicht der ökonomischen Theorie des Föderalismus läßt sich präzise anhand des "Korrespondenzprinzips" (Oates, 1972; Biehl, 1988) darstellen. Das Korrespondenzprinzip steht für die Identität von Nutzern, Zahlern und Entscheidungsträgern bezogen auf ein bestimmtes öffentliches Gut. Eine öffentliche Körperschaft wird nur dann ein bestimmtes öffentliches Gut in einem effizienten

Maß bereitstellen, wenn dieses Prinzip erfüllt ist. Nur wenn die Haushalte, die in den Genuß eines öffentlichen Gutes kommen auch diejenigen sind, die über Steuern seine Finanzierung erbringen müssen und deren Präferenzen zudem sich im Entscheidungsprozeß tatsächlich durchsetzen, dann ist eine notwendige Bedingung erfüllt, daß ein öffentliches Gut bis zu der Höhe bereitgestellt wird, bei der die Summe aus dem individuellen Grenznutzen den Grenzkosten gleich kommt. Eine hinreichende Bedingung für eine effiziente Bereitstellung öffentlicher Güter ist dies nicht, dazu müßte es zusätzlich möglich sein, den Nutzern Lindahl-Steuern, das heißt Steuern, die sich nach dem individuellen Grenznutzen aus einem öffentlichen Gut bemessen, aufzuerlegen.

Das Korrespondenzprinzip weist auf zwei Defekte hin, die eine effiziente Bereitstellung öffentlicher Güter verhindern. Zum einen ist es möglich, daß die Gruppe der Zahler, die zur Finanzierung eines bestimmten öffentlichen Gutes herangezogen wird, nicht mit der Gruppe übereinstimmt, die dieses Gut auch konsumieren kann. Zum anderen mögen diese Gruppen zwar deckungsgleich sein, deren Präferenzen werden aber unter Umständen im Entscheidungsverfahren über die Bereitstellung des öffentlichen Gutes nicht angemessen berücksichtigt.

Gäbe es keinerlei Informations- und Koordinierungskosten, so wäre eine optimale föderale Struktur dadurch gekennzeichnet, daß es für jedes öffentliche Gut eine spezifische, dem Nutzenstreukreis entsprechende Bereitstellungskörperschaft gäbe. Jeder Bürger wäre Mitglied in einer Vielzahl solcher Organisationen. Unter Berücksichtigung von Informations- und Koordinierungskosten aber reduziert sich die optimale Zahl von Ebenen in einer Föderation ("Fusionsprinzip", Biehl, 1988). Gewisse Nutzenspillovers von öffentlichen Gütern müßten in Abwägung mit diesen Kosten in Kauf genommen werden.

Die ökonomische Theorie des Föderalismus liefert also theoretische Kriterien - vor allem das Ausmaß von Nutzenspillovers verschiedener öffentlicher Güter - , die Auskunft geben, wie vielschichtig eine allokativ effiziente Föderation zu gestalten ist. Dies läßt sich unmittelbar auf die Frage nach der Aufgabenzuweisung an die europäische Ebene anwenden. Dieser Ebene sind solche öffentliche Güter zuzuweisen, die substantielle europaweite Nutzenspillovers aufweisen.

Würde alleine auf die Nutzenspillovers von öffentlichen Gütern abgestellt, so würde die Föderalistentheorie keine besondere Präferenz für eine zentrale oder dezentrale Produktion in Europa liefern. Eine Präferenz für dezentrale Produktion und ein Rechtfertigungserfordernis für die Übertragung an die zentrale Ebene ergibt sich aber, wenn man außerdem folgendes berücksichtigt: Notwendigerweise würde

mit zentraler europäischer Entscheidung die Zahl der "Frustrierten" gegenüber dezentralen nationalen Entscheidungen zunehmen. Diese Kosten sind umso höher je heterogener international und homogener national die Präferenzen in der Gemeinschaft verteilt sind (Pennock, 1959). Auch die dynamische Effizienz und das Suchen nach Innovationen, die durch den nationalen Wettbewerb um eine präferenzgemäße und kostengünstige Bereitstellung öffentlicher Güter gefördert werden, blieben bei zentraler EG-Kompetenz auf der Strecke (Oates, 1972).

~ Weil aber diese Aspekte gerade in Europa mit unterschiedlichen Sprach- und Kulturräumen eine große Rolle spielen, ergibt sich die enge inhaltliche Entsprechung der Föderalismustheorie zum Subsidiaritätsprinzip: Im europäischen Kontext läßt sich aus der Föderalismustheorie ein Anfangsverdacht für nationale Zuständigkeit ableiten, der nur durch gewichtige Gründe, insbesondere durch die Existenz substantieller Nutzenspillovers, ausgeräumt werden kann.

Aus der ökonomischen Theorie des Föderalismus wäre also das folgende, das Subsidiaritätsprinzip des Art. 3b EGV ausfüllende Gestaltungsprinzip für die Fortentwicklung der EG-Finzen abzuleiten: Solche Aufgaben, die bei nationaler Zuständigkeit erhebliche gemeinschaftsweite Externalitäten verursachen und damit nur suboptimal erfüllt werden, sollten auf die EG-Ebene verlagert werden. Das EG-Haushaltsvolumen ergäbe sich dann "nebenbei" aus dem resultierenden Finanzbedarf.

3.2. Der zentrale Haushalt als Versicherung in der Theorie der optimalen Währungsräume

Typisch für die Diskussion um die EG-Haushaltspolitik nach Maastricht ist nun aber gerade nicht der dem Subsidiaritätsprinzip angemessene Weg über eine allokativen Analyse der sinnvollen Zuordnung bestimmter Politikbereiche an die EG-Ebene hin zur Feststellung eines bestimmten Finanzbedarfs für den EG-Haushalt. Es dominiert vielmehr der umgekehrte Weg: Aus einer makroökonomischen Perspektive, von einer vermuteten Wichtigkeit der Gemeinschaftsfinzen angesichts des fortfallenden Wechselkursinstrumentes wird auf die Notwendigkeit einer starken Ausweitung der EG-Finzen geschlossen, wobei die Zuordnung dieser Haushaltsmittel auf bestimmte Politikbereiche dabei zweitrangig erscheint. Die Kommission entwirft ihren Vorschlag einer substantiellen Haushaltsexpansion für die Jahre 1993-1997 ("Delors-II") mit dem Ziel unter anderem der "Schaffung der Voraussetzungen für die wirtschaft-

liche Konvergenz, so daß bereits am 1. Januar 1997 zur Endphase der Wirtschafts- und Währungsunion übergegangen werden kann" (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1992, S.2). Auch in der wissenschaftlichen Literatur findet man diesen Ansatz: "there should be a greater fiscal role, in stabilization for the central EC budget" (Goodhart, 1992, S.29).

Ein solcher Ansatz, der dem Subsidiaritätsprinzip in seiner hier dargelegten ökonomischen Interpretation widerspricht, wäre nur dann aus dem Maastrichter Vertrag zu rechtfertigen, wenn er zumindest im anderen zentralen Vertragsprinzip, dem der Solidarität, einen Rückhalt fände. In der hier interessierenden Interpretation der "Solidarität" als Versicherung müßte einem EG-Budget, welches in seinem Ausmaß über ein allokativ gebotenes Maß hinauswächst, eine Versicherungsfunktion zukommen. Eine derartige Rolle für das zentrale Budget in einer Währungsunion wird in der "Theorie der optimalen Währungsräume" (Mundell, 1961; Kenen, 1969 und Corden, 1972; vgl. die Überblicke in Vaubel, 1988 und Bayoumi und Eichen-green, 1992) unterstrichen.

Diese Theorie hat Kriterien hervorgebracht, die Auskunft geben sollen, ob sich ein bestimmtes Währungsgebiet für eine gemeinsame Währung eignet. Der Übergang zu einer einheitlichen Währung bringt zunächst einmal Erträge in Form verminderter Transaktionskosten - Umtausch- und Kurssicherungsgeschäfte fallen fort. Dem stehen Kosten gegenüber, die sich aus dem Wegfall des Wechselkurses als Anpassungsinstrument ergeben. Ein flexibler Wechselkurs kann den realen Wechselkurs zwischen zwei Währungsgebieten ändern. Ein Verlust dieser Option ist dann besonders schmerzlich und der Übergang zu einer Einheitswährung besonders kostspielig, wenn zum einen der realwirtschaftliche Anpassungsbedarf zwischen zwei Währungsgebieten ausgeprägt ist und zum anderen keine alternativen Anpassungsinstrumente zur Verfügung stehen.

Ein hoher Anpassungsbedarf wäre dann gegeben, wenn in großem Maße "asymmetrische Schocks" auftreten, das heißt Schwankungen auf der Nachfrage- oder Angebotsseite, die die Volkswirtschaften in ganz unterschiedlicher Weise treffen. Der Wechselkurs kann bei solchen Schocks Relativpreise zwischen Währungsgebieten ändern und so die notwendige Anpassung herbeiführen, alternativ kann diese Aufgabe aber auch von einer Reihe anderer Anpassungsinstrumente erfüllt werden. Eine hohe Arbeitsmobilität könnte durch Migration von Gebieten hoher in Gebiete niedriger Arbeitslosigkeit eine Änderung der Relativpreise überflüssig machen. Flexible Preise und Löhne könnten die Relativpreisänderung ohne nominale Wechselkursänderung bewirken. Schließlich, und das ist in diesem Zu-

sammenhang der zentrale Punkt, könnte ein starker Finanzausgleich als alternatives Ausgleichsinstrument dienen (Kenen, 1969; Eichengreen, 1990; Sala-i-Martin und Sachs, 1992).

Käme es in Europa zu negativen Nachfrageschocks, welche die Mitgliedsstaaten in unterschiedlicher Weise trafen, dann könnte ein starkes europäisches Zentralbudget diese Schocks dadurch lindern, daß in den betroffenen Ländern vermehrt Ausgaben getätigt und von dort vermindert Beiträge ans Brüsseler Budget abgeführt würden. Der EG-Haushalt könnte durch eine stärker stabilisierende Rolle eine Art Versicherung gegen länderspezifische Nachfrageschocks bieten und somit den Verlust flexibler Wechselkurse kostengünstiger gestalten.

3.3. Die Dominanz der allokativen Betrachtung

Ist diese Argumentation aber wirklich geeignet, die EG-Finzen unter das Primat dieser Versicherungsidee zu stellen und so unter Umständen auch gegen die allokativen Einsichten aus der ökonomischen Theorie des Föderalismus eine stärkere Ausweitung des EG-Haushalts nur um seiner makroökonomischen Wirkungen willen zu propagieren?

Zunächst einmal ist herauszustellen, daß man sich mit diesen Überlegungen schon auf der Ebene von Lösungsmöglichkeiten mit "second-best" Charakter befindet. In einer Marktwirtschaft ist es Aufgabe flexibler Preise und Löhne, die Anpassung an veränderte Nachfrage- und Angebotsbedingungen zu erbringen. Sind Preise und Löhne starr, dann bieten sowohl Wechselkurs als auch Finanzausgleich nur einen ungenügenden Ersatz: Ein Wechselkurs kann immer nur grob die Relativpreise zwischen zwei Währungsräumen ändern (Mélitz, 1991), niemals aber all die Relativpreisänderungen bewirken, die zwischen verschiedenen Gütergruppen, Wirtschaftssektoren, Regionen, Berufsqualifikationen usw. bei sich ändernden Technologien, Präferenzen und Faktorausstattungen notwendig sind. Ebenso wenig kann dies ein europäischer Finanzausgleich bewirken, auch er würde ein nur sehr grobes Instrument darstellen, um auf vielfältigen strukturellen Wandel zu reagieren. Eine "first-best" Politik müßte daher darauf ausgerichtet sein, direkt bei der Ursache von Lohn- und Preisrigiditäten anzusetzen. Eine dieser Zielsetzung gewidmete Deregulierungspolitik wäre der zuverlässigste Weg, die Kosten auf dem Weg zur Währungsunion zu verringern.

Ist der politische Wille für solche Maßnahmen nicht stark genug, dann mag

es sein, daß dem EG-Budget in seiner Versicherungsfunktion die Eigenschaft einer "second-best" Maßnahme zukommt und eine gewisse Verbesserung erreicht werden kann. Dies würde aber nur für kurzfristige asymmetrische Schocks gelten: Ändern sich die wirtschaftlichen Bedingungen dauerhaft und unterschiedlich für verschiedene europäische Staaten, dann wäre ein darauf reagierender Finanzausgleich in bezug auf notwendige Anpassung sogar noch kontraproduktiv. Es bestünde die Gefahr der dauerhaften Finanzierung eines Ungleichgewichts, welche den Zwang zur Anpassung vermindern würde ("it is arguable that ... such policies provide financing, not adjustment", Corden, 1972, S.37).

Des weiteren setzt das Versicherungsargument voraus, daß die asymmetrischen und kurzfristigen Schocks exogen sind, das heißt deren Ursachen außerhalb der Verantwortlichkeit der wirtschaftspolitischen Handlungsträger liegen. Andernfalls stellt sich das "moral-hazard" Problem ein, welches das effiziente Arbeiten einer jeden Versicherung in Frage stellt: Weil die nationale Politik durch einen europäischen Finanzausgleich teilweise von möglichen negativen Folgen ihres Tuns bewahrt bliebe, würde der Anreiz verringert, derartige Folgen von vorherein zu vermeiden. Nationale Gewerkschaften etwa, die bei höherer Arbeitslosigkeit mit helfenden EG-Transfers rechnen können, werden weniger die Beschäftigungsfolgen von Lohnabschlüssen in Betracht ziehen, als dies ohne derartige Transfers der Fall wäre. "If unions in all countries did this, then transfers will raise the distortions due to higher wages and increase the unemployment problem it tries to attenuate" (Brociner und Levine, 1992, S.21).

Es zeigt sich also, daß das Argument des Finanzausgleichs als Versicherung nur in bezug auf eine ganz eingeschränkte Klasse von Schocks logisch gültig ist und zudem nur eine "second-best" Lösung repräsentiert. Wesentlich für die Frage der Fortentwicklung der Gemeinschaftsfinanzen ist aber darüber hinaus die Tatsache, daß, selbst wenn eine derartige Versicherung einen Vorteil bringen könnte, diese nicht notwendigerweise über den Brüsseler Haushalt organisiert werden müßte. Denkbar wäre etwa ein Verbund nationaler Arbeitslosenversicherungen, der bei national unterschiedlichen konjunkturellen Schwankungen einen Ausgleich für benachteiligte Länder schaffen könnte (dieser Gedanke findet sich im "MacDougall Bericht", EG-Kommission, 1977, S.16). Außerdem müßte ein Mitgliedsstaat in der Lage sein, sich gegen kurzfristige Schocks durch eine vorübergehende Inanspruchnahme des Kapitalmarkts selbst abzusichern. Von Hagen (1992, S.349) sieht beispielsweise die Eigenversicherung von Bundesstaaten als in den USA dominierende Versicherungsform gegen asymmetrische Schocks: "The principle applied in the US

is ... to even out such fluctuations over time based on self-insurance. The transitory nature of the shocks assures that the self-insurance principle works".

Empirisch erweist sich nun tatsächlich, daß eine Währungsunion keinesfalls notwendigerweise mit einem Finanzausgleich einherzugehen hat, der in hohem Maße regional unterschiedliche Schocks abfedert. So stellen zwar Sala-i-Martin und Sachs (1992) fest, daß in der Währungsunion der USA das fiskalische System regionale Einkommensunterschiede in der Höhe eines Dollars um circa 40 Cents in bezug auf das verfügbare Einkommen verringert. Dem ist aber entgegenzuhalten, daß diese Größenordnung die Reaktion der regionalen Umverteilung auf kurzfristige Schocks bei weitem überzeichnet (von Hagen, 1992). Es ist hier nämlich zu unterscheiden zwischen einem Finanzausgleich, der dauerhafte Einkommensunterschiede ausgleichen soll und einem solchen, der nur Schwankungen um den langfristigen Entwicklungstrend "versichern" soll. Für letzteren, um den alleine es im Zusammenhang mit asymmetrischen Schocks geht, gilt, daß er als faire Versicherung organisiert sein müßte und im Durchschnitt weder arme noch reiche Staaten begünstigt. Ein Finanzausgleich unter dieser Versicherungsidee kann in einer Situation eines negativen Schocks in reicheren Regionen auch zu einem Ressourcenfluß von armen in reiche Regionen führen (Sala-i-Martin und Sachs, 1992).

Im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich als Anpassungsinstrument bei asymmetrischen Schocks ist deshalb zwischen Transfers zu unterscheiden, die zum einen auf permanente und zum anderen auf transitorische Einkommensunterschiede reagieren, nur letztere interessieren in diesem Zusammenhang. Von Hagen (1992) kommt mit einer Isolierung der Reaktion des Finanzausgleichs auf kurzfristige Einkommensschwankungen zu einer sehr viel geringeren Größenordnung als Sala-i-Martin und Sachs (1992), die in ihrer Analyse nicht unterschieden haben: danach federt das amerikanische System über die Reaktion von Steuern und Transfers kurzfristige regionale Einkommensschwankung in der Höhe eines Dollars nur um nur etwa zehn Cents beim verfügbaren Einkommen ab.

Auch unter den Bedingungen einer Währungsunion besteht also keine Veranlassung, die allokativen Betrachtung bei der Beurteilung des EG-Budgets der stabilisierungspolitischen Erwägung unterzuordnen und etwa deshalb auf EG-Ebene eine allokativ überoptimale Aufgabenansiedlung zu akzeptieren. Dies stellt keinen Konflikt mit dem Solidaritätsprinzip in seiner Versicherungsinterpretation dar, weil sich eine derartige Versicherung - wo sie zu rechtfertigen ist - außerhalb des EG-Budgets realisieren ließe. Auch in einer - im Versicherungssinne - solidarischen Währungsunion sollte das Korrespondenzprinzip der Föderalismustheorie als domi-

nierendes Gestaltungsprinzip Anwendung finden.

4. Die Kosten der Solidarität im Sinne eines Verteilungszieles

4.1. Konflikte zwischen europäischen Umverteilungszielen und dem Ziel einer subsidiären Gemeinschaft

Würde die Finanzverfassung der Gemeinschaft in Zukunft alleine unter dem Primat des Subsidiaritätsprinzips und des Solidaritätsprinzips in seiner Versicherungsbedeutung stehen, so wäre aus obiger Analyse eindeutig ableitbar, daß allokativen Erwägungen bei der Fortentwicklung der Gemeinschaftsfinanzen im Vordergrund stehen sollten. Die Gemeinschaftsebene sollte die Bereitstellungskompetenz für europaweite öffentliche Güter erhalten. Die Versicherungs Idee würde allenfalls nahelegen, zur Abfederung asymmetrischer Schocks Strukturen eines horizontalen Finanzausgleichs zwischen den Mitgliedsstaaten zu schaffen, die das EG-Budget überhaupt nicht berühren würden. Darüber hinaus bliebe jeder Nationalstaat in vollem Maße eigenverantwortlich für die bei ihm verbliebenen Aufgaben und deren Finanzierung.

Der Maastrichter Vertrag beinhaltet aber, wie eingangs dargelegt, in seinem Solidaritätsprinzip auch ein Umverteilungsziel: Eine solidarische Gemeinschaft im Sinne des Vertrages ist eben auch eine Gemeinschaft, die über ihr Budget systematisch zu den ärmeren Regionen und Staaten umverteilt. Der ökonomischen Analyse kommt hier weniger eine Bewertung dieses Zieles als vielmehr das Aufdecken von Zielkonflikten zu. Solche Zielkonflikte mit dem zweiten gemeinschaftlichen Gestaltungsprinzip, der Subsidiarität, bestehen tatsächlich.

Kommt den Gemeinschaftsfinanzen neben der Bereitstellung von europäischen öffentlichen Gütern noch eine wesentliche horizontale Umverteilungsrolle zu, so ließe sich zwar getreu grundlegend wohlfahrtstheoretischer Erkenntnisse die Allokationsfunktion von der Verteilungsfunktion trennen. Zu den allokativ motivierten Ausgaben für öffentliche Güter träten dann eben dem Umverteilungsziel gewidmete Überweisungen an unterentwickelte Regionen und Länder. In der Realität - auch der des Maastrichter Vertrags - kommt es aber wohl eher zu einer Vermischung der beiden Funktionen, die zu einer allokativ verzerrten Bereitstellung öffentlicher Güter in Europa führt. So wird die Einrichtung des Kohäsionsfonds vor allem unter dem Aspekt der Hilfe für einkommensschwache Länder betrieben, die Ausgaben werden aber andererseits für die Finanzierung "transeuropäischer Netze" in diesen Ländern

verwendet werden, also für europäische Infrastruktur. Zu der Abwägung von europäischen Kosten und Nutzen solcher Infrastruktur tritt die wohlwollende Berücksichtigung der Verteilungseffekte, so daß eine ineffiziente, wahrscheinlich übermäßige Bereitstellung dieser öffentlicher Güter zu erwarten ist. In der EG-Haushaltspolitik sollten daher Verteilungs- und Allokationsfunktion klar getrennt werden, um für ein gegebenes Verteilungsziel jeden "excess burden" zu vermeiden.

Ist diese Art des Konfliktes zwischen einem solidarischen, umverteilenden und einem subsidiären, allokativ effizienten EG-Haushalt zumindest konzeptionell noch lösbar, so gilt dies nicht für einen anderen Konflikt zwischen Solidarität und Subsidiarität. Ein solidarischer, umverteiler Gemeinschaftshaushalt verletzt das Subsidiaritätsprinzip, weil er die nationale Haushaltspolitik notwendigerweise aus der alleinigen Verantwortung für eine effiziente Gestaltung der Finanzen in den Mitgliedsstaaten entläßt. Ein Teil der nachteiligen Folgen einer nicht tragfähigen Ausgabenexpansion und Verschuldung wird in einem umverteilenden Europa auf die Gemeinschaft abgewälzt. Anreize, das nationale Haus in Ordnung zu halten, gehen verloren. Dieser Konflikt ist von föderalen Nationalstaaten her bekannt: Der Sachverständigenrat stellt in einer Beurteilung des bundesdeutschen Finanzausgleichs fest: "Der Finanzausgleich steht in einem Spannungsfeld zwischen allokativen und distributiven Zielen" (SVR 1990/1991, Ziff. 434).

Gerade im Zusammenhang mit der Währungsunion ist eine verringerte Eigenverantwortlichkeit der nationalen Haushalts- und Verschuldungspolitik von großem Nachteil. Die Gefahr übermäßiger nationaler Verschuldung ist ja neben der Sorge um die Preisstabilität ein zentraler Streitpunkt bei der Schaffung angemessener Institutionen für eine europäische Einheitswährung (Giovannini und Spaventa, 1991; Bovenberg, Kremers und Masson, 1991).

Es zeigt sich, daß Verschuldung gerade in einer Demokratie ein sehr populäres Finanzierungsinstrument ist: Diese ist weniger merklich als direkte Besteuerung (von Weizsäcker, 1992); Politiker mit einem nur begrenzten Zeithorizont im Amt können die Finanzierungslast auf nachfolgende Regierungen abwälzen und "Fakten schaffen", welche das Handeln einer unter Umständen ideologisch anders ausgerichteten Nachfolgeregierung begrenzen (Persson und Svensson, 1989).

In einer Währungsunion trifft eine übermäßige nationale Verschuldung auch die anderen Mitgliedsstaaten: Die Glaubwürdigkeit der Geldpolitik wird gefährdet und somit die Preisstabilität in der gesamten Währungsunion beeinträchtigt (Bovenberg, Kremers und Masson, 1991).

Diese Problematik soll nun im folgenden Modell abgebildet und analysiert

werden. Das Modell ist in seiner formalen Struktur und der Zeitinkonsistenz-eigenschaft inspiriert durch Barro und Gordon, 1983. Zunächst soll das Ausgaben- und Verschuldungsgleichgewicht eines Mitgliedsstaates in der alten Gemeinschaft ohne solidarische Transfers abgebildet werden, um anschließend darzustellen, wie sich die Änderungen durch den Vertrag von Maastricht (Währungsunion, schuldenbegrenzende Regeln und substantielle Hilfen für einkommensschwache Länder) auswirken.

4.2. Ein Mitgliedsstaat ohne Einbindung in eine solidarische Gemeinschaft

Ausgangspunkt ist die Budgetrestriktion des Staates:

$$(1) \quad D = G + iS - T - \Delta M$$

Das Defizit D ergibt sich aus den Staatsausgaben G und den Zinszahlungen (i bezeichnet den Zins, S den Schuldenstand) abzüglich der Einnahmen aus Besteuerung, T , und aus Seigniorage, ΔM . Besteuerung und Seigniorage werden als Exogene betrachtet. Dies ermöglicht eine Konzentration auf die Defizitfinanzierung und ist zumindest für die Besteuerung auch inhaltlich zu rechtfertigen: Eine autonome Steuersetzung wird im europäischen Binnenmarkt dort immer schwieriger, wo die Steuerbasis mobil ist.

Das Defizit D ist am Kapitalmarkt zu finanzieren:

$$(2) \quad KA(i) - h\left(\frac{D}{D^*}\right) = D$$

mit KA' , $h' > 0$. Der Kapitalnachfrage durch den Staat steht ein Kapitalangebot gegenüber, welches einerseits bei Zinssteigerung ausgeweitet wird, andererseits bei Bonitätsverschlechterung des Schuldners eingeschränkt wird. D^* ist dabei der Referenzwert für ein "tragfähiges" öffentliches Defizit (diese Größe ist eine Funktion einer ganzen Reihe von ökonomischen Größen, wie etwa des Realzinses, der Wachs-

tumsrate des Einkommens und der bestehenden Schulden-Einkommens-Quote; diese Zusammenhänge sollen aber hier nicht weiter interessieren. Vergleiche dazu: Heine- mann, 1992). Je höher das zu finanzierende Defizit in Relation zu dieser Größe ausfällt, desto mehr wird für gegebenen Zins das Kapitalangebot eingeschränkt (daher $h' > 0$) oder für gleiches Kapitalangebot ein höherer Zins, das heißt eine Risikoprämie verlangt. $KA(i)$ repräsentiert das Kapitalangebot bei konstanter Bonität.

Zu diesen Restriktionen treten nun die Zielfunktionen der beiden Spieler: Politiker und Interessengruppen. Die Zielfunktion, welche die Politiker maximieren, lautet:

$$(3) \quad W^{Pol} = f(D, G, R)$$

mit $f_D < 0$, $f_G > 0$, $f_{DD} < 0$, $f_{GG} < 0$ und $f_{GR} > 0$. R bezeichnet dabei das durch die Interessengruppen betriebene Niveau an "rent-seeking": Lobbytätigkeit, welche diese im Interesse ihrer Klientel betreiben.

Es sei angenommen, daß die Nutzenfunktion der Politik mit der Ausnahme des Einflusses von R voll und ganz die Präferenzen der Wähler widerspiegelt und - wäre der Einfluß der Interessengruppen nicht vorhanden - sozial optimal entscheiden würde. Das in Abschnitt 3.1. als Bedingung für eine effiziente Bereitstellung von öffentlichen Gütern dargestellte Korrespondenzprinzip wird hier also dadurch verletzt, daß die Entscheidungsträger wegen des überproportionalen Einflusses bestimmter Interessengruppen die Wählerpräferenzen nicht angemessen repräsentieren.

Diese Wählerpräferenzen kommen in einer positiven Bewertung von Staatsausgaben und einer negativen Bewertung von Defiziten in der politischen Zielfunktion zum Ausdruck. Ersteres erklärt sich aus dem Nutzen des Konsums öffentlicher Güter, letzteres aus der "Last" der Verschuldung, also etwa aus der zukünftige Besteuerung oder aus crowding-out Effekten. Die Lobbytätigkeit der Interessengruppen hat nun aber zur Folge, daß der politische Nutzen aus zusätzlichen Ausgaben gesteigert wird, was technisch in der positiven Kreuzableitung f_{GR} zum Ausdruck kommt. Dadurch, daß eine Interessengruppe ihre Anhänger mobilisiert und gezielt informiert, kann sie es für die Politik besonders verlockend machen, bestimmte Ausgaben zugunsten dieser Gruppe zu tätigen. In Zeiten notwendiger Ausgabenkürzungen können durch Lobbytätigkeit Abstriche an bestehenden Programmen für die Politik verteuert werden, weil der Widerstand von betroffenen Gruppen organisiert und artikuliert wird.

Die Zielfunktion der Interessengruppen lautet:

$$(4) \quad W^{Int} = g(G^*(R), R)$$

mit $g_G > 0$, $g_R < 0$, $g_{GG} < 0$ und $g_{RR} < 0$. Interessengruppen profitieren von einem Anstieg der Staatsausgaben, welcher ja die überdurchschnittlich gut organisierten Bevölkerungsgruppen besonders begünstigt. Auf der anderen Seite verursacht die Lobbytätigkeit Kosten, die Ableitung nach R ist daher negativ. Ferner sei nun angenommen, daß im Spiel gegen die Politik die Interessengruppen die Position eines Stackelbergführers einnehmen: Sie berücksichtigen also bei ihrer Optimierung, wie die Politik auf ihre strategische Variable, R , reagieren wird. Die Interessengruppen werden also rationale Erwartungen über zukünftige Staatsausgaben bilden, wobei sie berücksichtigen, daß sie durch ihre Aktivität maßgeblich zur Höhe der Staatsausgaben beitragen. Daher folgt also die Abhängigkeit in der Nutzenfunktion vom Gleichgewichtswert der Staatsausgaben, welcher sich wiederum aus der Höhe der rent-seeking Aktivität bestimmt: $G^*(R)$.

Diese Beziehung, $G^*(R)$, ergibt sich implizit aus der Marginalbedingung, die aus der Maximierung der Nutzenfunktion der Politiker (3) unter der Budgetrestriktion (1) und der Kapitalmarktrestriktion (2) folgt:

$$(5) \quad f_G(R) = -f_D(1 + \Omega)$$

$$\text{mit } \Omega = (1 + h'/D^*) / (KA_i/S - h'/D^* - 1).$$

$$\text{Es gilt somit: } \Omega = \overset{+}{\Omega} (h', D^*, KA_i, S) \overset{-}{\cdot} \overset{-}{\cdot} \overset{+}{\cdot}$$

Die Interpretation ist die folgende: Die Politik wird die Ausgaben und damit die Verschuldung bis zu dem Punkt ausweiten, an dem die politischen Grenzkosten dem politischen Grenznutzen gleich sind. Der Grenznutzen einer Ausweitung um eine Geldeinheit ergibt sich auf der linken Seite unmittelbar aus der partiellen Ableitung der politischen Nutzenfunktion nach G . Er ist über die positive Kreuzableitung f_{GR} positiv abhängig vom Niveau der Lobbytätigkeit R . Dem stehen auf der rechten Seite die Grenzkosten gegenüber, die sich aus der unpopulären höheren Verschul-

ung ergeben.

Dabei ist zu berücksichtigen, daß eine zusätzliche Geldeinheit für Staatsausgaben zu einer zusätzlichen Verschuldung führt, die um Ω größer ist als eins. Dies folgt aus dem mit höherer Verschuldung ansteigenden Zins für die ausstehende Schuld. Ω steht somit für die Kapitalmarktreaktion auf die Defizitausweitung, welche die politischen Kosten noch steigert und somit ausgabenbremsend wirkt. Dieser bremsende Effekt ist umso stärker, je höher der Schuldenstand S , je niedriger die Angebotselastizität von Kapital KA_i , je größer die Sensibilität des Marktes bei Veränderungen der Schuldnerbonität - repräsentiert durch h' - und je niedriger der Referenzwert für ein tragbares Defizit D^* .

Das Ergebnis des Marginalkalküls in (5) - unter der getroffenen Annahme steigender Grenzkosten und fallender Grenzgewinne - ist ein gleichgewichtiges Ausgabenniveau G^* mit einem korrespondierenden Defizit D^* . Dieses Gleichgewicht ist abhängig von R , die Interessengruppen können durch ein höheres Aktivitätsniveau die Attraktivität von Staatsausgaben steigern. Beziehung (5) impliziert also eine Beziehung $G^*(R)$ mit positiver erster Ableitung.

Diese Beziehung geht ein in das Optimalitätskalkül der Interessengruppen, die Maximierung von (4):

$$(6) \quad -g_R = g_G \cdot G_R^*$$

In Kenntnis ihres Einflusses auf die Höhe der Staatsausgaben weiten die Interessengruppen solange ihre Lobbytätigkeit aus, bis die Grenzkosten stärker steigen als die Grenzerträge - auch hier sind ja steigende Grenzkosten und fallende Grenzerträge postuliert.

Bevor zur Analyse übergegangen wird, wie sich der Übergang zu einem solidarischen Europa mit einer gemeinsamen Währung hier auswirkt, sei eine wichtige Eigenschaft dieses Modells herausgestellt: Der eigentliche Defekt, der hier zu einer überoptimalen Verschuldung führt, läßt sich als Glaubwürdigkeitsproblem deuten. Der Politik ist es nicht möglich, den Interessengruppen glaubwürdig zu signalisieren, daß ihre Aktivität ohne Erfolg bliebe; diesen ist bewußt, daß sie durch ihre Tätigkeit die Anreize für die Politik, Staatsausgaben und Verschuldung zu erhöhen, vergrößern. Eine politische Beteuerung, auf Lobbytätigkeit nicht mehr zu reagieren, wäre zeitinkonsistent: Erfolgen trotz einer solchen Beteuerung entsprechende Mobilisierungsaktionen der Interessengruppen, dann ist es für die Politik

optimal, darauf zu reagieren und von der anfänglichen Beteuerung abzuweichen. Ähnlich dem Zeitinkonsistenzproblem in der Geldpolitik (Barro, Gordon, 1983) ist hier der eigentliche Weg zur Beseitigung dieser Problematik der einer institutionell glaubwürdigen Selbstbindung der Politik, auf die Aktivitäten von Lobbyisten nicht mehr zu reagieren. Nur so wäre es möglich, daß Korrespondenzprinzip zu erfüllen, daß die Entscheidungsträger auch die von Besteuerung, Verschuldung und Staatsausgaben betroffenen Bürger repräsentieren und nicht lediglich besonders gut organisierte Teilmengen davon.

4.3. Ein Mitgliedsstaat mit Einbindung in eine solidarische Gemeinschaft unter den Maastrichter Bedingungen

Der Maastrichter Vertrag beinhaltet den Übergang zur EWU und die Einführung des Solidaritätsprinzips als Verfassungsnorm. Eine solidarische Gemeinschaft mit einem umverteilenden Gemeinschaftshaushalt, der sich nicht alleine an allokativen Erwägungen sondern auch an Verteilungserwägungen orientiert, würde die Budgetrestriktion der Mitgliedsstaaten verändern. Der vorgesehene Ausbau der vorhandenen Strukturfonds und die Schaffung des neuen Kohäsionsfonds für einkommensschwache Staaten würden dazu führen, daß nationale Projekte nicht mehr in vollem Maße national finanziert werden müßten, sondern zu einem Teil gemeinschaftlich getragen würden. Dies läßt sich im Modellzusammenhang so darstellen, daß sich nur noch ein um den Gemeinschaftsfinanzierungsanteil α verringerter Teil der öffentlichen Ausgaben im Finanzierungsdefizit niederschlägt:

$$(1)' \quad D = (1 - \alpha)G + iS - T - \Delta M$$

Die schon im vorhergehenden Abschnitt angenommene Exogenität der Seignioragevariable ΔM wird in einer Währungsunion inhaltlich gerechtfertigt: Mit der Übertragung der geldpolitischen Kompetenz von der nationalen auf die europäische Ebene werden die EG-Mitgliedsstaaten endgültig die Möglichkeit verlieren, auf die Höhe des Gewinnes aus der Geldschaffung Einfluß zu nehmen. Da die selbständige Kontrolle der Steuervariablen schon im Standortwettbewerb des Binnenmarkt erschwert wird, bleibt in einer Währungsunion die Verschuldung die einzige uneinträchtige staatliche Finanzierungsquelle.

Der Maastrichter Vertrages würde sich auch in Parameteränderungen innerhalb des Kapitalmarktterms Ω niederschlagen: Der in einer Währungsunion tiefer integrierte Kapitalmarkt würde die Kapitalangebotselastizität, KA , steigen lassen (Willms, 1990). Ein solidarisches Europa hätte Folgen für die Höhe von D^* , des Referenzwertes für ein tragbares Defizit. Weil ein Mitgliedsstaat in seinen öffentlichen Finanzen mit der Gemeinschaft eng verflochten wäre, würde seine Bonität nicht mehr alleine aufgrund seiner Lage und seiner erwarteten zukünftigen Überschüsse beurteilt; der Gegenwartswert der zukünftig von der Gemeinschaft zu erwartenden Transfers würde eine neue zusätzliche Sicherheit für Kredite an den Mitgliedsstaat darstellen, welche das tragfähige Defizit steigen lassen würde. Hier besteht eine negative Externalität: Bei nationaler Bonitätsverschlechterung kommt es in einer solidarischen Gemeinschaft nicht zu einem nur den betreffenden Schuldner angehenden Anstieg der Risikoprämie, die Gemeinschaft wird vielmehr als Gesamtschuldner angesehen und muß als Ganze einen Anstieg der Risikoprämie in Kauf nehmen. Das einzelne Mitgliedsland würde eine geringere Reaktion der Risikoprämie auf erhöhte Verschuldung beobachten.

Diese Effekte lassen sich in einem gegenüber dem alten Ω verringerten Ω^M (M für Maastricht) zusammenfassen. Diese Modelleigenschaft ist deshalb so bemerkenswert, weil sie der manchmal vertretenen Position widerspricht, der Disziplinierungsmechanismus seitens des Kapitalmarktes würde für ausreichenden Druck auf die nationale Schuldenpolitik führen und schuldenbegrenzende Regeln überflüssig machen (Scheide und Trapp, 1991). Hier zeigt sich dagegen, daß der Disziplinierungsdruck vom Kapitalmarkt in einer solidarischen Währungsunion eindeutig verringert würde.

Diesem Effekt stehen nun die schuldenbegrenzenden Regeln des Maastrichter Vertrags gegenüber. In der Übergangsphase sind Länder mit einer zu hohen Verschuldung von der "no-entry-clause" (Giovannini, Spaventa, 1991) bedroht. Die Referenzwerte, die nicht überschritten werden sollen, betragen drei Prozent für das Defizit und 60 Prozent für den Schuldenstand, jeweils in Relation zum Einkommen. Die Sanktion bei Regelverletzung ist die Verweigerung einer EWU-Teilnahme. Der Verweis in die zweite Klasse der nicht an der Endstufe der EWU teilnehmenden Länder stellt einen gewichtigen politischen Kostenfaktor dar, der die Grenzkosten von nationaler Verschuldung erheblich vergrößern dürfte. Tatsächlich läßt sich nach der Vertragsunterzeichnung ein verstärktes Bemühen von Mitgliedsstaaten mit hoher Verschuldung feststellen, von bisherigen Defizithöhen herunterzukommen. Nach einer Aufnahme in die Währungsunion droht bei Verletzung der Referenzwerte

allerdings nichts der "no-entry-clause" Vergleichbares. Die Sanktion bei Verletzung der fortbestehenden Regel ist dann eine qualitativ völlig andere: Maßnahmen wie zum Beispiel eine Einschränkung der Darlehen durch die Europäische Investitionsbank an das betreffende Land oder "Geldbußen in angemessener Höhe" (Art. 104c EGV) sollen dann eine Regelverletzung bestrafen.

Diese "Verteuerung" des Schuldenmachens steht den vorher analysierten Folgen des Vertrages entgegen und wirkt somit verschuldungsbegrenzend: $-f_D^M$, die politischen Grenzkosten von Verschuldung nach Maastricht, werden einen höheren Verlauf als vordem haben.

Das Ausgabenkalkül der Politik nach Maastricht lautet somit:

$$(5)' \quad \frac{1}{(1 - \alpha)} f_G(R) = -f_D^M(1 + \Omega^M)$$

Ein positives α erhöht den Grenzgewinn aus Verschuldung. Durch eine zusätzliche Geldeinheit Verschuldung können die Staatsausgaben wegen der Gemeinschaftsbeteiligung an nationalen Projekten um $1/(1-\alpha)$ Geldeinheiten erhöht werden, mit diesem Faktor ist also auch der bisherige Grenzertrag aus marginal erhöhter Verschuldung zu multiplizieren. Dieser Effekt stellt neben der Existenz von Interessengruppen eine zweite Verletzung des Korrespondenzprinzips dar: Dadurch, daß die Gemeinschaft sich aus Verteilungserwägungen an der Finanzierung nationaler öffentlicher Güter beteiligt, ohne daß dies etwa aus spillovers gerechtfertigt wäre, kommt es zu einer weiteren Ausweitung der öffentlichen Ausgaben und der Verschuldung auf der Ebene der Mitgliedsstaaten über das optimale Niveau hinaus.

Der geringere Disziplinierungsdruck vom Kapitalmarkt und die Verflechtung mit den Gemeinschaftsfinanzen wirkt ausgaben- und defizitvergrößernd, die Schuldenbegrenzung des Vertrages -verringemd. Der Nettoeffekt ist nicht eindeutig, keinesfalls geht die Schuldenbegrenzung des Vertrages an den Kern des hier modellierten Problems. Der Kern des Problems ist die zweifache Verletzung des Korrespondenzprinzips, die zum einen im überproportionalen Einfluß bestimmter Interessengruppen (der Einfluß von R auf W^{pol}) und zum anderen in der Natur einer europäischen Solidargemeinschaft (α in der nationalen Budgetrestriktion) liegt. Ist der erste Defekt kein Spezifikum des Maastrichter Vertrags und durch Reformen auf nationaler Ebene zu beheben, so liegt der zweite Defekt in der solidarischen Natur des Vertrages begründet.

5. Institutionelle Schlußfolgerungen

In dieser Arbeit ist versucht worden, den Maastrichter Vertrag umfassend zur Kenntnis zu nehmen, um daraus Schlußfolgerungen für die zukünftige Ausgestaltung der EG-Finzen zu ziehen. Insbesondere wurden neben dem Übergang zur Währungsunion die neuen Grundsatznormen der Solidarität und Subsidiarität berücksichtigt.

Als grundsätzliches Ergebnis zeigt sich, daß weder der geplante Übergang zur Währungsunion noch verschiedene Interpretationen des Solidaritätsziels für eine Ausweitung der gemeinschaftlichen Aufgaben sprechen, die über ein durch das Subsidiaritätsprinzip - in seiner allokativen Interpretation - gebotenes Maß hinausginge. Aus der Deutung der Solidarität als Versicherung ist auch in einer Währungsunion keine Notwendigkeit ableitbar, das EG-Budget allokativ überoptimal aufzublähen. Akzeptiert man, daß das Solidaritätsprinzip des neuen EG-Vertrages auch ein Umverteilungsziel für die Gemeinschaft beinhaltet, ist auch dies kein logisch zwingendes Argument, die Dominanz des Korrespondenzprinzips aus der ökonomischen Föderalismustheorie als Gestaltungsprinzip für die EG-Finzen einzuschränken. Die gewünschte Umverteilung könnte transparent durch direkte Zahlungen an die Nettoempfänger erreicht werden, ohne diese Transaktionen mit der Bereitstellung europäischer öffentlicher Güter zu vermischen.

Allerdings wären bei einer so praktizierten Solidarität die unvermeidbaren Kosten zu berücksichtigen, die durch größere Verschuldungsanreize auf der Ebene der Mitgliedsstaaten entstehen würden. Ein Konsens über ein Umverteilungsziel in Europa muß als logische Konsequenz daher auch einen Konsens beinhalten, die Kosten in Form verringerter Anreize zur effizienten Haushalts- und Verschuldungspolitik auf der Ebene der Mitgliedsstaaten zu tragen. Diese Kosten könnten allerdings durch strukturelle Reformen im budgetären Entscheidungsprozeß auf der Ebene der Mitgliedsstaaten verringert werden. Ob die schuldenbegrenzenden Regeln des Vertrages hier eine wirksame Beschränkung bringen, ist vor allem nach Aufnahme eines Landes in die Währungsunion zweifelhaft, wenn nicht mehr die "no-entry-clause" droht. Um hier die politischen Kosten einer zu starken Verschuldung nach Aufnahme eines Landes zu erhöhen, wäre eine "exclusion-clause" zu diskutieren: der erneute Ausschluß aus der Währungsunion als letzte Sanktion bei dauerhafter und substantieller Regelverletzung.

Auch mit dem Vertrag über die Europäische Union ist also das Korrespondenzprinzip der Föderalismustheorie das dominierende Gestaltungsprinzip, welches

es bei der Fortentwicklung der EG-Finzen anzuwenden gilt.

Dieses Ergebnis ist in Zukunft auch institutionell umzusetzen. Eine subsidiäre und allokativ effiziente Aufgabenübertragung an die Gemeinschaft bedeutet, daß nur die Bereitstellung von öffentlichen Gütern mit erheblichen europaweiten spillovers auf die europäische Ebene verlagert wird. Eine derartige Rechtfertigung ist in der wirtschaftspolitischen Praxis niemals eindeutig. Eine wichtige zukünftige Fragestellung für die wirtschaftspolitische Forschung wird daher sein, Vorkehrungen und Regeln zu finden, die auch unter Berücksichtigung bürokratietheoretischer Erkenntnisse eine effiziente Aufgabenübertragung ermöglichen. Es besteht nämlich die Gefahr, daß zum einen die europäische Bürokratie auf eine übermäßige Aufgabenübertragung drängt und zum anderen die nationalen Bürokratien dafür sorgen, daß es trotz einer Aufgabenübertragung an Brüssel nicht zu den eigentlich folgerichtigen Einsparungen auf nationaler Ebene kommt. Die Folge eines aus Effizienzüberlegungen motivierten Prozesses könnte so eine ineffiziente Ausweitung der europäischen Staatsquote sein.

Um dieser Gefahr zu begegnen, wären Regeln denkbar, die etwa einen Automatismus zwischen einer Ausweitung des EG-Budgets und einer Reduzierung nationaler Budgets herstellen. Vorstellbar wäre, daß dort, wo auf europäischer Ebene etwa ein Fachministerium (z.B. Außenpolitik, Verteidigung) grundlegende Aufgaben gemeinschaftsweit übernimmt, die nationalen Ministerien von diesen Aufgaben vollständig entbunden und entsprechende Abteilungen aufgelöst werden. Eine solche Regel könnte sicherstellen, daß es mit der Übertragung von Aufgaben auf die höhere Ebene tatsächlich zu entsprechenden Einsparungen auf der nationalen Ebene und nicht einfach zu einer Duplizierung der Ministerien mit stark steigenden Bürokratie- und Koordinierungskosten käme.

Die Föderalismustheorie lenkt das Augenmerk auch auf einen weiteren, im EG-Kontext bedeutsamen Umstand. Um das Korrespondenzprinzip zur Geltung zu bringen, müssen vor allem auch die Entscheidungsprozesse in der EG so gestaltet werden, daß die Präferenzen der Zahler und Nutzer europäischer öffentlicher Güter tatsächlich zum Zuge kommen. In diesem Sinne wäre es nicht ausreichend, die Bereitstellung europäischer öffentlicher Güter auf EG-Ebene zu übertragen, wenn auf dieser Ebene weiterhin - wie etwa in der Agrarpolitik - Partikularinteressen dominieren würden. Daher muß eine Aufgabenübertragung an Europa auch mit einer Reform der EG-Entscheidungsprozesse zum "Europa der Bürger" fort vom "Europa der Partikularinteressen" einhergehen.

Literaturverzeichnis

- Barro, Robert J. und David B. Gordon, 1983, A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model, *Journal of Political Economy*, 91, S. 589-610.
- Bayoumi, Tamin und Barry Eichengreen, 1992, Shocking Aspects of European Monetary Integration, NBER Working Paper 3579.
- Biehl, Dieter, 1988, Die Reform der EG-Finanzverfassung aus der Sicht einer ökonomischen Theorie des Föderalismus, in: Manfred E. Streit (Hrsg.), *Wirtschaftspolitik zwischen ökonomischer und politischer Rationalität*, Festschrift für Herbert Giersch, Wiesbaden, S. 63-83.
- Bovenberg, A.Lans, Jereon J.M. Kremers und Paul R. Masson, 1991, Economic and Monetary Union in Europe and Constraints on National Budgetary Policies, *IMF Staff Papers*, 38, S. 374-398.
- Breton, Albert, 1965, A Theory of Government Grants, *Canadian Journal of Economics and Political Science*, 31, S. 175-187.
- Brociner, Andrew und Paul Levine, 1992, EMU: A Survey, London Business School, Centre for Economic Forecasting, Discussion Paper 07-92.
- Corden, Warner M., 1972, Monetary Integration, *Essays in International Finance* 93.
- EG-Kommission, 1977, Bericht der Sachverständigengruppe zur Untersuchung der Rolle der öffentlichen Finanzen bei der Europäischen Integration, Band I: Generalbericht, Kollektion Studien, Reihe Wirtschaft und Finanzen, Nr. A 13, Brüssel, April 1977.
- EG-Kommission, 1992, Von der Einheitlichen Europäischen Akte zu der Zeit nach Maastricht - Ausreichende Mittel für unsere ehrgeizigen Ziele, KOM (92) 2000 endg., Brüssel, 11. Februar 1992.
- Eichengreen, Barry, 1990, One Money for Europe? Lessons from the US Currency Union, *Economic Policy*, 10, S. 117-187.
- Giovannini, Alberto und Luigi Spaventa, 1991, Fiscal Rules in the European Monetary Union: A no Entry Clause, CEPR Discussion Paper 516.
- Goodhart, Charles A.E., 1992, National Fiscal Policy within EMU: The Fiscal Implications of Maastricht, LSE Financial Markets Group, Special Paper 45.
- Hagen, Jürgen von, 1991, Currency Union and Fiscal Federalism, *Katholieke Universiteit Leuven, Centrum voor Economische Studien*, Discussion Paper 88.
- Hagen, Jürgen von, 1992, Fiscal Arrangements in a Monetary Union: Evidence from the US, in: Donald E. Fair und Christian de Boissieu (Hrsg.), *Fiscal Policy, Taxation and the Financial System in an Increasingly Integrated Europe*, Dordrecht, S. 337-359.
- Heinemann, Friedrich, 1992, Sustainability of National Debt in Europe: Why it Matters in the EMU and How it is Assessed, *Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung Discussion Paper* 92-02.
- Kenen, Peter B., 1969, The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View, in: Robert A. Mundell und Alexander K. Swoboda (Hrsg.), *Monetary Problems of the International Economy*, Chicago, S. 40-60.

- Méltz, Jaques, 1991, A Suggested Reformulation of the Theory of Optimal Currency Areas, CEPR Discussion Paper 590.
- Mundell, Robert A., 1961, A Theory of Optimum Currency Areas, *American Economic Review*, 51, S. 657-665.
- Musgrave, Richard A., 1959, *The Theory of Public Finance - A Study in Public Economy*, New York.
- Musgrave, Richard A. und Peggy Musgrave, 1984, *Public Finance in Theory and Practice*, New York.
- Nell-Breuning, Oswald von, 1985, *Gerechtigkeit und Freiheit: Grundzüge katholischer Soziallehre*, München.
- Oates, Wallace E., 1972, *Fiscal Federalism*, New York.
- Persson, Torsten und Lars Svensson, 1989, Why a Stubborn Conservative would Run a Deficit: Policy with Time-inconsistent Preferences, *Quarterly Journal of Economics*, 104, S. 325-346.
- Piepensteiner, Melanie und Burkard Steppacher, 1992, Europa nach dem EG-Gipfel von Maastricht - Der "Vertrag über die Europäische Union" - Vorgeschichte, Inhalt und Bewertung, Konrad-Adenauer-Stiftung, Interne Studie Nr. 32 / 1992.
- Pennock, James Roland, 1959, Federal and Unitary Government: Disharmony and Frustration, *Behavioral Science*, 4, S. 147-157.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1990, Jahresgutachten 1990/91, Deutscher Bundestag, 11. Wahlperiode, Drucksache 11/8472.
- Sala-i-Martin, Xavier und Jeffrey Sachs, 1992, Fiscal Federalism and Optimum Currency Areas: Evidence for Europe from the US, CEPR Discussion Paper 632.
- Scheide, Joachim und Peter Trapp, 1991, Etatisziplin vom Markt, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 23.2.1991.
- Seidel, Barbara, 1992, Die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in die Europäischen Gemeinschaften als Problem des Finanzausgleichs, Frankfurt am Main.
- Tullock, Gordon, 1969, Federalism: Problems of Scale, *Public Choice*, 6, S. 19-29.
- Vaubel, Roland, 1988, Monetary Integration Theory, in: George Zis (Hrsg.), *International Economics, Surveys in Economics*, London, S. 223-262.
- Willms, Manfred, 1990, Der Delors-Plan und die Anforderung an eine gemeinsame Europäische Geldpolitik, *Kredit und Kapital*, 23, S. 30-59.
- Weizsäcker, Robert K. von, 1992, Staatsverschuldung und Demokratie, *Kyklos*, 45, S. 51-67.