

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft
The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Berthold, Norbert; Neumann, Michael

Working Paper

Opting-out Klauseln und der europäische Einigungsprozess: eine sezessionstheoretische Analyse

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre,
Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Universität Würzburg, No. 56

Provided in cooperation with:

Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Suggested citation: Berthold, Norbert; Neumann, Michael (2002) : Opting-out Klauseln und der europäische Einigungsprozess: eine sezessionstheoretische Analyse, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Universität Würzburg, No. 56, <http://hdl.handle.net/10419/32459>

Nutzungsbedingungen:

Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche, räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen der unter

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen> nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die erste Nutzung einverstanden erklärt.

Terms of use:

The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use the selected work free of charge, territorially unrestricted and within the time limit of the term of the property rights according to the terms specified at

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>
By the first use of the selected work the user agrees and declares to comply with these terms of use.

Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät

**Opting-Out Klauseln und der
europäische Einigungsprozess:
Eine sezeptionstheoretische Analyse**

**Norbert Berthold
Michael Neumann**

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge
des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre,
Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik
Prof. Dr. Norbert Berthold

Nr. 56

2002

Sanderring 2 • D-97070 Würzburg

**Opting-Out Klauseln und der europäische Einigungsprozess:
Eine sezessionstheoretische Analyse**

Norbert Berthold
Michael Neumann

Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik

Sanderring 2

D-97070 Würzburg

Tel.: 0931-312925

Fax: 0931-312774

Email:

norbert.berthold@mail.uni-wuerzburg.de

michael.neumann@mail.uni-wuerzburg.de

1. Einleitende Bemerkungen

Soll Bayern den Schritt der Sezession wagen? Der heutige Freistaat sieht sich in geschichtlicher Nachfolge eines der ältesten Staaten Europas. Entstanden aus einem Stammesherzogtum im 6. Jhd. n. Chr. war Bayern erst als Herzogtum, dann ab 1623 als Kurfürstentum und ab 1806 als Königreich ein souveränes Staatsgebilde. Erst 1870/71 trat Bayern dem deutschen Reich bei, es bewahrte sich aber diverse Rechte, u.a. blieb es weiterhin eine Monarchie und behielt die Kommandogewalt über das Heer als Zeichen der Eigenstaatlichkeit. Nach dem ersten Weltkrieg konnte in Weimar die Zerschlagung der Süddeutschen Staaten vermieden werden, die föderale Struktur blieb erhalten. Allerdings verloren die einst souveränen Teilstaaten nach dem ersten Weltkrieg ihre Eigenstaatlichkeit, zunehmend wurden Kompetenzen auf die gesamtdeutsche Ebene übertragen. Im geschichtlichen Kontext ist das Thema einer möglichen Sezession Bayerns aus der Bundesrepublik also keineswegs absurd. Analog gilt dies auch für andere der heutigen Bundesländer, Bayern ist insofern nur ein Beispiel.

Derzeit ist Sezession in Bayern kein politisches Thema. Es kommt niemand auf den Gedanken einer Abspaltung, solange er sich in einem föderalen Staatengebilde gut aufgehoben fühlt. Erst wenn ernsthafte Krisen auftreten, mag das landesstaatliche Nationalbewusstsein verstärkt aufkommen und Abspaltungsgedanken und –bewegungen auslösen. Inwieweit man derzeit in Deutschland von einer solchen Krise sprechen mag, sei dahingestellt. Ökonomisch liegt jedenfalls einiges im Argen. Der Reformbedarf der fiskalischen Seite des deutschen Föderalismus ist unstrittig (Berthold et al., 2001; Luthardt, 1999). Das komplizierte Finanzgeflecht, in das Bund, Länder und Kommunen in Deutschland verwoben sind, wird aus ökonomischer Sicht vielfach kritisiert und bedarf einer dringenden Reform (Sachverständigenrat, 2001, S.211). Der Freistaat Bayern und die Länder Baden-Württemberg und Hessen sind an Reformen des bisherigen Finanzausgleichssystems interessiert. Sie zählen zu den reichen, den sogenannten Geberländern, die im Finanzausgleich Geld an die Länder mit geringer Steuerkraft zahlen – aus ihrer Sicht zu viel Geld.

Die ökonomische Krise ist aber bei weitem nicht bedeutend genug, um die Zugehörigkeit Bayerns zur Bundesrepublik in Frage zu stellen. Eine Trennungüberlegung ist daher derzeit unrealistisch. Doch wie wäre es mit der Möglichkeit eines Opting-Out? Oder anders gefragt: Was wäre, wenn Bayern verfassungsmäßig die Möglichkeit besäße, bestimmte Politikbereiche des Bundes aufgrund einer Opting-Out Klausel lieber eigenständig zu bearbeiten? Könnte so eine gesamtwirtschaftlich geeignete Reform, die bislang am Widerstand der Nehmerländer

scheitert, durchgeführt werden? Und weiter: Ist solch eine Opting-Out Möglichkeit nicht sinnvoll, damit die Landespolitik nicht jeden Fehler der Bundespolitik mitmachen muss?

Umgekehrt kann man die deutsche Wiedervereinigung betrachten: Die Integration Ostdeutschlands in die Bundesrepublik war vom Gedanken der bundesdeutschen Verfassung her vorgesehen. Doch war die Entscheidung ökonomisch richtig? Die Wiedervereinigung hat sich im nachhinein als wesentlich kostspieliger und problematischer erwiesen als zuvor angenommen (Alesina et al., 1995, S.752). War die deutsche Integration ein Fehler? Gerade in einer Zeit, in der andere Staaten auseinanderfallen und die Zahl der Nationen weltweit rapide ansteigt?

Die Gründe für die Bildung und den Zerfall von Staaten sind sicherlich nicht nur im ökonomischen Bereich zu sehen. Bedeutend sind in erster Linie die politischen, kulturellen oder linguistischen Einflüsse. Aber die ökonomischen Beweggründe sind nicht gering einzuschätzen. Die Gefahr einer Abspaltung einzelner Länder innerhalb des Bundesgebietes mag eher abwegig erscheinen. Die Relevanz des Themas ändert sich, wenn man den europäischen Integrationsprozess betrachtet. Europa ist auf einem ähnlichen Weg wie Deutschland im vorletzten Jahrhundert. Es wächst zusammen, die Staaten erhalten sich aber bisher ihre Eigenstaatlichkeit. Doch angesichts der Zentralisierungstendenzen in Europa muss die Frage nach dem Erhalt der Eigenstaatlichkeit gestellt werden. Und damit wird auch die Frage nach einem Austrittsrecht eines Mitgliedsstaates aus der Union relevant – oder die eines Opting-Out in einzelnen Politikbereichen. Dieser Beitrag setzt sich mit den ökonomischen und politökonomischen Zusammenhängen dahinter auseinander.

Es wird hinterfragt, inwieweit es sinnvoll ist, ein Recht auf Opting-Out oder sogar auf Sezession in eine Unionsverfassung aufzunehmen. In der Literatur gibt es dazu kontroverse Meinungen (vgl. Shapiro/Petchey, 1996; Buchanan, 1990 und Sunstein, 1991). Der Frage wird vor dem Hintergrund des europäischen Einigungsprozesses nachgegangen. Ausgangspunkt ist eine kurze Beschreibung der weltweiten Bedeutung von Sezessionen in jüngerer Vergangenheit sowie der Klärung der Begrifflichkeit von Sezession und Opting-Out (Kapitel 2). In Kapitel 3 erfolgt eine knappe Abhandlung über die herkömmlichen Argumente der Finanzwissenschaft zu diesem Thema mit dem Versuch, unter Marktversagensaspekten eine optimale Staatsgröße herauszufinden. Danach fließen in Kapitel 4 politökonomische Aspekte in die Diskussion ein. Es wird dargelegt, inwieweit unvollkommene Unionsverträge ein Problem

darstellen. Kapitel 5 schließlich thematisiert die heterogenen Präferenzen innerhalb der Minderheit und somit Staatsversagen bei der Sezessionsentscheidung. Der Beitrag schließt mit einigen Schlussbemerkungen.

2. Der Zusammenhang von Integration, Sezession und Opting-Out

Die Anzahl der Nationen ist in den letzten Jahrzehnten gewaltig angestiegen. Wurden Ende des zweiten Weltkrieges noch 51 Staaten Gründungsmitglieder der United Nations Organization, so ist diese Zahl mittlerweile auf 189 Länder angewachsen (Vereinte Nationen, 2002). Dabei hatten 1995 87 Länder weniger als 5 Mio., 58 sogar weniger als 2,5 Millionen und 35 nicht einmal eine halbe Million Einwohner (Alesina et al., 1997, S.1). Mit dem Ende des Kolonialismus, das zeitlich an einer Resolution der UNO von 1960 festgemacht werden kann, und dem Ende der kommunistischen Staaten im Osten hat sich eine Reihe neuer Staaten etabliert. Insbesondere zahlreiche osteuropäische Staatengebilde sind in der postkommunistischen Zeit zerfallen. Die Sezession der Slowakei aus einem gemeinsamen Staat mit den Tschechen sowie der Zerfall Jugoslawiens und der Sowjetunion sind Paradebeispiele. Eine Reihe dieser Staaten waren früher schon einmal souveräne Staatengebilde und wurden es jetzt wieder. Auch in anderen Teilen des europäischen Raumes gibt es Bewegungen Richtung Separation und Unabhängigkeit. Das Baskenland in Spanien, die Nordiren in Großbritannien oder die Wallonen in Belgien sind Beispiele. In vielen Regionen rund um den Globus wird mit dem Gedanken gespielt, den Weg der Sezession zu beschreiten. Der gegenwärtige Prozess der Separationsbewegungen schafft neue Grenzen und kleinere Staaten.

Eine Sezession lässt sich als Ausübung einer kollektiven Exitoption interpretieren. Sie ist insofern mit der individuellen Exitoption vergleichbar. Die Sezessionstheorie fußt denn auch gedanklich auf Charles Tiebouts Theorie des wettbewerblichen Föderalismus (Tiebout, 1956). Statt der Voice- und Exitoption eines einzelnen Individuums haben Personengruppen die Möglichkeit, aus einer politischen Einheit auszuscheren (Buchanan/Faith, 1987). Die Wirkung des Systemwettbewerbs à la Tiebout soll eine bessere Ausrichtung an den jeweiligen Präferenzen und mehr Effizienz durch Wettbewerbsdruck erzeugen. Es sind aber wesentliche Unterschiede zwischen einem individuellen Exit und einem kollektiven Exit festzuhalten, die zu einer abweichenden Wirkung von individuellem und kollektivem Exit führen können (Doering, 2000, S. 384). Identische Ergebnisse sind zu erwarten, wenn man annahmegemäß von homogenen Gruppen ausgeht und die Summe gleicher Individualentscheidungen mit einer Kollektiventscheidung gleichsetzt. Doch kollektives Exit ist wesentlich komplexer. Die

theoretische Analyse macht es sich zu einfach, wenn sie Regionen mit fix determinierten Grenzen als Mitglieder einer Union definiert und danach lediglich die Abspaltung dieser Regionen untersucht. Erlaubt man Sezession aus einer Gemeinschaft und lässt die Annahme homogener Präferenzen in einer Region fallen, so kann bei jedem Kollektivbeschluss die Gruppe der mit diesem Beschluss Unzufriedenen abwandern. Entscheidet eine Region sich zur Trennung von einer Union, so kann eine Gruppe innerhalb der Region sich wiederum zum Exit von der Region entscheiden. Bosnien etwa zeigt, dass dies kein bloßes Gedankenspiel ist. Wenn man bedenkt, dass es je nach Schätzung zwischen 2500 bis 8000 Ethnien gibt (Schoch, 1998), aber noch nicht einmal 200 Staaten existieren, wird deutlich, dass eine weitere Zersplitterung der Staaten durchaus denkbar ist. Ein Staat kann in immer kleinere Splitter zerfallen, letztlich kann sich dieser Prozess bis zum individuellen Exit fortsetzen. Dies hätte ein Stadium völliger Anarchie zur Folge, was aufgrund der damit verbundenen individuellen Kosten – der völlige Verzicht auf gesellschaftliche Rahmenbedingungen und öffentliche Güter – jedoch eher unwahrscheinlich ist. Zwar wird hier ebenfalls von vorgegebenen Regionen bzw. Staaten ausgegangen, die sich nicht weiter aufspalten, doch zumindest die Heterogenität der Präferenzen innerhalb einer solchen regionalen oder staatlichen Einheit bleibt zu beachten. Insofern ist bei einer kollektiven Abspaltung der Frage nachzugehen, wie die Entscheidung des Kollektivs zustande kommt. Es muss zwischen demokratischen und diktatorisch zustande kommenden Abspaltungen unterschieden werden. Wir verstehen unter einer Sezession lediglich Abspaltungen, die zumindest von einer Mehrheit der sich abspaltenden Bevölkerungsgruppe gewünscht werden. Eine Abspaltung, die aufgrund einer Staatenteilung auf Bestreben fremder Mächte oder diktatorischer Anweisungen zustande kommt, wird nicht thematisiert, auch wenn zumindest letztere vom Wortlaut her ebenfalls unter den Begriff Sezession gefasst werden könnte¹.

Häufig gehen mit einer Sezession kriegerische Auseinandersetzungen einher. Der Zerfall des ehemaligen Jugoslawien ist hierfür ein gutes Beispiel. Man könnte also gewaltsame von gewaltfreien Abspaltungen trennen. Auch wenn dieser Unterschied in moralischer Hinsicht vielleicht der bedeutsamste ist, so ist er aus ökonomischer Perspektive eher weniger wichtig. Gewalt bei der Abtrennung lässt sich als ein Fall von Transaktionskosten der Trennung interpre-

¹ Die Möglichkeit für diese Einengung des Sezessionsbegriffs bietet sich einerseits durch das Untersuchungsgebiet Europa an. Wir wollen Antworten auf die Relevanz hinsichtlich der Europäischen Union erhalten. Hier finden diese Entscheidungen meist demokratisch statt, wenn auch selten nach reinem Mehrheitswahlrecht. Andererseits ist eine Abspaltung, die auf der Macht einzelner Personen beruht, bereits sehr weit entfernt von der hier diskutierten Form einer kollektiven Exitoption. Im Extremfall ließe sich eine diktatorische Abspaltung sogar wieder als individuelles Exit – nämlich das des Diktators - interpretieren.

tieren. Je nach Zugeständnissen, die das sezeptionswillige Gebiet machen muss und je nach Schaden, der durch gewaltsame Aktionen entsteht, können die Transaktionskosten beträchtlich divergieren. Für die Fragestellung nach dem Sinn eines Sezessionsrechtes in einer Unionsverfassung ist die Art der Transaktionskosten aber irrelevant.

Bildete früher das nationalstaatliche Territorium den Ansatzpunkt für Rahmensetzung und Kontrolle der Wirtschaft, so verringern die aktuelle Entwicklung der Globalisierung der Wirtschaft und die Mobilität der Produktionsfaktoren die Eingriffsmöglichkeiten des Nationalstaates. Mit der Neuordnung der Wirtschaftsräume und der mit ihr verbundenen Frage wirtschaftspolitischer Regulierungsformen haben sich nicht nur kleinere Staaten gebildet, sondern auch zunehmend supranationale Organisationen etabliert. Die Aufgaben des Nationalstaates werden entweder nach oben an diese supranationalen Organisationen und Institutionen delegiert wie die Europäische Union oder die nordamerikanische Freihandelszone NAFTA oder nach unten an regionale und lokale Gebietskörperschaften. Dies gilt nicht nur für die ökonomischen Staatsaufgaben, kleinere Staaten müssen auch andere elementare öffentliche Aufgaben abtreten, da sie diese im Alleingang nicht mehr bewältigen können. Ein Beispiel für die Abgabe solch einer Aufgabe ist die Übernahme der Landesverteidigung durch eine Bündnisorganisation wie die NATO. Während die Zunahme an Sezessionen und die Zersplitterung der Nationalstaatlichkeit die Existenz und den Einfluss supranationaler Institutionen begünstigen, ist dies auch vice versa der Fall. Die Existenz eines gemeinsamen grenzüberschreitenden Wirtschaftsraumes und die Möglichkeit der Verlagerung öffentlicher Aufgaben ermöglicht den Regionen vielfach erst die Sezessionsentscheidung. Sezession und Integration sind somit nicht als bloßes Gegenteil zu sehen, sondern vielmehr als zwei Seiten einer Medaille.

In diesem Zusammenhang lässt sich auch verdeutlichen, weshalb zwischen einem Opting-Out und einer Sezession nur ein gradueller Unterschied liegt. Eine Vollsezeption bedeutet, dass eine Region sämtliche Politikbereiche selbst wahrnimmt. Opting-Out hingegen betrifft nur einzelne Politikfelder, andere Felder werden bei der Union belassen. Es stellt sich somit nicht nur die Frage, ob ein Recht auf Vollsezeption sinnvoll ist, sondern auch, ob in einzelnen Politikfeldern ein Opting-Out trotz des Verbleibs in einer Föderation eine gute Lösung darstellt. Und auf der anderen Seite ist zu hinterfragen, ob nicht trotz Unabhängigkeit bestimmte Aufgabenfelder an eine supranationale Ebene abgegeben werden sollten. Damit weist das Problem der Integrationsentscheidungen in den Bereich der finanzwissenschaftlichen Föderalistentheorie.

3. Sezession, optimale Staatsgröße und föderaler Staatsaufbau

In der Theorie des fiskalischen Föderalismus wird untersucht, wie die Kompetenzen auf den verschiedenen staatlichen Ebenen verteilt werden sollen. Die Theorie orientiert sich auf der einen Seite am Zielkonflikt zwischen der stärkeren Orientierung an den Präferenzen der Bürger, die erst möglich wird, wenn man stärker dezentralisiert, andererseits an den Größenvorteilen der Zentralisierung, die sich aus der gebietsübergreifenden Nichtrivalität im Konsum ergibt, sowie der Möglichkeit der Internalisierung von Externalitäten zwischen den Regionen. Dabei reicht der Grad der staatlichen Ebenenbildung von kommunalen Einheiten bis hin zum Nationalstaat. Aber man kann diesen Gedankengang auch oberhalb der nationalstaatlichen Ebene anwenden. Das Theoriegebäude lässt sich auch auf supranationale Organisationen und damit auf die EU anwenden.

Verschiedene Fragestellungen lassen sich untersuchen: Können einzelne Aufgaben wie etwa Landesverteidigung in einem supranationalen Bündnis besser bereitgestellt werden? Ist eine gemeinsame Währung verschiedener europäischer Staaten sinnvoll? Sollte man eine gemeinsame Umverteilungspolitik in Europa institutionalisieren? Übertragen auf die Entscheidung zur Sezession ist zu hinterfragen, ob eine Region ihre öffentlichen Aufgaben selbst bewältigen kann oder ob sie die Vereinigung mit anderen Regionen benötigt, um ihre öffentlichen Aufgaben zu erfüllen. Dieser Gedankengang lässt sich weiterführen, indem man Regionen oder Staaten nicht als exogen gegeben betrachtet, sondern ihre geographischen Grenzen endogenisiert. Ist ein Staat groß genug, um die von den Bürgern gewünschten öffentlichen Leistungen anbieten zu können? Kann er dies besser, wenn man eine territoriale Änderung vornimmt? Ebenfalls lässt sich mit dieser Theorie die Effizienz von Staatsgebilden untersuchen, die geographisch nicht zusammenhängen. Lohnt es sich aus ökonomischen Gesichtspunkten, dass die Falklandinseln und England zu einem Staatsgebilde gehören? An dieser Stelle mag vielleicht beim Leser Unwohlsein aufkommen, ob sich solche Fragen ökonomisch beantworten lassen. Sicherlich hat die Ökonomie ihre Grenzen. Die Fragen sollen hier aber nicht nur mit einkommens-technischen harten Fakten beantwortet werden, die Theorie geht darüber hinaus. Insofern kann man vielleicht nicht alles erklären, aber zumindest einige interessante Einsichten gewinnen.

An erster Stelle stehen denn auch nicht solche harten ökonomischen Größen wie Einkommen oder Wohlstand, sondern die Präferenzen der Bürger (Oates, 1972, S.11). Sie haben bestimm-

te Wünsche bezüglich der vom Staat bereitgestellten Güter. Sie präferieren eine bestimmte Verfassung – je nach Gebiet mal liberaler, mal konservativer und mal sozialstaatlicher ausgestaltet. Die Bürger haben eine bestimmte Wunschvorstellung des Staatsdesigns. Diese Wunschvorstellung lässt sich als ein Bündel öffentlicher, d.h. vom Staat bereitzustellender Güter interpretieren. Sind die Präferenzen in einem Gebiet bezüglich des Bündels der staatlich bereitzustellenden Güter homogen, unterscheiden sich aber stark von den Präferenzen der Bürger in anderen Gebieten, so bietet es sich an, zur Bereitstellung des entsprechenden Güterbündels eine Gebietskörperschaft zu implementieren, die exakt dem Gebiet entspricht, in dem die Präferenzen homogen sind und das Güterbündel nachgefragt wird. Im Beispiel: Haben die Bewohner Englands andere Vorstellungen bzgl. einer Verfassung als die Bewohner Schottlands, so bietet es sich an, in Schottland eine andere Verfassung einzusetzen. Wünschen die Wallonen und die Flamen unterschiedliche Landessprachen, so sollte entsprechend den Präferenzen der Bevölkerung jedem Gebiet die gewünschte Amtssprache zugeteilt werden. Dies wäre dann keine Vollsezeption, aber eben die Möglichkeit einzelner Gebiete, bei der Bereitstellung einer öffentlichen Leistung ein Opting-Out zu wählen. Das Kriterium der Präferenzen für die Kompetenzzuteilung wird dabei desto wichtiger, je homogener die intraregionalen und je heterogener die interregionalen Präferenzen sind.

Das Argument der präferenznahen Bereitstellung öffentlicher Leistungen führt in eine dezentrale Richtung. Staaten könnten immer kleiner und Präferenzen zunehmend besser berücksichtigt werden. Letztlich könnte man dies bis zum einzelnen Individuum als optimaler Staatsgröße herunterbrechen. Gegen eine solche Staatsgröße sprechen die Charakteristika öffentlicher Güter: Die Nichtausschließbarkeit und die Nichtrivalität. Liegt regionenübergreifend die Eigenschaft der Nichtausschließbarkeit für ein Gut vor, so führt die Bereitstellung des entsprechenden Gutes zu einem positiven externen Effekt auf die Nachbarregionen. Die Folge ist ein Free-Rider-Verhalten der beteiligten Regionen und als Konsequenz Unterversorgung des die Effekte auslösenden Gutes. Eine dezentrale Lösung mit vielen kleinen Staaten führt zu einem suboptimalen Ergebnis. Jeder einzelne Staat hat Anreize zum strategischen Verhalten, dass letztlich allen schadet. Gleiches gilt bei der Existenz negativer grenzüberschreitender Spillovers. Wird die Anzahl der betroffenen Staaten zu groß, versagt das Coase-Theorem (Inman/Rubinfeld, 1997, S.48f). Eine staatenübergreifende Lösung, welche die externen Effekte internalisieren kann, ist nur durch die Installierung einer übergreifenden Instanz, sprich einer Union, möglich. Öffentliche Güter haben als zweites wichtiges Charakteristikum die Nichtrivalität ihrer Konsumenten. Liegt diese Nichtrivalität auch über Landesgrenzen hinweg vor, so ist die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes durch mehrere Länder Ressourcenverschwen-

dung (Schuster/Vaubel, 1996, S.185). Die Eigenschaft der Nichtrivalität im Konsum impliziert nachfrageseitige Größenvorteile bei der Bereitstellung staatlicher Güter. Auch hier ist eine zentrale Produktion angebracht. Liegen solche Größenvorteile vor, ist eine Sezession ökonomisch unsinnig.

Die Vereinigung in einer Union gibt den beteiligten Ländern die Möglichkeit zur Absicherung gegen negative Schocks, welche die Mitglieder der Union asymmetrisch treffen. Wird innerhalb der Union ein Umverteilungsschema beschlossen, welches Transfers in Regionen oder zu Individuen, die von solchen negativen Schocks getroffen werden, vorsieht, wirkt der Eintritt in eine Union wie der Abschluss einer Versicherung. Schon ein gemeinsames Steuer- oder Sozialversicherungssystem erreichen diesen Effekt. Die Versicherung führt zu einem intertemporalen Ausgleich der regionalen Steuereinnahmen und einer Stabilisierung privater Einkommen (Baretti et al., 2000). Dies mag ökonomisch vor allem dann sinnvoll sein, wenn die Benachteiligten eines Schocks stark geographisch konzentriert sind. Eine solche Versicherung kann dann zu einer Paretoverbesserung führen (Alesina et al., 1995, S.755). Bei der Therapie solcher struktureller Schocks ist Vorsicht geboten. Wird der Transfer in die vom Schock getroffene Region an falschen Kriterien festgemacht, entstehen schnell Fehlanreize, die zu Ineffizienzen führen. Wird etwa ein Transfer an die negativen Folgen eines strukturellen Fehlers geknüpft, so werden die Anreize zur Beseitigung dieses Fehlers geschmälert. Insofern sollte die Versicherungsfunktion der Union ihr Hauptaufgabenfeld eher im Bereich konjunktureller als struktureller Schocks haben (Meyer, 2000, S.287).

Ein gerne geäußertes Argument für eine politische Integration ist dasjenige der Gefahr eines „Race to the Bottom“ hinsichtlich der Einkommensumverteilung. Gerade die europäischen Staaten sind hinsichtlich der Arrangements bezüglich der Ausgestaltung ihrer Arbeitsmärkte sowie ihrer sozialen Sicherungssysteme sehr heterogen (Boeri, 2000). Dies rührt von den unterschiedlichen, länderspezifischen Präferenzen her. Teilweise sind die Institutionen pfadabhängig aus unterschiedlichen Notwendigkeiten bzw. als Anpassung an unterschiedliche Schocks entstanden². Gibt es ungleiche Bedingungen auf den Arbeitsmärkten sowie in den Präferenzen bezüglich der sozialen Sicherung, sind auch verschiedene Umverteilungsmaßnahmen zur sozialen Absicherung angemessen. Dies gilt sowohl für die Höhe der stattfindenden

² Zur Illustration dieses Gedankens vgl. Alesina et al. (2001). Diese untersuchen empirisch Gründe für die bedeutenden Unterschiede in den sozialen Sicherungssystemen zwischen den USA und Europa. Dabei stoßen sie auf die aus historischen Gründen unterschiedlichen politischen Systeme sowie auf die unterschiedlichen Präferenzen der Wähler. Letztere bringen den Armen u.a. wegen der Rassenfrage in den USA und dem dort überproportional hohen Anteil nichtweißer Bevölkerungsgruppen offenbar weniger Altruismus entgegen.

den Umverteilung als auch für ihre Art. Ein Land, das seinen Bürgern gute Aufstiegschancen bietet, wird eine andere Form der Umverteilung präferieren als ein Land mit relativ undurchdringlichem Gesellschaftssystem (Sen, 1997, S.159f). Problematisch ist, dass bei hinreichender ökonomischer Integration diese Umverteilungssysteme unter Druck geraten. Mobile Produktionsfaktoren reagieren auf eine Belastung mit Abwanderung. Mobile Steuerzahler werden ihren Wohnort ins Ausland verlagern, um der Steuerbelastung zu entgehen. Und auf der anderen Seite können mobile Transferempfänger sich in jene Staaten mit hohem Wohlfahrtsstandard begeben. Eine Zersplitterung der Staaten bei gleichzeitiger ökonomischer Integration und damit auch steigender Mobilität kann somit zu einem „Race to the Bottom“ führen (Pauly, 1973; Berthold/Neumann, 2000). Die Umverteilungssysteme brechen zusammen, eine kollektive Lösung versagt, da einzelne Staaten die Free-Rider-Strategie vorziehen und sich durch Senkung der Transferleistungen ihrer Empfänger zu entziehen suchen (Brown/Oates, 1987). Eine Union könnte dieses Problems Herr werden. Wird das Problem virulent und keine gemeinsame Lösung zur Überwindung des Gefangenendilemmas gefunden, so steht zu befürchten, dass sich in den einzelnen Ländern Mehrheiten finden, die für eine Schließung der Grenzen zur Senkung der Mobilität votieren. Sowohl null Umverteilung durch einen „Race to the Bottom“ als auch Grenzsicherungen zur Mobilitätssenkung sind ineffiziente Lösungen.

Man kann von einem Zielkonflikt zwischen der Befriedigung heterogener Präferenzen auf der einen Seite und den Nachteilen kleinerer Staaten auf der anderen Seite sprechen, der bei einer bestimmten Staatengröße, drückt man die Nachteile beider Lösungen in Kosten aus, ein Optimum findet. Dann kann man in der theoretischen Überlegung eine optimale Staatengröße bestimmen. Ist man sich aber bewusst, dass das exogene Berechnen solcher optimalen Staatsgrößen wohl niemandem gelingt, wird man schnell einer Annahme bewusst, die in den Wirtschaftswissenschaften nicht unüblich ist: Der Annahme des wohlmeinenden und allwissenden Diktators. Dieser könnte die optimale Landesgröße bestimmen. Welche würde er wählen? Der Diktator würde eine einzige Union wählen. Er würde Externalitäten internalisieren, den „Race to the Bottom“ vermeiden, die interregionale Versicherung gegen spezifische Schocks implementieren und die heterogenen Präferenzen berücksichtigen. Dabei könnte er die Vorteile einer genauen Präferenzbefriedigung mit den Vorteilen einer Berücksichtigung von Größenerträgen optimal miteinander abwägen. Wo die Skalenerträge hoch sind und die Präferenzunterschiede eher gering, bietet er ein einheitliches staatliches Gut an und vice versa. Sezession erübrigt sich. Statt dessen bietet sich eine föderal strukturierte Union an. Kleinstaaterei und Sezession sind unter dieser Annahme ineffizient.

Trotz dieser Argumente nimmt die Zahl der Staaten zu, ihre territoriale Ausdehnung wird zunehmend kleiner. Die finanzwissenschaftliche Erklärung scheint also nicht weit zu reichen. Schaut man auf die Ursachen, findet man etwa kulturelle oder religiöse Differenzen, linguistische oder ethnische Unterschiede. Diese werden in einem Einheitsstaat nicht genügend berücksichtigt, eine geographisch geschlossene Minderheit strebt die Trennung vom Einheitsstaat an. Allerdings existierten solche Minderheiten schon früher, sie können also nur bedingt als Erklärung der Zunahme von Sezessionen dienen.

Mit der Globalisierung und Vernetzung der Welt ist das Handelsvolumen höher und die Märkte sind größer geworden. Zwar können die politischen Grenzen und die Grenzen des Marktes auseinanderfallen, doch fallen dann Kosten an, da man sich beim Handel auf unterschiedliche institutionelle Rahmenbedingungen einstellen muss. Außenhandel ist aufgrund der höheren Transaktionskosten, die beim Handel zwischen Regionen mit unterschiedlichen öffentlichen Institutionen entstehen, teurer als Binnenhandel. Mit zunehmender wirtschaftlicher und technischer Entwicklung steigt die Marktgröße an. Der Wunsch nach Vermeidung solcher Transaktionskosten wird stärker. Dies spricht für politische Integration. Auf der anderen Seite werden mit weiter zunehmendem Entwicklungsstand diese Transaktionskosten irrelevanter, gerade im Globalisierungsprozess erodieren sie (Casella/Feinstein, 1990)³. Verstärkt wird dies durch den Wegfall der mit institutioneller Hilfe errichteten Handelsschranken zwischen den Ländern⁴.

In einer empirischen Untersuchung konnte die Hypothese eines negativen Zusammenhangs zwischen Freihandel und Landesgröße bestätigt werden (Alesina/Wacziarg, 1997). In einer Welt der Handelsbarrieren und Zollschränken ist die Landesgröße von enormer Bedeutung, da

³ Einschränkung zur Argumentation muss erwähnt werden, dass Casella/Feinstein in ihrem Gleichgewichtsmodell eine substitutive Beziehung zwischen ökonomischer Entwicklung und Bereitstellung öffentlicher Güter unterstellen.

⁴ Friedman zeigt, dass es einen Zusammenhang zwischen der Landesgröße und der wichtigsten Steuerbasis gibt. In Zeiten, in denen Handel diese Basis war, existierten große Länder, in Zeiten, in denen Bodenbesitz besteuert wurde, war die Landesgröße vergleichsweise unwesentlich, so dass sich kleinere Länder formten. Friedman hat dies damit begründet, dass eine Besteuerung grenzüberschreitender Handelsrouten zu einer ineffizienten Vielfachbelastung des Handels führte und somit Anreize zur Vereinigung des Handelsraumes in einem Staatsgebilde schuf. Die Besteuerung von Boden hingegen ist auch bei vielen kleinen Ländern nicht ineffizient. Friedman geht in seiner Analyse davon aus, dass nicht derjenige sein Land ausdehnen kann, der die höhere militärische Macht hat, sondern langfristig derjenige, dem der Landgewinn mehr nützt. Die Besteuerung von Arbeit führt entweder zu Ländern, die von der kulturellen Seite her homogen sind, oder es entwickelte sich ein Zwang zur Schließung der Grenzen und Einengung der Freizügigkeit. Dies bedeutet für die heutige Zeit, dass sich kleine Staaten durchsetzen können, die Grenzen für Personen aber relativ undurchlässig werden, um die Steuerbasis nicht zu verlieren. Die Variante, diese Basis gemeinsam in einer Union zu besteuern mittels Harmonisierung, diskutiert Friedman nicht (Friedman, 1977).

sie eine entscheidende Determinante der Marktgröße darstellt. In einer Welt ohne Handels-schranken wird es hingegen immer unwichtiger, ob man Außenhandel oder Binnenhandel betreibt. Und dadurch sinken die Anreize zu politischer Integration: Die Länder werden kleiner. Der Fall der Außenhandels-schranken und die Zersplitterung der Staaten gehen Hand in Hand. Mehr Freihandel bringt kleinere Länder mit sich, und kleinere Länder fordern mehr Freihandel (Alesina et al., 1997). Mit zunehmender wirtschaftlicher Integration sinken die Freihandelsbarrieren, und so werden auch die Separationsbewegungen weiter ansteigen (Alesina/Wacziarg, 1997; Bolton et al., 1996). Dieser Gedankengang steht auch in Übereinstimmung mit der Bildung zahlreicher supranationaler Institutionen, die insbesondere den Freihandel zumindest innerhalb einer Staatengemeinschaft schützen sollen wie EWU oder NAFTA.

Die empirische Evidenz für die zunehmende Separationswahrscheinlichkeit bei Freihandel belegt freilich nicht die Effizienz von Separationsentscheidungen. Die als Vorteil dezentraler Lösungen genannte Befriedigung heterogener Präferenzen lässt sich ebenso zentral erfüllen, setzt man einen allwissenden wohlmeinenden Diktator voraus. Jedoch lassen sich Skalenerträge und externe Effekte, meist als Nachteil dezentraler Lösungen genannt, auch in bilateralen Verhandlungen a' la Coase ausnützen bzw. internalisieren. Dies gilt zumindest, solange die Anzahl der Parteien nicht zu groß ist, um sich als Free-Rider-Verhalten zu können. Folglich sind all diese Kriterien noch nicht die eigentlich bedeutsamen Parameter des Separationsentscheidungsprozesses.

4. Das Problem unvollkommener Verträge

Der Drang nach Separation lässt sich mit den herkömmlichen Argumenten der Finanzwissenschaft nicht erklären. Der Verdacht liegt nahe, dass die realitätsfremde Annahme des wohlmeinenden Diktators einen nicht unerheblichen Einfluss auf die optimale Staatengröße hat. Weicht man von dieser Annahme ab, ändern sich die bisherigen Ergebnisse. Im folgenden sind daher die politökonomischen Hintergründe der Sezessionsentscheidung zu hinterfragen. Dabei werden in diesem Kapitel die Verhandlungsprobleme zwischen den Regionen thematisiert, im nächsten Abschnitt werden dann die Probleme erörtert, die im sezessionswilligen Teilgebiet auftreten.

Modelliert man die Entscheidung über ein bestimmtes öffentliches Gut als Mehrheitsentscheidung, so ergibt sich aus der Möglichkeit der Sezession eine Stärkung der politischen Macht der Minderheit. Bedenkt man, dass vielen Sezessionsentscheidungen schwerwiegende Diskriminierungen vorangehen, so kann die Trennung in zwei Staaten ein Minoritätenproblem lösen. Dabei muss es nicht unbedingt zu einer Sezession kommen, um die Rechte der Minderheit zu stärken. Analog zum Gedankengang des „Exit und Voice“ eines Systemwettbewerbs kann sich bereits der Druck einer Sezessionsbestrebung auf das Verhalten der Mehrheit auswirken (Buchanan/Faith, 1987). Das Minoritätenproblem ist aber gerade im Hinblick auf die europäische Integration unproblematischer, als es auf den ersten Blick erscheint. Denn wenn die Minorität sich freiwillig in eine solche Union begibt, so sind die Vorteile der Integration demnach größer als die Nachteile. Vor einer Ausbeutung durch die Mehrheit aber kann sich die Minorität zu schützen versuchen, indem sie der Union nur beitrifft, wenn bestimmte Schutzklauseln im Unionsvertrag enthalten sind. Diese können eine Sezessionsklausel zum Schutz von Minderheiten obsolet werden lassen. Dies funktioniert indes nicht, wenn aufgrund asymmetrischer Informationen ein vollkommener Vertrag nicht geschlossen werden kann. Asymmetrische Informationen können zu Fehlanreizen und moralischem Fehlverhalten der Vertragsparteien führen. Dies gilt insbesondere für Umverteilungssysteme.

Wie dargelegt kann eine Union sowohl einen „Race to the Bottom“ verhindern als auch eine interregionale Versicherungsfunktion wahrnehmen. Dabei ist einerseits ein interpersonelles Umverteilungssystem denkbar, indem direkt Personen, die von einem länderspezifischen Schock getroffen werden, unterstützt werden. Andererseits sind auch regionale interpersonelle Umverteilungs- und Versicherungssysteme möglich, in denen auf einen solchen Schock mit interregionaler Umverteilung zwischen den Systemen reagiert wird. Bei der Konzipierung dieser Systeme muss auf die Vermeidung von Fehlanreizen geachtet werden. Unter der Annahme eines wohlmeinenden Diktators erhielten wir eine Paretoverbesserung durch die Versicherungsfunktion. Bei politischen Entscheidungen sowie asymmetrischen Informationen stellt sich dem aber ein Moral-Hazard Problem der Versicherungspartner entgegen (Persson et al., 1997, S.32). Die Anreize nicht nur der Politiker, sondern auch ihrer Bürger, mittels unbequemer Reformen gegen strukturelle Mängel vorzugehen oder konjunkturelle Krisen zu vermeiden, sinken mit zunehmender Versicherungshöhe. Die Bereitschaft zu verantwortlichem Handeln auf dezentraler Ebene sowie das Handeln selbst können möglicherweise von der Zentrale bzw. den anderen Mitgliedern der Union nicht vollkommen überwacht werden. Es liegen asymmetrische Informationen vor, welche die Grundlage des Moral Hazard bilden. Dies kann

zu politisch bedingten Ineffizienzen führen. Das ökonomische Risiko sinkt, das politische Risiko steigt (Alesina/Perotti, 1998). Ein System der Umverteilung zwischen Gebietskörperschaften bzw. Staaten könnte das Moral-Hazard Problem am besten in den Griff bekommen, wenn jede Regierung ihr Veto gegen das Umverteilungsschema einlegen könnte (Persson et al., 1997, S.32). Dieses Veto dürfte natürlich nur zum Zeitpunkt des Abschlusses der Versicherung gelten und nicht nach Eintritt des Schocks. Es muss aber langfristig trotzdem noch die Möglichkeit zur Kündigung einer solchen Versicherung geben, um die Negativanreize nicht zu groß werden zu lassen. Hier existiert ein Zielkonflikt zwischen Versicherungsmöglichkeit und moralischem Fehlverhalten, der sich nie völlig lösen lassen wird. Fehlende Opting-Out Klauseln und die Möglichkeit einer postkonstitutionellen Verhandlung des Versicherungsvertrages können indes zu bedeutenden Effizienzverlusten führen. Der deutsche Finanzausgleich lässt sich als Paradebeispiel dafür heranziehen, wie man es nicht machen sollte: Die Bezugsgrößen knüpfen statt an exogene Kriterien des Schocks an endogene Indikatoren wie die Haushaltslage und die Verschuldung einzelner Länder an (Homburg, 1997, S.85). Dies sorgt insbesondere bei kleineren Ländern für entsprechende Fehlanreize. Interessantes Ergebnis einer auf diese Art konzipierten Umverteilung zwischen Regionen ist, dass genau das eintritt, was durch die Schaffung einer zentralen Institution verhindert werden soll. Lasten können externalisiert werden. Statt regionenübergreifende Spillovers zu internalisieren, werden finanzielle Verantwortung und Haftung für schlechtes Wirtschaften innerhalb der Regionen bewusst verwischt (Berthold, 1998). Jede Region stellt sich dadurch schlechter, aufgrund des Gefangenendilemmas bestehen aber trotzdem wenig Anreize zur gesunden eigenen Haushaltspolitik, da diese sofort mit einem Transferentzug geahndet wird.

Ein Problem asymmetrischer Informationen ergibt sich aber auch umgekehrt, wenn Sezession nach Verfassung erlaubt ist: Wenn Land A gemäß Verfassung Transfers an Land B zahlen muss aufgrund eines Schocks, von dem die Länder ungleich getroffen wurden, und es liegen asymmetrische Informationen vor über die Auswirkungen des Schocks, kann es zu ineffizienten Trennungen kommen. Nehmen wir einmal eine asymmetrische Information bzgl. der Lage nach dem Schock in Land A an. Land A geht es ebenfalls nicht mehr so gut, nun soll es Transfers an Land B zahlen. Es wird aufgrund der Schockwirkung die Transfers in geringerer Höhe entrichten wollen, und dies wäre effizient. Land B aber kann aufgrund der asymmetrischen Informationen nicht beurteilen, ob Land A wirklich ebenfalls vom Schock getroffen wurde, oder ob A nur eine Schockwirkung vortäuscht, um sich seiner Versicherungsleistung zu enthalten. Genauso können über die Intensität der Schockwirkung auf B asymmetrische

Informationen bestehen, die zu einem Moral Hazard in B führen bzw. zur Befürchtung des Landes A, B könne sich so verhalten. Beide Fälle können mit einer ineffizienten Kündigung des Unionsvertrages einhergehen⁵. In der EU könnten asymmetrische Informationen zu einem Problem werden, da die Mitgliedsstaaten weiterhin über eigene Finanzierungsquellen verfügen und die wichtigste Erhebungsquelle nationale Statistiken sind (Bordignon et al., 1996; Cornes/Da Silva, 2002). Allerdings darf dieses Problem auch nicht überschätzt werden. In jedem Versicherungsfall muss der Versicherer versuchen, den Schaden einschätzen zu können, und zumeist ist der Versicherte über den Schaden besser informiert. Trotzdem bricht die Versicherung nicht zusammen. Als außerordentlich bedeutend können die asymmetrischen Informationen bzgl. der Schockwirkung kaum angesehen werden. Denn einerseits ist die Union bemüht, ein einheitliches Datenwerk zur Erfassung aufzustellen, andererseits hat sie den gleichen Zugriff zu nationalen Informationsquellen wie die Politiker des Landes selbst. Ein großer Informationsvorsprung der nationalen Politik ist nicht auszumachen. Die Gefahr einer ineffizienten Sezession aus diesem Grund erscheint damit eher vernachlässigenswert.

Ein weiteres Problem ergibt sich, wie die Erfahrung lehrt, daraus, dass die Erfüllung heterogener Bedürfnisse durch dezentrale Politik in vielen Staaten der Entwicklung der föderalen Struktur zum Zentralstaat widerspricht. Die Idee einer natürlichen Anziehungskraft des Zentralstaates, der im Laufe der Zeit zunehmend Kompetenzen an sich zieht, ohne dass diese ihm aus normativen Gesichtspunkten zuzuordnen wären, geht auf J. Popitz (1927) zurück. Dass diese Idee nicht von der Hand zu weisen ist, lässt sich am Beispiel Deutschlands illustrieren (Blankart, 1998a, S. 4ff.). 1949 wurde im Grundgesetz formuliert (Art. 30 GG): „Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.“ Vom Gedanken hinter dieser Regelung ist heute nicht viel erhalten: Die Länderautonomie beschränkt sich auf wenige Bereiche der Bildung, Kultur, Polizei und Landesplanung. Bei der Besteuerung ist man vom früher vorherrschenden Trennsystem, das die Verantwortlichkeit bei den Ländern vorsah, zu einem Verbundsystem übergegangen. Die letzten Unterschiede wurden mit der verstärkten Nutzung des vertikalen Finanzausgleichs beseitigt.

⁵ Vgl. für die generelle Überlegung der Wirkung asymmetrischer Informationen auf die Effizienz von Kündigungen (Hashimoto/Yu, 1980). Eine formale Betrachtung des Problems bzgl. eines Vertrages zwischen Regionen mit dem Ergebnis ineffizienter Kündigungen bei asymmetrischen Informationen findet sich bei Bordignon/Brusco (1999).

Die Idee der schleichenden Zentralisierung ist keineswegs ein Naturgesetz, sondern die logische Konsequenz individuell rationalen Verhaltens der einzelnen Betroffenen. Dabei sind zwei Motoren in diesem Prozess auszumachen: Auf der einen Seite die regionale Politik bzw. ihre Vertreter und auf der anderen Seite die Unionspolitik. Diese befinden sich allerdings nicht in einem Machtkampf, vielmehr sind ihre Interessen bezüglich Zentralisierung ähnlich (Blankart, 1998b, S.146). Die Situation ähnelt der Reaktion von Unternehmen am Markt. Existieren wenige Unternehmen und kennen sie sich einander, so versuchen sie, mittels Absprachen Monopolgewinne zu erzielen. Sie bilden ein Kartell. Für regionale Politiker lässt sich eine Analogie ziehen: Um den Wettbewerb der Regionen einzudämmen, ziehen auch sie eine gemeinsame Politik vor (Blankart, 1998a, S.6). Gerade mit zunehmender Mobilität ihrer Besteuerungsgrundlage werden die Anreize größer, Steuern zu harmonisieren und das Angebot öffentlicher Leistungen aneinander anzugleichen. Dafür ist koordiniertes Vorgehen notwendig. Eine zentrale Instanz muss mit der Überwachung der Kartelltreue betraut werden. Auch muss sie hinreichende Sanktionsmöglichkeiten erhalten, um Außenseiter abstrafen zu können.

Das diese Argumentation auch in bezug auf die EU zutrifft, ist derzeit gut zu beobachten. Die Debatte über eine Steuerharmonisierung, um dem steigenden Druck durch die Zunahme der Mobilität zu entgehen, verdeutlicht dies. Ein sehr schönes Beispiel bietet auch die nationalstaatliche Sozialpolitik. Wenig effizient organisiert und mit einem riesigen Budget ausgestattet könnte sie in den meisten Ländern einem Wettbewerbsdruck kaum standhalten. Folglich muss die nationalstaatliche Politik sie zentralisieren, um sie dem Druck zu entziehen. Der Schritt hierfür ist spätestens mit dem Vertrag von Amsterdam erfolgt, als mit der Aufnahme der Artikel zu Beschäftigung und Sozialpolitik der Übergang von einer Wirtschaftsunion zur Sozialunion erfolgte. Ebenso wurde mit Art. 309 EGV über die schwerwiegende Verletzung fundamentaler Grundsätze der Union eine Plattform für zukünftige Sanktionsmöglichkeiten aufgestellt.

Überlegungen, dass nicht nur die regionale Politik oder im Falle der EU die nationalstaatliche Ebene ein Interesse an Zentralisierung hat, sondern die Zentrale selbst ebenfalls ihren Macht- und Einflussbereich ausdehnen möchte, ergeben sich aus den Ideen der Neuen Politischen Ökonomie (Kirchgässner/Pommerehne, 1994, S.151). Politiker und Bürokraten versuchen danach aus unterschiedlichen Motiven heraus, ihr Budget zu vergrößern. Die Relevanz für Europa erkennt man sehr gut am Beispiel der EU-Kommission. Gedacht als exekutives Organ

der Union ist die Kommission mit den Aufgabenbereichen der Vorbereitung, Ausführung und Überwachung von Gesetzen sowie der Verwaltung der EU-Gelder betraut worden (Europäisches Parlament, 2002). Doch die Kommission versucht, weitere Aufgabenbereiche an sich zu ziehen. Dies wird schon aus der Rolle ersichtlich, die sie sich selbst zugedacht hat: Sie sieht sich als „Motor“ der Integration. Sie trägt dafür Sorge, dass die Mitgliedstaaten zu einer immer enger werdenden Union zusammenwachsen (Europäische Union, 2002). Zwar ist das Subsidiaritätsprinzip, dass eine politisch dezentrale Ausgestaltung sichern soll, ebenfalls in die EU-Verträge implementiert worden. Aber das Entscheidungsrecht über die Frage, was subsidiär ist, liegt bereits in weiten Teilen auf zentraler Ebene.

Ein konstitutionelles Sezessionsrecht kann solche Zentralisierungstendenzen unterbinden. Es macht den Föderalismus glaubhafter. So paradox es klingen mag: Ein konstitutionelles Recht auf Sezession erhöht die Überlebenschancen einer föderal organisierten Union. Eine solche Vereinbarung verhindert, dass ex post einer der Vertragspartner ausgebeutet wird. Die Möglichkeit der Sezession sorgt für eine Versicherung einzelner Teilnehmer dahin, dass die Zentrale innerhalb der ihr vorgegebenen Grenzen bleibt (Buchanan, 1990, S.5f). Lincolns Entscheidung, die Sezessionsentscheidung der Südstaaten mit Krieg zu beantworten, kann insofern als Bruch des impliziten Kontraktes zwischen den Nord- und Südstaaten zur Sicherung der föderalen Staatsstruktur gesehen werden. Denn ohne die implizite Akzeptanz eines Sezessionsrechtes wäre die Verfassung von 1787 nie zustande gekommen.

Ein Beispiel für die Beschränkung der staatlichen Macht durch Sezessionsbedrohung ist Kanada: Die föderale Ordnung Kanadas ist stark dezentralisiert, der Anteil der bundesstaatlichen Ausgaben liegt unter 50%. Es ist der geringste Anteil bundesstaatlicher Ausgaben in föderal konstituierten Ländern (Doering, 2000, S.390; Vaubel, 1996, S.81). Dies geht einher mit Sezessionsbestrebungen im französischsprachigen Quebec. In den USA endete das verfassungsmäßige Recht auf Sezession mit dem Krieg zwischen Nord- und Südstaaten, die Folge waren zunehmende Einnahmequellen der Zentrale insbesondere aus Schutzzöllen und staatlichen Monopolen. Für europäische Verhältnisse ist Spanien weitgehend dezentralisiert worden, was auf die bedeutenden Separationsbewegungen im Baskenland und Katalonien zurückzuführen sein könnte. Der Auslöser der Dezentralisierung kann in den meisten Fällen in unterschiedlichen Kulturen bzw. Sprachen gesehen werden – übersetzt heißt dies: in heterogenen Präferenzen zum öffentlichen Gut Kultur oder Sprache. Noch ein schönes Beispiel hierfür bietet Belgien. Die zunehmende Dezentralisierung des einstigen belgischen Einheitsstaates zu

einem bipolaren Föderalstaat ist das Ergebnis von Konflikten zwischen den flämischen und wallonischen Bevölkerungsteilen (Deschouwer, 2000). Anders sieht es in Italien aus: Auch Italien wird gerne als Beispiel für Sezessionsbestrebungen genannt (Bolton et al., 1996, S.699). In bezug auf Dezentralisierung und eine Zunahme der Kompetenzen der Regionen konnten allerdings kaum Erfolge verbucht werden, die gescheiterte Verfassungsreform von 1998 belegt dies (Mühlbacher, 2000). Erst im März 2001 wurde in Italien von der Regierungsmehrheit ein neues Föderalismusgesetz verabschiedet, in welchem erstmals das Subsidiaritätsprinzip für Regionen und Kommunen gesetzlich verankert und eine Regionalkammer eingerichtet wurde, die aber keine legislativen Kompetenzen hat. Zudem wurde den Regionen das Recht eingeräumt, eigene Steuern zu erheben und einen eigenen Haushalt zu verwalten. Dieses Gesetz konnte schließlich nur per Referendum durchgesetzt werden (Sachverständigenrat, 2001, Tab.14). Dies belegt, dass allein ökonomische Sezessionsmotive nicht ausreichen, um einen hinreichenden Druck auf den Zentralstaat zu verursachen. Kulturelle Unterschiede erscheinen sehr bedeutsam. Dies widerspricht aber nicht der Hoffnung, dass die Europäische Union durch ein Sezessionsrecht einer Überzentralisierung vorbeugen könnte.

5. Das Problem heterogener Minderheiten

Die bisherige Überlegung ging implizit jeweils von einer homogenen Gruppe von Sezessionisten aus. Doch die Präferenzen innerhalb einer Region sind selten homogen hinsichtlich der Abspaltungsfrage. In vielen Fällen sind die Befürworter der Sezession sogar in der Minderheit. Doch selbst wenn die Sezessionisten die Mehrheit stellen, ist nicht gewährleistet, dass nur effiziente Trennungen zustande kommen. Denn die Entscheidungen pro und contra Sezession sind politische Entscheidungen. Es handelt sich nicht um eine individuelle Entscheidung zum Exit, sondern um eine Gruppenentscheidung. Zur Illustration wird das Problem an verschiedenen Präferenzen zum Thema Sozialstaat bzw. Umverteilung festgemacht. Es lässt sich zeigen, dass in Abwesenheit ethnischer, religiöser oder kultureller Konflikte allein Differenzen über ein gemeinsames Umverteilungsschema, die aus Unterschieden in den Einkommensverteilungen entstehen, zur Sezession führen können. Diese Sezession kann ineffizient sein. Damit ist dieser Fall insbesondere für Zentralisierungstendenzen hinsichtlich der europäischen Sozialpolitik von Relevanz⁶.

Es sei angenommen, dass in einer Union mit zwei Ländern A und B eine Sezession ineffizient sei. Ein gemeinsames Umverteilungsschema biete sich etwa aufgrund von Migrationsexterna-

6 Die folgenden Ausführungen orientieren sich an einem Modell von Bolton/Roland (1997).

litäten an. Die Umverteilung werde über eine lineare Einkommensteuer finanziert⁷. In der Union existiere ein einheitlicher Steuersatz. Eine Sezession erlaube einem Land die Implementierung eines eigenen Steuersatzes. Dabei wird jeweils der vom Medianwähler des Landes gewünschte Steuersatz gewählt. Sezession sei laut Verfassung zulässig und unterliege einem demokratischen Entscheidungsprozess. Sie kann per Mehrheitsentscheid in einem der Länder stattfinden. Auch die Höhe der Umverteilung werde durch einen einfachen Mehrheitsbeschluss festgesetzt. Damit werden die Medianwähler der jeweiligen Länder sowie jener der Union zu den entscheidenden Personen. Reiche mögen eine Präferenz für einen geringen Steuersatz haben und Arme ein großes Ausmaß an Umverteilung bzw. einen höheren Steuersatz präferieren. Von altruistischen Präferenzen und interdependenten Nutzenfunktionen sei hier abgesehen. Die Einkommensverteilung der Bevölkerung spielt eine wesentliche Rolle. Es gibt nicht nur Reiche und Arme, die Einkommensbezieher sind vielmehr über das gesamte Spektrum möglicher Einkommen verteilt. Die Präferenzen zur Umverteilungshöhe orientieren sich am jeweiligen Einkommen. Dabei habe jeder den Wunsch, ein möglichst hohes Einkommen nach Umverteilung zu erlangen. Dies bedeutet für die Wahl des Einkommensteuersatzes, dass sämtliche Bürger, die mehr in den Sozialstaat einzahlen als sie bekommen, für eine Reduzierung des Steuersatzes stimmen werden und vice versa. Ohne Umverteilung liege der Medianwähler mit seinem Einkommen unterhalb des Durchschnitts, er wird also eine egalisierende Umverteilung befürworten. Da Umverteilung aber mit Anreizverlusten einhergeht, ist eine totale Einkommensgleichverteilung für ihn nicht erstrebenswert. Seine Wunschvorstellung optimiert sein Einkommen nach Umverteilung. Die Einkommensverteilung in den Gebieten der Union sei unterschiedlich. Das Durchschnittseinkommen kann dabei sogar identisch sein, es ist weniger entscheidend. Eine Sezession kommt nicht einfach zur Vermeidung der Ausbeutung eines Landes zustande. Hat der Medianwähler des einen Landes ein höheres Einkommen als der Medianwähler des anderen Landes, so kann sich trotz gleichen Durchschnittseinkommens der gewählte Steuersatz und damit auch die Höhe der Umverteilung zwischen den Ländern bei Unabhängigkeit unterscheiden.

Die Folgen dieser Annahmen für die Sezessionsentscheidung ergeben sich aus dem Verhalten des Medianwählers eines Landes. Er vergleicht sein Einkommen in der Union, in der er nicht seinen optimalen Steuersatz verwirklicht sieht, mit seinem voraussichtlichen Einkommen in

⁷ Schon die Einführung einer solchen zentralen Einkommensteuer wirkt, wenn die Mittel nicht in jenen Regionen, aus denen die Steuergelder stammen, eingesetzt werden, bei unterschiedlichem Wohlstand wie eine interregionale Umverteilung. Reichere Länder verlieren, da sie vergleichsweise mehr Einkommensteuer zahlen müssen. Es steht zu erwarten, dass sie im Falle massiver Umverteilung Separation erwägen, wenn aus ihrer Sicht zu viel Einkommen in die armen Regionen transferiert wird.

der Unabhängigkeit, wo er seinen Steuersatz optimieren kann, dafür allerdings die Ineffizienzen der Sezession tragen muss. Ist der Gewinn durch die bessere Orientierung an seinen Präferenzen größer als die Sezessionsineffizienzen, votiert er pro Abspaltung. Diese Sezession ist annahmegemäß ineffizient. Allerdings gibt es in beiden Ländern nicht nur Verlierer, sondern auch Gewinner aus der Sezessionsentscheidung. Diese sind in dem Land, welches pro Sezession stimmt, sogar in der Mehrheit. Nach der Trennung kann das Land ein eigenes Umverteilungssystem begründen, das einen anderen Steuersatz hat als denjenigen, der vorher in der Union Bestand hatte. Ist der Steuersatz höher, so gewinnen die Einkommensschwachen, fällt er geringer aus, so sind die Bezieher höherer Markteinkommen als Gewinner zu sehen.

Drei wesentliche Faktoren beeinflussen die Entscheidung zur Sezession aus solch einem gemeinsamen Umverteilungssystem:

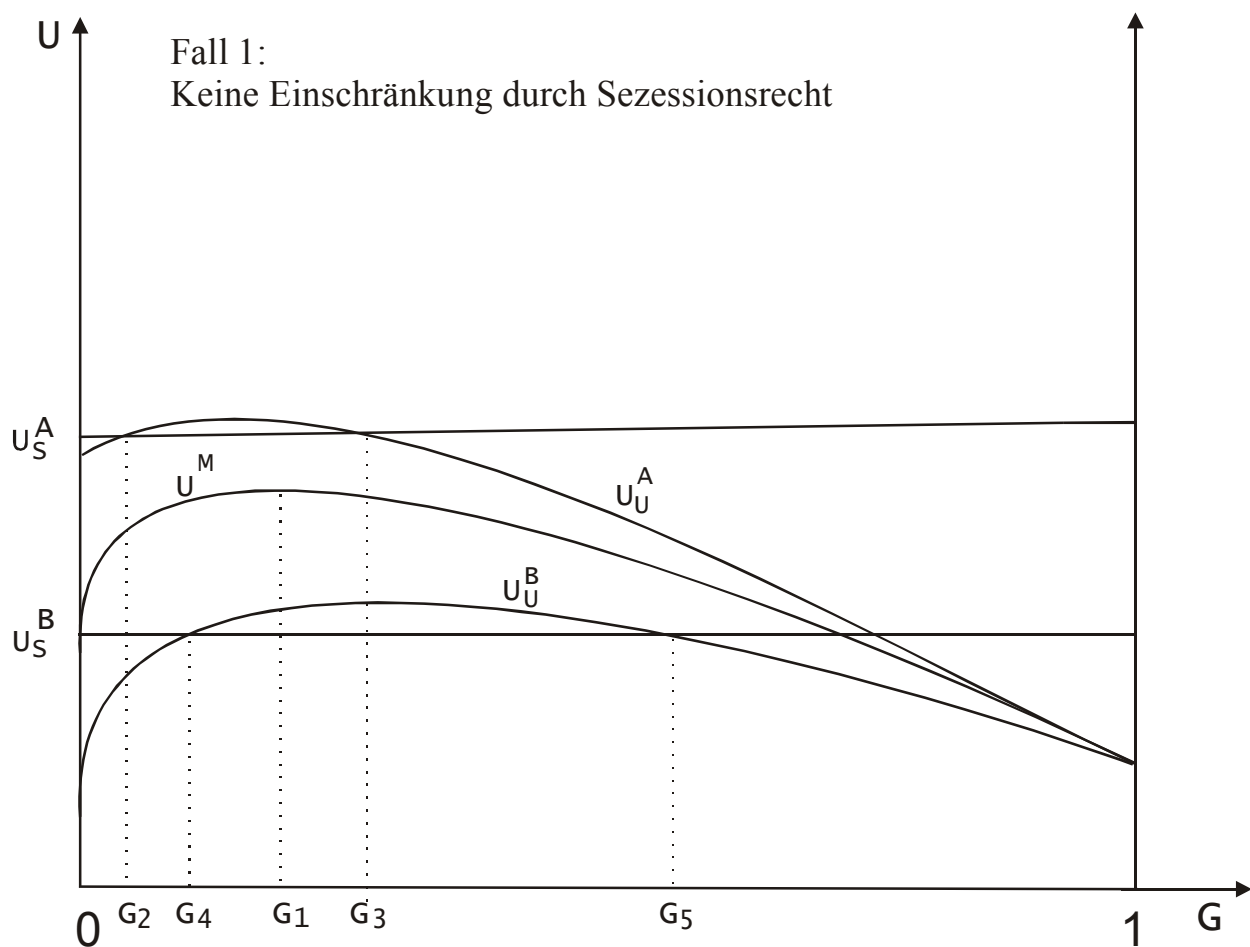
1. Erstens sind die Effizienzverluste der Separationsentscheidung zu nennen. Diese Effizienzverluste trägt die gesamte Bevölkerung. Interessant für die Trennungsentscheidung sind dabei zunächst einmal die Verluste, die in der Region anfallen, die sich abspalten möchte. Trägt die Restunion ebenfalls Abspaltungskosten, kann sie versuchen, diese Kosten zu vermeiden, indem sie die sezessionswillige Region für den Verbleib in der Region mittels interregionaler Umverteilung über ein anderes Transfersystem oder andere Zugeständnisse kompensiert.
2. Der zweite Effekt ist der Durchschnittseinkommenseffekt. Je mehr sich das Durchschnittseinkommen in den beiden Regionen unterscheidet, desto wahrscheinlicher kommt es zur Sezession. Ist das Durchschnittseinkommen der Restunion geringer, so kommt durch Trennung ein Nettosteuerertrag zustande. Die reiche Region wird sich von der ärmeren trennen wollen.
3. Der dritte Effekt ist weniger offensichtlich, man kann ihn als politökonomischen Effekt bezeichnen. Hinter ihm verbergen sich Unterschiede in der Einkommensverteilung der Regionen. Um dies zu verdeutlichen, sei angenommen, dass der Medianwähler der Region A reicher ist als der Medianwähler der Union, obwohl das Durchschnittseinkommen der Union höher ist. Der Medianwähler der Region A ist nicht am durchschnittlichen Einkommen seiner Region interessiert, sondern als Nichtaltruist an seinem eigenen Einkommen. Sind die Sezessionsineffizienzen vergleichsweise gering, wird er für eine Abspaltung stimmen. Erfolgt die Sezession bei einfacher Mehrheit in einer Region, so kommt es zu einem eher unerwarteten

Ergebnis: Die im Durchschnitt ärmere Region A votiert für die Trennung aus der Union, obwohl sie netto Steuereinnahmen verliert und Sezessionsineffizienzen in Kauf nimmt. Dieser Effekt erfolgt aus der Tatsache, dass sich Personen mit unterschiedlichen Präferenzen in den beiden Regionen im Abstimmungsprozess durchsetzen. Region A ist zwar einkommenschwächer, würde aber trotzdem mehrheitlich ein geringeres Maß an Umverteilung wählen. Man könnte jetzt vorschnell auf die Idee kommen, die Trennung zu begrüßen, kann damit doch das System präferenznah ausgestaltet werden. Die Umverteilung nach Sezession ist jedoch nicht näher an den Präferenzen der Bürger insgesamt, sondern nur näher an den Präferenzen der Mehrheit dieser Bürger.

Ein ähnliches politökonomisches Problem lässt sich auch für andere öffentliche Güter feststellen. Einer der Gründe neben den konfessionellen Unterschieden für die Trennung des belgischen Staates von den Niederlanden im Jahr 1830 ist in den unterschiedlichen Sprachen zu sehen. Der politisch und gesellschaftlich entscheidende Teil des belgischen Gebiets – im Modell der Medianwähler - war frankophon, daher wurde auf Niederländisch als Staatssprache verzichtet. Hier lassen sich trennungsbedingte Ineffizienzen vorfinden, da durch die Implementierung einer eigenen Staatssprache weitere Transaktionskosten entstanden. Das Argument einer präferenznäheren Sprache ist deshalb als Gegenargument kritisch zu betrachten, weil der Staat Belgien unter dem Gesichtspunkt Sprache sehr heterogen war⁸. Es gab somit viele Verlierer dieser Entscheidung. Wahrscheinlich war sogar eine leichte Mehrheit niederländischsprachig, es handelte sich damals aber um keine demokratische Abstimmung. Das Beispiel lässt sich insofern nur eingeschränkt auf obige Überlegung anwenden. Es illustriert jedoch zutreffend das Problem der politischen Minderheiten bei der Befriedigung heterogener Präferenzen durch Dezentralisierung (Deschouwer, 2000, S.98).

Der bisherige Gedankengang hat einen wichtigen Aspekt außen vor gelassen: Die Restunion kann angesichts drohender Sezession das bisherige Umverteilungssystem an die Wünsche der Mehrheit der abwanderungswilligen Region anpassen. Sie kann Zugeständnisse machen. Dessen Konsequenzen werden graphisch veranschaulicht (Bolton/Roland, 1997). Dabei wird davon ausgegangen, dass die Entscheidung über das Umverteilungssystem in der Union ebenfalls per einfachem Mehrheitsentscheid gefällt wird. Allerdings weiß der Medianwähler der Union um das Kalkül der Medianwähler in den jeweiligen Ländern.

⁸ Die Sprachgruppen waren zu diesem Zeitpunkt wesentlich weniger räumlich konzentriert als heute, die Territorialisierung des Sprachenkonfliktes kam erst allmählich zustande. Dies erklärt, dass auch das heutige Flandern die Sezession mittrug.



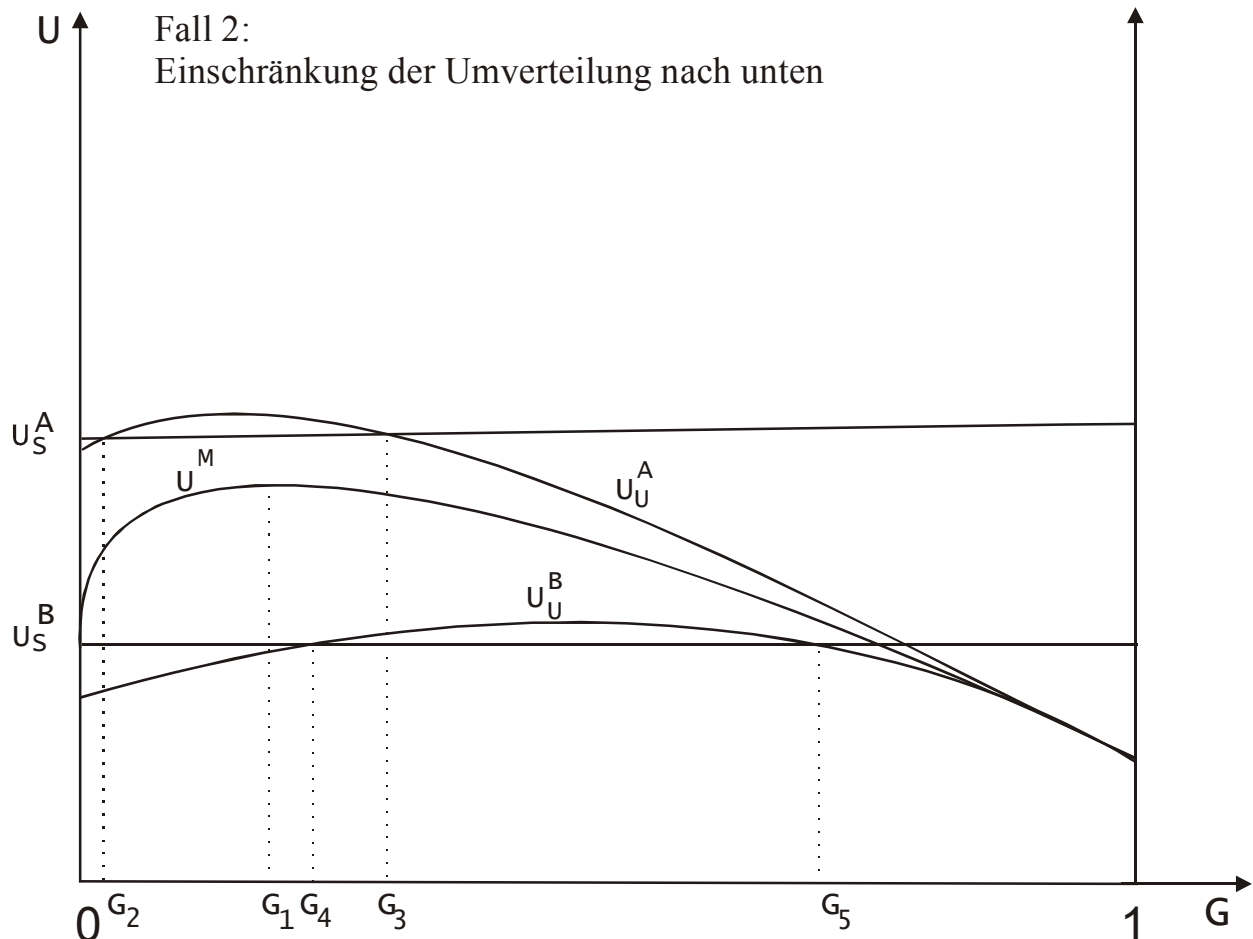
Es sei G das in der Union gewählte Ausmaß an staatlicher Umverteilung. Bei $G = 0$ erhält jeder Bürger der Union sein Markteinkommen, bei $G = 1$ bezieht jeder aufgrund der egalisierenden Umverteilung das Durchschnittseinkommen. Es ist berücksichtigt, dass das Durchschnittseinkommen aufgrund von Anreizverlusten umverteilungsabhängig ist und daher mit zunehmendem G abnimmt. Die horizontale Gerade U_S^A gibt den Nutzen des Medianwählers des Landes A im Falle der Trennung an. Dieses Nutzenniveau ist unabhängig von einem in der Union gewählten Maß an G . Es geht von einem für den Medianwähler des Landes A optimalen Steuersatz in dessen Land aus. Die Kurve U_U^A hingegen gibt sein Nutzenniveau in der Union an. Dieses hängt von G ab, welches ihm vom Medianwähler der Union vorgegeben wird und das er daher nicht beeinflussen kann. Dabei zieht er bei $G = 0$ Nutzen aus seinem Markteinkommen. Da er annahmegemäß mit seinem Einkommen unterhalb des Durchschnittseinkommens liegt, präferiert er ein gewisses Ausmaß an Umverteilung. Ein steigendes G in der Union konfligiert also zunächst einmal nicht mit seinen Präferenzen. Daher ergibt

sich für die Kurve anfangs ein steigender Verlauf. Erst wenn das Ausmaß der Umverteilung seine Präferenzen übersteigt, wird U_U^A sinken. Das Nutzenmaximum liegt dabei aufgrund der Sezessionsineffizienzen oberhalb von U_S^A . Irgendwann wird die Verfehlung seiner Präferenzen schwerer wiegen als die Sezessionsineffizienzen. Dann wird er aus der Sezession einen höheren Nutzen ziehen. Wird in der Union ein Maß an Umverteilung zwischen G_2 und G_3 gewählt, ist sein Nutzen höher, wenn er in der Union verbleibt. Ansonsten stellt er sich durch Separation besser. Da er als Medianwähler die entscheidende Person für die Sezessionsabstimmung, kommt es zur Trennung, wenn G nicht zwischen G_2 und G_3 liegt.

Analog gilt dies für den Medianwähler des Landes B. Sein Nutzenniveau ist eine Konstante in Höhe von U_S^B , es ist niedriger als U_S^A , da er annahmegemäß ein geringeres Einkommen hat als der Medianwähler des Landes A. Daher präferiert er auch mehr Umverteilung, sein Nutzen aus der Union in Abhängigkeit der Umverteilung in selbiger wird durch die Kurve U_U^B ausgewiesen. Zwischen G_4 und G_5 entscheidet er sich für den Verbleib in der Union. Kurve U^M gibt nun den Nutzen des Medianwählers der Union an. G_1 ist das Umverteilungsausmaß, dass seinen Nutzen maximiert. Dieses wählt er, wenn eine Sezession eines der beiden Länder nicht zu befürchten ist. Drei verschiedene Fälle lassen sich unterscheiden:

1. Die Sezessionsmöglichkeit stellt wie oben in der Graphik abgebildet keine Einschränkung des Medianwählers der Union dar. In der Union wird G_1 gewählt. Die beiden Medianwähler der jeweiligen Länder würden sich durch eine Abspaltung schlechter stellen. Dies ist dann der Fall, wenn die Sezessionsineffizienzen sehr hoch sind und dadurch U_S^A und U_S^B beide recht niedrig liegen. G_1 , das Nutzenmaximum des Medianwählers der Union, wird von den Medianwählern beider Regionen akzeptiert, da deren Nutzen bei G_1 höher ist als bei Unabhängigkeit.

2. Die Sezessionsmöglichkeit beschränkt den in der Union gewählten Einkommensteuersatz nach oben oder unten. In der Graphik ist der Fall einer Restriktion nach unten dargestellt. Umverteilung unterhalb von G_4 ist nicht möglich, da dann Land B sich abspaltet. Daher wird der Medianwähler der Union G_4 wählen, was seinem Nutzenmaximum unter Berücksichtigung der Restriktion entspricht.



Umgekehrt, wenn der Steuersatz der Union aufgrund der Präferenzen des Medianwählers der Union hoch ist und dies den Präferenzen des Medianwählers in Land A widerspricht, stellt sich der Medianwähler des Landes A durch Separation besser. Dann bietet die Sezessionsmöglichkeit des Landes A einen wirksamen Schutz vor einer im Land A mehrheitlich unerwünscht hohen Umverteilung. Beide Fälle entsprechen dem oben diskutierten Minoritätenschutz. Es wird aber nicht das gesamte Land A geschützt, sondern lediglich die Mehrheit seiner Bürger. Damit kann dies zu ineffizienten Sezessionen führen.

3. Letztlich existiert noch der Fall der unvermeidlichen Trennung. Sind die Sezessionskosten gering und ist das Durchschnittseinkommen in den beiden Ländern gleich, die Einkommensverteilung aber stark unterschiedlich bzw. das Einkommen der beiden Medianwähler un-

gleich, lohnt sich für diese in zunehmendem Maße eine Sezession. Dies lässt sich am Extremfall besonders gut veranschaulichen: Existieren keine Sezessionsineffizienzen und ist das Durchschnittseinkommen in beiden Ländern identisch, so bringt Sezession dem Medianwähler eines Landes keinerlei Nachteile. Er kann von der Union weder durch Effizienzgewinne noch durch interregionale Umverteilung profitieren. Unterscheidet sich sein Einkommen aber auch nur marginal vom Einkommen des Medianwählers der Union, wird er für eine Sezession entscheiden. Widerspricht die Union den Wünschen der Medianwähler beider Länder, existiert schon ex ante keine Einigungsbasis für eine Union. Oder ex post ist eine Trennung unvermeidlich. Es ist möglich, dass auf diese Weise ineffiziente Sezessionen zustande kommen oder effiziente Unionen nicht gebildet werden.

Für die EU lässt sich folgendes aus den Überlegungen schließen: Der erste Fall ist irrelevant. Sind die Sezessionskosten prohibitiv hoch, ist eine Opting-Out Klausel zwar nicht schädlich, aber unwirksam. Der dritte Fall mit beidseitigem Sezessionsstreben ist hinsichtlich der Aufnahme eines Sezessionsrechtes bzw. geeigneter Opting-Out Klauseln etwa bzgl. der Sozialpolitik oder eines einheitlichen europäischen Umverteilungsschemas ebenfalls eher unproblematisch. Liegt er vor, wird es gar nicht erst zu einer Integration in diesem Bereich kommen – sei dies nun ineffizient oder nicht. Die Entscheidung, ein solches Recht in der Verfassung zu implementieren, beeinflusst aber im zweiten Fall das Ergebnis, wenn wir annehmen, dass eine fehlende Möglichkeit in der Verfassung entweder Sezession verbietet oder zumindest die Kosten der Sezession in die Höhe treibt. Fehlende Opting-Out Klauseln erhöhen dann den Spielraum des Medianwählers der Union, vice versa bringen Opting-Out Klauseln einen Minoritätenschutz mit sich. Allerdings wird lediglich die Mehrheit der entsprechenden Minorität geschützt. Ebenfalls lässt sich die Erkenntnis gewinnen, dass Opting-Out Klauseln die Union keineswegs destabilisieren. Die Integration kommt in einigen Fällen nämlich nur zustande, solange entweder ein Opting-Out mitvereinbart wird oder die Umverteilung entsprechend den Präferenzen der Medianwähler der Länder in der Verfassung eingeschränkt wird. Ein Opting-Out Recht wäre dabei in dynamischer Hinsicht das flexiblere Instrument. Dieses Recht würde aber – wenn sich die Präferenzen bzw. das Einkommen nicht ändern – nicht ausgeübt. Seine einzige Rolle ist die Beschränkung der Fiskalpolitik in der Union (Bolton/Roland, 1997, S.1071)⁹.

⁹ Die Argumentation lässt sich von der Medianwählerannahme zu einer Welt mit Separatisten als Interessengruppe erweitern. Je größer deren Einfluss in der Union wird, desto teurer wird für die Union das Verbot einer Abspaltung. Um möglicherweise sogar gewaltsamen Separatismus zu unterbinden, bleibt der Union lediglich eine Modifizierung der eigenen Politik, um den Separatisten den Boden zu entziehen. Dies kann die Anreize in

Einseitig betriebene Sezessionen aufgrund des Durchschnittseinkommenseffektes stellen hingegen kein so großes Problem dar. Sie können durch Kompensation der Mehrheit des abwanderungswilligen Landes verhindert werden. Diese Gruppe kann durch Transfers oder Zugeständnisse in anderen Politikbereichen zum Verbleib bewogen werden. So hat sich in der EU denn auch eher ein Verhandlungswerk mit bi- oder multilateralen Zugeständnissen und Kompromissen entwickelt. Die Beitrittsverhandlungen zur Mitgliedschaft der EU bezeugen, dass ein solcher Austausch auch in der Integrationsphase nicht nur ein theoretisches Konstrukt ist. Kompensationen in anderen Bereichen zur Vermeidung von Opting-Out oder zum Erzwingen der Integration sind ein wichtiges Instrument im Integrationsprozess. Dies ist auch sinnvoll, gehen dann doch die Effizienzverluste aller Beteiligten in die Beitritts- oder Austrittsverhandlung ein. Die Verhinderung einseitiger ineffizienter Sezession rechtfertigt sogar einen dauerhaften Länderfinanzausgleich. Diesen aber muss das Geberland zahlen wollen. Zwischenstaatliche Transfers erfordern im Gegenzug eine Verpflichtung des Nehmerlandes zum Verbleib in der Union. Eine kostenlose Sezession verhindert den impliziten Kontrakt und somit die Existenz effizienter Unionen (vgl. Shapiro, 1996). Opting-Out Klauseln dürfen in diesem Fall nicht kostenlos ausgeübt werden.

6. Schlussbemerkungen

Die Stimmen gegen den Europäischen Einigungsprozess werden lauter. Zur Wirtschaftsunion dazugehören wollten und wollen viele Länder. Dies beweisen die Forderungen der neuen Beitrittskandidaten aus Mittel- und Osteuropa nach raschem EU-Beitritt. Doch die Volksabstimmungen in Dänemark und Irland zum Euro zeigen, dass ein weiterer Ausbau Europas bereits jetzt in der europäischen Bevölkerung skeptisch hinterfragt wird. Dies deckt sich mit unserer Analyse. Kleine Staaten benötigen einen großen offenen Wirtschaftsraum, den ihnen die europäische Wirtschaftsunion bieten kann. Eine weitere Integration, etwa die Entwicklung zur Sozialunion, ist daher kritisch zu sehen.

Unter den Gesichtspunkten der Föderalismustheorie sollte man die Möglichkeit von Opting-Out und Sezession offen halten. Es kann zu Datenänderungen oder Präferenzänderungen kommen, die eine neue optimale Staatengröße determinieren. Hinzu kommen die politökonomischen Erwägungen: Besserer Minoritätenschutz, ein Gegengewicht gegen Zentralisie-

der Union zur Befürwortung der Spaltung wiederum steigern. So können sogar nicht mehrheitliche Sezessionsbewegungen Erfolg haben (Farvaque, 2000, S.8).

rungstendenzen sowie die Einschränkung der Möglichkeit einer länderübergreifenden Externalisierung von Lasten, die durch asymmetrische Informationen entstehen, sprechen für ein verfassungsmäßiges Sezessionsrecht oder den Gebrauch von Opting-Out Klauseln. Es bleibt aber zu beachten, dass es auch in Europa zu ineffizienten Nutzungen des Opting-Out kommen kann. Asymmetrische Informationen können dazu führen, doch ist diese Gefahr aufgrund der zunehmenden Zentralisierung von Daten in der EU eher gering einzuschätzen. Zudem ist zu beachten, dass ein Opting-Out nicht ad hoc und ohne Bedingungen möglich sein darf, da dies opportunistischem Verhalten Tür und Tor öffnen würde. Es gleicht dem Fall eines Versicherungsvertrages, den die Versicherung bei Schadenseintritt mit sofortiger Wirkung ohne Zahlung der Versicherungsleistung kündigt.

Opting-Out Klauseln in Unionsverträgen haben also ihren Sinn. Dies gilt auch ex post für den deutschen Staat. Bekäme Bayern ein Recht auf Sezession, so könnte Bayerns Medianwähler die Ineffizienzen der Kleinstaaterei mit denen des Verbleibes in der Bundesrepublik vergleichen¹⁰. Er würde angesichts der zu hohen Umverteilung sowie zahlreicher Ineffizienzen durch die Externalisierung von Lasten vielleicht zu dem Entschluss kommen, die Spaltung zu wählen. Und sind die Effizienzgewinne aus einer einheitlichen Bundesrepublik hoch, so wird die Konsequenz überraschen: Die anderen Regionen werden zu Zugeständnissen bereit sein. Die Umverteilung bzw. der Sozialstaat würde in Richtung bayrischer Präferenzen angepasst werden. Und wenn Bayern in einem gemeinsamen Steuer-/Transferschema netto an die anderen Länder zahlt, könnte sich ein Länderfinanzausgleich sogar umkehren. Bayern würde durch interregionale Transfers zum Verbleib in der Bundesrepublik bewogen! Die Anreize aus einem solchen Länderfinanzausgleich für die schlecht wirtschaftenden Länder wären gewaltig. Statt Lasten zu externalisieren auf besser wirtschaftende Staaten müssten sie diesen Ländern Kompensation für ihren Verbleib zahlen. Zugegebenermaßen erscheint diese Argumentation weit hergeholt, sie ist aber von den theoretischen Argumenten nicht von der Hand zu weisen. Ihre Realitätsferne liegt vielleicht in der Annahme, Bayern könnte einen wirklichen Anreiz zur Sezession haben. Sind die Sezessionsineffizienzen nämlich zu hoch, tritt obiger Fall 1 ein und ein Opting-Out Recht ist wirkungslos. Dies gilt vor allen Dingen, wenn Sprache und Kultur nicht weit auseinanderliegen. Vielleicht aber liegt die Unvorstellbarkeit auch einfach nur in der fehlenden Implementierung eines expliziten Rechtes auf Sezession in der bundesdeutschen Verfassung.

¹⁰ Wesentlich ist wiederum, dass der Zielkonflikt zwischen der Beseitigung der Ineffizienzen und der Eröffnung einer Hold-Up Möglichkeit gesehen wird.

Was aber bleibt, ist die Erkenntnis, dass durch Opting-Out Klauseln in den einzelnen europäischen Staaten nicht die Interessen einer Minorität, sondern immer nur die Interessen einer Mehrheit innerhalb dieser Minorität gewahrt werden. Sezession ist mitnichten ein optimales Instrument zur Beschränkung des Staatsversagens in einer Union. Es gilt aber analog zur Demokratie bezüglich der Entscheidungsfindung hinsichtlich von Kollektivgütern: Ein besseres Instrument zur Einschränkung des Staatsversagens ist nicht vorhanden.

Literatur

- Alesina, A., E. Glaeser und B. Sacerdote (2001), Why Doesn't the USA Have a European-Style Welfare System?, NBER Working Paper 8524
- Alesina, A. und R. Perotti (1998), Economic Risk and Political Risk in Fiscal Unions, *The Economic Journal: The Journal of the Royal Economic Society*, Bd.108, S.989-1008
- Alesina, A. und R. Wacziarg (1997), Openness, Country Size and the Government, *Journal of Public Economics*, Vol 69, No. 3, Sept. 1997, S. 305-21
- Alesina, A., R. Perotti und E. Spolaore (1995), Together or Separately? Issues on the Costs and Benefits of Political and Fiscal Unions, *European Economic Review, Papers and Proceedings* 39, S.751-758
- Alesina, A., E. Spolaore und R. Wacziarg (1997), Economic Integration and Political Disintegration, NBER Working Paper 6163
- Baretti, C. et al. (2000): Der deutsche Föderalismus auf dem Prüfstand: Vorschläge zu einer effizienteren Gestaltung, *Ifo-Schnelldienst* Bd.53 (2000), 28/29, S.26-38
- Berthold, N., S. Drews und E. Thode (2001), Die föderale Ordnung in Deutschland – Motor oder Bremse des wirtschaftlichen Wachstums, *Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik*, Nr. 42
- Berthold, N. (1998), Der Föderalismus und die Arbeitslosigkeit: Eine vernachlässigte Beziehung, *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 24, S.345-366
- Berthold, N. und M. Neumann (2001), Sozialsysteme im Wettbewerb: das Ende der Umverteilung?, in: Müller, W. et al. (Hrsg.): *Regeln für den europäischen Systemwettbewerb*, Marburg, S.253-286
- Blankart, C.B. (1998a), Politische Ökonomie der Zentralisierung der Staatstätigkeit, Humboldt-Universität zu Berlin, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Diskussionspapier 108
- Blankart, C.B. (1998b), Zehn Thesen zur Zentralisierung der Staatstätigkeit, in: Morath, K. (Hrsg.): *Reform des Föderalismus*, S.145-149
- Boeri, T. (2000), Social Europe: Dramatic Visions and Real Complexity, CEPR Discussion Paper 2371
- Bordignon, M. und S. Brusco (1999), Optimal Secession Rules, Zentrum für Wirtschaftsforschung, Discussion Paper No. 99-51
- Bordignon, M., P. Manasse und G. Tabellini (1996), Optimal Regional Redistribution Under Asymmetric Information, CEPR Discussion Paper 1437
- Bolton, P. und G. Roland (1997), The Breakup of Nations: A Political Economy Analysis, *Quarterly Journal of Economics* 112 (4), S.1057-1089

- Bolton, P. , G. Roland und E. Spolaore (1996), Economic Theories of the Break-up and Integration of Nations, *European Economic Review*, Bd. 40, S. 697-706
- Brown, C. und W. Oates (1987), Assistance to the Poor in a Federal System, *Journal of Public Economics*, Vol. 32, No. 3, April 1987, S.307-330
- Buchanan, J.M. (1990), Europe's Constitutional Opportunity, *Institute of Economic Affairs Readings 33, Europe's Constitutional Future*, London
- Buchanan, J.M. und Roger L. Faith (1987), Secession and the Limits of Taxation: Towards a Theory of Internal Exit, *American Economic Review*, 77, S. 1023-1031
- Casella, A. und J. Feinsein (1991), Public Goods in Trade: On the Formation of Markets and Political Jurisdictions, *Discussion Paper No. 511, Hoover Institution*
- Cornes, R. und E. Da Silva (1999), Local Public Goods, Inter-Regional Transfers and Private Information, *European Economic Review*, Bd. 46, 2, S.329-356
- Deschouwer, K. (2000), Belgien – Ein Föderalstaat auf der Suche nach Stabilität, in: Förster, H. et al. (Hrsg.): *Jahrbuch des Föderalismus 2000*, Baden-Baden, S.97-119
- Doering, D. (2000), Austritt erlaubt?, in: Lenel, H. (Hrsg.): *Ordo – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd.51, S.383-404
- Europäische Union, am 27.5.2002 unter http://www.europa.eu.int/comm/role_de.htm#1
- Europäisches Parlament, Europa von A-Z, Europäische Kommission, am 27.5.2002 unter www.europarl.de
- Farvaque, E. (2000), Breaking-Up a Nation, From the Inside, *Working Paper des Zentrums für Europäische Integrationsforschung*, B 00-20
- Friedman, D. (1977), A Theory of the Size and Shape of Nations, *Journal of Political Economy*, 85, S. 59-77
- Hashimoto, M. und B.T.Yu (1980), Specific Capital, Employment Contracts and Wage Rigidity, *The Bell Journal Of Economics*, S.536-549
- Homburg, S. (1997a), Ursachen und Wirkungen eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichs, in: A. Oberhauser (Hrsg.): *Fiskalföderalismus in Europa*, Berlin, S. 61-95
- Inman, R.P. und D.L. Rubinfeld (1997), Rethinking Federalism, *Journal of Economic Perspectives*, 11.Jg., S.43-64
- Kirchgässner, G. und W.W. Pommerehne (1994), Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in föderativen Systemen, in: Grimm, D. (Hrsg.): *Staatsaufgaben*, Baden-Baden, S.149-176
- Luthardt, W. (1999), Abschied vom deutschen Konsensmodell? Zur Reform des Föderalismus, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Bd. 49, 13, S.12-23

- Meyer, S. (2000), Zwischenstaatliche Finanzausweisungen in Europa, in: Albers, W. et al. (Hrsg.): Finanzwissenschaftliche Schriften, Bd. 97, Frankfurt a.M. u.a.
- Mühlbacher, G. (2000), Italien – Auf dem Weg zu einer neuen Spielart des Föderalismus, in: Förster, H. et al.: Jahrbuch des Föderalismus 2000, Baden-Baden, S.207-224
- Oates, W.E. (1972), Fiscal Federalism, New York u.a.
- Pauly, M.V. (1973), Income Redistribution as a Local Public Good, Journal of Public Economics 2 (1973), S.35-58
- Persson, T., G. Roland und G. Tabellini (1997), The Theory of Fiscal Federalism: What Does It Mean for Europe?, in: H. Siebert (Hrsg.): Quo Vadis Europe?, Tübingen, S.23-41
- Popitz, J. (1927), Der Finanzausgleich, Handbuch der Finanzwissenschaft, 1.Auflage, Bd.2, S.338-375
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001), Für Stetigkeit – gegen Aktionismus, Jahresgutachten 2001/2002, am 30.11.2001 unter www.sachverstaendigenrat.de
- Schoch, B. (1998), Selbstbestimmung und Sezession, Herausforderung für die Staatengemeinschaft, überarbeitete Fassung eines Beitrags für die VII. Internationale Amaldi-Konferenz, am 20.6. 2002 unter <http://www.comlink.de/cl-hh/m.blumentritt/agr141s.htm>
- Schuster, T. und R. Vaubel (1996), Europäische Sozialpolitik, in: Ohr, R. (Hrsg.): Europäische Integration, Stuttgart u.a., S.173-199
- Sen, A. (1997), Inequality, unemployment, and contemporary Europe, International Labour Review 136, 2, S.155-172
- Shapiro, P. und J.Petchey (1996), Federal Stability and Secession, in: Shapiro, P., J.Petchey und B.T. Coram (Hrsg.): Federal Stability, Secession and Uniform Tax Sharing, S.6-37, Canberra
- Sunstein, C.R. (1991), Constitutionalism and Secession, The University of Chicago Law Review, 58, S.633-670
- Tiebout, C.M. (1956), A Pure Theory of Local Expenditures, Journal of Political Economy, 64, S.416-424
- Vaubel, R. (1996), Constitutional Safeguards Against Centralization in Federal States: An International Cross-Section Analysis, Constitutional Political Economy 7, S.79-102
- Vereinte Nationen (2002), unter <http://www.un.org/Overview/unmember.html> am 20.6.2002

Summary

Around the world many countries are about to break apart, stay together, join in federations or build supranational organisations. The political debate of the European constitution is embedded in this context. The question arises which policies have to be shifted to the central European level and which policies must stay at the level of nations. A trade-off exists between the benefits and the costs of centralisation. Both exploitation of economies of scale and overcoming external effects enhance wealth, whereas more heterogeneous preferences result in conflicting interests. Economists fear that political leaders could ignore this trade-off and eventually favour an inefficient centralised federation. The right of secession or rather the possibility of choosing an opting-out can prevent a central European level from unduly appropriating authority. In addition, it can restrict the power of majorities to exploit minorities. Unfortunately, the right to separate could lead to inefficient secession in two cases. It can induce opportunistic behaviour due to asymmetric information between nations. Inefficient exit could also be the result of collective action in one nation. This is illustrated by a simple majority decision.

Seit 1999 erschienen:

Nr. 26 Labor Market Policy in a Global Economy

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1999

erschienen in: Wagner, Helmut (ed.), *Globalization and Unemployment*,
Berlin, 2000, S. 257-296.

Nr. 27 Sozialstaat und struktureller Wandel: eine verhängnisvolle Beziehung?

von Norbert Berthold, 1999

erschienen in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*,
Bd. 135 (1999), H. 3, S. 407-437.

Nr. 28 Aggressive Lohnpolitik, überschießende Kapitalintensität und steigende Arbeitslosigkeit: Können Investivlöhne für Abhilfe sorgen?

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1999

erschienen in: Berg, H. (Hrsg.), *Arbeitsmarkt und Beschäftigung: Deutschland im internationalen Vergleich*, Berlin 2000, S. 219 – 249.

Nr. 29 Globalisierung und unvollkommene Kapitalmärkte: Verschärft die Knappheit international anerkannter Sicherheiten Länderkrisen?

von Rainer Fehn, 1999

erschienen in: *Außenwirtschaft*, Bd. 54 (1999), H. 3, S. 389-416.

**Nr. 30 Falling Labor Share and Rising Unemployment:
Long-Run Consequences of Institutional Shocks?**

von Norbert Berthold, Rainer Fehn und Eric Thode, 1999

**Nr. 31 Rigide Arbeitsmärkte und ungleiche Einkommensverteilung:
Ein unlösbares Dilemma?**

von Norbert Berthold, Rainer Fehn und Eric Thode, 1999

erschienen in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Bd. 49 (2000),1 , S. 3-26.

- Nr. 32 **Mehr Beschäftigung, weniger Arbeitslosigkeit: Setzt sich das ökonomische Gesetz gegen (verbands-) politische Macht durch?**
von Norbert Berthold, 2000
erschienen in: Ordo, *Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 51, Stuttgart, S. 231-259.
- Nr. 33 **Der Flächentarifvertrag – vom Wegbereiter des Wirtschaftswunders zum Verursacher der Beschäftigungsmisere?**
von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2000
erschienen in: Ott, C. und Schäfer, H.-B. (Hrsg.), *Ökonomische Analyse des Arbeitsrechts*, Tübingen 2001, S. 1-29.
- Nr. 34 **Umverteilung in der Mittelschicht – notwendiges Übel im Kampf gegen Armut?**
von Norbert Berthold und Eric Thode, 2000
erschienen in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 45. Jahr (2000).
- Nr. 35 **Globalisierung und Strukturwandel – Droht das Ende des Sozialstaates?**
von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2000
erschienen in: Theurl, E. (Hrsg.), *Der Sozialstaat an der Jahrtausendwende – Analysen und Perspektiven*, Heidelberg 2001, S. 247-272.
- Nr. 36 **Financing Structural Change, Venture Capital, and Unemployment: What is the Role of Investor Protection?**
von Rainer Fehn, 2000
erscheint in: Rieger, E. und Birgitta Wolff (eds), *Corporate-Government Relations in the Age of "Globalization"*.
- Nr. 37 **The Positive Economics of Corporatism and Corporate Governance**
von Rainer Fehn und Carsten-Patrick Meier, 2000
erschienen in: Inst. of World Economics, *Kiel working paper 982*, Kiel, 2000.

Nr. 38 **Arbeitsmarktpolitik in der Europäischen Währungsunion**

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2000

erscheint in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*

Nr. 39 **Das Bündnis für Arbeit –**

Ein Weg aus der institutionellen Verflechtungsfalle?

von Norbert Berthold, 2000

erschienen in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Bd. 2 (2001), 4, S. 383-406.

Nr. 40 **Institutions and Structural Unemployment:**

Do Capital-Market Imperfections Matter?

von Ansgar Belke und Rainer Fehn, 2000

erschienen in: Center for European Studies, *Working Paper Series 00.8 (December 2000)*, Harvard 2000

Nr. 41 **Sozialsysteme im Wettbewerb – das Ende der Umverteilung?**

von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2001

erschienen in: Müller, W., Fromm, O. und Hansjürgens B. (Hrsg.): *Regeln für den europäischen Systemwettbewerb – Steuern und soziale Sicherungssysteme*, Marburg 2001, S. 253-286.

Nr. 42 **Die föderale Ordnung in Deutschland –**

Motor oder Bremse des wirtschaftlichen Wachstums?

von Norbert Berthold, Stefan Drews und Eric Thode, 2001

erschienen in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Bd. 50 (2001), 2, S. 113-140.

Nr. 43 **Ist die Globalisierung der Totengräber nationaler Sozialpolitik?**

von Rainer Fehn, 2001

erschienen in: Theurl, E. (Hrsg.): *Globalisierung: globalisiertes Wirtschaften und nationale Wirtschaftspolitik*, S. 115-144.

Nr. 44 Die Betriebliche Mitbestimmung und die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes im Zeichen des strukturellen Wandels

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2001

erschienen in: *Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 52, Stuttgart, S. 15-36.

Nr. 45 Institutioneller Wettbewerb und Soziale Sicherungssysteme in Europa

von Rainer Fehn, 2001

erschienen in: Apolte, T.: *Arbeitsmärkte und soziale Sicherungssysteme unter Reformdruck: Fehlentwicklungen und Lösungsansätze aus institutionenökonomischer Sicht*, *Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft*, Nr. 68 (2002), S. 351-375.

Nr. 46 Korporatismus auf dem Arbeitsmarkt und institutionelle Rahmenbedingungen auf dem Kapitalmarkt: Zwei Seiten ein- und derselben Medaille?

von Rainer Fehn, 2001

erschienen in: *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 27 (2001), 3, S. 250-271.

Nr. 47 Der Sozialstaat der Zukunft – mehr Markt, weniger Staat

von Norbert Berthold, 2001

Nr. 48 Labor Market Policy in the New Economy

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2001

Nr. 49 Die Gewinnbeteiligung – Wundermittel im organisatorischen und strukturellen Wandel?

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2001

erschienen in: *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften: review of economics*, Bd. 52, Göttingen, S. 287-315.

**Nr. 50 Venture Capital Investment and Labor Market Performance:
A Panel Data Analysis**

von Ansgar Belke, Rainer Fehn und Neil Foster, 2001

erschienen in: *CEifo working paper series*, 652, München.

Nr. 51 Familienpolitik: Ordnungspolitische Leitplanken im dichten Nebel des Verteilungskampfes

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2002

erschienen in: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, Bd. 71, Berlin, S. 26-42.

Nr. 52 Die Zukunft der europäischen Sozialpolitik: Wettbewerb oder Koordination?

von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2002

erschienen in: *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 28, Baden-Baden, S. 36-58.

Nr. 53 Struktureller Wandel, „new economy“ und Beschäftigungsentwicklung: Welche Rolle spielen die institutionellen Rahmenbedingungen auf dem Kapitalmarkt?

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2002

Nr. 54 Arbeitsmarktflexibilisierung und Arbeitslosigkeit

von Rainer Fehn, 2002

Nr. 55 Unterentwickelter Risikokapitalmarkt und geringe Beschäftigungsdynamik: Zwei Seiten derselben Medaille im strukturellen Wandel

von Ansgar Belke und Rainer Fehn, 2002

unter folgender Adresse stehen die Beiträge im pdf-Format zum Download bereit:
<http://www.wifak.uni-wuerzburg.de/wilan/wifak/vwl/vwl4/publik/diskuwue.htm>