

TAGUNG

Die Europäische Union als internationaler Handelspartner im Spannungsverhältnis zwischen Regionalismus und Multilateralismus

*Anne Harrer**

Ziel der Tagung war es, aus politik-, wirtschafts- und rechtswissenschaftlicher Perspektive das Spannungsfeld zwischen Regionalismus und Multilateralismus in der europäischen Außenhandelspolitik zu analysieren. Vertreter aus Wissenschaft und Politik diskutierten sechs Themenschwerpunkte: die interdisziplinären Betrachtungsweisen der Phänomene, die Bedeutung von (präferenziellen) Ursprungsregeln und technischen Handelshemmnissen in diesem Kontext, das Verhältnis zwischen der Handels- und Außenpolitik der Europäischen Union, die Wahrnehmung der Europäischen Union in dem Spannungsfeld von Dritten und abschließend die Entwicklungspolitische Dimension der Handelspolitik der Europäischen Union.

Interdisziplinäre Tagung: Rechts-, Politik-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften beleuchten die Außenhandelspolitik der EU

Das erste Panel, das sich mit verschiedenen interdisziplinären Perspektiven auf die Phänomene des Multilateralismus und Regionalismus befasste, eröffnete *Christoph Herrmann* mit einer allgemeinen juristischen Einordnung des Gegensatzes von Multilateralismus und Regionalismus im Wirtschaftsvölkerrecht. Er konstatierte, dass sich seit dem Ende des Kalten Krieges eine „quantitative Ausweitung und qualitative Vertiefung“ von bilateralen beziehungsweise regionalen Handelsabkommen beobachten lässt und wir im Augenblick die Zeit der „Mega-Regionals“ erleben. Handelsrechtliche Grundprinzipien

Europa handelt – die Außenpolitik der Europäischen Union

Akademie für Politische Bildung
in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis
Europäische Integration e.V. (AEI)

Mit freundlicher Unterstützung
des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung
und der Universität Passau
1.-3. April 2016, Tutzing

Begrüßung und Einführung

Dr. Andreas KALINA, Akademie für Politische Bildung, Tutzing

Prof. Gabriel FELBERMAYR, Ph.D., ifo Zentrum für Außenwirtschaft, München

Prof. Dr. Daniel GÖLER, Universität Passau

Prof. Dr. Christoph HERRMANN, LL.M., Universität Passau

Der wirtschaftsvölkerrechtliche und europarechtliche Rahmen für regionale Integrationsgemeinschaften

Prof. Dr. Christoph HERRMANN, LL.M., Universität Passau

Regionale Regime aus politikwissenschaftlicher Perspektive: Theoretische Konzepte und empirische Befunde zum Multilateralismus und Regionalismus

Prof. Dr. Bernhard STAHL, Universität Passau

Multilateralismus und Regionalismus global und europäisch – ökonomische Ursachen und Konsequenzen

Prof. Dr. Wilhelm KOHLER, Vorstandsmitglied des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V., Universität Tübingen

* Anne Harrer, Masterstudiengang Governance and Public Policy, Universität Passau.

der Welthandelsorganisation (WTO) wie etwa das Meistbegünstigungsprinzip würden zunehmend durch regionale Sonderregelungen und eine Vielzahl von präferenziellen Handelsabkommen nach Art. XXIV GATT¹ ausgehöhlt. Herrmann zeigte außerdem auf, dass zentrale Aspekte wie etwa der Marktzugang bereits tiefgehend in multilateralen Verträgen (GATT und GATS²) geregelt sind, jedoch konkrete Bereiche wie der Investitionsschutz in einer schier unüberschaubaren Anzahl von aktuell über 3.000 bilateralen beziehungsweise regionalen Verträgen festgeschrieben sind.

Regionalismus als zweitbeste Lösung

Bernhard Stahl stellte aus politikwissenschaftlicher Perspektive die These auf, dass die Hinwendung zu regionalen Lösungen als ‚second-best option‘ die aktuelle Dysfunktionalität multilateraler Handelsregime widerspiegelt. Stahl sieht die Europäische Union als einen Akteur, der politisch stark von der zunehmenden (Inter-)Regionalisierung des Welthandels profitiert und in diesem Prozess gleichzeitig auch eine Vorbildfunktion für andere Wirtschaftsräume wahrnimmt. Diesem Trend zum Trotz vertrat er die These, regionale Organisationen befänden sich momentan global gesehen in einer Krise, was er anhand mehrerer Beispiele wie dem Mercosur³ und ASEAN⁴ veranschaulichte und unter anderem auf eine mangelnde regionale Identität zurückführte.

Ein Plädoyer für Handelsabkommen: ökonomische Bedingungen und Auswirkungen

Wilhelm Kohler stellte aus ökonomischer Sicht die Vorteile von Handelsabkommen für die beteiligten Volkswirtschaften dar, die in der Regel insbesondere im Abbau von Handelshemmnissen, der Verringerung der Preisdifferenz zwischen Weltmarkt- und Inlandspreis sowie der höheren Zeitkonsistenz und Verlässlichkeit im Außenhandel liegen. Er

Zulässigkeit und Gestaltungsformen von präferenziellen Ursprungsregeln in regionalen Handelsabkommen

Dr. Till MÜLLER-IBOLD, Senior Counsel, Clearly Gottlieb Steen & Hamilton, Brüssel

Ökonomische Auswirkungen präferenzieller Ursprungsregeln

Prof. Gabriel FELBERMAYR, Ph.D., ifo Zentrum für Außenwirtschaft, München

Gegenseitige Anerkennung und Rechtsangleichung – multilateraler Rechtsrahmen und regionale Herangehensweisen

Prof. Dr. Jörg TERHECHTE, Leuphana Universität Lüneburg

Trade Creating oder Trade Diverting – ökonomische Perspektiven auf den Abbau technischer Handelshemmnisse in multilateralem oder regionalem Rahmen

Prof. Dr. Benjamin JUNG, Universität Hohenheim

Rückwirkungen von Abkommen zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse auf politische Fragen – Spill-over reloaded?

Prof. Dr. Daniel GÖLER, Universität Passau

Die EU als Liberalisierungsakteur in der Doha-Runde der WTO

Dr. Eva SCHMITT, Justus-Liebig-Universität Gießen

Handelspolitik in der strategischen Ausrichtung der EU-Außenpolitik: ein Blick in die Praxis

Joachim KUBOSCH, ehemaliger Pressesprecher der Europäischen Kommission und langjähriger Leiter der Vertretung der Europäischen Kommission und des Informationsbüros des Europäischen Parlaments, München

Fokus TTIP: Die EU und USA als gleichberechtigte Handelspartner?

Prof. Dr. Michael PFLÜGER, Justus-Maximilians-Universität Würzburg

1 General Agreement on Tariffs and Trade.

2 General Agreement on Trade in Services.

3 Mercado Común del Sur, gemeinsamer Markt im südlichen Lateinamerika.

4 Association of Southeast Asian Nations.

prognostizierte, dass die Zukunft des Welthandels nicht in multilateralen Regimen wie der WTO liegt.

Diversität von Ursprungsregeln in regionalen Handelsabkommen

Im zweiten Panel zum Thema Ursprungsregeln als Wasserscheide zwischen Multilateralismus und Regionalismus ging zunächst *Till Müller-Ibold* auf das Spannungsfeld zwischen nicht-präferenziellen (multilateralen) und präferenziellen (zumeist regionalen) Ursprungsregeln ein. Auch hier zeichne sich ein Regionalisierungstrend ab, da Ursprungsregeln immer öfter Teil regionaler Handelsabkommen und in diesen unterschiedlich gestaltet seien. Derlei regionale Ursprungsregeln verkomplizieren laut Müller-Ibold nicht nur die Abwicklung von Geschäften, sondern könnten auch WTO-rechtlich unzulässig sein, wenn sie versteckte Handelsbarrieren darstellen.

„Spaghetti Bowl“: vielfältige ökonomische Folgen von Ursprungsregeln

Gabriel Felbermayr machte deutlich, dass Ursprungsregeln nach ökonomischer Ansicht fast ausschließlich negative Effekte mit sich bringen. Beispielhaft führte er an, dass allein die Europäische Union 33 verschiedene Preferential Trade Agreements mit unterschiedlich ausgestalteten Ursprungsregelungen abgeschlossen habe, was er mit dem Bild einer „Spaghetti Bowl“ beschrieb. Solcherlei komplizierte Regelungen verursachten hohe Kosten für Unternehmen und seien gerade für kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) ein ernsthaftes Handelshemmnis.

Multilaterale Rechtsangleichung im Nexus zwischen Identität und ökonomischen Nutzen

Da unterschiedliche Standards in der technischen Normung global circa 30 Prozent aller Produkte betreffen und eine zentrale rechtliche Herausforderung für zukünftige Handels-

Die EU in der WTO: eigennütziger oder selbstloser Akteur?

Knut BRÜNJES, MinDir a.D., Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin

Die entwicklungspolitische Dimension der EU-Handelspolitik aus wirtschaftsvölkerrechtlicher und europarechtlicher Sicht

Prof. Dr. Wolfgang WEISS, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften, Speyer

Die ökonomischen Auswirkungen von EU-Freihandelsabkommen auf Entwicklungsländer

Dr. Clara BRANDI, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn

Schlussworte

Dr. Andreas KALINA, Akademie für Politische Bildung, Tutzing

abkommen darstellen, befasste sich das dritte Panel mit multilateralen und regionalen Ansätzen zur Beseitigung technischer Handelshemmisse. *Jörg Terhechte* zeigte auf, dass die Bemühungen zur Rechtsangleichung auf diesem Gebiet häufig von politischen Befindlichkeiten behindert werden, wie etwa der Sorge vor dem Verlust kultureller Identität. Aus diesem Grund würden derlei Regelungen bislang lediglich in bilateralen Abkommen vereinbart und seien auf regionaler – geschweige denn auf multilateraler – Ebene kaum durchsetzbar.

Trade Creating oder Trade Diverting?

Aus ökonomischer Perspektive ist die Angleichung technischer Standards laut *Benjamin Jung* begrüßenswert, da unterschiedliche Standards hohe Fixkosten für Produzenten verursachten, was insbesondere für KMU exporthemmend wirke. Er mahnte zudem, dass zu hoch gesetzte Standards – wie etwa in der Europäischen Union – für viele Produkte aus Entwicklungsländern eine Behinderung des Marktzugangs darstellten.

Rückkopplung von Abkommen auf politische Entscheidungen: Spill-over-Effekt

Abschließend beleuchtete *Daniel Gölz* anhand des Beispiels der Europäischen Energiegemeinschaft den Ansatz der sektoralen Integration zum Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse. Auch wenn sich die Erfahrung im Energiesektor aufgrund der Besonderheiten des Energiemarktes nicht „eins zu eins“ auf andere Wirtschaftssektoren übertragen lasse, so seine Empfehlung, könnten sich die Erfahrungen dieser besonderen Form der Kooperation und Marktintegration durchaus auch für andere Bereiche nutzen lassen.

Handelspolitik als Teil der EU-Außenpolitik?

Das vierte Panel beleuchtete die Frage, inwiefern Multilateralismus und Regionalismus in der Handelspolitik Teil des auswärtigen Handelns der Europäischen Union sind. *Eva Schmitt* erläuterte, warum die Europäische Union einer der Liberalisierungsakteure in der Doha-Runde der WTO ist. *Joachim Kubosch* unterstützte die wissenschaftlichen Ergebnisse mit seinen Erfahrungswerten aus der Praxis in der Europäischen Kommission. So betonte er die Stärke der EU-Verhandlungsposition in der internationalen Arena, nachdem das dynamische interne Ringen um ein klares Mandat gemeistert sei. Die Struktur der Europäischen Union erkläre, warum sie zuweilen fälschlicherweise als gelähmter Akteur wahrgenommen wird. Unterschätzte würden vielfach ihr hohes prozessuales Engagement und ihre relativ große Beweglichkeit in internationalen Verhandlungen. Beide Experten betonten die starke Einbindung der Handelspolitik in die Außenpolitik und teilten die Meinung, dass die Doha-Runde zwar stocke, sich aber dennoch stets in Richtung eines positiven Abschlusses fortbewege.

Die Wahrnehmung der EU als Handelsmacht „von außen“

Im fünften Panel ging es um die Frage, wie sich das Verhältnis von Multilateralismus und Regionalismus als zwei Optionen zur Gestaltung der EU-Außenhandelspolitik von außen betrachtet entwickeln wird. Während *Michael Pflüger* hier die Europäische Union als Juniorpartner der USA bezeichnete, sah *Knut Brünjes* zwei gleichberechtigte Handelspartner. Laut Pflüger gebe es nur zwei Akteure auf Augenhöhe, die das bipolare Weltwirtschaftssystem des 21. Jahrhunderts dominieren: die USA und China. Essenziell sei somit für die Europäische Union, sich in die multilateralen Strukturen einzurichten. Um es in den Worten des Redners zu formulieren: WTO als „my true love“ und TTIP⁵ als „my love in vain“.

Den deutlichen Appell zur Stärkung des Multilateralismus und die größtmögliche Abkehr vom Regionalismus, um eine Verhärtung der Gegensätze⁶ zu vermeiden und das internationale System der WTO nicht langfristig zu blockieren, teilte Brünjes nur bedingt. Vielmehr unterstrich er die Bedeutung der Doha-Runde und der zu verhandelnden TTIP. Dass die Annäherungsprozesse und die Verhandlungsgrundlagen komplex und langwierig verlaufen, sei Teil des Spiels der Handelspolitik. Diese sei stets langfristig und auf eine Nutzenmaximierung ausgelegt, mit dem Ziel, die Vertragspartner dauerhaft zu binden. Folglich könnte die Handelspolitik nur bedingt ein Element der Außenpolitik sein, da diese auch kurzfristig agieren müsse. Es sei jedoch klar, dass die Handelspolitik durchaus die Außenpolitik stütze.

Dem aktuellen Versuch der Wissenschaft, stichhaltige Auskünfte über mögliche Folgen des Scheiterns der Doha-Runde und von TTIP zu formulieren, stehe die Praxis skeptisch gegenüber. Erst wenn die Frage des

5 Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft.

6 Stichworte sind hier Trans-Pacific Partnership (TPP), TTIP und Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP).

Ausmaßes der Verhandlungsagenda beantwortet sei, könne auch eine tragfähige Analyse vorgenommen werden.

Die EU als Handelspartner und Entwicklungshelfer: eine juristische und ökonomische Perspektive

Auch im letzten Panel über die entwicklungs-politischen Ansätze wurde das Feld interdisziplinär diskutiert. Wolfgang Weiß nahm die rechtliche und Clara Brandi die wirtschaftliche Bewertung vor. Beide beriefen sich auf eine starke Wechselwirkung zwischen der gemeinsamen Handelspolitik der Europäischen Union und der Entwicklungszusammenarbeit. Die zuerst vom Rechtswissenschaftler aufgestellte These der entwicklungs-politischen Instrumentalisierung der gemeinsamen Handelspolitik wurde von der Wirtschaftswissenschaftlerin bestätigt.

Unionsrechtlich wurde der Auftrag der Europäischen Union als korrekt durchgeführt bewertet. Die einzige Herausforderung stelle hierbei das Diskriminierungsverbot dar. WTO-rechtlich bestünden Spannungen zwischen Multilateralismus und Regionalismus, wobei das WTO-Recht grundsätzlich positiv gegenüber der Gewährung von Präferenzen eingestellt sei, solange sich die Hoffnung auf größere Handelsströme realisiere.

Die Entwicklungspolitik der Europäischen Union sei gleichermaßen von Altruismus und Eigeninteressen geprägt. Zum einen existiere deswegen die Forderung nach Kohärenz zwischen gemeinsamer Handelspolitik und Entwicklungszusammenarbeit, die auch rechtlich vielfach abgesichert sei, und zum anderen das Berücksichtigungsgebot zugunsten einer Zielvereinheitlichung. Der Handel trage zudem zur Überwindung genuin politischer Entwicklungsprobleme bei, wie Korruption, Menschenrechtsverletzungen und fehlende Rechtsstaatlichkeit.

Wichtig sei festzuhalten, dass die Europäische Union der weltweit offenste Markt für

Entwicklungsländer ist – insbesondere für die ‚least developed countries‘. Globalisierung und Handel seien eine Chance für Entwicklungsländer. So hätten EU-Freihandelsabkommen mit Entwicklungsländern als Partner und als Drittländer zumeist positive Wirkungen, vor allem handelsschaffende Effekte. Zu unterschätzen sei auch nicht die damit einhergehende Schaffung von verlässlichen Rahmenbedingungen.

Die EU-Außenhandelsbeziehungen im Spannungsfeld zwischen Real- und Idealkonzept

Die Diskussion auf dem Abschlusspanel brachte weitgehende Übereinstimmung, dass die EU-Außenhandelspolitik vom dynamischen Spannungsfeld zwischen Regionalismus und Multilateralismus gekennzeichnet ist. Es wurde angemahnt, die Unterscheidung zwischen dem Realkonzept eines ‚second best‘ und dem Idealkonzept eines ‚first best‘ nicht als Gegensatz zu begreifen, sondern vielmehr seien regionale Initiativen konstruktive Ansätze, die stets mit multilateralen Konzepten gekoppelt sein müssten. Somit sei Regionalismus nur bedingt exklusiv, da er stets im Multilateralismus eingebettet bliebe. Vielmehr sollte Regionalismus intensiviert werden, um Multilateralismus zu sichern, denn die Welt sei asymmetrisch und werde auch so bleiben. Wenn die Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union gestärkt werde, würde hierdurch auch der internationale Wettbewerb gefestigt, so der Konsens der Panelisten.

Alle Experten stimmten darin überein, dass der fehlende Einbezug des politischen und des öffentlichen Diskurses im Hinblick auf aktuelle Initiativen wie TTIP und TPP essenziell für eine übergreifende Einschätzung und das tiefere Verständnis der Gesamtdebatte sei. So seien die Argumente und vor allem die Dynamik der politischen Ökonomie der EU-Außenhandelspolitik sehr interessant und sollten vor diesem Hintergrund aufgegriffen werden. Zudem sollten potenzielle Dividenden nicht unterschätzt werden: Oftmals sei die Handelspolitik eng mit anderen Bereichen wie zum Beispiel der Sicherheitspolitik ver-

bunden. Die Lösung für die Vermittlung der vielschichtigen EU-Außenhandelsbeziehungen und deren aktuelle Herausforderungen liege letztlich in der interdisziplinären Be- trachtung der komplexen Thematik, was

durch das besondere Format dieser Veranstal- tung erst ermöglicht wurde. Die Rückkopp- lung betreffe nicht nur die geforderte interdis- ziplinäre wissenschaftliche Methodik, son- dern eben auch die Thematik selbst.

TAGUNG

Die Auswirkung von internationalen Finanzausgleichssystemen auf Politik und Wirtschaft

Maximilian Todtenhaupt*

Thema der „ZEW Public Finance Conference“¹ 2016 war der Fiskalausgleich in Europa. Systeme für interregionalen Finanzausgleich sind als zentraler Bestandteil der Fiskalpolitik in vielen Ländern seit Langem im Fokus von Politikern und Forschern. Ausgleichsmechanismen werden zudem in zahlreichen supranationalen Institutionen wie etwa bei der europäischen Kohäsionspolitik beobachtet. Während diese Systeme ursprünglich implementiert wurden, um regionale Heterogenität in der öffentlichen Versorgung auszugleichen, beeinflussen sie in der Realität die politische und wirtschaftliche Entwicklung in zahlreichen interdependenten Bereichen.

Die expansiven staatlichen Interventionen im Zuge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise, deren Auswirkungen stark vom globalen Zusammenwirken von Fiskalpolitik geprägt waren, haben die Relevanz von Finanzausgleichssystemen zusätzlich hervorgehoben. Im Zentrum der aktuellen Debatte stehen die Themen Effektivität und Effizienz solcher Systeme sowie ihre Interaktion mit anderen wirtschaftspolitischen Instrumenten.

Ein Ziel der diesjährigen „ZEW Public Finance Conference“ war es daher, diese und andere Aspekte von Finanzausgleichssystemen im umfassenden Rahmen der Finanzwissenschaft zu behandeln. Ein Schwerpunkt der Konferenzbeiträge lag deshalb auf der Analyse des Zusammenhangs zwischen interregionalem Finanzausgleich und anderen Politik-

Finanzausgleich in Europa

Veranstaltet vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) und vom Arbeitskreis Europäische Integration

Gefördert durch die Europäische Union

25./26. April 2016, Mannheim

Local Public Economics

Paper Givers: Gabriel LOUMEAU, Eidgenössische Technische Hochschule Zürich (ETH); Jordi JOFRE-MONSENY, University of Barcelona, Barcelona Institute of Economics (IEB), Barcelona; Sebastian BLESSE, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim

European Unemployment Insurance

Paper Givers: Etienne FARVAQUE, University Lille 1, Villeneuve d'Ascq; Richard LEWNEY, Cambridge Econometrics, Cambridge; Mathias DOLLS, ZEW, Mannheim

Keynote: Fiscal Union Desirability

Massimo MORELLI, Bocconi University, Milan

Corporate Taxation I

Paper Givers: Sergio GALLETTA, University of Lugano; María Teresa ALVAREZ-MARTINEZ, European Commission, Brussels; Johannes VOGELT, University of Mannheim

Political Economy

Paper Givers: Melissa BERGER, ZEW, Mannheim; Peter CLAEYS, Vrije Universiteit Brussel; Mustafa YETER, ZEW, Mannheim

* Maximilian Todtenhaupt, Mitarbeiter des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

1 Ein ausführliches Tagungsprogramm, das auch die Titel aller präsentierten Paper nennt, ist abrufbar unter: http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/veranstaltungen/ZEW_PF2016_Programme.pdf (letzter Zugriff: 11.7.2016).

feldern, wie etwa der Haushaltskonsolidierung und der Stabilitätspolitik. Darüber hinaus wurden politökonomische Aspekte des Fiskalausgleichs diskutiert.

Kommunale Finanzen

In der Session „Local Public Economics“ wurden Studien vorgestellt, die sich mit den Effekten von Gemeindezusammenschlüssen beschäftigen. So untersucht die Studie von *Gabriel Loumeau*, ob von Gemeindefusionen betroffene Gebiete durch höhere wirtschaftliche Aktivität von Neugliederungen profitiert haben. Erste Ergebnisse legen nahe, dass die wirtschaftliche Aktivität vor allem in den aufgenommenen Ortsteilen steigt. *Sebastian Blesse* untersucht die Kosteneffekte unterschiedlicher Typen von Gemeindefusionen am Beispiel einer groß angelegten Gebietsreform in Brandenburg. Er weist substantielle Ausgabensenkungen im Verwaltungsbereich nach, die hauptsächlich durch erzwungene, nicht aber durch freiwillige Gebietsveränderungen erreicht werden. Die Studie von *Jordi Jofre-Monseny* beschäftigt sich mit der Frage, inwieweit öffentliche Beschäftigungsprogramme auf lokale Arbeitsmärkte wirken. Simulationsrechnungen zeigen, dass ein Stellenausbau im öffentlichen Bereich zunächst zu positiven Effekten im Privatsektor führt. Allerdings bewirkt er auch einen starken Zugang von zusätzlichen Arbeitskräften. Diese Erhöhung des Arbeitsangebots kompensiert die positive Beschäftigungswirkung nahezu.

Europäische Arbeitslosenversicherung

In der Session zur europäischen Arbeitslosenversicherung wurden drei Simulationsstudien zu deren ökonomischen Effekten vorgestellt. Im Zentrum der Diskussion stand, wie eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung ausgestaltet werden sollte, die Stabilisierungseffekte erzielt und gleichzeitig permanente Transfers innerhalb der Eurozone und ‚moral hazard‘ vermeidet. Die von *Etienne Farvaque*,

Fiscal Transfers

Paper Givers: Lukas VOGEL, European Commission, Brussels; Timothy GOODSPEED, Hunter College, New York; Philipp DÖRRENBERG, ZEW, Mannheim

Taxation and Employment

Paper Givers: Albrecht BOHNE, University of Mannheim; Nicolas WERQUIN, Toulouse School of Economics, Toulouse; Sebastian SIEGLOCH, University of Mannheim

Fiscal Stabilization in the Great Recession

Paper Givers: Arno HANTZSCHE, University of Nottingham; Dirk FOREMNY, University of Barcelona; Christian WITTNEBEN, ZEW, Mannheim

EU Budget

Paper Givers: Kai GEHRING, University of Zurich; Alexander KRENEK, Austrian Institute of Economic Research, Vienna; Monika BANASZEWSKA, Poznań University of Economics and Business, Poznań

Behavioural Responses to Taxation

Paper Givers: Tuomas MATIKKA, VATT Institute for Economic Research, Helsinki; Zareh ASATRYAN, ZEW, Mannheim; Ulrich GLOGOWSKY, Ludwig-Maximilians-Universität München

Fiscal Competition

Paper Givers: Calin ARCALEAN, ESADE Business and Law School, Barcelona; Thiess BÜTTNER, University of Erlangen-Nuremberg; Willem SAS, Catholic University of Leuven

Public Budgets

Paper Givers: Albert SOLÉ-OLLÉ, University of Barcelona, IEB, Barcelona; Benny GEYS, Norwegian Business School (BI), Oslo; Gabriel LOUMEAU, ETH, Zurich

Begrüßung durch den Vorstand des ZEW

Achim WAMBACH, ZEW, Mannheim

Keynote: Grants versus taxes – Incentive effects for lower-level governments

Jonathan A. RODDEN, Stanford University, Stanford

Richard Lewney und Mathias Dolls vorgestellten Studien quantifizieren Stabilisierungs- und Umverteilungseffekte verschiedener Varianten einer europäischen Arbeitslosenversicherung. Zu den simulierten Varianten gehören eine EU-Basisabsicherung, die von den nationalen Arbeitslosenversicherungen aufgestockt werden kann, und eine EU-Versicherung, die nur bei großen makroökonomischen Schocks aktiviert wird. Es wurde gezeigt, dass der Mehrwert einer gemeinsamen EU-Arbeitslosenversicherung gegenüber nationalen Systemen insbesondere in interregionalen Stabilisierungseffekten bei asymmetrischen Schocks besteht.

Attraktivität der Fiskalunion

In seiner Keynote betrachtete *Massimo Morelli* die aktuelle Debatte zur Fiskalunion in Europa aus politökonomischer Perspektive. Er stellte insbesondere dar, unter welchen Bedingungen die Europäische Währungsunion durch eine Fiskalunion ergänzt werden sollte. Eine wichtige Rolle spielt zunächst die Balance zwischen der Stabilisierungsfunktion einer einheitlichen Fiskalpolitik und der damit einhergehenden Umverteilung zwischen Regionen, die unter bestimmten Umständen Anreizverzerrungen bewirken könne. Hierbei sei vor allem die erwartete Volatilität der Wirtschaftsleistung relevant. So könnte die Unterschätzung der zukünftigen ökonomischen Fluktuation im eigenen Land und in Nachbarstaaten bei Gründung der Währungsunion ein wesentlicher Grund für die fehlende Koordination der Fiskalpolitik gewesen sein. Schließlich ging Morelli auch auf die kulturelle Dimension einer Fiskalunion ein. Die durch kulturelle Heterogenität bedingten Effizienzverluste könnten durch zentrale Institutionen vermindert werden. Eine Fiskalunion als Ergänzung zur Währungsunion wäre gerade dann wünschenswert, wenn es regional starke kulturelle Unterschiede gibt und sich national gewählte Regierungen nur schwer einigen können.

Special Panel – OECD Fiscal Federalism Network

Paper Givers: Felix ARNOLD, German Institute for Economic Research (DIW), Berlin; David BARTOLINI, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris; Sibylle STOSSBERG, Bundesministerium der Finanzen, Berlin; Balázs EGERT, OECD, Paris; Hansjörg BLÖCHLIGER, OECD, Paris

Corporate Taxation II

Paper Givers: Anna ALEXANDER, WHU – Otto Beisheim School of Management, Vallendar; Katharina NICOLAY, ZEW, Mannheim; Jost HECKEMEYER, University of Hannover

Preferences and Compliance in Taxation

Paper Givers: Andreas EK, London School of Economics, London; Antonis M. KOUMPIAS, Georgia State University, Atlanta; Dirk NEUMANN, Université catholique de Louvain

Besteuerung von Unternehmen und deren Wirkung

Die Vorträge in der Session „Corporate Taxation I“ beschäftigten sich mit den ökonomischen Effekten verschiedener Aspekte der Körperschaftssteuer. *Sergio Galletta* untersucht in seiner Studie den Zusammenhang zwischen der Abschaffung der Steuerprogression und der Anzahl von Unternehmen. Die Studie von *Maria Teresa Álvarez-Martínez* simuliert die Anpassung der Körperschaftssteuersätze von EU-Mitgliedstaaten. Dabei werden auch die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen im Falle einer Harmonisierung der Körperschaftssteuersätze aller EU-Mitgliedstaaten analysiert. Die Studie von *Johannes Voget* untersucht den Einfluss von Veräußerungsgewinnsteuern auf Zusammenschlüsse und Übernahmen von Unternehmen. Die Ergebnisse zeigen, dass hohe Veräußerungsgewinnsteuersätze die Übernahmeaktivität von Unternehmen hemmen können.

Politische Ökonomie

Die ersten beiden Vorträge der Session „Political Economy“ beschäftigten sich mit der

Wirkung und Perzeption von Finanzausgleichssystemen im Rahmen von föderalen Strukturen. So untersucht die Studie von *Melissa Berger* die Einstellung zum deutschen und europäischen Finanzausgleich auf Basis von Daten aus dem „German Internet Panel“. Dabei werden Zusatzinformationen zu den jeweiligen Ausgleichssystemen per Zufallsprozess den Befragten zur Verfügung gestellt und so der Einfluss dieser Informationen auf die Präferenzbildung untersucht. Die Studie von *Peter Claeys* untersucht die Rolle einer bevorzugten Behandlung bestimmter Regionen innerhalb des föderalen Finanzausgleichs. Mithilfe eines theoretischen Modells wird gezeigt, dass eine selektive fiskalische Besserstellung genutzt werden kann, um Abspaltungstendenzen zu begegnen. Die Studie von *Mustafa Yeter* untersucht, wie sich die Möglichkeit zur Selbstnominierung bei Bürgermeisterwahlen auf die regionale Selbstselektion und Qualität der Kandidaten auswirkt. Ferner wird geprüft, ob die Entlohnung einen systematischen Einfluss auf beide Aspekte ausübt.

Fiskaltransfers

Im ersten Vortrag der Session „Fiscal Transfers“ stellte *Lukas Vogel* eine Studie vor, die sich mit möglichen Effekten zwischenstaatlicher Transfers auf Einkommen und Konsumanpassung in den Mitgliedstaaten einer Währungsunion befasst. Die Studie von *Timothy Goodspeed* untersucht die Rolle des „Rainy Day Funds“ im Falle der steuerpolitischen Autarkie eines Staates und im Falle einer Steuerunion und ermittelt das optimale Niveau der Transfers für letztere sowie die Einflussfaktoren, die dieses Niveau bestimmen. Abschließend präsentierte *Philipp Dörrenberg* eine empirische Untersuchung zum Thema Überweisungen von Gastarbeitern in Ölförderstaaten an ihre Heimatländer. Sie zeigt unter anderem, wie sich diese Überweisungen auf die Höhe und Struktur von Steuereinnahmen, insbesondere der Mehrwertsteuer, auswirken.

Steuern und Beschäftigung

In der Session „Taxation and Employment“ wurde der Zusammenhang zwischen verschiedenen Aspekten der Unternehmens- und Personenbesteuerung sowie der Beschäftigungsentwicklung diskutiert. *Albrecht Bohne* stellte ein Papier vor, das Steuerdaten aus Ecuador nutzt, um den Effekt von Diskontinuitäten im Steuersatz auf das Steuervermeidungsverhalten von Arbeitnehmern zu analysieren. Die Ergebnisse zeigen, dass Arbeitnehmer dieses Verhalten teilweise von ihren Kollegen übernehmen. Ein theoretischer Beitrag von *Nicolas Werquin* leitet ein optimales Lohnsteuersystem unter Einbeziehung von Anpassungsfriktionen her. Insbesondere berücksichtigt er, dass Arbeitnehmer auf Steueränderungen nur begrenzt mit einer Arbeitszeitanpassung reagieren können. In einem weiteren Papier schätzt *Sebastian Siegloch* den Effekt von kommunalen Gewerbesteuern in Deutschland auf das Beschäftigungsniveau. Er zeigt, dass eine Erhöhung der Unternehmensbesteuerung die Investitionstätigkeit der Unternehmen senkt, was die Produktivität und letztlich die Nutzung des Faktors Arbeit senkt.

Fiskalstabilisierung während der Wirtschafts- und Finanzkrise

Die erste Studie in der Session „Fiscal Stabilization in the Great Recession“, präsentiert von *Arno Hantsche*, befasst sich mit den Determinanten von Renditedifferenzen bei Anleihen, vor allem im Hinblick auf die Rolle von ‚moral hazard‘ bei erwarteter Schuldenübernahme durch die nationale Regierung in Föderalstaaten. Die zweite Studie, präsentiert von *Dirk Foremy*, zeigt unter anderem, dass spanische Lokalregierungen während der Krise Transferzahlungen erhielten, die interregionale Differenzen im Anpassungsbedarf ausgliedern. Das bedeutet, dass stark von der Krise betroffene Regionen ihr Budget nicht stärker anpassen mussten als weniger betroffene. In der dritten Studie präsentierte *Christian Wittneben*, zu welchem Umfang die

Steuer- und Transfersysteme in den EU-Mitgliedstaaten Schwankungen der Bruttoeinkommen auffangen können und so die Nettoeinkommen von Haushalten stabilisieren.

EU-Budget

Im ersten Vortrag der Session „EU Budget“ wurde eine empirische Studie von *Kai Gehring* vorgestellt, die den Zusammenhang zwischen regionaler und nationaler Identität und Staatsangehörigkeit des EU-Kommissars für Landwirtschaft und dessen politischen Entscheidungen und Budgetallokationen analysiert. Die Studie von *Alexander Krenek* untersucht die potenzielle Auswirkung einer europäischen Steuer auf Nachhaltigkeitsdimensionen: Ökonomische, soziale, ökologische und institutionelle beziehungsweise kulturelle Dimensionen werden beleuchtet. Abschließend präsentierte *Monika Banaszewska* eine empirische Studie, die untersucht, inwiefern die politische Nähe zwischen Regionalregierungen, die EU-Mittel verwalten und verteilen, und lokalen Empfängern dieser Mittel die Vergabe von EU-Finanzhilfen in Polen beeinflusst.

Verhaltensreaktionen auf Steueränderungen

Alle drei Papiere der Session „Behavioural Responses to Taxation“ thematisieren Verhaltensanpassungen von Wirtschaftssubjekten an Besteuerungs- und Buchführungsregeln. Das erste Papier, präsentiert von *Tuomas Matikka*, analysiert, wie Unternehmen in Südafrika auf Sprungstellen in den Tarifen von Mehrwert- und Körperschaftsteuer reagieren. Das zweite Papier, präsentiert von *Zareh Asatryan*, analysiert das Verhalten von Unternehmen in Armenien. Beide Papiere zeigen empirische Evidenz für Verhaltensanpassungen von Unternehmen in Bezug auf Grenzwerte in der Steuerpolitik. Ein Großteil der Reaktionen lässt sich mit Steuervermeidung und insbesondere Steuerhinterziehung erklären. Im dritten Papier analysiert *Ulrich Glogowsky*, inwieweit deutsche Erblasser ihr Vermögen so strukturieren, dass sie im Erbfall von den

verschiedenen Freibetragsgrenzen und Ausnahmeregelungen der Erbschafts- und Schenkungssteuer profitieren. Auch hier zeigt sich Evidenz für entsprechendes Vermeidungsverhalten.

Fiskalwettbewerb

Die Session „Fiscal Competition“ beinhaltete drei theoretische Papiere zu verschiedenen Aspekten des Steuerwettbewerbs. Zunächst stellte *Calin Arcanean* den Zusammenhang zwischen internationalem Steuerwettbewerb und öffentlicher Verschuldung her. Vor dem Hintergrund steigender Kapitalmobilität verstärkten sich für Staaten die Anreize, Kapital gering zu besteuern und dadurch Kapitalakkumulation zu ermöglichen, die letztlich zu einer stärkeren Besteuerung in der Zukunft führte. Diese Gewinne würden über mehrere Zeitperioden hinweg durch Verschuldung verteilt. *Thiess Büttner* zeigt in seinem Papier, wie Jurisdiktionen die Freigabe von Land zur kommerziellen Nutzung als ein mit der Steuerpolitik interagierendes Instrument im Fiskalwettbewerb nutzen können. Ergebnisse seiner empirischen Analyse zeigen jedoch, dass dieser Effekt in Deutschland weitgehend durch kommunalen Finanzausgleich neutralisiert wird. Abschließend stellte *Willem Sas* ein umfassendes Modell zur residenzbasierten Wertsteuer (das heißt, die Steuerbasis ist der Preis eines Gutes) von Arbeitnehmern vor und beschrieb, unter welchen Bedingungen der interregionale Ausgleich von Staatseinnahmen in diesem Zusammenhang die Intensität des Steuerwettbewerbs vermindern kann.

Öffentliche Haushalte

Im ersten Papier der Session „Public Budgets“ zeigte *Albert Solé-Ollé*, dass viele spanische Kommunen die unerwarteten Mehreinnahmen durch den Immobilienboom aus der Zeit vor der Finanzkrise zum großen Teil ausgegeben und nur einen kleinen Teil für schlechtere Zeiten gespart haben. *Benny Geys* stellte eine Studie vor, welche die kommunalen Entscheidungen zur Auslagerung

von Dienstleistungen an private Anbieter als Reaktion auf Einnahmenengpässe in den kommunalen Haushalten untersucht. Der dritte Vortrag wurde von *Loumeau* gehalten und identifizierte den sogenannten „Flypaper Effekt“. Demnach erhöhten Transferzahlungen von einer höheren staatlichen Ebene die Ausgaben, während auf der Einnahmeseite keine Veränderungen auftraten.

Finanzhilfen versus Steuern – Anreizwirkungen für lokale Finanzpolitik

Jonathan A. Rodden befasste sich in seiner Keynote mit dem empirischen Forschungsstand zur Wirkung von interregionalen Finanztransfers und Defiziten der Transferpolitik. Aus seiner Sicht verfolgen Transfers dabei zwei zentrale Ziele: Zum einen sollten sie durch ihre absichernde Wirkung langfristig für Stabilität sorgen und zum anderen sollte zwischen den Jurisdiktionen umverteilt werden. Das erste Ziel werde oft dadurch verfehlt, dass Transfers aufgrund politischer Friktionen in der Regel eher prozyklisch sind. Regionale Umverteilung wiederum werde vor allem durch die Überrepräsentation von kleinen Jurisdiktionen in vielen politischen Systemen behindert. Diese verhinderten die nötige Progressivität der Transfersysteme. Ein weiteres Defizit vieler Transfersysteme sieht Rodden darin, dass sie die disziplinierende Wirkung von steuerfinanzierten Haushalten aushebeln. Diese Wirkung sei empirisch allerdings nur schwer zu identifizieren.

Das Fiskalföderalismus-Netzwerk der OECD

In einer Special Session wurden aktuelle Projekte des „Fiscal Federalism Network“ der OECD² vorgestellt. *Balázs Égert* befasste sich mit zwischenstaatlichen Beihilferegelungen und diskutierte auf Basis empirischer Untersuchungen, inwiefern Beihilfen prozyklische Elemente zwischen OECD-Staaten aufweisen. *Felix Arnold* untersucht die intertemporale Entwicklung von nationalen und

regionalen Ungleichheiten zwischen und innerhalb von OECD-Staaten. Eine weitere Studie analysiert fiskalische Dezentralisierung und deren Effekt auf wirtschaftliche Unterschiede zwischen Regionen der OECD-Staaten. *David Bartolini* präsentierte auf Grundlage empirischer Analysen einen positiven Effekt der fiskalischen Dezentralisierung auf eine egalitäre Einkommensverteilung. Abschließend wurde eine empirische Untersuchung präsentiert, die zeigt, dass der positive Verteilungseffekt der fiskalischen Dezentralisierung vor allem für mittlere Einkommen gilt.

Unternehmensbesteuerung

In der Session „Corporate Taxation II“ wurden drei Papiere vorgestellt, die sich mit verschiedenen Aspekten der Gewinnverlagerung multinationaler Unternehmen befassen. Die von *Anna Alexander* präsentierte Studie untersucht die Effekte von Steuerreformen in einzelnen europäischen Ländern auf die Steuerzahlung von multinationalen Unternehmen. Im Anschluss präsentierte *Katharina Nicolay* eine Studie, welche die Interdependenzen einzelner Profitverlagerungskanäle sowie die Wirksamkeit verschiedener nationaler Maßnahmen gegen ebendiese Steuerumgehungsstrategien analysiert. Abschließend stellte *Jost Heckemeyer* eine Studie vor, die anhand von Daten zu US-Markenzeichen untersucht, inwiefern steuerliche Faktoren beeinflussen, in welchen Jurisdiktionen die Anmeldung von Markenzeichen von US-amerikanischen Firmen erfolgt.

Besteuerung, Präferenzen und Konformität

Zwei der drei empirischen Studien in der Session „Preferences and Compliance in Taxation“ behandeln Interaktionen zwischen Präferenzen und Besteuerung. So untersucht die Studie von *Andreas Ek* den Effekt der zwischenstaatlichen Varianz von Präferenzen über Arbeit und Freizeit auf nationale Steuersätze. *Dirk Neumann* analysiert individuelle

2 Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Präferenzen zum Verhältnis von Konsum (finanziert durch Erwerbstätigkeit) und Freizeit (das heißt keine Erwerbstätigkeit) und stellt einen Zusammenhang zur Armutsgrenze her. Er zeigt dabei, dass leistungsabhängige Transfers dazu führen, dass die Empfänger ein verfügbares Einkommen oberhalb der Armutsgrenze erhalten, die subjektive Wohlfahrt jedoch hierdurch für alle verschlechtert werden kann. *Antonis M. Koumpias* untersucht in der dritten Studie die Wirkung von Verhaltensanreizen auf Steuerehrlichkeit griechischer Bürger und Unternehmen. Die Studie nutzt die 2013 per E-Mail und Telefon übermittelten Erinnerungen an griechische Bürger und Firmen, ihre fälligen Steuern zu zahlen, als quasi-natürliches Experiment.

Fazit

Im Ergebnis hat die diesjährige „ZEW Public Finance Conference“ einen differenzierten

Blick auf die Chancen und Probleme von Finanzausgleichssystemen in Europa ermöglicht. Insbesondere im politischen Bereich wurden verschiedene Herausforderungen beleuchtet und untereinander in Zusammenhang gebracht. Es wurde jedoch auch klar, dass die Koordination von Steuern und Ausgaben in Europa sowie in bestimmten Fällen eine integrierte Fiskalpolitik durchaus Effizienzgewinne mit sich bringen können. Hohe Relevanz hatte daher die effiziente Gestaltung von potenziellen Fiskaltransfers in der Europäischen Union. Die Konferenz hat hierzu neue Denkanstöße gegeben und renommierte Forscher in diesem Gebiet zusammengebracht. Das ZEW wird sich auch über die Konferenz hinaus weiter aktiv in die Debatte zum europäischen Finanzausgleich einbringen, unter anderem mit Vorschlägen zur Europäischen Steuerpolitik und zur Entwicklung einer Europäischen Arbeitslosenversicherung.