

Regulierung des Standortwettbewerbs durch Beihilfenrecht oder Subventionssteuern?

Von Sebastian Jaenichen und Torsten Steinrücken

Abstract

We discuss the pros and cons of the regulation of economic development policies of local authorities at the central level of a federal state and give special attention to European state aid control. In a first step we consider the influence of European state aid law on the efficiency of the spatial distribution of economic activities. Subsidy taxation is proposed as an alternative to regulatory instruments for the control of economic development measures by peripheral authorities. We scrutinize this idea and focus on public finance criteria for the evaluation of tax-systems: political feasibility, allocative and distributive effects. The paper shows that a subsidy tax is capable of solving a lot of the problems inherent in European state aid law while allowing fine-tuning the intensity of inner-European competition for direct investment.

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag bespricht das Für und Wider zentralstaatlicher Regulierung der Subventionsvergabe im Ansiedlungswettbewerb unter spezieller Berücksichtigung des EU-Beihilfenregimes. Dazu wird zunächst der Einfluss des EG-vertraglichen Beihilfenrechts auf die räumliche Verteilung wirtschaftlicher Aktivität durchleuchtet. Als Alternative zu diesem ordnungsrechtlichen Instrument der Regulierung mitgliedstaatlicher Wirtschaftsförderung wird eine Subventionssteuer vorgeschlagen. Diese Idee wird anhand der wesentlichen finanzwissenschaftlichen Kriterien zur Begutachtung steuerpolitischer Vorschläge diskutiert. Es zeigt sich, dass etliche Probleme des Beihilfenrechts mit diesem institutionellen Arrangement behoben werden können und gleichzeitig eine feinfühligere Steuerung der Intensität des Standortwettbewerbs innerhalb der EU möglich würde.

JEL Classification: H25, H37, R 38

Received: April 21, 2005

Accepted: January 19, 2007

1. Beihilfenkontrolle und Subventionsabbau

Die europäische Beihilfenkontrolle zur Sicherung des Wettbewerbs auf dem europäischen Binnenmarkt nimmt mit ihren Entscheidungen in zunehmendem

Maße Einfluss auf nationale Wirtschaftspolitik. Sie befindet sich offenbar in einem Prozess der Ausweitung ihres Aktivitätsfeldes, was sicherlich auch seine Ursache im immer enger verflochtenen europäischen Wirtschaftsraum hat. Die Kontrollaktivität zielt dabei auf die Feststellung wettbewerbswidriger Aktivitäten staatlicher Akteure. Generelles Ziel dieser ordnungspolitischen Supervision des europäischen Binnenmarktes ist die Schaffung bzw. der Erhalt vergleichbarer Wettbewerbsvoraussetzungen im Sinne eines „level playing field“. Bei der Suche nach staatlich induzierten Wettbewerbsverfälschungen wendet sich die Beihilfenkontrolle zwangsläufig auch solchen staatlichen Maßnahmen zu, die bislang keiner Prüfung ihrer Europarechtskonformität unterzogen wurden. So werden in jüngerer Zeit sogar staatliche Maßnahmen dem Prüfverfahren unterworfen, die gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen der Kommunen, wie die Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur oder Gesundheitsversorgung betreffen.¹ Auch ist kein Ende des Ausweitungsprozesses der Kontrollaktivität in Sicht, da potentiell wettbewerbsschädlicher staatlicher Einfluss in vielen weiteren Bereichen vermutet werden kann.² Beispielsweise will die amtierende EU-Wettbewerbskommissarin die Finanzierung des öffentlichen Rundfunks aus Zwangsbeiträgen wegen vermeintlich intransparenter Verwendung der Gelder einem Kontrollverfahren unterziehen. Es fragt sich, ob nicht sogar gänzlich unverdächtig scheinende staatliche Aktivitäten als selektive Begünstigung mit Beihilfecharakter in einen Konflikt mit dem europäischen Wettbewerbsrecht geraten können. Beispielsweise könnten theoretisch auch berufsnahe Bildungsaktivitäten wie Umschulungsmaßnahmen, besonders unternehmensnahe FH-Studiengänge oder öffentlich finanzierte Weiterbildung, die als Komplementärgut zu den Produkten bestimmter Unternehmen angesehen werden kann (SAP-Schulungen), als Beihilfe deklariert werden. Als weiterer exemplarischer Beleg für eine fehlende Beschränkung des Geltungsbereichs der Beihilfenkontrolle kann das Aktivwerden der Kommission gegen die Stadt Madrid und deren prominenten Fußballklub Real gelten. Hier kritisierte die Kommission eine Grundstücksveräußerung eines Trainingsgeländes, der eine Umdeklaration des Areals im Bebauungsplan der Stadt vorhergegangen war, wodurch seinen Wert des Grundstücks um mehr als hundert Prozent auf 480 Mio. Euro stieg (vgl. Gröteke, 2004). Die Existenz und zunehmende Aktivität der Beihilfenaufsicht führt offenbar zu einer zunehmenden Rechtsunsicherheit, für die Zahler und Empfänger von Subventionen.

¹ Vgl. *EuGH*, Urteil vom 24. Juli 2003, C-280/00 – Altmark Trans GmbH.

² Die Praxis der Beihilfenkontrolle hängt wesentlich von der Auslegung der Regeln ab, die viel Interpretationsspielraum offenlassen. Dennoch zeigt die praktische Rechtsanwendung, dass die Kommission mit Unterstützung des *EuGH* eine weitreichende Subsummierbarkeit von Beihilfen unter den Verbotstatbestand und eine strenge Beihilfenaufsicht etabliert haben (vgl. Soukup, 1995, 25). Aus interdisziplinärer Sicht zeigen Kuchinke und Schubert (2002) am Beispiel des Defizitausgleichs bei kommunalen Krankenhäusern durch die öffentliche Hand, wie weit die europäische Beihilfenkontrolle angewandt werden könnte (vgl. Kuchinke/Schubert, 2002).

Die EU-Beihilfenkontrolle entpuppt sich als machtvolles Instrument zur Beschneidung lokaler und regionaler finanzpolitischer Gestaltungskompetenz, was ein Hinterfragen der Legitimation fortschreitender Zuständigkeitsanmaßung erforderlich macht. Neuerdings geraten auch Entscheidungen nationaler Steuerpolitik in den Verdacht, die Charakteristika einer wettbewerbswidrigen staatlichen Beihilfe zu erfüllen. Dazu zählt ein laufendes Prüfverfahren bezüglich in Form großzügig gestalteter Abschreibungsregeln gewährter Steuervergünstigungen für italienische Fußballvereine.³ Auch die jüngst wieder belebte Diskussion um Steuervergünstigungen für grenznahe Tankstellen wurde nicht von ökonomischen Pro- und Kontra-Argumenten, sondern vom Verweis auf die rechtliche Unzulässigkeit einer solchen Maßnahme geprägt. Die Kommissionsentscheidungen scheinen von einer Suche nach geeigneten Maßstäben zur Auffindung „tatsächlicher Wettbewerbsverzerrungen“ und einem zunehmenden Gespür für die Probleme einer allzu starken Einschränkung mitgliedstaatlicher oder subalternen Gestaltungskompetenz geprägt zu sein.⁴

Gegenstand dieses Artikels ist eine generelle Erörterung, welche Probleme mit der Anwendung des EU-Beihilfenrechts verbunden sind und die Diskussion eines alternativen Instruments zur Eindämmung unter einem Ineffizienzverdacht stehender staatlicher Eingriffe in die räumliche Verteilung von Unternehmen. 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.⁵ 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

³ Diese „Salva Calcio“ genannte Maßnahme erlaubt es italienischen Profi-Sportklubs Abschreibungen auf den Transferwert ihrer Spieler über mehrere Jahre beliebig zu verteilen und so die steuerliche Grenzbelastung über mehrere Jahre auszugleichen (vgl. Europäische Kommission, 2003; Steinrücken / Jaenichen, 2005)

⁴ „Auch die Kontrolle der staatlichen Beihilfen wird überarbeitet, um die Beihilfenpolitik stärker an einem ökonomischen Ansatz auszurichten, der auf die Beseitigung von tatsächlichen Wettbewerbsverzerrungen aufgrund staatlicher Eingriffe abzielt und zugleich den Mitgliedstaaten den flexibleren Einsatz horizontaler Maßnahmen zur Unterstützung der Gemeinschaftsziele erlaubt.“ EU-Kommission (2004, 9).

⁵ „Der Subventionsabbau hat sich nach Angaben der Kommission in der EU der 15 alten Mitglieder verlangsamt. Es deutet vieles darauf hin, daß sich der Anteil der staatlichen Beihilfen am BIP auf dem derzeitigen Niveau stabilisiere. In den Jahren 2001 bis 2003 habe dieser im Schnitt rund 0,59 Prozent des BIP betragen. In den drei Jahren zuvor habe er mit 0,61 Prozent nur leicht darüber gelegen.“ FAZ, vom 21. 04. 2005, Nr. 92, S. 11.

Beihilfen zu Unrecht gewährt, dann müssen die Beiträge zurückgezahlt werden. Oder die Zahlungen waren rechters, dann kann sie der Zuwendungsempfänger behalten. Rückforderungen von zu Unrecht gezahlten Subventionen verlaufen zudem bisweilen 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.

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.⁶ 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 – und für den Wähler sichtbar – auf die Wirtschaftslandschaft einwirken können. 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 fallen⁷. 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 erkaufte, die ihrerseits Grund ordnungspolitischer Beanstandung ist. Es erscheint daher interessant zu fragen, ob das Ziel rationaler Wirtschaftsförderung mit einem verminderten Niveau zentraleuropäischer Intervention er-

⁶ Vgl. Andel (1988, 491); Welfens (1995, 111); Grüne (1997, 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.“ (vgl. Grüne, 1997, 10). Einen Überblick über verschiedene Subventionsdefinitionen gibt Gundlach (1965).

⁷ 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 italienischer Sportvereine durch großzügige Abschreibungsgestaltungsspielräume beinhaltet. Vgl. hierzu ausführlicher Steinrücken/Jaenichen (2005).

reichbar ist. Im Fortgang des Beitrags wird zunächst 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 Diskussion 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,⁸ 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 wird gezeigt, 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,⁹ denn dezentrale Wirtschaftsförderungsaktivitäten können durchaus zu einer verbesserten Faktorallokation im Raum beitragen.

2.1 Einwände gegen eine Beihilfenkontrolle 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 regio-

⁸ 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).

⁹ Vgl. Steinrücken/Jaenichen (2002) sowie Steinrücken/Jaenichen (2004).

nalpolitischer Wirtschaftsförderung aufbauen. Diese Begründungsansätze lassen sich meist auf Elemente der Marktversagenstheorie zurückführen. So wird in Abschnitt 3 modellhaft gezeigt, dass ein staatlicher 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.¹⁰ 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 verbotener 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 (2002) 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.

¹⁰ Vgl. Bartik (1991, 13).

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 signalisieren¹¹. Da Jurisdiktionen den Unternehmen 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.¹²

2.2 Rechtsunsicherheit und Intransparenz

Durch Rechtsunsicherheit der Teilnehmer auf Standortmärkten werden Investitionen an Standorte gelenkt, an denen sie zum Teil irreversibel sind,¹³ obwohl sie nach Rücknahme der Verpflichtungen der subventionsgewährenden Jurisdiktion nicht die erwartete Rendite eintragen. Die Existenz der Beihilfenkontrolle bedeutet für Investoren, dass ihnen gewährte Fördermittel im Ergebnis eines Kontrollverfahrens wieder entzogen werden können bzw. sie zur Rückzahlung verpflichtet werden. Auch ist denkbar, dass ein Eingreifen der Beihilfenkontrolle Jurisdiktionen Strafen aufbürdet, die die Wirtschaftsförderungsaktivität im Nachhinein als Verlustprojekt aus Standortsicht 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 Wirtschaftsförde-

¹¹ 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.

¹² „[...] 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 / Hoyt (1989, 1254).

¹³ Die Höhe der versunkenen Kosten dürfte im Normalfall im Verlaufe langwieriger Beihilfenkontrollverfahren laufend zunehmen, da irreversible standortspezifische Investitionen auch nach der Niederlassungsentscheidung erfolgen.

rungsmaßnahmen 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. Der Glaubwürdigkeit von Standorten wäre es zuträglicher, wenn die EU die Einhaltung der Leistungsversprechen von Mitgliedstaaten und Regionen überwachte und forcierte.¹⁴

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:¹⁵ 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 problematische Allokations- und Verteilungseffekte. Aus allokativer Sicht führen hohe Transaktionskosten zu einer Minderung potenziell wohlfahrtsfördernder Tauschakte zwischen Subventionsgebern und -empfängern. Wenn man außerdem 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 größerer Projekte verzerrt, was ebenfalls wohlfahrtsschädigend wirken könnte und auch als verteilungspolitisch unerwünscht angesehen werden kann.¹⁶

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 Standortwett-

¹⁴ Eine solche Garantenstellung der EU könnte den negativen Folgen des Selbstbindungsproblems subalternen staatlicher Einheiten auf private Investitionstätigkeit, wie sie bei Janeba (2000) ausführlich erörtert werden, entgegenwirken.

¹⁵ 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 Rechtsicherheit 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.

¹⁶ Dieser Wettbewerbsvorteil größerer Investitionsprojekte aufgrund der angesprochenen Transaktionskostendegression wird möglicherweise durch eine höhere öffentliche Aufmerksamkeit und eine mithin höhere Entdeckungswahrscheinlichkeit für versteckte Ansiedlungsförderung kompensiert.

bewerbs mit finanzpolitischen Parametern, wie der allgemeinen Steuerpolitik, besser beobachtbar sind und daher zur Signalisierung von Kooperationsbereitschaft gegenüber Konkurrenzstandorten genutzt werden könnten. In wiederholten Spielen können Jurisdiktionen Kooperationsbereitschaft 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 Abgabepolitik, die einen preisdiskriminierenden Effekt auf Standortmärkten bewirkt, verleitet zum Ausweichen auf den Wettbewerbsparameter individuelle Wirtschaftsförderung, was einen suboptimal hohen Einsatz von Wirtschaftsförderung mitverursachen kann. Es könnte nun als distributives und eventuell auch als allokatives Problem angesehen werden, dass Wirtschaftsförderungsaktivitäten aufgrund eines Anreizes zur Verschleierung von Standortdumping wenig transparente Subventionsmaßnahmen 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 die Erlangung öffentlicher Standortleistungen zugunsten weniger verhandlungsstarker Gruppen in Form von Steuerzahlungen abgeben müssen. In der in Abschnitt 4 folgenden Diskussion um das Pro- und Kontra einer Subventionssteuer muss der Aspekt höherer Transparenz der Subventionsvergabe durch mehr Rechtssicherheit auch daher gewürdigt werden, weil er durch die Überlegungen zur Logik wiederholter Spiele deutlich an Relevanz gewinnt.

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 reduzieren ihren Steuerpreis für einzelne Unternehmen auf ein Dumping-

niveau, das sozial suboptimal sei.¹⁷ Gerade in Gegenwart hochunsicherer Zukunftsaussichten der geförderten Investitionsprojekte verstärkt sich die Gefahr eines *Winners Curse*.¹⁸ 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 3.2.3 eingehender besprochen.

Die gegenwärtige Ausgestaltung des europäischen Beihilfenregimes verleitet die Standorte bei vielen Investitionsprojekten zu einem einheitlichen Ausschöpfen der Förderhöchstgrenzen.¹⁹ 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 hohen 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

¹⁷ „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 Kiyamaz et al. (2000) weisen darauf hin, dass die Gestaltung des effektiven Steuerpreises aus Unkenntnis über die eigene Standortqualität zu niedrig sein mag.

¹⁸ Die Vielzahl gescheiterter Wirtschaftsförderungsprojekte scheint die Vermutung eines *Winners Curse* zu bestätigen. Die Ansiedlungsbemühungen des US-Bundesstaates Alabama um eine Produktionsstätte von Mercedes-Benz gilt als Paradebeispiel: „Just look at the granddaddy of all giveaways, Mercedes in Alabama, where the state has to borrow money from its pension fund to meet its commitment and where the cost per job was something like \$200,000. Alabama suffered from the winner’s curse. They got into a bidding war for Mercedes that escalated to the point where the state was never going to get enough back from this victory to cover their costs.“ (vgl. Ulbrich, 2002).

¹⁹ 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).

fungieren sozusagen als Gravitationszentrum für die Strategiewahl und vermögen daher den Umfang von Wirtschaftsförderung tendenziell zu steigern. Daneben können Förderhöchstgrenzen wie Mindestpreise für das Leistungsbündel einer Gebietskörperschaft wirken, wenn ihr 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.²⁰ Genau dies bewirkt jedoch die zentrale Festlegung und Überwachung von Zuschussgrenzen.

In der bisherigen Darstellung wurde das Phänomen der Ansiedlungssubventionen sowohl positiv als auch negativ bewertet. Dies entspricht auch dem Stand der Steuerwettbewerbsliteratur.²¹ Zum einen sind Wirtschaftsfördermaßnahmen Elemente eines Steuerwettbewerbs, der die heimische Besteuerungsbasis auf Kosten der Besteuerungsbasis in anderen Jurisdiktionen zu mehren trachtet. Dies führt zu unterschiedlichen Bruttorenditen der mobilen Faktoren an den verschiedenen Standorten, also zu einer ineffizienten räumlichen Faktoraufteilung (vgl. Wildasin, 1989, 195). Im Ergebnis einer allgemeinen Absenkung der Steuerlast führt Steuerwettbewerb überdies zu ineffizient niedrigen öffentlichen Leistungen (vgl. Oates, 1972, 143). Andererseits lassen sich Ansiedlungssubventionen als Mittel gegen eine ganze Reihe von Marktversagensrisiken auf dem Standortmarkt einsetzen (vgl. Abschnitt 2.2). Als Referenz für die späteren Überlegungen zum Konzept der Subventionssteuer seien nun diese gegensätzlichen Bewertungen in einfachen Modellen begründet.

3. Die Wohlfahrtswirkungen von Subventionen – zwei Modellbetrachtungen

3.1 Subventionen als wohlfahrtminderndes Instrument der Wirtschaftspolitik

Das Instrument der Beihilfenkontrolle wird zwar offiziell damit begründet, die subventionsbedingte Verzerrung privatwirtschaftlichen Wettbewerbs zu unterbinden. Es vermag jedoch auch exzessiven Wettbewerb der Mitgliedsstaaten und Regionen der EU um mobile Produktionsfaktoren auf dem Feld diskretionärer bzw. diskriminierender Abgabepolitik zu reduzieren (vgl. Haucap/Hartwich, 2005, 20). Dass dies grundsätzlich eine sinnvolle Fähigkeit ist

²⁰ Mit der De-Minimis-Regel behalten dezentrale Gebietskörperschaften im Bereich kleinerer Projekte und Programme Gestaltungshoheit. Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 368 / 13.

²¹ Für eine Übersicht vgl. Wilson (1999).

und warum auch ein alternatives Instrument zur Regulierung der Subventionstätigkeit im Stande sein sollte, Steuerwettbewerb mit Wirtschaftsförderinstrumenten zu verringern, sei in einer kurzen an Wildasin (1989) angelehnten Modellbetrachtung begründet. Dabei interpretieren wir Subventionen als Instrument des Steuerwettbewerbs, der als Preiswettbewerb für Standortleistungen aufgefasst werden kann. Unsere Überlegung verdeutlicht die nachfolgende Modellbetrachtung.

Ein Föderalstaat mit zwei Regionen *A* und *B* erlaube unbegrenzte Faktorzwanderungen zwischen den Regionen. Eine gleichgewichtige und effiziente Faktoraufteilung k^* auf die zwei Regionen ergibt sich in einer Welt ohne Steuern durch den Ausgleich der Grenzproduktivitäten infolge von Faktorbewegungen (Punkt *F* in Abb. 1). Zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben erheben die Regionen nun eine Stücksteuer für jede Kapitaleinheit k . Auch nach Erhebung von Steuern kann dieses effiziente Gleichgewicht realisiert werden, wenn die Steuersätze in den Regionen gleich sind, also $t_A = t_B = t$ gilt (Punkt *A* in Abbildung 1).

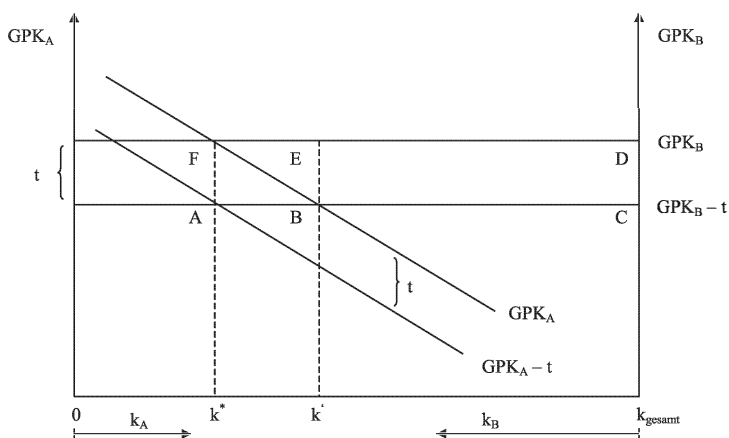


Abbildung 1: Besteuerung und Kapitalausstattung der Standorte

Standort *B* sei der größere (z. B. Rest-Europa), weshalb ein verändertes Kapitalangebot dort zu keiner Veränderung der Grenzproduktivität führt. Aus Sicht des Standort *A* werden dessen öffentliche Leistungen nicht nur mit dem Steueraufkommen $T_A = k^* \cdot t$ bezahlt, sondern auch mit einer Zusatzlast im Umfang des Dreiecks *ABF*, weil er von einem Preis zusätzlichen Kapitals in Höhe der überregional gültigen Nettorendite GPK_{B-t} ausgeht. Standort *A* verspürt nun einen Anreiz, sein Steuerniveau abzusenken bzw. in unserer Betrachtung mobilen Unternehmen einen Steuerrabatt, eine Subvention zu

gewähren. Dadurch verringern sich aus Standortsicht die Wohlfahrtsverluste der Finanzierung seiner öffentlichen Güter. Eventuell erhöhte sich sogar sein Steueraufkommen, worin Oates (1972) den Hauptgrund solcher Beggar-thy-Neighbor Politik sieht²². Eine solche Minderung der Abgabenlast am Standort *A* führt jedoch in Richtung einer ineffizienten Kapitalaufteilung auf die Regionen (k'). Der Wohlfahrtsverlust durch ineffiziente Raumverteilung mobilen Kapitals für die Gesamtgesellschaft entspricht in dieser Situation der Fläche des Dreiecks *BEF*. Außerdem verliert Standort *B* Steueraufkommen in Höhe von *ABEF*, wenn Standort *A* seine gesamte „Zusatzlast“ durch Steuerrücknahmen für mobiles Kapital aufzulösen trachtet. Auch wenn diese Situation in der einfachen Modellsituation nicht erreicht wird, ist Verteilung k^* nicht gleichgewichtig. Außerdem führt eine Verminderung der Steuerlast an Standort *A* zumindest an einem der Standorte zu einem ineffizient niedrigen Versorgungsniveau mit öffentlichen Gütern (Step-to-the-bottom). Dies ist die Konsequenz der fiskalischen Externalität, die die Senkung der effektiven Abgabenlast an Standort *A* bewirkt.

3.2 Subventionen als wohlfahrtsteigerndes Instrument der Wirtschaftspolitik

In Anlehnung an Steinrücken und Jaenichen (2002) betrachten wir wiederum 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. Dabei kann der positive externe Effekt verschiedenster Herkunft sein und sei annahmegemäß nicht ohne staatliches Handeln internalisierbar (Kollektivgutcharakter). Bei Ansiedlung des Unternehmens kalkulieren die Altsassen mit einem Barwert der externen Effekte am Standort *A* in Höhe von a und am Standort *B* in Höhe von b , $a > b$ 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.

²² Aus der graphischen Darstellung könnte man irrigerweise dazu verleitet sein anzunehmen, dass eine Steuersatzreduzierung am Standort *A* immer eine Steueraufkommensminderung bedeute. Man beachte aber, dass der Standort *A* nur einen geringen Anteil am Gesamtkapital k innehat. Anhand eines deutlich nach links verschobenen k^* ließe sich der Fall einer fiskalisch einträglichen Steuersatzsenkung illustrieren.

3.2.1 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 (II) – 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 II. 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.

3.2.2 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.²³ Dabei sollen die Subventionen als unter-

²³ 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/Schwab (1988). Jullien/Rychien/Soubeyran (2000) diskutieren die Wirkungen von Infrastrukturinvestitionen und finanzieller Ansiedlungsförderung auf die Ergebnisse jurisdiktionellen Wettbewerbs.

nehmensindividuell gestaltbare Verringerungen des allgemeinen an beiden Standorten geltenden Steuerpreises verstanden werden. Eine Subvention in welcher Höhe sind die Standorte A und B maximal bereit zu zahlen? 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.²⁴ 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 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 be-

²⁴ 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.

rücksichtigen 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,²⁵ 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/Hoyt (1989, 1253).²⁶ Wie dort ist seine Gültigkeit jedoch an eine hohe Informationsbasis bei Standortanbietern und –nachfragern gebunden. Diese müssen nämlich genaue Kenntnis von der Vorteilhaftigkeit der Ansiedlung besitzen.

3.2.3 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 Förderhöchstsätzen²⁷ 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

²⁵ Sofern der Subventionsbetrag nicht über eine Kopfsteuer finanziert wird, treten Wohlfahrtsverluste bei der Erlangung des Steueraufkommens auf. Dies wird jedoch vernachlässigt.

²⁶ Black/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.

²⁷ 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.

($s_{\max} > a \cup b$). 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.²⁸ Die zu Beginn dieses Abschnitts vorgeführten positiven Wirkungen des Standortwettbewerbs auf das Allokationsergebnis kämen nicht zum tragen. Daneben können Förderhöchstgrenzen aus politökonomischer oder systemtheoretischer Sicht kritisiert werden. Die zentrale Festlegung der Ausnahmereiche (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 Ausnahmereiche ist also ein potentielles Einfalltor für politische Willkür und eine interventionistische Wirtschaftspolitik.

4. Standortkonkurrenz mit wiederholten Politikinteraktionen – Finanzpolitik ohne zentralstaatliche Koordination

Das Ergebnis des Abschnitts 3.1, wonach hohe Kapitalmobilität und dezentrale finanzwirtschaftliche Kompetenz die Kapitalbesteuerung in wohlfahrtsschädlicher Weise erschweren, ist ein Standardergebnis der Steuerwettbewerbsliteratur (vgl. Wilson, 1999). Eine Konsequenz dieser Einsicht ist,

²⁸ Die Argumentation verdeutlicht auch folgendes Zigarettenvergleichnis: 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.

dass interjurisdiktionell koordinierte Standortpreispolitik eine effizientere Verteilung der Steuerlast auf verschiedenen mobile Besteuerungsbasen ermöglichen dürfte. Bevor im Abschnitt 5 die partielle Verschiebung steuerpolitischer Autorität auf eine höhere föderalstaatliche Gliederungsebene als Ausweg vorgestellt und diskutiert wird, sei die Möglichkeit dezentraler Koordination der Standortpreispolitik in den Blick genommen. Möglicherweise besitzen dezentral agierende Jurisdiktionen einen Anreiz, negative fiskalische Externalitäten ihrer Wirtschaftsfördermaßnahmen auch dann zu berücksichtigen, wenn keine zentralstaatliche Internalisierung solcher Wirkungen durch entgegengesetzte Anreize angestrebt wird. Eine spieltheoretische Betrachtung wettbewerblicher Standortpreissetzungen unter Rückgriff auf Wirtschaftsförderinstrumente legt nahe, dass Wirtschaftsförderer dann fiskalische Externalitäten in ihre Förderentscheidungen einbeziehen, wenn deren Verursachung „Strafhandlungen“ seitens der „geschädigten“ Standortkonkurrenten nach sich zieht.

5. Wirkung einer Subventionssteuer auf den Standortwettbewerb – Zentralstaatliche Koordination von Finanzpolitik

Die Überlegungen des vorangegangenen Abschnitts haben gezeigt, dass wir zum einen von einem insgesamt zu hohen Einsatz von Wirtschaftsförderung ausgehen. Zum anderen haben wir jedoch Gründe aufgezeigt, Wirtschaftsförderung nicht gänzlich zu unterbinden. Nicht unähnlich der Idee Wildasins (1989), der eine zentrale Subventionierung der Steuererhebung dezentraler Jurisdiktionen zur Internalisierung fiskalischer Externalitäten beschreibt, wollen wir im folgenden die Idee einer zentral erhobenen Steuer auf die Subventionspraxis dezentraler staatlicher Einheiten entwickeln. 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 die Wirksamkeit des dargestellten Lenkungsmechanismus für die Subventionsvergabe unangetastet zu lassen. Gleichzeitig findet sich in der Debatte über Wirtschaftsförderung häufig der Einwand, dass die regionale Aktivität ein Null- oder Negativsummenspiel sei, weil es den Teilnehmern am Standortwettbewerb an der für das Abschätzen der externen Effekte erforderlichen Rationalität gebricht und lediglich Umverteilungen erreicht werden. Wirtschaftsförderung stützt sich demnach auf angemessenes 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?

5.1 Ansätze zur Bekämpfung übermäßiger Subventionsvergabe

Wie der Umfang der Subventionsvergabe in Europa zeigt, 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 Wüste²⁹) bereithalten.
- (2) *Subventionssteuer*: Standorte dürfen Subventionen in beliebiger Höhe gewähren, wenn sie eine Steuer deren Bemessungsgrundlage die Subventionshöhe 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 auf dem Feld unternehmensindividueller Begünstigungen durch die öffentliche Hand.

Schon diese Aufzählung der Interventionsmöglichkeiten verdeutlicht den bereits angedeuteten Vorteil der im Folgenden näher vorgestellten Idee einer Subventionssteuer: Sie belässt den dezentralen Akteuren einen wesentlich größeren Gestaltungsspielraum bei gleichzeitig erhöhter Rechtssicherheit.

²⁹ 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.

Das vorgeschlagene Instrument zeigt Ähnlichkeiten zur allseits bekannten Tobin-Tax³⁰. 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 öffentlichen Haushalt betriebene Investitionsförderung eine Abgabe zu entrichten. Empfänger der Steuerzahlung sollte die EU sein³¹. Der Steuerbetrag T ist abhängig von der öffentlichen Vorteilsgewährung X für das Subventionsprojekt, wobei allgemein gelten soll: $dT/dX > 0$ ³². Zur Feststellung der Bemessungsgrundlage X der Subventionssteuer könnte dabei das in der Beihilfenkontrolle genutzte Konzept des Beihilfeelements dienen.³³ Dies bedeutet dann nicht den Nominalbetrag einer Beihilfe, sondern die von der Ausgestaltung des Transfers abhängige Vorteilsgewährung zum Anknüpfungspunkt der Steuer zu machen. Damit würde dem Grundsatz horizontaler Steuergerechtigkeit entsprochen, wonach Gleiches steuerlich gleich behandelt werden soll. Eine sektorale Sonderanwendung verschiedener Steuertarife ist innerhalb des Grundkonzepts der Subventionssteuer nicht begründbar, was den Einfluss von Rent-seeking und die Informationsaufwendungen tendenziell gering hält. Dass etwas überraschende ist nun, 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

³⁰ Vgl. Tobin (1978). Die Ähnlichkeiten beruhen im Wesentlichen auf drei Charakteristika, die Tobin- und Subventionssteuer gemeinsam haben: Es handelt sich in beiden Fällen um Lenkungssteuer, die an eine supranationale Autorität entrichtet werden und die ein Ziel an Kapitalmobilität mindern soll. Schließlich erhöhen Subventionen die Mobilität von Unternehmen, wie Bartik (1991, 104) feststellt.

³¹ Es ist denkbar, eine Subventionssteuer so auszugestalten, dass der Steuerbetrag immer nur der nächsthöheren 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 nächsthöhere 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.

³² 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.

³³ Zum Konzept des Beihilfeelements vgl. die ausführliche Taxonomie bei Dickertmann/Leindecker (2001, 103).

zwischen verschiedenen Einheiten eines Föderalstaates haben interjurisdiktio-nelle Leistungen hier keinen distributiven, sondern einen reinen Allokations-zweck, wenngleich, wie noch verdeutlicht wird, gewisse allfällige Distribu-tionswirkungen, die auch von Subventionssteuern verursacht würden, mög-licherweise als begrüßenswert angesehen werden.

Im vorliegenden Beitrag werden Subventionssteuern als eine Alternative zum Beihilfenrecht dargestellt. Die Nutzung dieses Instruments kann helfen die exzessive Vergabe von Subventionen zu begrenzen. Einem solchen Vor-schlag könnte grundsätzlich erwidert werden, dass das Ziel der Beihilfenkon-trolle nicht die Vermeidung übermäßiger Subventionen ist, sondern die Be-grenzung von Wettbewerbsverzerrungen durch öffentliche Steuer- und Haus-haltspolitik. Es muss jedoch bedacht werden, dass die Begrenzung wett-bewerbsschädlicher Fiskalpolitik qualitative Entscheidungen erfordert, gegen die bereits konstitutionenökonomische Bedenken existieren und die auch aus politökonomischer Sicht angreifbar sind. Letzteres wird in Abschnitt 6 einge-hender besprochen. Daneben bedeutet die „Spezialisierung“ der Beihilfenkon-trolle auf Unternehmenswettbewerb eine Nichtzuständigkeit für die in Ab-schnitt 3 vorgestellten Ineffizienzen durch den Wettbewerb lokaler Gebiets-körperschaften um mobile Faktoren. Auch wenn also die Güte qualitativer Entscheidungen der Beihilfenkontrolle über diskretionäre Abgabenpolitik un-strittig wäre, könnte das Beihilfenregime nicht allein für eine zufrieden stel-lende durch Wirtschaftsfördermaßnahmen beeinflusste räumliche Faktorlen-kung sorgen. Weiter ließe sich gegen die Idee einer Subventionssteuer einwen-den, dass sie allokat ionsschädliche und allokat ionsverbessernde Subventionen in gleicher Weise trifft. Welche Wirkungen eine Subventionssteuer auf den Standortwettbewerb hat, wird im nun folgenden Abschnitt eingehender dis-kutiert.

5.2 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 ent-stehen, wenn Standorte unzureichend Kenntnis über die soziale Nützlichkeit von Wirtschaftsförderungsprojekten haben. Hier könnte eine Unternehmens-ansiedlung am Standort B erfolgen, obwohl dort die soziale Grenzproduktiv-tät 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 bewirkt dann, dass die Subventions-zahlung 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 hinsichtlich 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 demnach vollkommen auf Wirtschaftsförderung verzichtet. Diese Situation kann man als das ordnungspolitische „Ideal“ bezeichnen. Staatliche Institutionen verzichten zur Gänze auf eine lenkende Beeinflussung der Wirtschaftsstruktur.

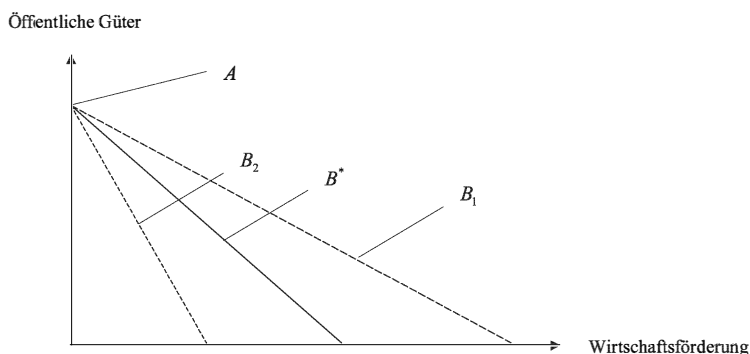


Abbildung 2: Tradeoff zwischen Finanzierung rein öffentlicher Güter und Wirtschaftsförderung

In der Realität entfernen sich staatliche Institutionen jedoch 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 För-

dergebiets – eine unterschiedlich starke Beteiligung höherer Ebenen an der 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.³⁴

- (2) B^* repräsentiert die Budgetrestriktion, in der Wirtschaftsförderung vollkommen aus eigenen Haushaltsmitteln der Jurisdiktionen erfolgt.
- (3) B_2 kennzeichnet die Wirkung einer Subventionssteuer als Instrument zur Verteuerung von Wirtschaftsfördermaßnahmen. Die Nutzung von Wirtschaftsförderung verlangt von den Gebietskörperschaften einen stärkeren Verzicht bei der Bereitstellung öffentlicher Güter als ohne die 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 bestraft. 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. Im Unterschied zur Subventionskontrolllösung, die Wirtschaftsförderprojekte entweder unterbindet oder freigibt, dürfte diese zusätzliche negative Sanktion bei Lokalregierungen – zumindest langfristig – 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 zunehmender Beteiligung anderer Gebietskörperschaften an den lokalen oder regionalen Wirtschaftsförderprojekten.

³⁴ 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.

ten. Aus dieser Sicht wird deutlich, dass die Wahrung fiskalischer Äquivalenz (institutionelle Kongruenz) einer der elegantesten Wege zu mehr Rationalität in der Wirtschaftsförderung ist.³⁵

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 Gründen für eine selektive Begünstigung einzelner Unternehmen, die auch aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive überzeugen, ist von einer Preisdiskriminierung zwischen mobilen und immobilien 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 Güterbündel³⁶. 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 kann.

5.3 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

³⁵ 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.

³⁶ Unter einem besserem 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.

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.³⁷ Im Ergebnis dürfte die Abgabenlast mobiler Unternehmen steuerbedingt steigen und sich der Abgabenlast immobiler Unternehmen annähern.³⁸

Der positiven Beurteilung des mobilitätsbeschränkenden Effekts einer Subventionssteuer könnte entgegengehalten werden, dass gerade strukturschwache Regionen, die mit großzügiger Wirtschaftsförderung nach verbesserten Beschäftigungs- und Lebensperspektiven für ihre Bewohner trachten, bestraft würden, wodurch gerade diese Gruppe negativ betroffen wäre. Für die genaue Beurteilung dieser Verteilungskonsequenz ist aber der Anteil der Wirtschaftsförderung am Gesamthaushalt einer lokalen Gebietskörperschaft entscheidend. Nur wenn dieser in strukturschwachen Regionen höher ist als in wohlhabenderen Regionen, könnte es steuerbedingt tatsächlich zu einer weiteren Differenzierung der Beschäftigungsmöglichkeiten und Lohnniveaus zwischen den Regionen kommen. Der Anteil von Wirtschaftsförderung am Gesamthaushalt einer dezentralen Gebietskörperschaft dürfte in einer Welt ohne horizontale Finanzausgleiche jedoch mit steigender Steuerkraft wachsen, weil das Steueraufkommen zunächst für nichtdisponible Staatszwecke verwandt werden

³⁷ Kiyamaz et. al. (2000) definieren die Bargaining-Power eines um Ansiedlungsförderung werbenden Unternehmens als Quotient aus dem Nutzengewinn der Standortaltsassen durch die Beherbergung des Unternehmens (Rente des Standorts) und der Gewinndifferenz zwischen diesem und dem besten Alternativstandort (Rente des Unternehmens). So dieses Verhältnis größer 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.

³⁸ 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 Anwendung von Subventionssteuern soll aber aus Gründen der Überschaubarkeit des Gegenstandes hier nicht weiter diskutiert werden.

muss. Allerdings ist damit noch nicht dem (allokationstheoretischen) Einwand begegnet, dass Standorte mit niedriger Steuerkraft per se Anreize zu einer besonders gründlichen Kontrolle ihrer Fördermittelvergabe verspüren, weshalb für sie die Wahrscheinlichkeit ineffizienter Subventionstätigkeit c.p. geringer ausfällt.

Eine weitere Verteilungswirkung, die eine Subventionssteuer vermutlich auslöst, ist die relative Erleichterung des Zugangs zu Wirtschaftsfördermitteln für kleinere Unternehmen 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 werden³⁹. Im Unterschied zur jetzigen Situation entfielen 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 alloкатive 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, verursachen begrüßenswerte alloкатive 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 (insbesondere in der Besteuerung immobiler Basen), 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.⁴⁰

³⁹ Entsprechend könnten die problematischen Wirkungen von Förderhöchstgrenzen durch Progressionszonen gemildert werden.

Es sei nun der Frage nachgegangen, 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 vorzunehmen. Aus dieser Überlegung ließe sich plausibel schlussfolgern, dass die Steuervermeidungsreaktionen nicht alle Wirtschaftsförderprojekte in gleicher Weise beeinflussen. Wenn in einer Mehrheit der Fälle nicht ein unüberwindbarer Wissensmangel, sondern politischer Gestaltungseifer oder der Einfluss von Interessengruppen Ursache ineffizienter Subventionsvergabe ist, könnte die Subventionssteuer sogar eine asymmetrische Verdrängung von allokationsschädlichen und allokationsverbessernden Subventionen bewirken. Schließlich ist zu erwarten, dass aufgrund eines verstärkten Wirtschaftsförderungsmonitoring als allokationsschädlich erkannte Förderprojekte streng gekürzt oder ganz unterlassen werden oder wenigstens die Verhandlungsmacht rentenstrebender Akteure verringert wird. Hingegen ist im Fall allokationsverbessernder Subventionen, nur mit einer der Steuer geschuldeten Minderung des Transfervolumens zu rechnen. Dies ist insbesondere dann unschädlich, wenn nach der Logik des Abschnitt 3.2 eine effizientere räumliche Faktorlenkung von staatlicher Wirtschaftsförderung erhofft wird und – wie vorgesehen – alle Standorte die gleichen Anreizminderungen für ihre Förderaktivitäten erfahren. Die Zusatzlast einer Subventionssteuer ist Null, wenn weder die Standortwahl noch das Investitionsvolumen steuerlich beeinflusst werden. Wiewohl es eine Subventionssteuer nicht unmöglich macht, dass Standorte wohlfahrtsschädliche Subventionen zahlen, so dass $s_B > s_A$, obwohl $a > b$ ist, verringert sich steuerbedingt die Wahrscheinlichkeit für eine solche Konstellation. Letztlich hängt die Wohlfahrtswirkung einer Subventionssteuer auch davon ab, wie wichtig staatliche Subventionstätigkeit

⁴⁰ 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 innergemeinschaftlichen Handels. Eine selektiv wirkende Subventionsmaßnahme für ein Unternehmen, das nur lokale ökonomische Aktivitäten unternimmt, ist prinzipiell europarechtskonform.

für die räumliche Investitionslenkung ist. Wenn die in Abschnitt 3.2 beschriebene Internalisierung externer Effekte deutlich höhere Wohlfahrtsgewinne einträgt, als die Standortkonkurrenz wie in Abschnitt 3.1 beschrieben kostet, könnte das Instrument der Subventionssteuer die Wohlfahrt tendenziell mindern. Eine solche Konstellation halten wir jedoch nicht für besonders wahrscheinlich, da wir die allgemeinen Einwände gegen diskretionäre Abgabepolitik (rent-seeking, Wissensanmaßung) für nicht ungewichtig erachten.

Neben der Allokationsverbesserung, die Ansiedlungssubventionen in dem in Abschnitt 3.2.2 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 meritatorischer Güter (Vgl. Abschnitt 3.1). Wir befinden uns also – wie bereits erwähnt – in einer Situation, in der jurisdiktioneller Wettbewerb sowohl allokationsverbessernde als auch -verschlechternde Wirkungen hervorbringt. 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 beschrieben 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 verteuert. 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 werden⁴¹. Subventionssteuern ermöglichen also die Annäherung an

⁴¹ 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.

ein sozial optimales Intensitätsniveau der Standortkonkurrenz, das zwischen den Alternativen totaler Wettbewerbsfreiheit (Dezentralität) und totaler Einschränkung (Zentralität) liegt. Es ist dabei zu bedenken, dass eine ähnliche Wirkung auch in einem System ordnungsrechtlicher Instrumente erzielbar ist, wenn die ordnungsrechtlichen Sanktionen für die Subventionsempfänger vorherseh- und berechenbar sind. Ordnungspolitische Instrumente entsprechen marktwirtschaftlichen Instrumenten, wenn die Sanktionen für Ordnungswidrigkeiten Preischarakter haben. Wenn also Beihilfen nicht zurückgezahlt werden, sondern mit einer Strafe belegt, deren Nutzenentzugswirkung kalkulierbar ist, hat auch eine Subventionskontrolle, die sich eines preisähnlichen Sanktionsapparates bedient, die Eigenschaft einer Subventionssteuer. Diese prinzipielle Möglichkeit der Annäherung der Konzepte von Subventionskontrolle und Subventionssteuer ist für die Abschätzung der politischen Umsetzbarkeit einer marktwirtschaftlicheren Subventionsregulierung wichtig. Die Möglichkeit einer sanften, weil nur schrittweise in einem längeren Reformprozess vollzogenen Einführung von Preismechanismen für die Regulierung von Wirtschaftsförderung könnte aufgrund der unübersehbaren Interessenlage sehr nützlich sein.

6. 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 Handlungsfreiheit von Behörden der Zen-

tralregierung 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 subventionssteuererhebenden 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. Aus den geringeren Instrumentnutzungskosten gegenüber der Subventionskontrolle ergibt sich 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.

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 Beihilfecharakter⁴² zu deklarieren. Einen solchen Anreiz generiert, wie eingangs angesprochen, jedoch auch schon die bisherige Subventionskontrolle. Wenn es gelänge, die Einführung einer Subventionsteuer 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 Subventionskontrolle, 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

⁴² 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.

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.

7. Resümee

Die Möglichkeit, Subventionen mit dem marktwirtschaftlichen Instrument der Subventionssteuer einzuschränken, eröffnet 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 einem 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.⁴³ Die Möglichkeiten eines aktiven Finanzausgleichs dahingehend auszunutzen, nicht nur Verteilungs-, sondern auch Allokationsziele zu verfolgen, mag unorthodox erscheinen. Mit Blick auf die Problemlage, den Konflikt zwischen dem Ziel dezentraler finanzpolitischer Gestaltungsautonomie und dem Ziel eines rationalen Standortwettbewerbs zu lösen, 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. Es könnte zunächst die Beihilfenkontrolle graduell ersetzen und 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

⁴³ Diese können durchaus den Charakter von Erdrosselungs- oder Prohibitivsteuern annehmen, wodurch sich ein dem Verbot ebenbürtiger Effekt bei formal niedrigerer Intervention verwirklichen ließe.

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 durch weite Teile derjenigen Administration, die bisher die Durchsetzung des EU-Beihilfrechts verfolgte, ausgeübt werden könnte.

Literatur

- Andel, N.* (1988): Subventionen, in: W. Alberts (Hg.), HdWW, ungekürzte Studienausgabe, Tübingen, 491 – 510.
- Bartik, T. J.* (1996): Eight issues for policy toward economic development incentives, The Region, June 1996.
- Bartik, T. J.* (1991): Who Benefits From State and Local Economic Development Policies? Kalamazoo.
- Black, D. A. / Hoyt, W. H.* (1989): Bidding for firms, The American Economic Review 79 (5), 1249 – 1256.
- Bond, E. W. / Samuelson, L.* (1986), Tax Holidays as Signals, in: American Economic Review 76 (4), 820 – 826.
- Buchholz, D.* (1999): Incentives: Are They Really „Zero Sum“? Corporation for Enterprise Development, Publications 1 (2).
- Chernick, H. A.* (1979): An Economic Model of the Distribution of Project Grants, in: P. Mieszkowski / W. H. Oakland (Hg.), Fiscal Federalism and Grants-in-Aid, Washington, 81 – 101.
- Davies, R. B.* (2002): State Tax Competition for Foreign Direct Investment: A Winnable War?, University of Oregon Working Papers, Nr. 228.
- Dickertmann, D. / Leiendecker, A.* (2001): Der Beihilfenbericht der Europäischen Union: Darstellung und Bewertung, in: F. Söllner / A. Wilfert (Hg.): Die Zukunft des Sozial- und Steuerstaates – Festschrift zum 65. Geburtstag von Dieter Fricke, Heidelberg, 75 – 130.
- Doyle, Ch. / van Wijnbergen, S.* (1994): Taxation of Foreign Multinationals: A Sequential Bargaining Approach to Tax Holidays, International Tax and Public Finance 3, 211 – 225.
- EuGH*, Urteil vom 24. Juli 2003, C-280/00 – Altmark Trans GmbH, Wirtschaft und Wettbewerb 9, 993 – 1004.
- Europäische Kommission* (2003): Press Release IP / 03 / 1529.
- EU-Kommission* (2004): Eine proaktive Wettbewerbspolitik für ein wettbewerbsfähiges Europa, Mitteilung der Kommission, KOM(2004) 293, Brüssel, April.

- Gröteke, F. (2004): Zur Frage der Behandlung von Regulierungen in der Beihilfenkontrolle und mögliche Konsequenzen des Grundstücksverkaufs von Real Madrid, Finanzreform, Bd. 1, 146 – 159.
- Grüne, M. (1997): Subventionen in der Demokratie: analytische Grundlagen einer Subventionsordnung, Frankfurt am Main.
- Gundlach, H.-J. (1965): Subventionen als Mittel der Wirtschaftspolitik: eine theoretische Untersuchung der Einsatzmöglichkeiten, Berlin.
- Haucap, J./Hartwich, T. (2005): Fördert oder behindert die Beihilfenkontrolle der Europäischen Union den (System-)Wettbewerb, Papier für die Jahrestagung 2005 des wirtschaftspolitischen Ausschusses im Verein für Socialpolitik, Marburg.
- Jacobs, J. (1969): The Economy of Cities, New York.
- Janeba, E. (2000): Tax Competition When Governments Lack Commitment: Excess Capacity as a Countervailing Threat, American Economic Review 90 (5), 1508 – 1519.
- Jullien, B./Rychien, F./Soubeyran, A. (2000): Local Public Investment and Competition for a Firm, Econometric Society World Congress 2000 Contributed Papers 1400, Econometric Society.
- Kiyamaz, K./Taylor, L. (2000): Competition for foreign direct investment when countries are not sure of site values, International review of economics & finance 9 (1), 53 – 68.
- Krugman, P. (1991): Geography and Trade, Cambridge.
- Kuchinke, B./Schubert, J. (2002): Beihilfen und Krankenhäuser, Wirtschaft und Wettbewerb 7/8, 710 – 719.
- Miyagiwa, K./Ohno, Y. (2004): Foreign Monopoly and Tax Holidays, Emory Economics 0416, Department of Economics, Emory University, Atlanta.
- Oates, W. E. (1972): Fiscal Federalism, New York.
- Oates, W. E./Schwab, R. M. (1988): Economic Competition Among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?, Journal of Public Economics 35, 333 – 354.
- Schelling, Th. C. (1980): The Strategy of Conflict, Cambridge, Mass.
- Soukup, K. (1995): Öffentliche Unternehmen und die Beihilfeaufsicht der EU: Wie Subventionen von der Europäischen Kommission beurteilt werden, Wien.
- Steinrücken, T./Jaenichen, S. (2002): Wofür bezahlen Standorte? Subventionswirkungen im Wettbewerb der Regionen, List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik Heft 4, 313 – 327.
- Steinrücken, T./Jaenichen, S. (2003): Heterogene Standortqualitäten und Signalstrategien: Ansiedlungsprämien, Werbung und kommunale Leuchtturmpolitik, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 52 (3), 399 – 419.
- Steinrücken, T./Jaenichen, S. (2004): Towards the Conformity of Infrastructure Policy with European Laws – The Case of Government Aid for Ryanair, Intereconomics 39 (2), 97 – 101.

- Steinrücken, T. / Jaenichen, S. (2005):* Europäisches Wettbewerbsrecht im Konflikt mit nationalstaatlicher Steuerpolitik? – Eine Analyse am Beispiel der Maßnahme Salva Calcio, *Zeitschrift für Wettbewerbsrecht* (3), 260 – 275.
- Tobin, J. (1978):* A proposal for international monetary reform, *Eastern Economic Journal* 4, 153 – 159.
- Ulbrich, H. H. (2002):* Economic Aspects of Business Tax Incentives, Clemson University, e-Version: www.cas.sc.edu.
- Vernon, R. (1971):* Sovereignty at Bay: The Multinational Spread of U.S. Enterprises, New York.
- Welfens, P. J. J. (1995):* Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Heidelberg.
- Wildasin, D. E. (1989):* Interjurisdictional Capital Mobility: Fiscal Externality and a Corrective Subsidy, *Journal of Urban Economics* 25, 193 – 212.
- Wilson, D. J. (1999):* Theories of Tax Competition, *National Tax Journal* 52 (2), 269 – 304.