Technische Universität Ilmenau
Institut für Volkswirtschaftslehre

Diskussionspapier Nr. 43

Wo bleiben die Subventionssteuern? - Probleme des Beihilfenrechts und ein alternatives Regulierungskonzept

Torsten Steinrücken, Sebastian Jaenichen

Mai 2005

Institut für Volkswirtschaftslehre
Ehrenbergstraße 29
Ernst-Abbe-Zentrum
D-98 684 Ilmenau
Telefon 03677/69-4030/-4032
Fax 03677/69-4203
http://www.wirtschaft.tu-ilmenau.de

ISSN 0949-3859

Inhaltsverzeichnis

1 Beihilfenkontrolle und Subventionsabbau ... 3
2 Probleme der EG-vertraglichen Regulierung der Wirtschaftsförderung ... 4
2.1 Rechtsunsicherheit und Intransparenz ... 4
2.2 Einwände aus Sicht der Marktversagenstheorie ... 7
2.3 Winners Curse und Förderhöchstgrenzen ... 8
3 Zum Einfluss von Subventionen auf Standortentscheidungen - eine Modellbetrachtung ... 10
3.1 Investitionsentscheidung ohne Subventionen ... 11
3.2 Die Investitionsentscheidung in einer Welt mit Subventionen ... 12
3.3 Investitionsentscheidung in Gegenwart von Förderhöchstgrenzen ... 14
4 Wirkung einer Subventionssteuer auf den Standortwettbewerb ... 17
4.1 Ansätze zur Bekämpfung übermäßiger Subventionsvergabe ... 17
4.2 Wirkungen einer Subventionssteuer auf die Rationalität des Standortwettbewerbs 19
4.3 Allokative und distributive Wirkungen einer Subventionssteuer ... 23
5 Die politische Ökonomie der Subventionssteuer ... 26
6 Resümee ... 28

1 Beihilfenkontrolle und Subventionsabbau

Allerorten wird beklagt, dass Subventionen in zu großem Umfang vergeben werden. Nicht nur in der Ökonomik ist weitgehend bekannt, dass Subventionen zu Verzerrungen in der Wirtschaftsstruktur führen und hierdurch Wohlfahrtsverluste hervorgerufen werden. Die Bemühungen, die Nutzung von Subventionen einzuschränken sind vielgestaltig, doch nachhaltige Erfolge sind ihnen nicht zu bescheinigen. Es gibt zahlreiche Gründe, weshalb eine Einschränkung des Gebrauchs von Subventionen so schwer umsetzbar ist. Dies beginnt mit terminologischer Unsicherheit darüber, wann von Subventionen gesprochen werden soll[1]. Neben der Schwierigkeit, die Einstellung von Subventionszahlungen gegen den Willen der begünstigten Interessengruppen politisch durchzusetzen, ist auch die Einschränkung der Vergabe neuer Subventionen mit Hindernissen verbunden. Politische Akteure stehen unter Handlungsdruck und sehen die Vergabe von Fördermitteln als ein Instrument an, mit dem sie aktiv auf die Wirtschaftslandschaft einwirken können und das für den Wähler sichtbar ist. Eine spätere Kontrolle der Subventionsvergabe durch höhere Instanzen wie die EU ist mühsam und langwierig. Zudem bestehen Anreize Subventionen so zu deklarieren, dass sie nicht unter die Beihilfenkontrolle der EU fallen[2]. Offenbar bedarf es eines Ordnungsrahmens, der den Anreizen zur Subventionsvergabe einen negativen Stimulus entgegenhält. Einen solchen Ordnungsrahmen hält derzeit das im EG-Vertrag Artikel 87 kodierte Beihilfenverbot bereit. Dieses soll eine Disziplinierung der Mitgliedstaaten hinsichtlich ihrer Wirtschaftsfördermaßnahmen bewirken. Der erhoffte Zugewinn an Rationalität der Wirtschaftsförderpraxis in den EU-Ländern wird jedoch mit zentraleuropäischer Intervention erkauft, die ihrerseits Grund ordnungspolitischer Beanstandung ist. Es erscheint daher interessant zu fragen, ob das Ziel rationaler Wirtschaftsförderung mit einem verminderten Niveau zentraleuropäischer Intervention erreichbar ist. Zunächst wird die Eignung des EU-Beihilferechts für die Bereithaltung eines Ordnungsrahmens, der einen effizienten Wettbewerb der Jurisdiktionen ermöglicht, in Frage gestellt. Danach folgt die Vorstellung und Diskussion eines alternativen institutionellen Arrangements: Subventionssteuern statt Subventionskontrolle. Abschließend folgt eine Diskus-

---

[1] Vgl. Andel (1988), S. 491, Welfens (1995), S. 111, Grüne (1997), S. 10. Welfens (1995) formuliert: „Subventionen sind staatliche Eigentumsverzichte, Geldzahlungen oder geldwerte Leistungen, die ohne Gegenleistung an Unternehmen vom Staat gewährt werden, weil sie bestimmte Kriterien erfüllen und durch die Subvention indirekt ein besonderer Beitrag der Unternehmen zu Zielen der Politik erwartet wird. Ebenda S. 111. „Subventionen können demnach als diskriminierende, nichtmarktliche Leistungen des Staates definiert werden, die in Form von Geldzahlungen oder geldwerten Leistungen ohne marktliche Gegenleistung an die Unternehmen als Teil des privaten Sektors geleistet werden.“ Grüne (1997), S. 10. Einen Überblick über verschiedene Subventionsdefinitionen gibt Gundlach (1965).

[2] Es gibt eine Vielzahl von Beispielen für solche Versuche. Eine etwas offensichtliche Maßnahme ist beispielsweise die „Salvo Calcio“ genannte Initiative der italienischen Regierung, die eine selektive Begünstigung ita-

sion der Umsetzungschancen, wobei auch politökonomische Aspekte des beschriebenen Regimewechsels erfasst werden und eine finale Würdigung aller Pro- und Kontra-Argumente erfolgt.

2 Probleme der EG-vertraglichen Regulierung der Wirtschaftsförderung

Wirtschaftsförderung ist nach europäischem Beihilfenrecht nur unter bestimmten Bedingungen und bis zu maximalen Höchstgrenzen erlaubt. In der Praxis ergeben sich durch die europarechtlichen Vorgaben verschiedene Probleme bzw. Ineffizienzen. Im Folgenden sollen zum einen die Probleme, die sich aus dem grundsätzlichen Beihilfeverbot oder aus Auflagen[3], die zum Schutze des Wettbewerbs an Beihilfegewährung geknüpft sind, ergeben, dargestellt werden. Daneben werden Förderhöchstgrenzen, die im Bereich der Ausnahmen vom Beihilfeverbot (Art. 87, 2 und 3 EGV) gelten, hinsichtlich ihrer etwaigen Effizienzbeeinträchtigungen untersucht.

Weiter soll gezeigt werden, dass eine zentralstaatliche Intervention in dezentrale finanzpolitische Gestaltungsautonomie schädliche Allokationswirkungen nach sich ziehen kann. Es kann vermutet werden, dass das EU-Recht nicht sensibel genug für die Nützlichkeit dezentraler Gestaltungskompetenz ist, so dass ökonomisch zum Teil durchaus rechtfertigbare Wirtschaftsförderungsprojekte mit dem Verdacht der Europarechtswidrigkeit belegt und unterbunden werden[4]. Zumindest theoretisch können dezentrale Wirtschaftsförderungsaktivitäten zu einer verbesserten Faktorallokation im Raum beitragen.

2.1 Rechtsunsicherheit und Intransparenz

Durch Rechtsunsicherheit der Teilnehmer auf Standortmärkten werden Investitionen an Standorte gelenkt, an denen sie zum Teil irreversibel sind[5], obwohl sie nach Rücknahme der Verpflichtungen der subventionsgewährenden Jurisdiktion nicht die erwartete Rendite eintragen. Auch ist denkbar, dass ein Eingreifen der Beihilfenkontrolle Jurisdiktionen Strafen aufbürdet, die die Wirtschaftsförderungsaktivität im Nachhinein als Verlustprojekt aus Standort-

---

lienischer Sportvereine durch großzügige Abschreibungsgestaltungsspielräume beinhaltet. Vgl. hierzu ausführlicher Steinrücken und Jaenichen (2004a).

[3] Unter Auflagen verstehen wir Einschränkungen der finanzwirtschaftlichen Gestaltungsfreiheit nach Art. 87/I EGV, wie die Forderung, dass eine Maßnahme keinen selektiven Begünstigungseffekt bewirken oder den innergemeinschaftlichen Handel nicht beeinflussen darf (Beihilfenverbot).

[4] Vgl. Steinrücken und Jaenichen (2002) sowie Steinrücken und Jaenichen (2004).

sicht erscheinen lässt. Daraus, dass Subventionsmittel zurückgezahlt werden müssen, ergibt sich kurzfristig kein allokatives Problem. Antizipieren Investoren fürderhin jedoch eine solche finanzpolitische Praxis, verlieren Subventionen ihre Wirksamkeit als Signale sozialer Günstigkeit einer Standortentscheidung. Die Möglichkeit der europäischen Ebene mitgliedstaatliche Wirtschaftsförderungsmaßnahmen ex post zu unterbinden, verringert im Ergebnis die Effizienz der räumlichen Allokation von Unternehmen gegenüber einer Situation, in der Zahler und Empfänger von Subventionen sich an ihre gegenseitigen Leistungsversprechen binden können.

Die Existenz einer Subventionskontrolle, die Subventionszahlern und -empfängern Rechtsunsicherheit auferlegt, führt zu weiteren allokativen Ineffizienzen, die sich aus der Anpassung der Wirtschaftsförderpraxis an den rechtlichen Rahmen ergeben[6]: Geht man davon aus, dass privatwirtschaftliches Ringen um diskretionäre staatliche Vorteilsgewährung unter einem Subventionskontrollregime, das öffentlichen wie privaten Akteuren auf dem Standortmarkt Rechtsunsicherheit auferlegt, nicht nur intransparenter, sondern auch transaktionskostenintensiver ist als unter einem Regime, das keine wettbewerbsrechtlichen Auflagen an die Gewährung von Investitionsanreizen aus öffentlicher Hand knüpft, ergeben sich zwei weitere Argumente für die Subventionssteuerlösung: (1) Aus allokativer Sicht führt eine Verminderung der genannten Transaktionskosten zu einer Mehrung potenziell wohlfahrtsfördernder Tauschakte zwischen Subventionsgebern und -empfängern. Gleichwohl wirkt dieser aus Rechtssicherheit gewonnen Reduktion der Transaktionskosten auf dem Standortmarkt der Lenkungseffekt der Steuer entgegen. In der Summe der Effekte erhöht sich jedoch die Rationalität öffentlicher Intervention in die räumliche Faktorallokation. (2) Wenn man der plausiblen Annahme folgt, dass die angesprochenen Transaktionskosten der Vorteilsgewährung durch die Standorte bei rechtlich unzulässigen Subventionen nicht proportional, sondern degressiv zur Investitionshöhe wachsen, wird durch Subventionsverbote der Wettbewerb der Investoren zugunsten größe-

---

[5] Die Höhe der versunkenen Kosten dürfte im Normalfall im Verlaufe langwieriger Beihilfenkontrollverfahren laufend zunehmen, da irreversible standortspezifische Investitionen auch nach der Niederlassungsentscheidung erfolgen.

[6] Natürlich ist Rechtssicherheit kein Ziel per se. Es wäre töricht, einen eindeutig positiven Zusammenhang zwischen Rechtssicherheit und Effizienz zu unterstellen. Eher dürfte ein u-förmiger Zusammenhang plausibel sein, bei dem eine über ein optimales Maß hinausgehende zusätzliche Rechtssicherheit zu Effizienzeinbußen (aufgrund von Starrheit) führt. Wir gehen jedoch davon aus, dass, ausgehend vom gegenwärtigen Ordnungsrahmen, ein Mehr an Rechtssicherheit für die Teilnehmer auf dem Standortmarkt zu effizienteren Ergebnissen des Standortwettbewerbs führen könnte.

rer Projekte verzerrt, was ebenfalls wohlfahrtsschädigend wirken könnte und auch als verteilungspolitisch unerwünscht angesehen würde[7].

Fragwürdige Verteilungswirkungen durch intransparente Wirtschaftsförderung lassen sich auch durch die Anwendung der Logik wiederholter Spiele auf den Untersuchungsgegenstand vermuten: Wirtschaftsförderaktivitäten, die einen preisdiskriminierenden Effekt auf Standortmärkten entfalten, erklären sich möglicherweise dadurch, dass allgemeine Maßnahmen des Standortwettbewerbs mit finanzpolitischen Parametern, wie der allgemeinen Steuerpolitik besser beobachtbar sind und daher zur Signalisierung von Kooperationsbereitschaft gegenüber Konkurrenzstandorten genutzt werden. In wiederholten Spielen können Jurisdiktionen Kooperationsbereitschaft (nicht wettbewerbliche Steuerpreissetzung) dadurch signalisieren, dass sie trotz einer wettbewerblichen Steuerpreissetzung eines Konkurrenzstandortes einen höheren (d.h. kurzfristig nachteiligen) Steuerpreis setzen. Dies führt bei infinitem Zeithorizont zur Auslösung von kooperativer Finanzpolitik beim Konkurrenzstandort. Daher mögen Standorte sich scheuen, eine sichtbare Defektionsstrategie im Bereich der allgemeinen Steuertarifpolitik zu wählen. Die geringere Sichtbarkeit von diskretionärer Abgabenpolitik, die einen preisdiskriminierenden Effekt auf Standortmärkten bewirkt, führt zum Ausweichen auf den Wettbewerbsparameter individuelle Wirtschaftsförderung. Es könnte nun als distributives und eventuell auch als allokatives Problem angesehen werden, dass Wirtschaftsförderungsaktivitäten aus genanntem Grund wenig transparente Maßnahmen hervorbringen. Das Signalisieren von Kooperationsbereitschaft wird dadurch erheblich erschwert. Eine zentrale Subventionskontrolle (Beihilfenaufsicht), die den Jurisdiktionen einen zusätzlichen Verschleierungsanreiz liefert, ist aus dieser Sicht nicht im Interesse von Trägern immobiler Produktionsfaktoren, die potenzielle Profiteure einer Kollusion auf Standortmärkten sind. Schließlich erhöht sich aus genannten Gründen die Wahrscheinlichkeit kooperativer Finanzpolitik dann, wenn Wirtschaftsförderaktivitäten gut sichtbar sind, was durch Rechtssicherheit dezentraler Regierungen qua Subventionssteuer tendenziell unterstützt würde. Kooperative Finanzpolitik bewirkt nun, dass Träger mobiler Produktionsfaktoren einen Teil ihrer Rente durch den produktiven Input öffentlichen Kapitals zugunsten weniger verhandlungsstarker Gruppen in Form von Steuerzahlungen abgeben müssen. In der Diskussion um das Pro und Kontra einer Subventionssteuer muss der Aspekt höherer Transparenz durch mehr Rechtssicherheit auch daher gewürdigt

[7] Dieser Wettbewerbsvorteil größerer Investitionsprojekte aufgrund der angesprochenen Transaktionskostendegression wird möglicherweise durch eine höhere öffentliche Aufmerksamkeit und eine mithin höhere Entdeckungswahrscheinlichkeit für versteckte Ansiedlungsförderung kompensiert.

werden, weil er durch die Überlegungen zur Logik wiederholter Spiele deutlich an Relevanz gewinnt.

2.2 Einwände aus Sicht der Marktversagenstheorie

So wie in der Rechtswissenschaft mit dem Argument der Daseinsvorsorge ein Legitimationsansatz für die Intervention dezentraler Einheiten eines Föderalstaates in die räumliche Faktorallokation entwickelt wurde, lässt sich auch mit wirtschaftswissenschaftlichen Begründungsansätzen eine Apologie regionalpolitischer Wirtschaftsförderung aufbauen. Diese Begründungsansätze lassen sich meistenteils auf Elemente der Marktversagenstheorie zurückführen. So wird in Abschnitt 3 modellhaft gezeigt, dass der staatliche Eingriff in Gegenwart externer Effekte, die von einem ansiedlungswilligen Unternehmen ausgehen, zu einer Wohlfahrtsmehrung beitragen kann. Solche externen Effekte können beispielsweise von einer unterschiedlichen Wertschätzung für neue Arbeitsplätze, die sich durch die Ansiedlung ergeben, herrühren (Vgl. Bartik [1991,13]). Eine besondere Form ökonomischer Außenwirkungen, die vielleicht nicht hinreichend von den standortnachfragenden Unternehmen internalisiert werden, sind so genannte Agglomerationsexternalitäten, die insbesondere durch die Beiträge von Jacobs (1969) und Krugman (1991) die Debatte um die Wünschbarkeit öffentlicher Intervention in die räumliche Faktorallokation bereichert haben. Bond und Samuelson (1986) sowie - unter besonderer Berücksichtigung ostdeutscher Spezifika der Regionalpolitik - Steinrücken und Jaenichen (2003) weisen darauf hin, dass beim Vorliegen privater Information der Standorte über ihre gebotene Qualität Wirtschaftsförderung zu einer verbesserten Allokation beitragen kann. Demnach kann öffentliche Vorteilsgewährung Signalcharakter haben, wenn Standortqualität ein Erfahrungsgut ist. Eine zwischen den Unternehmen zumindest temporär diskriminierende Steuerpreissetzung kann zu einem Trenngleichgewicht führen und es unterbleiben oder vermindern sich Investitionen an für die unternehmerische Tätigkeit ungünstigen Standorten oder es kommt überhaupt zu Investitionen, die bei Qualitätsunsicherheit der Investoren unterblieben wären. Janeba (2000) weist darauf hin, dass die Möglichkeit von Jurisdiktionen, die gebotene Standortqualität auch nach erfolgter Ansiedlung zu variieren, zu sozial suboptimaler Über- oder Unterinvestition führt. Dieses commitment-Problem lässt sich, wie Doyle und van Wijnbergen (1994) zeigen, mit Mitteln, die wir unter Wirtschaftsförderung subsumieren würden („tax holidays“) beheben. Wirtschaftsförderung könnte auch mit dem Ziel einer Anhebung der Wettbewerbsintensität betrieben werden. So könnte analog zum Lehrbuchbeispiel Airbus/Boeing die Monopolmacht eines ausländischen Unternehmens durch eine Steuerpreisabsenkung für heimische Konkurrenten qua Subventionierung, die den Verdacht verbo-

tener Beihilfeaktivität auf sich lenkte, gemildert werden. Miyagiwa und Ohno (2004) vermuten, dass eine Stärkung des Wettbewerbs unter bestimmten Umständen sogar durch eine temporäre steuerliche Begünstigung des den Markt bisher beherrschenden Unternehmens gelingen kann.

Davies (2000) weist darauf hin, dass die Existenz positiver interjurisdiktioneller Externalitäten bei Abwesenheit jurisdiktionellen Wettbewerbs zwischen den dezentralen Einheiten eines Föderalstaates eine zentralstaatliche Subvention zur Annäherung an das soziale Optimum erforderlich machen könnte. Wettbewerb mit unternehmensspezifischen Investitionsanreizen reduziert nun die Notwendigkeit zentralstaatlicher Subventionsaktivität.

Black and Hoyt (1989) zeigen, dass zwischen einzelnen Unternehmen diskriminierende Steuerpreissetzung eine Folge unterschiedlicher Auslastung des öffentlich bereitgestellten Dienstleistungsbündels sein kann. Fallende Durchschnittskosten der Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur und unterschiedliche Auslastung derselben an verschiedenen Standorten lässt dezentral betriebene Wirtschaftsförderung als wünschenswert erscheinen, um den zwischen den Standorten differierenden Rückgang der Durchschnittskosten der Bereitstellung öffentlicher Güter (und damit der durchschnittlichen Abgabenlast der Altsassen) durch eine Neuansiedlung zu signalisieren[8]. Da Jurisdiktionen den Untenehmen mit ihrem Dienstleistungsbündel ein „take-it-or-leave-it“-Angebot machen, dessen diskriminierende Bereitstellung in weiten Bereichen unmöglich ist, kann Investitionsförderung ein Ersatzinstrument sein, die Wirkung zusätzlicher Standortnachfrage auf die Durchschnittskosten der Bereitstellung von Infrastruktur zu kommunizieren[9].

2.3 Winners Curse und Förderhöchstgrenzen

Die Frage, ob Wirtschaftsförderung ein Nullsummenspiel sei und außer regionaler Umverteilung keinerlei positive Wirkungen zu erwarten seien, wird derzeit vor allem mit Blick auf die Gefahren des Staatsversagens beantwortet. Demnach scheitert die theoretisch durchaus zu begrüßende Gestaltungskompetenz dezentraler staatlicher Autoritäten an einer Art Fluch des Gewinners. In der Bietdynamik der Standortkonkurrenz zahlen Standorte Subventionen oder

[8] Möglicherweise lassen sich auch mit diesem (Effizienz-)Argument Regionalbeihilfen in den ostdeutschen Bundesländern rechtfertigen, da nach der Wiedervereinigung im Bereich verschiedener öffentlicher Infrastrukturbereiche (insbesondere kommunale Wasserversorgung) Überkapazitäten geschaffen wurden, was bei gegenwärtig rückläufiger Bevölkerung das Problem der Ausgabenremanenz öffentlicher Haushalte verschärft.

reduzieren ihren Steuerpreis für einzelne Unternehmen auf ein Dumpingniveau, das sozial suboptimal sei[10]. Gerade in Gegenwart hochunsicherer Zukunftsaussichten der geförderten Investitionsprojekte verstärkt sich die Gefahr eines Winners Curse[11]. Die Beihilfenkontrolle liefert mit dem ergänzenden Instrument der Förderhöchstgrenzen keinen Mechanismus, ein exzessives Bieten zu bremsen. Förderhöchstgrenzen verhindern eine Winners-Curse-Lösung zwar, wenn sie unterbinden, dass ein Standort mehr als seine Rente aus den externen Wirkungen einer Unternehmensniederlassung im Bietgefecht offeriert. Gleichzeitig beschränken Förderhöchstgrenzen jedoch die Möglichkeit dezentraler finanzpolitischer Steuerung der räumlichen Faktorallokation. Die ungünstigen Allokationswirkungen von Förderhöchstgrenzen werden in Abschnitt 3.3 eingehender besprochen.

Die gegenwärtige Ausgestaltung des europäischen Beihilfenregimes verleitet die Standorte bei vielen Investitionsprojekten zu einem einheitlichen Ausschöpfen der Förderhöchstgrenzen[12]. Förderhöchstgrenzen wirken wie fokale Punkte, die Erwartungen und Verhalten der Standorte koordinieren und vereinheitlichen. Schelling charakterisiert die Focal-Point-Lösung unter anderem dadurch, dass sie „[…] small concessions less likely than large ones […]“ macht, was oft damit zusammenhängt, dass sich eine Focal-Point-Lösung durchsetzt, wenn sie als Ergebnis exakt und nicht nur approximativ vorhersehbar ist. (Schelling [1980:111]). Genau diese Bedingung für eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, dass interjurisdiktioneller Wettbewerb zu einer Focal-Point-Lösung und damit zu überzogenen Konzessionen (zu hohe Subventionen) führt, scheint durch die Gegenwart von Förderhöchstgrenzen gegeben. Förderhöchstgrenzen koordinieren in konvergenzfördernder Weise die Erwartungen über die Strategiewahl von Konkurrenten auf dem Standortmarkt. Sie fungieren sozusagen als Gravitationszentrum für die Strategiewahl und vermögen daher den Umfang von Wirtschaftsförderung tendenziell zu steigern.

---

[9] “[…] for most public services discriminatory provision is costly if not impossible. Thus the city cannot target public services directly to the firm or its workers - something it can do with a direct payment.” Black und Hoyt (1989; 1254).

[10] „They [local governments] overbid because they have imperfect information about the firm, and because politics matter at least as much as economics. For the efficiency claim to hold, governments would offer incentives only up until their marginal value to the community. But it is clear, empirically, that governments do not know what the marginal value is, much less try to hold themselves to it.” Buchholz (1999:1). Vernon (1971) sowie Kiymaz et al. (2000) weisen darauf hin, dass die Gestaltung des effektiven Steuerpreises aus Unkenntnis über die eigene Standortqualität zu niedrig sein mag.

[11] Die Vielzahl gescheiterter Wirtschaftsförderungsprojekte scheint die Vermutung eines Winners Curse zu bestätigen.

[12] Förderhöchstgrenzen können in Abhängigkeit von Investitionssumme, Branche, Region oder Dringlichkeit variieren. Für Investitionszulagen in den neuen Bundesländern ist der (aus allen öffentlichen Förderprogrammen) kumulierte staatliche Anteil auf 35 Prozent begrenzt. Vgl. Entscheidung der Kommission vom 2.4.2003 in N 641/2002 (ABl. C 186 vom 6.8.2003, S. 18).

Daneben können Förderhöchstgrenzen wie Mindestpreise für das Leistungsbündel einer Gebietskörperschaft wirken, wenn dieser steuerliche Gesetzgebungshoheit weitgehend entzogen ist. Ein durchaus zu begrüßender Standortwettbewerb, in dessen Ergebnis Direktinvestitionen an jene Raumpunkte gelenkt werden, an denen ihre soziale Grenzproduktivität maximal ist, unterbleibt oder wird erschwert, wenn eine Subventionsaufsicht existiert, die Preiswettbewerb behindert[13]. Genau dies bewirkt jedoch die zentrale Festlegung und Überwachung von Zuschussgrenzen.

Das grundlegende politische Problem, weshalb der Abbau von Subventionen so langsam voranschreitet, liegt unserer Ansicht nach in folgendem Aspekt begründet: Es wird zumeist nur das vollkommene Verbot oder die komplette Abschaffung von Subventionen diskutiert. Auch die EU-Beihilfenkontrolle kennt nur diese Schwarz-Weiß-Sicht. Entweder wurden Beihilfen zu Unrecht gewährt, dann müssen die Beiträge zurückgezahlt werden. Oder die Zahlungen waren rechtens, dann kann sie der Zuwendungsempfänger behalten. Rückforderungen von zu Unrecht gezahlten Subventionen verlaufen zudem oft ins Leere, da die Unternehmen nicht mehr bestehen, oder bei Zahlung der zurückgeforderten Beträge die Unternehmen Konkurs anmelden müssen. Dies zeigt, dass eine ex post Subventionskontrolle schwierig ist. Es besteht Bedarf an einem Mechanismus, der staatliche Institutionen schon bei der Vergabe von Fördergeldern (ex ante) dazu anhält, verstärkt die Förderwürdigkeit des jeweiligen Unternehmens zu hinterfragen. Einen Mechanismus, der diese Leistung verspricht, stellen wir in Abschnitt 4 vor. Zunächst sei als Referenz für die späteren Erörterungen das Wirken staatlicher Beeinflussung der Standortwahl in einem einfachen Modell dargestellt.

3 Zum Einfluss von Subventionen auf Standortentscheidungen - eine Modellbetrachtung

In Anlehnung an Steinrücken und Jaenichen (2002) betrachten wir zwei Standorte A und B, die beide für die Ansiedlung eines Unternehmens in Frage kommen. Ein Problem für die Effizienz der Standortentscheidung des Unternehmens und - über die Modellwelt hinausblickend - für die Effizienz der räumlichen Allokation von Produktionsfaktoren ergibt sich aus der Existenz technologischer externer Effekte, die an den Standorten in unterschiedlicher Höhe anfallen mögen und vom Unternehmen bei seiner Investitionsentscheidung nicht hinreichend berücksichtigt werden. Bei Ansiedlung des Unternehmens kalkulieren die Altsassen mit einem

[13] Mit der De-Minimis-Regel behalten dezentrale Gebietskörperschaften im Bereich kleinerer Projekte und Programme Gestaltungshoheit. Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 368/13.

Barwert der externen Effekte am Standort *A* in Höhe von a und am Standort *B* in Höhe von b, wobei $a > b$ gelten soll. Um ein einfaches Beispiel für einen möglichen Internalisierungsvorgang zu skizzieren sei im folgenden davon ausgegangen, dass die Standorte ein Grundstück zur Ansiedlung unter dem Marktpreis anbieten können und dem Unternehmen so einen beihilfeähnlichen geldwerten Vorteil verschaffen können. Zunächst sei jedoch die Situation eines strengen Beihilferegimes als Benchmark dargestellt.

3.1 Investitionsentscheidung ohne Subventionen

In einer Welt, in der das Instrument der Subventionen von den Gebietskörperschaften nicht genutzt werden darf, werden die relevanten Flächen an den beiden Standorten zu Marktpreisen angeboten. Die Rückflüsse für das Unternehmen sind an beiden Standorten identisch. Der Kapitalwert der Investition (Π) - als einziger Entscheidungsparameter des Unternehmens - hängt unter diesen Annahmen allein vom Bodenpreis des jeweiligen Standortes ab. Ist dieser Bodenpreis an beiden Standorten gleich, so ist das Unternehmen indifferent zwischen einer Investition am Standort *A* oder *B*. Sofern $\Pi > 0$ ist, wird das Unternehmen in dieser Situation mit der Wahrscheinlichkeit ρ am Standort *A* investieren und mit der Wahrscheinlichkeit $(1-\rho)$ am Standort *B*, mit $\rho \in [0,1]$. Das Unternehmen erzielt mithin einen Gewinn in Höhe von Π. Mit der Wahrscheinlichkeit ρ erzielt die Gebietskörperschaft *A* einen Nutzenzuwachs in Höhe von *a*. Die Gebietskörperschaft *B* erzielt mit der Wahrscheinlichkeit $(1-\rho)$ einen Nutzenzuwachs in Höhe von *b*. Der Bodenpreis wird zwischen dem Unternehmen und der jeweiligen Gebietskörperschaft nur umverteilt, so dass er in der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsbetrachtung nicht auftaucht. Der Erwartungswert der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt durch die Ansiedlung des Unternehmens ergibt sich als:

$$WF = \rho a + (1-\rho)b + \Pi$$

In einer Welt ohne Subventionen können die Standorte ihre unterschiedlichen Präferenzausprägungen bezüglich der Bewertung der externen Effekte dem Unternehmen nicht signalisieren. Mithin hat die Ansiedlung eines Direktinvestors den Charakter eines zufälligen Geschenkes an die betroffene Region.

3.2 Die Investitionsentscheidung in einer Welt mit Subventionen

Wie gestaltet sich die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt, wenn die Gebietskörperschaften über das wirtschaftspolitische Instrument der Subventionen verfügen können? Unterstellen wir, dass die Gebietskörperschaften aus ihrem eigenen Haushalt Subventionen an das Unternehmen zahlen können und durch diese Geldleistungen die Rückflüsse, die das Unternehmen aus der Investition erwartet, positiv beeinflussen kann[14]. Dabei sollen die Subventionen als unternehmensindividuell gestaltbare Verringerungen des allgemeinen an beiden Standorten geltenden Steuerpreises verstanden werden. Wie hoch ist die Subvention, die die Standorte *A* und *B* maximal zu zahlen bereit? Da die Bürger des Standortes *A* Rückflüsse in Höhe von *a* durch die Ansiedlung des Unternehmens erwarten, werden sie maximal eine Subvention in Höhe von $s_A \leq a$ zahlen, die Bürger des Standortes *B* hingegen $s_B \leq b$. Aufgrund der Annahme, dass $a > b$ ergibt sich, dass $s_A > s_B$. Da annahmegemäß der Bodenpreis an beiden Standorten identisch ist, wird sich das Unternehmen an jenem Standort ansiedeln, wo die Subventionsleistung am größten ist. Unterstellen wir, dass die beiden Standorte in einen Bertrand-Preiswettbewerb treten, so wird sich jener Standort durchsetzen der die höhere Subventionsleistung aufbringen kann, jener Standort also, der die größeren positiven externen Effekte aus der Ansiedlung des Unternehmens erwartet. In unserem Fall trifft dies für den Standort *A* zu. Dieser Standort wird bei einem solchen Bertrand-Wettbewerb eine Subvention leisten, die marginal über der des anderen Standorts liegt und damit die Ansiedlung des Unternehmens induzieren[15]. Da sowohl der Preis als auch die gezahlte Subvention nur eine Umverteilung zwischen den Gebietskörperschaften und dem Unternehmen darstellt, ergibt sich der Erwartungswert der gesellschaftlichen Wohlfahrt als:

$$WF_S = a + \Pi$$

Ist der Einsatz von Subventionen erlaubt, so ist den Gebietskörperschaften die Möglichkeit gegeben, ihre unterschiedlichen Präferenzen hinsichtlich der Unternehmensansiedlung zum

[14] In unserer Betrachtung ist der durch die Subvention bestimmte effektive Steuerpreis der Einfachheit halber einziger Standortwettbewerbsparameter. Ein Modell eines Wettbewerbs anhand der Parameter Steuerpreis und Preis der Umweltnutzung findet sich bei Oates und Schwab (1988). Jullien, Rychien und Soubeyran (2000) diskutieren die Wirkungen von Infrastrukturinvestitionen und finanzieller Ansiedlungsförderung auf die Ergebnisse jurisdiktionellen Wettbewerbs.

[15] Die Ansiedlungsprämien können auch den Charakter von Wegzugsprämien annehmen, sofern *a* bzw. *b* kleiner als Null sind. Unterstellt man einen perfekten Kapitalmarkt, so führen Unterschiede in der Ressourcenausstattung der Standorte nicht zu einer Verzerrung des Wettbewerbs zwischen den beiden Standorten.

Ausdruck zu bringen. Was ergibt sich nun aus einem Vergleich der Wohlfahrt beider Welten? Die nachfolgenden Gleichungen stellen beide Zustände gegenüber.

$$\Delta WF = WF_S - WF$$

$$\Delta WF = (a + \Pi) - (\rho a + (1 - \rho)b + \Pi)$$

$$\Delta WF = (1 - \rho)(a - b)$$

Für alle $\rho < 1$ ist aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive der Zustand der Freiheit zur Disposition über die Subventionsvergabe einer Situation ohne Subventionen vorzuziehen, da hiermit die einzelnen Gebietskörperschaften ihre Präferenzen hinsichtlich der Unternehmensansiedlung signalisieren können. Durch diesen Instrumenteneinsatz wird Information über die Nützlichkeit der Investitionstätigkeit generiert, welche das Unternehmen sonst nicht zu berücksichtigen imstande wäre. Einzig, wenn $\rho = 1$, d.h. wenn die Wahrscheinlichkeit sehr hoch ist, dass die Investition ohnehin am Standort *A* erfolgt, ergibt sich keine positive Wohlfahrtswirkung. Wohlfahrtsverluste durch den Einsatz von Subventionen treten im hier skizzierten Szenario nicht auf[16], da letzten Endes nur ein „Kauf“ von Nettoexternalitäten stattfindet (Internalisierung). Dieser „Kauf“ kann - wie bereits oben erwähnt - auch in Gestalt der Gewährung von Wegzugsprämien stattfinden. Dann führt der Wettbewerbsprozess zu einer Reallokation der Unternehmen in deren Ergebnis diejenigen Unternehmen, deren Tätigkeit mit besonders negativen Außenwirkungen verbunden ist, sich an den Standorten mit geringer Zahlungsbereitschaft für Wegzug ansiedeln. Diese Standorte zeichnen sich durch eine Geringschätzung der negativen Außenwirkungen (z. B. niedrige Bewertung von Umweltqualität) oder hohe Bedürftigkeit für die vom Unternehmen generierten positiven Außenwirkungen aus. Das Ergebnis der vorgestellten Bietdynamik zweier Standorte, das zu der Aussage führt, dass Wirtschaftsförderung lokaler Autoritäten ungünstigstenfalls ein Nullsummenspiel sei, die soziale Effizienz der räumlichen Allokation von Produktionsfaktoren jedoch durchaus zu erhöhen vermag, deckt sich mit den Schlussfolgerungen von Black und Hoyt (1989, S. 1253)[17]. Wie bei den genannten Autoren ist seine Gültigkeit jedoch an eine hohe Informationsbasis bei

[16] Sofern der Subventionsbetrag nicht über eine Kopfsteuer finanziert wird, treten Wohlfahrtsverluste bei der Erlangung des Steueraufkommens auf. Dies wird jedoch vernachlässigt.

[17] Black und Hoyt (1989) untersuchen die Wohlfahrtswirkungen eines Standortwettbewerbs um eine industrielle Ansiedlung unter der Annahme differierender sozialer Günstigkeit der Niederlassung an den Standorten und fallender Durchschnittskosten der Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur.

Standortanbietern und -nachfragern gebunden. Diese müssen nämlich genaue Kenntnis von der Vorteilhaftigkeit der Ansiedlung besitzen.

3.3 Investitionsentscheidung in Gegenwart von Förderhöchstgrenzen

Wiederum sei es den Standorten erlaubt, Ansiedlungspolitik qua individueller Subventionierung ansiedlungswilliger Unternehmen zu betreiben. In Entsprechung zum gegenwärtigen europäischen Beihilferegime sei die Existenz von Förderhöchstsätzen[18] angenommen. Diese deckeln die Investitionszulage durch die öffentliche Hand als maximalen Prozentsatz ($s_{\max}$) der Investitionssumme. Hinsichtlich der Wirkung einer solchen Deckelung lassen sich zwei Fälle unterscheiden. Zum einen ist denkbar, dass die Förderhöchstgrenze höher als die maximalen Zahlungsbereitschaften der Standorte bemessen ist ($s_{\max} > a \cup b$). Die Förderhöchstgrenze entfaltet hier nur dann eine Wirkung, wenn die Standorte in selbstschädigender Weise Subventionen in einem Umfang vergeben, der durch die externen Wirkungen des Investitionsprojekts nicht gerechtfertigt ist ($s_A > a$ bzw. $s_B > b$). In diesem Fall kann $s_{\max}$ als eine Grenze für irrationale Wirtschaftspolitik und Umverteilung angesehen werden.

Interessant ist aber auch der Fall, in dem die Förderhöchstgrenze die Subventionszahlungen auf ein Niveau begrenzt, dass unter den externen Wirkungen liegt und eine vollständige Internalisierung verhindert. In dieser Situation ist $s_{\max} < a \cup b$. In diesem Fall ist es möglich, dass trotz beiderseitigen Werbens der Standorte die Ansiedlung am sozial ungünstigeren Standort erfolgt. Unterschiede in den externen Wirkungen und Zahlungsbereitschaften der Standorte können in dieser Ausgestaltung der Subventionskontrolle möglicherweise nicht zum Ausdruck gebracht werden. Letztlich kann es - trotz massiver Beihilfengewährung - wiederum vom Zufall abhängen, ob eine Ansiedlung am wohlfahrtsoptimalen Standort erfolgt. Gerade in den neuen Bundesländern ist zu beobachten, dass bei ansiedlungspolitischen Entscheidungen die maximalen und an allen Standorten gleichen Förderhöchstsätze ausgeschöpft werden (vgl. Abschnitt 2.3) und es wiederum von weichen Standortfaktoren oder zufälligen Ereignissen abhängt, wo die Ansiedlung erfolgt[19]. Die zu Beginn dieses Abschnitts vorgeführten positiven

---

[18] Förderhöchstgrenzen gelten im Bereich der Ausnahmen vom generellen Beihilfenverbot. Sie haben zwar nicht den Rang EG-vertraglicher Regeln, werden jedoch nach herrschender Judikatur des EuGH von diesem als verbindlich angesehen.

[19] Die Argumentation verdeutlicht auch folgendes Zigarettengleichnis: Anstatt Zigaretten durch Steuern zu verteuern, könnte man einem Raucher auch eine maximale Tagesdosis vorschreiben, wodurch trivialerweise Wohlfahrtsverluste bei passionierten Rauchern entstehen. Diese Vorgehensweise entspräche den Förderhöchstgrenzen im Text. Während die Besteuerung von Zigaretten oder anderen Drogen allerdings auch durch

Wirkungen des Standortwettbewerbs auf das Allokationsergebnis kämen nicht zum tragen. Daneben können Förderhöchstgrenzen aus politökonomischer oder systemtheoretischer Sicht kritisiert werden. Die zentrale Festlegung der Ausnahmebereiche (Art. 87, 2 und 3 EGV), in denen dezentrale staatliche Gliederungseinheiten Investitionsförderung über den öffentlichen Haushalt betreiben können, kann als Ergebnis eines politischen Verhandlungsprozesses interpretiert werden, der bei der Rechtsfindung anfällig für die Einflussnahme von Partikularinteressen ist. Die Abgrenzung der Ausnahmebereiche ist also ein potentielles Einfalltor für politische Willkür

Die staatliche Unterstützung von Direktinvestitionen an einem Standort hat verschiedene in einem engeren Sinne betriebswirtschaftliche Konsequenzen für die Subventionsempfänger: Neben dem Effekt, dass ein Investitionsprojekt an Rentabilität gewinnt, eventuell sogar erst über eine Rentabilitätsschwelle, ab der die Investition lohnt, gehoben wird, lässt sich die Subventionswirkung in verschiedene andere ökonomische Wirkungen übersetzen und zerlegen. Sie kann als Risikoübernahme durch eine zahlende Gebietskörperschaft, als eine Reduktion der Kapazitätskosten, als Beeinflussung eines bestimmten Faktoreinsatzverhältnisses (z.B. Lohnkostenminderung) und als eine Reduktion der Mobilitätskosten eines Unternehmens[20] interpretiert werden. Der letztere Effekt ist im Unterschied zu den erstgenannten ökonomischen Wirkungen, die sich als Folge einer gedanklichen oder aus einer Verwendungsauflage[21] abgeleiteten Zuordnung ergeben, ein allfälliger. Dies bedeutet, dass mit zunehmender staatlicher Einflussnahme auf Standortentscheidungen die Wanderungskosten für Unternehmen tendenziell sinken. Dies gilt vor allem dann, wenn selbst vermeintliche Niedriglohnstandorte Ansiedlungshilfen gewähren, Niederlassungssubventionen sozusagen zum omnipräsenten wirtschaftspolitischen Instrument werden. Eine Abschätzung der sozialen Wünschbarkeit zunehmender Unternehmensmobilität ist schwierig. Zum einen könnte es als sozial ineffizient angesehen werden, wenn häufigere Unternehmensumzüge zu komplementären Wanderungen der Träger des Produktionsfaktors Arbeit führen. Auch könnte zunehmende Mobilität in einer Unterversorgung mit öffentlichen Gütern ihre Konsequenz haben, wenn Teile der Steuerbasis

externe Effekte zu rechtfertigen ist, liegt eine solche externe Wirkung im Fall des Gegenstandes einer Subventionssteuer nicht auf der Hand. Daher scheint die Analogie zur Renn-, Wett- und Lotteriesteuer plausibler. Hier wird ein ökonomisch selbstschädigendes Konsumverhalten besteuert. Während bei Glücksspielen der Entscheider sich selbst schädigt (die möglichen Konsequenzen sind wohl nirgends eindrücklicher beschrieben als in der Schnitzler-Erzählung „Spiel im Morgengrauen“) ist bei den Agenten, die Aktivitäten des jurisdiktionellen Wettbewerbs ausüben, keine direkte Selbstschädigung zu erwarten. Ein die Konsequenzen von Fehlentscheidungen verstärkender Mechanismus scheint in diesem Bereich daher besonders nützlich.

[20] Bartik, 1991, S. 104 spricht im Zusammenhang mit lokaler Wirtschaftsförderung von “mobility subsidies”.

mobilitätsbedingt im politischen Prozess sehr verhandlungsstark repräsentiert sind. Andererseits hat eine subventionsinduzierte Anhebung der Faktormobilität auch begrüßenswerte Effekte. Mobilere Unternehmen könnten komplemetäre Arbeitskräftemobilität auch ersetzen, wenn neue Direktinvestitionen leichter dorthin gelangen, wo Arbeitnehmer aufgrund wirtschaftsstruktureller Umbrüche in größerem Maße freigestellt werden. Eine solche regionenspezifische Investitionsbezuschussung ist ein gängiges Instrument regionaler Wirtschaftspolitik. Sollte die häufig zu vernehmende Klage über ein Zuviel an Subventionstätigkeit berechtigt sein, stellt sich die oben formulierte Frage nach einer Beschränkung zu hoher Realkapitalmobilität. Auf der Suche nach einem geeigneten Instrument zu Einschränkung zu rascher Sachkapitalrelokationen im Raum bedient sich dieser Beitrag der Analogie der Tobin-Steuer. Die Tobin-Steuer wurde Mitte der siebziger Jahre als Antwort auf das vermeintliche Problem überschießender Mobilität von Finanzkapital (Portfoliokapital) ersonnen. Dabei sollte die Finanzbewegung bzw. das ihr zugrunde liegende Devisengeschäft selbst zum steuerlichen Anknüpfungspunkt (Bemessungsgrundlage) erklärt werden. Dieser Vorschlag scheiterte jedoch auch wegen der Unmöglichkeit einer weltweiten Durchsetzung einer solchen Devisentransaktionssteuer. Im Folgenden soll nun in Fortführung des Grundgedankens der Tobin-Steuer diskutiert werden, welche Wirkungen eine Besteuerung der Anreize für Kapitalrelokationen hat. Wir diskutieren dabei jedoch keine Steuer auf Unternehmensumzüge oder die Bildung extranationaler Dependencen, sondern eine Steuer auf die Mobilitätskosten reduzierende Ansiedlungssubventionen. Eine logische Erweiterung dieses Vorschlags in den Bereich der Mobilität von Beteiligungskapital erfordert eine Besteuerbarkeit öffentlicher Anreize zur Beherbergung von Beteiligungskapital. Eine solche Maßnahme könnte dann gerechtfertigt sein, wenn, wie im Bereich der Ansiedlungsprämien, eine Übernutzung dieses Instruments wahrscheinlich ist, so dass nicht alle Finanzkapitalrelokationen wohlfahrtstheoretisch zu rechtfertigen sind, wie es auch Tobin bezweifelt. Obwohl eine solche ineffiziente staatliche Intervention in Finanzkapitalströme sehr wahrscheinlich ist (Schlupflochdiskussion) dürfte die Besteuerbarkeit der Maßnahmen wesentlich schwieriger sein als im Falle der Wirtschaftsförderung mit Direktinvestoren als deren Destinatar. Die folgenden Ausführungen beziehen sich daher auf die Besteuerung von klassischer Wirtschaftsförderung bzw. Ansiedlungsförderung.

---

[21] Verwendungsauflagen können für ein Wirtschaftsförderprojekt zwar formale Bindung entfalten. So kann die Verwendung von Zuschüssen für Lohnkosten, Fabrikhallen oder als Sicherheit expressis verbis in einem Subventionsvertrag vorgesehen sein. Die effektive Verwendung (Inzidenz) ist hingegen nicht beobachtbar.

4 Wirkung einer Subventionssteuer auf den Standortwettbewerb

Nachdem wir bereits in Abschnitt 2 zeigen konnten, dass die Beschneidung dezentraler finanzpolitischer Gestaltungskompetenz qua Beihilfenkontrolle einer effizienten räumlichen Faktorallokation im Wege steht, dürfte mit Abschnitt 3 klar geworden sein, dass das gegenwärtige EU-Beihilferecht zu interventionistisch angelegt ist, um des dargestellten Marktmechanismus Wirksamkeit unangetastet zu lassen. Gleichzeitig findet sich in der Literatur regelmäßig der Einwand, dass regionale Wirtschaftsförderung ein Null- oder Negativsummenspiel sei, weil es den Teilnehmern am Standortwettbewerb an der für das Abschätzen der externen Effekte erforderlichen Rationalität gebricht. Wirtschaftsförderung stützt sich demnach auf angemaßtes Wissen der Standorte über die Nützlichkeit potentieller Investitionsvorhaben. Wie lässt sich nun der Widerspruch zwischen den angesprochenen Vorteilen freier Subventionsvergabe und den Problemen unangemessenen Gebrauchs von Subventionen durch dezentrale Autoritäten auflösen?

4.1 Ansätze zur Bekämpfung übermäßiger Subventionsvergabe

Wie wir feststellen konnten neigen lokale oder regionale Autoritäten zu übermäßigem Gebrauch so genannter ansiedlungspolitischer Maßnahmen. Es bieten sich nun verschiedene Interventionsinstrumente, um ein über das sozial optimale Niveau hinausgehendes Maß an Ansiedlungspolitik einzuschränken. Diese Instrumente unterscheiden sich nach dem Grad der Freiheit, die den dezentralen Akteuren verbleibt, und seien hier beginnend mit sehr geringer Interventionsintensität aufgezählt:

(1) Informationspolitik: Wenn lokale oder regionale Autoritäten kostspielige Ansiedlungsmaßnahmen beschließen, weil sie einer Kostenillusion erliegen, da sie den Nutzen über- oder die Kosten unterschätzen, könnte die Zentralregierung ruinösem Wettbewerb um Direktinvestitionen durch Informationskampagnen begegnen, die Aufklärung über gescheiterte standortpolitische Initiativen (z. B. so genannte Kathedralen in der Wüste[22]) bereithalten.

[22] Als Beispiel für eine solche Wüstenkathedrale wird gern das Engagement des Bundeslandes Brandenburg für die Cargolifter AG oder den Lausitzring herangezogen. Der Begriff stammt übrigens aus dem Italienischen (catedrale nel deserto), und bezeichnete ursprünglich gescheiterte regionalpolitische Initiativen zur Linderung des Mezzogiorno-Problems in Italien.

(2) Subventionssteuer: Standorte dürfen Subventionen in beliebiger Höhe gewähren, wenn sie eine Steuer deren Bemessungsgrundlage die Subventionshöhe[23] ist, leisten. Es bestehen Anreize zur genaueren Abschätzung der positiven Effekte und zu einer verstärkten Erfolgskontrolle der Wirtschaftsfördermaßnahmen.

(3) Subventionskontrolle: Subventionen dürfen nur mit Genehmigung durch die Zentralregierung und bei Einhaltung bestimmter Auflagen bezüglich ihrer Wettbewerbswirkungen oder in politisch festgelegten Ausnahmebereichen gewährt werden (Beihilfenkontrolle nach Art. 87 EGV). Es ergeben sich die in den vorangegangenen Abschnitten angeführten Effizienzminderungen, die die Einschränkung regionaler Eigenverantwortlichkeit und dezentraler finanzpolitischer Gestaltungshoheit bewirkt.

(4) Zentralisierung: Die Zentralregierung entscheidet über jede Subventionsmaßnahme einer Gebietskörperschaft. Es kommt zu keinem jurisdiktionellen Wettbewerb.

Die Aufzählung der Interventionsmöglichkeiten verdeutlicht den bereits angedeuteten Vorteil der hier vorgestellten Subventionssteuer: Sie belässt den dezentralen Akteuren einen wesentlich größeren Gestaltungsspielraum bei gleichzeitig erhöhter Rechtssicherheit. Welche Ergebnisse sind von einem durch dieses Instrument gedämpften Standortwettbewerb zu erwarten?

Im vorliegenden Beitrag werden Subventionssteuern als eine Alternative aufgezeigt, wie man die extensive Vergabe von Subventionen begrenzen kann. Das vorgeschlagene Instrument zeigt Ähnlichkeiten zur allseits bekannten Tobin-Tax[24]. Dabei greifen wir auf eine denkbar simple ökonomische Logik zurück: Ein höherer Preis führt zu einer verminderten Nachfrage, sofern es sich um ein Gut mit normaler Preiselastizität handelt. In diesem Sinne würde eine Steuer auf die Nutzung des Instruments Subvention den Einsatz dieses wirtschaftspolitischen Instruments verteuern und Anreize zu dessen sparsamerer Nutzung setzen. Die Idee läuft darauf hinaus, dass dezentrale Gebietskörperschaften diese Steuer an eine zentrale Ebene entrichten. Der Vorschlag konkretisiert sich in der hier vorgestellten Fassung in einer Steuer, die EU-Mitgliedstaaten oder deren subalterne staatliche Einheiten dazu anhält, für aus ihrem öffentli-

[23] Die Subventionshöhe festzustellen ist normalerweise kein Problem, da hierfür haushaltsrechtliche Publikationsvorschriften existieren. In der Praxis dürfte die Existenz einer Subventionssteuer freilich zu Versuchen der Verschleierung der realen Vorteilsgewährung führen (vgl. Abschnitt 2.1).

[24] Tobin, James (1978). Die Ähnlichkeiten beruhen im Wesentlichen auf zwei Charakteristika, die Tobin- und Subventionssteuer gemeinsam haben: Es handelt sich in beiden Fällen um Lenkungszwecksteuern, die an eine supranationale Autorität entrichtet werden.

chen Haushalt betriebene Investitionsförderung eine Abgabe zu entrichten. Empfänger der Steuerzahlung sollte die EU sein[25]. Der Steuerbetrag T ist abhängig von der öffentlichen Vorteilsgewährung X für das Subventionsprojekt, wobei allgemein gelten soll: $dT / dX > 0$ [26]. Dass etwas überraschende ist dabei, dass der Vorschlag darauf hinausläuft, dass ein staatlicher Akteur einem anderen staatlichen Akteur eine Lenkungssteuer abverlangt. Demnach könnte auch an Subventionen die ihrer äußeren Gestalt nach Steuererleichterungen sind, die Steuerpflicht geknüpft werden. In deutlichem Kontrast zu allen bisher bekannten und praktizierten Transfers zwischen verschiedenen Einheiten eines Föderalstaates haben interjurisdiktionelle Leistungen hier keinen distributiven, sondern einen reinen Allokationszweck, wenngleich, wie noch verdeutlicht wird, gewisse allfällige Distributionswirkungen, die auch von Subventionssteuern verursacht würden, möglicherweise als begrüßenswert angesehen werden. Zunächst stellen wir in Konkretisierung eines der in Abschnitt 2.2 gefundenen Anhaltspunkte für positive Wohlfahrtswirkungen öffentlicher Wirtschaftsförderung die Wirkung von Subventionen im Standortwettbewerb modellhaft dar.

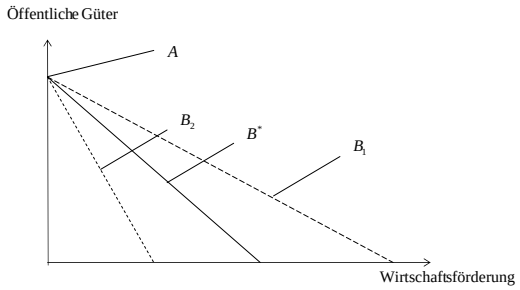
4.2 Wirkungen einer Subventionssteuer auf die Rationalität des Standortwettbewerbs

Unter Verwendung der in Abschnitt 3 eingeführten Nomenklatur lässt sich das Problem staatlicher Beeinflussung der räumlichen Faktorallokation als Situation erfassen, in der $s_B > s_A$, obwohl $a > b$ ist. Diese Situation kann entstehen, wenn Standorte unzureichend Kenntnis über die soziale Nützlichkeit von Wirtschaftsförderungsprojekten haben. Hier könnte eine Unternehmensansiedlung am Standort B erfolgen, obwohl dort die soziale Grenzproduktivität geringer als am Standort A ist (aus Unternehmenssicht sind die Standorte annahmegemäß identisch). In dieser Situation ist die Gesamtwohlfahrt durch die Subventionierung geringer als bei Ansiedlung am sozial günstigeren Standort A. Der Subventionswettlauf verursacht kein allokatives Problem, wenn die Subventionszahlung zu hoch ausfällt, der sozial günstigste Standort dennoch gewählt wird. Diese Situation beschreibt sich als $s_A > a$ und $a > b$. Dann kommt es zu einer Steuerpreissenkung unter ein Niveau, dass durch das quid pro quo zwischen Standortanbieter und -nachfrager gerechtfertigt ist. Dies ist jedoch - zumindest hinsicht-

[25] Es ist denkbar, eine Subventionssteuer so auszugestalten, dass der Steuerbetrag immer nur der nächst höheren gebietskörperschaftlichen Ebene zufließt. Dies ist jedoch aus zumindest zwei Gründen problematisch: Zum einen könnte die Wirtschaftsfördermaßnahme einer Jurisdiktion negative fiskalische Außenwirkungen entfalten, die (geographisch) über die nächst höhere Gebietskörperschaft hinausreichen. Zum anderen scheint es wenig sinnvoll regional differenzierte Steuersätze zuzulassen, da die Steuer selbst keinen zusätzlichen Einfluss auf die räumliche Faktorallokation nehmen soll.

lich der räumlichen Allokationswirkungen des Standortwettbewerbs - ein distributives und kein allokatives Problem. D.h. das Unternehmen wird für eine externe Leistung entlohnt, die es nicht erbringt.

Um die Wirkung einer Subventionssteuer zu verdeutlichen, sei zunächst die Situation einer untergeordneten Gebietskörperschaft näher beschrieben. Das einer solchen Gebietskörperschaft zur Verfügung stehende Budget (B) kann zur Produktion lokaler öffentlicher Güter oder zur Wirtschaftsförderung qua Subventionen eingesetzt werden. Der Punkt A in der nachstehenden Grafik stellt den Fall dar, in dem ein Standort das Budget nur zur Produktion solcher öffentlicher Güter einsetzt, die keine klare Begünstigung eines Unternehmens oder einer Branche darstellen (so genannte allgemeine Maßnahmen) und also vollkommen auf Wirtschaftsförderung verzichtet. Diese Situation kann man als das ordnungspolitische „Ideal“ bezeichnen. Staatliche Institutionen verzichten zur Gänze auf eine lenkende Beeinflussung der Wirtschaftsstruktur.



In der Realität entfernen sich staatliche Institutionen oft weit von dieser Referenzsituation und realisieren Punkte auf der Budgetgeraden. Welche Aufteilung die Gebietskörperschaften zwischen der Produktion öffentlicher Güter und Wirtschaftsförderung wählen, hängt neben den Nutzenwirkungen, die die jeweiligen staatlichen Aktivitäten entfalten, auch von den Preisen der beiden Alternativen ab.

Wir wollen hierbei drei verschiedene Situationen unterscheiden:

(1) B_1 kennzeichnet die Situation, in der ein Standort nur einen Teil der gesamten Subvention an ein Unternehmen trägt. Den restlichen Teil übernimmt eine übergeordnete Gebietskörperschaft. Dieser Fall charakterisiert die derzeitige Subventionsvergabe in der EU, in der - je nach Art des Fördergebiets - eine unterschiedlich starke Beteiligung höherer Ebenen an der

[26] Da es sich beim vorliegenden Beitrag um eine allgemeine Diskussion eines alternativen regionalpolitischen Ordnungsrahmens handelt, sei hier auf die Besprechung der Implikationen konkreter (z. B. nichtlinearer) Steuertarife verzichtet.

Finanzierung der Beihilfe erfolgt. In Anlehnung an die hier eingeführte Nomenklatur müsste man von einer Subventionssubvention sprechen. Auch wenn es nicht Thema dieses Beitrages ist, sei angemerkt, dass EU-Regionalpolitik regelmäßig nicht aus ‚Subventionssubventionen' im durch die Graphik angedeuteten Sinne besteht, sondern in projekt- oder programmgebundenen Zuschüssen. Es könnte nun gefragt werden, ob auch hier effizientere Regionalpolitik betrieben würde, wenn die Vergabe von EU-Mitteln an einen Preismechanismus gekoppelt würde oder zumindest nicht durch zentrale Entscheidungen über die Förderwürdigkeit von Projekten determiniert wäre[27].

(2) B^* repräsentiert die Budgetrestriktion, in der Wirtschaftsförderung vollkommen aus eigenen Haushaltsmitteln erfolgt.

(3) B_2 kennzeichnet die Wirkung einer Subventionssteuer als Instrument zur Verteuerung von Wirtschaftsfördermaßnahmen. Wirtschaftsförderung auferlegt den Gebietskörperschaften hier einen stärkeren Verzicht bei der Bereitstellung öffentlicher Güter als ohne diese bewusste Verteuerung von Ansiedlungspolitik. Diese relative Verteuerung von Wirtschaftsförderung sollte bei normaler Nachfrageelastizität für Ansiedlungs- und Förderprojekte zu einer geringeren staatlichen Einflussnahme auf die räumliche Faktorallokation führen. Die rationalitätssteigernde Wirkung der Steuer beruht auf einem zunächst als ungerecht wahrgenommenen Effekt. Eine Jurisdiktion, die mit ihren Wirtschaftsfördermaßnahmen über ein sozial optimales Niveau hinausgeht, wird doppelt geahndet. Sie verwendet Teile des lokalen Steueraufkommens in suboptimaler Weise, so dass die Wohlfahrt der Standortbevölkerung durch die Subventionierung sinkt. Dafür wird sie vermittels der von der Zentralregierung erhobenen Subventionssteuer auch noch bestraft, so dass sich ein weiterer Nutzenverlust für die Standortbevölkerung ergibt. Das Instrument gemahnt daher an Kindeserziehung, die den Verlust des Lieblingsspielzeugs des Kindes mit einem Stubenarrest bestraft. Im Unterschied zur Bail-out-Erziehung[28] dürfte diese zusätzliche negative Sanktion aber beim Kind (wie bei Lokalregierungen) eine erzieherische Wirkung entfalten.

Die Abbildung verdeutlicht en passant die Wirkung horizontaler Finanzausgleiche auf die Anreize zur Subventionsvergabe. Diese steigen durch die relative Verbilligung von Wirtschaftsförderpolitik, wie die Drehung der Budgetgeraden B* auf B_1 insinuiert, mit zunehmen-

[27] Chernick (1979; 101) weist auf die Möglichkeit hin, dass sich trotz Entscheidungshoheit einer zentralstaatlichen Bürokratie ein marktähnliches Rationierungssystem für die Gewährung von Zuschüssen für Wirtschaftsförderprojekte ergibt, wenn das Ringen um Zuschüsse über steigende komplementäre Leistungen der empfangenden Jurisdiktion geführt wird.

[28] Hier wird bei Verlust des Lieblingsspielzeuges ein Ersatz besorgt bzw. es werden nach Verpuffung von Wirtschaftsförderung in einer Investitionsruine („Kathedrale in der Wüste") neue Fördermittel bereitgestellt.

der Beteiligung anderer Gebietskörperschaften an den lokalen oder regionalen Wirtschaftsförderprojekten. Aus dieser Sicht wird deutlich, dass die Wahrung fiskalischer Äquivalenz (institutionelle Kongruenz) einer der elegantesten Wege zu mehr Rationalität in der Wirtschaftsförderung ist[29].

Subventionen werden auch dazu benutzt, den effektiven Steuerpreis, den ein Unternehmen an einem Standort zu zahlen hat, zu gestalten. Jurisdiktionen sehen sich als Folge des Wettbewerbs um Standortnachfrager zu einer Preisdiskriminierung veranlasst, in deren Ergebnis solchen Unternehmen ein besonders wohlfeiles Steuerpreis-Infrastruktur-Angebot unterbreitet wird, die aufgrund ihrer hohen Mobilität verhandlungsmächtig und daher besonders preissensibel sind. Neben den in Abschnitt 2.2 aufgezählten Gründe für selektive Begünstigung einzelner Unternehmen, die auch aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive überzeugen, ist von einer Preisdiskriminierung zwischen mobilen und immobilen Unternehmen auszugehen, die sich aus der einzelwirtschaftlichen Perspektive eines sich im Ansiedlungswettbewerb befindenden Standortes erklären. Im Ergebnis dieser diskriminierenden Gestaltung der Abgabenlast entrichten die mobileren Unternehmen einen niedrigeren Steuerpreis für das gleiche oder ein besseres Güterbündel[30]. Im letzteren Fall könnte man von einer Produktdifferenzierung der Standorte sprechen. Eine zentral erhobene, an der Subventionshöhe ausgerichtete Steuer zwingt die Standorte zu einer weniger starken Vorteilsgewährung für die mobilen Unternehmen. Damit trüge die Subventionssteuer zur Erhaltung von Spielräumen zur Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip bei, was mit Blick auf die generelle Befürchtung eines globalisierungsbedingten Race-to-the-Bottom als wünschenswerter Effekt aufgefasst werden könnte.

Die Idee, Wirtschaftsförderung im Wege einer Subventionssteuer mit Lenkungscharakter einzudämmen, führt vermittels einfacher Analogiebildungen zu der Frage, ob ähnlich wie in der Umweltpolitik auch im Bereich der Wirtschaftsförderung eine Zertifikatslösung zusätzliche Effizienzspielräume erschlösse. Ein wesentlicher Vorteil einer Zertifikatslösung, der im Um-

---

[29] Gleichwohl sei davor gewarnt, fiskalische Äquivalenz als Voraussetzung für rationalen Standortwettbewerb anzusehen. Wenn es (horizontale) Zahlungen zwischen konkurrierenden Standorten gibt, haben diese in der Regel entweder das Ziel einer Angleichung der Lebensverhältnisse oder einer Kompensation innerhalb irgendeines politischen Logrolling-Geschäfts. Ansiedlungspolitische Maßnahmen der Empfängerstandorte erhöhen nun eventuell das Tempo der Angleichung zuungunsten der Gesamtwohlfahrt. Dies kann als typischer Equity-Efficiency-Tradeoff interpretiert werden.

[30] Unter einem besseren Güterbündel ist nicht zwangsläufig ein quantitativ größerer Umfang an öffentlicher Infrastruktur zu verstehen. Typischerweise führt die beschriebene Preisdiskriminierung auch zu eher qualitativen Leistungsunterschieden wie größerer Kooperationsbereitschaft der öffentlichen Verwaltung oder engeren Kontakten zu den Spitzenrepräsentanten lokaler Regierungen.

weltbereich besondere Relevanz besitzt, ist die Möglichkeit, eine maximale (Verschmutzungs-)Menge festzulegen. Das Ziel, Wirtschaftsförderung hinsichtlich ihres Gesamtumfangs kontrollieren zu können, scheint jedoch verzichtbar, weswegen eine Zertifikatslösung zur Kontrolle staatlicher Intervention in die räumliche Faktorallokation wohl nicht in dem Maße zusätzliche Wohlfahrt gegenüber einer Steuerlösung einträgt, wie in der Umweltpolitik. Obwohl Subventionszertifikate aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht ein noch eleganterer Weg zur Eindämmung übertriebener Subventionstätigkeit sein mögen, wird diese Idee daher hier nicht weiter verfolgt.

4.3 Allokative und distributive Wirkungen einer Subventionssteuer

Wie beschrieben ist der Gegenstand der Besteuerung im Falle einer Subventionssteuer eine Transferleistung aus dem öffentlichen in den nichtöffentlichen Sektor. Die Besteuerung einer staatlichen Aktivität wie das Zahlen einer Subvention, die prima facie rein distributiven Charakter hat, führt zunächst zu Verhaltensanpassungen der Steuersubjekte, die ihrerseits ebenfalls als rein distributive Wirkung zu deuten sind. Die steuerbedingte Verminderung einer Subventionsmaßnahme führt zu einer geänderten Ressourcenverteilung, wie beispielsweise einer niedrigeren Subventionszahlung. Eine effizientere Ressourcenlenkung kann hingegen nicht klar beobachtet, wohl aber aus weiter unten angeführten Gründen vermutet werden. Es wurde bereits angedeutet, dass sich ihrer Struktur nach durchaus interessante Verteilungswirkungen aus der Erhebung von Subventionssteuern ergeben. Zum einen dürfte eine plausible Folge der von einer Subventionssteuer ausgehenden Anreizwirkungen eine Verminderung der Verhandlungsmacht mobiler Unternehmen sein[31]. Im Ergebnis dürfte die Abgabenlast mobiler Unternehmen steuerbedingt steigen und sich der Abgabenlast immobiler Unternehmen annähern[32]. Eine weitere Verteilungswirkung, die eine Subventionssteuer vermutlich auslöst, ist die relative Erleichterung des Zugangs zu Wirtschaftsfördermitteln für kleinere Unternehmen

---

[31] Kiymaz et. al. (2000) definieren die Bargaining-Power eines um Ansiedlungsförderung werbenden Unternehmens als Quotienten aus der Gewinndifferenz zwischen diesem und dem besten Alternativstandort (Rente des Unternehmens) und dem Nutzengewinn der Standortaltsassen durch die Beherbergung des Unternehmens (Rente des Standorts). So dieses Verhältnis kleiner Eins ist, könne das Unternehmen eine Subventionszahlung aushandeln (vgl. S. 56). Eine Subventionssteuer verringert nun den Nutzengewinn eines Standortes aus einem durch fiskalische Investitionsanreize zur Niederlassung bewogenen Unternehmen, so dass sich die so definierte Bargaining-Power vermindert.

[32] Ein aus politökonomischer Sicht beachtlicher Effekt der Subventionssteuer ist eine verringerten Verhandlungsmacht und Durchsetzungsstärke privater Interessen bei der Gestaltung öffentlicher Ausgaben. Würde die Subventionssteuer nicht nur selektive, sondern auch allgemeine Wirtschaftsfördermaßnahmen erfassen, die keiner europarechtlichen Beschränkung unterworfen sind, entfaltete dies einen bremsenden Effekt für jegliche Rent-seeking-Aktivität, die auf die Erlangung von Begünstigungen durch öffentliche Finanzpolitik zielt. Fiskalische Konzessionen an Interessengruppen würden dann schließlich steuerlich bestraft. Eine derart breite

im Vergleich mit großen Investitionsprojekten. Der Grund hierfür ist eine Absenkung fixer Transaktionskosten der öffentlichen Vorteilsgewährung, wie sie ein rigides Subventionskontrollregime in Form von informeller Einigung privater Investoren mit öffentlichen Entscheidungsträgern über verschleierte Unterstützungshandlungen erforderlich macht. Die diesem Problem eventuell entgegenstehende De-minimis-Regel des europäischen Beihilfenrechts könnte als eine Art Grundfreibetrag in das Konzept der Subventionssteuer integriert werden. Im Unterschied zur jetzigen Situation entfiele dann auch das Schwellenproblem einer stark ungleichen Behandlung von Investitionsprojekten knapp über bzw. unter dem Schwellenwert der De-minimis-Regel.

Neben den beschriebenen distributiven Effekten verursacht eine Subventionssteuer allokative Wirkungen, die zum Teil auf dem distributiven Effekt beruhen. Sowohl eine Annäherung der durchschnittlichen Abgabenlast unterschiedlich mobiler Unternehmen als auch eine höhere Chancengleichheit unterschiedlich großer Unternehmen bei der Erlangung von Wirtschaftsfördermitteln, die hier als probable Wirkungen einer Subventionssteuer gefunden wurden, verursachen begrüßenswerte allokative Effekte. Wie angedeutet erlaubt eine verminderte Bemessungsgrundlagenelastizität, die Folge einer großflächigen (EU-weiten) Verteuerung von Ansiedlungsförderung wäre, eine gleichmäßigere Verteilung der Steuerlast auf immobile und mobile Unternehmen. Schließlich würde die Gewährung diskriminierender Rabatte auf den allgemeinen Steuerpreis durch die Subventionssteuer bestraft. Zum einen ermöglicht eine weniger flüchtige, weil weniger umkämpfte Bemessungsgrundlage daher allgemein niedrigere Steuersätze, was die dem Steuersystem inhärenten Verzerrungswirkungen in der Summe minderte. Zum anderen verringerte sich der Anreiz zu einer Steuerpolitik, die die Abgabenlast nach dem Kriterium der Mobilität der Bemessungsgrundlagen gestaltet. Eine im Steuerwettbewerb begründete Sonderförderung für mobile Wirtschaftszweige, für die keine wohlfahrtstheoretische Legitimation existiert, könnte so im Interesse der Gesamtwohlfahrt vermindert werden. Diese Überlegung lässt sich auch für die öffentliche Vorteilsgewährung zugunsten immobiler Unternehmen, die im Wettbewerb mit in anderen Jurisdiktionen beheimateten Unternehmen stehen, ausdehnen[33].

Anwendung von Subventionssteuern soll aber aus Gründen der Überschaubarkeit des Gegenstandes hier nicht weiter diskutiert werden.

[33] Immobile Unternehmen, deren Wettbewerber in anderen Jurisdiktionen niedergelassen sind, erhalten Subventionen nicht aufgrund ihrer in einer Abwanderungsdrohung begründeten Verhandlungsmacht, sondern weil die Festlegung der effektiven Abgabenlast, des Preises für den Produktionsfaktor Standort, einen besonderen Einfluss auf das Wettbewerbsergebnis, wie beispielsweise die Produktionsmenge und die lokale Faktornachfrage hat. Art. 87 Absatz 1 EGV bindet daher ein Beihilfeverbot an die Feststellung einer Beeinflussung des inner-

Es soll nun der Frage nachgegangen werden, ob neben der auf dem Verteilungseffekt einer intensiveren Steuerbelastung mobiler Unternehmen beruhenden Allokationsverbesserung weitere Lenkungswirkungen einer Subventionssteuer abgeleitet werden können. Oben wurde unzureichende Kenntnis der Standorte über die soziale Nützlichkeit von Wirtschaftsförderungsprojekten als Ursache beklagenswerter Allokationswirkungen der Wirtschaftsförderpraxis identifiziert. Eine Subventionssteuer stellt nun keine Quelle zusätzlichen Wissens zur Abschätzung der ökonomischen Wirkungen von Ansiedlungspolitik dar. Sie begründet jedoch einen Anreiz für Jurisdiktionen, eine präzisere Kosten-Nutzen-Analyse vorzunehmen, sich stärker vom Lobbying-Einfluß privater Investoren zu emanzipieren und ein verstärktes Monitoring der Subventionierungspraxis, also eine intensivere Erfolgskontrolle der eigenen Wirtschaftsförderung zu betreiben. Wiewohl es eine Subventionssteuer nicht unmöglich macht, dass Standorte wohlfahrtsschädliche Subventionen zahlen, so dass also $s_B > s_A$, obwohl $a > b$ ist, verringert sich steuerbedingt die Wahrscheinlichkeit für eine solche Konstellation.

Neben der Allokationsverbesserung, die Ansiedlungssubventionen in dem in Abschnitt 3.2 vorgestellten Modell bewirken, führt der Subventionswettbewerb jedoch auch zu einer Reduzierung der Rente des obsiegenden Standorts A von a auf $a-b$. Die Steuereinnahmen des Standort A sinken um die Zahlungsbereitschaft des zweitgünstigsten Standorts. Da die Steuereinnahmen zur Korrektur von Marktversagenstatbeständen verwendet werden, bedeutet intensiver Steuer- und Subventionswettbewerb eine Verringerung staatlicher Spielräume zur Bereitstellung öffentlicher oder meritorischer Güter. Wir befinden uns also in einer Situation, in der jurisdiktioneller Wettbewerb sowohl allokationsverbessernde als auch -verschlechternde Wirkungen zeitigt. Es besteht offenbar ein Zielkonflikt zwischen dem Ziel einer effizienteren räumlichen Verteilung von Unternehmen und einer effizienteren Versorgung dieser Unternehmen mit öffentlich bereitgestellten Inputs. Diese Überlegung legt nahe, dass es eine sozial optimale Intensität des finanzwirtschaftlichen Standortwettbewerbs zwischen völlig unreguliertem Wettbewerb, in dem die Standorte die Abgabenlast der Standortnachfrager frei gestalten können, und einer zentralistischen Unterbindung jeglichen Wettbewerbs der Jurisdiktionen gibt. Da diese optimale Intensität nicht a priori bekannt oder theoretisch herleitbar ist, könnte eine Regulierungstechnik, die graduelle Anpassungen der Wettbewerbsintensität ermöglicht, besonders nützlich sein. Subventionssteuern, wie sie oben be-

---

gemeinschaftlichen Handels. Eine selektiv wirkende Subventionsmaßnahme für ein Unternehmen, das nur lokale ökonomische Aktivitäten unternimmt, ist prinzipiell europarechtskonform.

schrieben wurden, ermöglichten der Zentralregierung einen Subventionswettbewerb, der die dezentralen staatlichen Akteure in allokationsschädlicher Weise ihrer Power-to-Tax beraubt, stufenlos abzuschwächen, indem sie Maßnahmen zur unternehmensindividuellen Reduktion des allgemein geltenden Steuerpreises verteuerten. Andererseits könnte auch eine allokationsschädliche Inflexibilität der dezentralen Gestaltungskompetenz auf dem Gebiet der Ansiedlungsförderung, wie sie eine starre Subventionskontrolle (z. B. das generelle Beihilfenverbot des EGV) bedingt, durch die Installation von Subventionssteuern überwunden werden[34]. Subventionssteuern ermöglichen also die Annäherung an ein sozial optimales Intensitätsniveau der Standortkonkurrenz, das zwischen den Alternativen totaler Wettbewerbsfreiheit (Dezentralität) und totaler Einschränkung (Zentralität) liegt.

5 Die politische Ökonomie der Subventionssteuer

Die Ausführungen des vorangegangenen Abschnitts haben bereits auf beachtenswerte politökonomische Wirkungen, die sich mit dem Einsatz von Subventionssteuern erzielen ließen, hingewiesen. Nun sollen neben weiteren politischen Konsequenzen von Subventionssteuern auch einige Überlegungen zu den Umsetzungschancen dieses Konzepts angesprochen werden. Eine Subventionssteuer zur Eindämmung irrationalen Überschießens beim Einsatz von Wirtschaftsförderpolitiken besitzt einen gewichtigen politökonomischen Vorteil gegenüber der bisherigen Subventionskontrolle. Das EG-vertragliche Beihilferecht lässt der Kommission aufgrund einer Vielzahl unbestimmter und damit interpretationsbedürftiger Rechtsbegriffe und Normsetzungen diskretionäre Entscheidungsspielräume offen, die der Kommission Verhandlungsmacht gegenüber den Mitgliedstaaten einräumen. Der Gestaltungsspielraum dürfte in der Praxis zu zwischen Ländern und Wirtschaftsbereichen ungleicher Verfolgung von Beihilfeaktivitäten führen. Lobbystarke Akteure können ihre Projekte durchsetzen, während einflussarme Länder oder Branchenvertreter der Macht der EU-Wettbewerbsaufsicht eher ausgeliefert sind. Eine durch die politische Verhandlungsstärke der Teilnehmer determinierte Subventionskontrollpraxis hat zur Folge, dass auch im Falle wirtschaftlich vernünftiger Subventionsprojekte Ressourcen für Lobbying aufgewendet werden und ein entsprechender Wohlfahrtsverlust entsteht. Es ist der Vorzug der Steuerlösung, dass Ausnahmen und Steuerbefreiung einer gesetzlichen (EU-vertraglichen) Kodierung bedürfen. Diskretionäre Handlungsfrei-

[34] Zwar ist eine graduelle Annäherung an das Ziel einer optimalen Intensität der Standortkonkurrenz eventuell auch innerhalb des bisherigen Beihilfekontrollregimes möglich. Die Beihilfenkontrolle müsste dazu jedoch in ihrer Reichweite variierend und in zwischen verschiedenen Beihilfetatbeständen diskriminierender Weise angewandt werden, was einer Reihe von Zielen der Wirtschaftspolitik zuwider liefe. Eine solche Instrumentalisierung würde die Beihilfenkontrolle vollends überlasten.

heit von Behörden der Zentralregierung wäre im Fall der Subventionssteuer nicht erforderlich. Lobbying würde sich so auf die Phase der Steuergesetzgebung beschränken. Die Betrachtung der Handlungskompetenz der Kontrollbehörde liefert auch einen Hinweis auf die zu erwartenden Kosten der Anwendung des Instruments Subventionssteuer. In einer die Subventionssteuer erhebenden EU-Behörde müssten keine oder vergleichsweise wenige Entscheidungen von akademisch geschulten Ökonomen oder Juristen getroffen werden. Der Bedarf an gut bezahltem Fachpersonal ist daher geringer einzuschätzen als es bei der bisherigen Subventionskontrolle der Fall ist. Aus den geringeren Instrumentennutzungskosten gegenüber der Subventionskontrolle ergibt sich daher ein weiterer Vorzug von Subventionssteuern. Jedoch könnte sich hieraus auch ein politisches Umsetzungshemmnis ergeben, wenn die Vertreter der EU-Bürokratie eine Verringerung der Nachfrage nach ihrer spezifischen Kompetenz durch die hier vorgestellte Umordnung der Subventionsregulierung antizipieren. Ein Umsetzungshemmnis ‚normaler' Steuern, das in der Spürbarkeit einer Belastungswirkung für den Wähler begründet ist, dürfte der Einführung von Subventionssteuern nicht entgegenstehen, da die Steuer aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert würde, so dass die Konsumentscheidungen einzelner Haushalte bei konstantem Steueraufkommen keiner zusätzlichen Verzerrung ausgesetzt würden. Auch dürften die Wähler einer Fiskalillusion unterliegen und eine steuerbedingte Verminderung des öffentlich angebotenen Dienstleistungsbündels kaum auf das Wirken der Steuer zurückführen. Durch den in der Inflationssteuer begründeten Anreiz, das lokal verfügbare Steueraufkommen weniger in redistributive Verwendungen zu lenken, sollte das Bündel öffentlich bereitgestellter Güter ohnehin nicht steuerbedingten Einschränkungen unterliegen.

Ein politökonomischer Einwand gegen eine Subventionssteuer könnte darauf gründen, dass der zentralen Ebene zusätzliche Einnahmen entstehen, und diese daher einen Anreiz verspürt, mehr staatliche Aktivität als Subventionstätigkeit mit Beihilfecharakter[35] zu deklarieren. Einen solchen Anreiz generiert, wie eingangs angesprochen, jedoch auch schon die bisherige Subventionskontrolle. Wenn es gelänge, die Einführung einer Subventionssteuer mit Ex-ante-Regeln zur Verteilung des Steueraufkommens auf die Mitgliedstaaten zu verknüpfen, was auf eine Nichtanwendung des Nonaffektationsprinzips hinausliefe, entzöge dies der zentralen Bürokratie diskretionäre Handlungsmacht über die Verwendung des Steueraufkommens. Dies führt selbstredend zu einem reduzierten Interesse an einer Ausweitung der zentralen Subven-

[35] Subventionstätigkeit ohne Beihilfecharakter wäre Wirtschaftsförderung, die keine selektive Begünstigung bewirkt. Diese Forderung ist aus ökonomischer Sicht jedoch nicht einmal bei der staatlichen Bereitstellung rein öffentlicher Güter gegeben.

tionskontrolle, so dass ein Streben der EU nach erweiterten Kompetenzen in diesem Bereich gebremst würde und unter das bisherige Niveau sänke.

Einer Subventionssteuerlösung könnte möglicherweise entgegengehalten werden, dass dezentrale wirtschaftspolitische Autoritäten sie als Ablassbrief für sämtliche negativen Allokationswirkungen staatlicher Intervention in die Siedlungsentscheidungen privater Unternehmen ansehen. So könnten Politiker auch im Falle einer deutlichen Wettbewerbsbeeinträchtigung mit Hinweis auf die entrichtete Subventionssteuer argumentieren, dass ordnungspolitische Einwände gegen ein konkretes Wirtschaftsförderprojekt durch die Zahlung abgegolten seien. Eventuell ist auch diesem Problem innerhalb des Konzeptes der Subventionssteuer beizukommen, wenn man einen nichtlinearen Steuertarif wählt und nicht nur die Subventionshöhe, sondern auch den Anteil staatlicher Unterstützung an einem konkreten Investitionsprojekt zum Argument der Steuertariffunktion erklärte, wobei die Durchschnittssteuerlast bei höherem Förderanteil größer sei. Dies ist selbstverständlich nur dann unproblematisch, wenn die Wahrscheinlichkeit, dass eine Wirtschaftsfördermaßnahme als Staatsversagen anzusehen ist, die negativen Allokationswirkungen also überwiegen, mit zunehmendem öffentlichen Finanzierungsanteil an einem Investitionsprojekt steigt. Davon ist sicher nur der Tendenz nach auszugehen.

6 Resümee

Die Möglichkeit Subventionen mit dem marktwirtschaftlichen Instrument der Subventionssteuer einzuschränken, eröffnete Gestaltungsspielräume zwischen einem vollkommenen Verbot und einer vollkommenen Freigabe von Maßnahmen, die die effektive Abgabenlast unternehmensindividuell gestalten. Ausgehend von der Einsicht, dass eine bestimmte Aktivität – hier eine übertriebene Steuerpreisdiskriminierung - Schäden hervorruft, muss die Frage nach dem geeigneten Interventionsapparat gestellt werden. Gerade der Blick in andere Bereiche zeigt, dass dieser nicht in jedem Fall in einem Verbot bestehen muss. So werden Prostitution und Drogengebrauch verschiedenenorts verboten, Alkohol- und Tabakkonsum sind hingegen nur speziellen Gütersteuern unterworfen[36].

Die Möglichkeiten eines aktiven Finanzausgleichs dahingehend auszunutzen, nicht nur Verteilungs-, sondern auch Allokationsziele zu verfolgen, mag unorthodox erscheinen. Mit Blick

[36] Diese können durchaus den Charakter von Erdrosselungs- oder Prohibitivsteuern annehmen, wodurch sich ein dem Verbot ebenbürtiger Effekt bei formal niedrigerer Intervention verwirklichen ließe.

auf die Problemlage, den Konflikt zwischen dem Ziel dezentraler finanzpolitischer Gestaltungsautonomie und dem Ziel eines rationalen Standortwettbewerbs, könnte es jedoch angemessen sein, einen solchen Weg zu beschreiten. Die Gegensätzlichkeit ökonomischer (marktwirtschaftlicher) und ordnungsrechtlicher Politikvorschläge war bisher nur Gegenstand von Debatten anderer Bereiche der Wirtschaftspolitik, insbesondere der Umweltpolitik. Die Extension von Instrumenten, die auf dem Preismechanismus beruhen, in den Bereich der regionalpolitischen Einflussnahme staatlicher Instanzen auf die räumliche Faktorallokation scheint jedoch vor keinen allzu großen Hindernissen zu stehen. Dabei kann die Subventionssteuer sicher auch als ergänzendes Instrument eingeführt werden, dem erst peu a peu größere Einsatzspielräume erschlossen werden, und dass die Beihilfenkontrolle graduell zu ersetzen zunächst unter Beibehaltung der bisherigen Beihilferegeln eingeführt wird.

Ein Übergang von ordnungspolitischer Subventionskontrolle zu einer Lenkungssteuer, die den Gebrauch von Wirtschaftsförderinstrumenten verteuert, bedeutet im Ergebnis der vorgestellten Überlegungen eine Erhöhung der Rechtssicherheit für die Subventionsparteien, eine Verminderung übertriebener Wirtschaftsförderaktivität, die Erschließung von Spielräumen zur Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip und eine Verminderung des Umfangs zentralistischer Intervention in dezentrale Finanzautonomie. Die Etablierung einer Subventionssteuer dürfte nicht an der Notwendigkeit der Schaffung einer neuen Administration scheitern, da das Instrument, so wie es hier vorgestellt wurde, durch weite Teile derjenigen Administration, die bisher die Durchsetzung des EU-Beihilferechts verfolgte, ausgeübt werden könnte.

Literatur

Andel, Norbert (1988): Subventionen, in: HdWW, Hrsg. Willi Alberts, ungekürzte Studienausgabe, Tübingen, S. 491-510.

Bartik, Timothy J. (1996): Eight issues for policy toward economic development incentives. In: The Region, June 1996.

Bartik, Timothy J. (1991): Who Benefits From State and Local Economic Development Policies? Kalamazoo.

Bond, Eric W. und *Larry Samuelson* (1986): Tax Holidays as Signals, in: American Economic Review, 76(4), S. 820-826.

Buchholz, David (1999): Incentives: Are They Really “Zero Sum”? Corporation for Enterprise Development, Publications, Vol. 1, No. 2, 2/1999.

Black, Dan A. und *William H. Hoyt* (1989): Bidding for firms, in: The American Economic Review, 79 , 5, S. 1249-1256.

Chernick, Howard A. (1979): An Economic Model of the Distribution of Project Grants, in: *Mieszkowski, Peter* und *William H. Oakland* (Hrsg.), Fiscal Federalism and Grants-in-Aid, Washington, S. 81-101.

Davies, Ronald B. (2002): State Tax Competition for Foreign Direct Investment: A Winnable War?, in: University of Oregon Working Papers, Nr. 228.

Doyle, Chris und *Sweder van Wijnbergen* (1994): Taxation of Foreign Multinationals: A Sequential Bargaining Approach to Tax Holidays, in: International Tax and Public Finance, 19994/3, S. 211-225.

Grüne, Michael (1997): Subventionen in der Demokratie: analytische Grundlagen einer Subventionsordnung, Frankfurt am Main.

Gundlach, Hans-Jürgen (1965): Subventionen als Mittel der Wirtschaftspolitik: eine theoretische Untersuchung der Einsatzmöglichkeiten, Berlin.

Janeba, Eckhard (2000): Tax Competition When Governments Lack Commitment: Excess Capacitiy as a Countervailing Threat, in American Economic Review, 90/5; S. 1508-1519.

Jullien, Bruno und *Frédéric Rychien und Antoine Soubeyran* (2000): Local Public Investment and Competition for a Firm; Econometric Society World Congress 2000 Contributed Papers 1400, Econometric Society.

Jacobs, Jane (1969): The Economy of Cities, New York.

Kiymaz, Koray und *Leon Taylor* (2000): Competition for foreign direct investment when countries are not sure of site values, in: International review of economics & finance, Bd. 9, 1, S. 53-68.

Krugman, P. (1991): Geography and Trade, Cambridge.

Miyagiwa und *Ohno* (2004): Foreign Monopoly and Tax Holidays, Emory Economics 0416, Department of Economics, Emory University, Atlanta.

Oates, Wallace E. und *Robert M. Schwab* (1988): Economic Competition Among Jurisdicitions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?, in: Journal of Public Economics 35, S. 333-354.

Schelling; Thomas C. (1980): The Strategy of Conflict, Cambridge, Mass.

Steinrücken, Torsten und *Sebastian Jaenichen* (2002): Wofür bezahlen Standorte? Subventionswirkungen im Wettbewerb der Regionen, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik Heft 04, S. 313-327.

Steinrücken, Torsten und *Jaenichen, Sebastian* (2003): Heterogene Standortqualitäten und Signalstrategien: Ansiedlungsprämien, Werbung und kommunale Leuchtturmpolitik, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 52. Jg., Nr. 3, S. 399-419.

Steinrücken, Torsten und *Sebastian Jaenichen* (2004): Towards the Conformity of Infrastructure Policy with European Laws - The Case of Government Aid for Ryanair, in: Intereconomics, Bd. 39 (2004), 2, S. 97-101, Berlin.

Steinrücken, Torsten und *Sebastian Jaenichen* (2004a): Levelling the Playing Field durch staatliche Beihilfen bei differierender Unternehmensmobilität, Diskussionspapier der Technischen Universität Ilmenau Nr. 37, Institut für Volkswirtschaftslehre, online verfügbar.

Tobin, James (1978): A proposal for international monetary reform. Eastern Economic Journal 4, S. 153-159.

Vernon, Raymond (1971): Sovereignty at Bay: The Multinational Spread of U.S. Enterprises. New York.

Welfens, Paul, J. J. (1995): Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Heidelberg.

Diskussionspapiere aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre der Technischen Universität Ilmenau

Nr. 15 *Kallfass, Hermann H.:* Vertikale Verträge und die europäische Wettbewerbspolitik, Oktober 1998. In veränderter Fassung erschienen als: „Vertikale Verträge in der Wettbewerbspolitik der EU“, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 49. Jg., 1999, S. 225-244.

Nr. 16 *Steinrücken, Torsten:* Wirtschaftspolitik für offene Kommunikationssysteme - Eine ökonomische Analyse am Beispiel des Internet, März 1999.

Nr. 17 *Kallfass, Hermann H.:* Strukturwandel im staatlichen Einfluss, April 1999.

Nr. 18 *Czygan, Marco:* Wohin kann Wettbewerb im Hörfunk führen? Industrieökonomische Analyse des Hörfunksystems der USA und Vergleich mit Deutschland, Dezember 1999.

Nr. 19 *Kuchinke, Björn:* Sind vor- und vollstationäre Krankenhausleistungen Vertrauensgüter? Eine Analyse von Informationsasymmetrien und deren Bewältigung, September 2000.

Nr. 20 *Steinrücken, Torsten:* Der Markt für „politische Zitronen“, Februar 2001.

Nr. 21 *Kuchinke, Björn A.:* Fallpauschalen als zentrales Finanzierungselement für deutsche Krankenhäuser: Eine Beurteilung aus gesundheitsökonomischer Sicht, Februar 2001.

Nr. 22 *Kallfass, Hermann H.:* Zahlungsunfähige Unternehmen mit irreversiblen Kosten, ihre Fortführungs- und Liquidationswerte, März 2001.

Nr. 23 *Kallfass, Hermann H.:* Beihilfenkontrolle bei Restrukturierungen und Privatisierungen, April 2001.

Nr. 24 *Bielig, Andreas:* Property Rights und juristischer Eigentumsbegriff. Leben Ökonomen und Juristen in unterschiedlichen Welten?, Juni 2001.

Nr. 25 *Sichelstiel, Gerhard:* Theoretische Ansätze zur Erklärung von Ähnlichkeit und Unähnlichkeit in Partnerschaften, Juni 2001.

Nr. 26 *Bielig, Andreas:* Der „Markt für Naturschutzdienstleistungen“. Vertragsnaturschutz auf dem Prüfstand, Juli 2001.

Nr. 27 *Bielig, Andreas:* Netzeffekte und soziale Gruppenbildung, Januar 2002.

Nr. 28 *Kuchinke, Björn A.; Schubert, Jens M.:* Europarechtswidrige Beihilfen für öffentliche Krankenhäuser in Deutschland, April 2002.

Nr. 29 *Bielig, Andreas:* Messung von Nachhaltigkeit durch Nachhaltigkeitsindikatoren, Februar 2003.

Nr. 30 *Steinrücken, Torsten:* Die Legitimation staatlicher Aktivität durch vertragstheoretische Argumente: Anmerkungen zur Kritik an der Theorie des Gesellschaftsvertrages, März 2003.

Nr. 31 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian:* Heterogene Standortqualitäten und Signalstrategien: Ansiedlungsprämien, Werbung und kommunale Leuchtturmpolitik, April 2003.

Nr. 32 *Steinrücken, Torsten:* Funktioniert ‚fairer' Handel? Ökonomische Überlegungen zum alternativen Handel mit Kaffee, Juli 2003.

Nr. 33 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian:* Die Wiederentdeckung der Zweitwohnsitzsteuer durch die Kommunen - zu Wirkungen und Legitimation aus ökonomischer Sicht, September 2003.

Nr. 34 *Rissiek, Jörg; Kressel, Joachim:* New Purchasing & Supply Chain Strategies in the Maintenance, Repair and Overhaul Industry for Commercial Aircraft, September 2003.

Nr. 35 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian:* Europäische Beihilfekontrolle und Public Utilities - Eine Analyse am Beispiel öffentlicher Vorleistungen für den Luftverkehr, Dezember 2003.

Nr. 36 *Voigt, Eva; GET UP:* Gründungsbereitschaft und Gründungsqualifizierung - Ergebnisse der Studentenbefragung an der TU Ilmenau, April 2004.

Nr. 37 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian:* Levelling the playing field durch staatliche Beihilfen bei differierender Unternehmensmobilität, Mai 2004.

Nr. 38 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian:* Sekundärwirkungen von Unternehmensansiedlungen - Eine Beurteilung staatlicher Aktivität beim Auftreten paretorelevanter Nettoexternalitäten, Juni 2004.

Nr. 39 *Kallfaß, Hermann H.:* Wettbewerb auf Märkten für Krankenhausdienstleistungen - eine kritische Bestandsaufnahme, Juni 2004.

Nr. 40 *Engelmann, Sabine:* Internationale Transfers und wohlfahrtsminderndes Wachstum, September 2004.

Nr. 41 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian:* Zum Einfluss von Ausländern auf die Wirtschaftsleistung von Standorten - Ist Zuwanderung ein Weg aus der ostdeutschen Lethargie?, Oktober 2004.

Nr. 42 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian:* Wer ist wirklich reich? - Zu Problemen der Wohlfahrtsmessung durch das Bruttoinlandsprodukt, April 2005.