

Auswirkungen dezentralen staatlichen Handelns und daraus abgeleitete Empfehlungen für eine Finanzverteilung im föderalen Staat

Inauguraldissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der
Wirtschaftswissenschaften durch die Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der
Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Vorgelegt von

Klaus Hafemann

Dekan:

Prof. Dr. Wolfgang Berens

Berichterstatter:

Prof. Dr. Ulrich van Suntum
Prof. Dr. Heinz Grossekketter

Datum der mündlichen Prüfung:

24. April 2007

Für Laura

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	IV
Tabellenverzeichnis	V
Abkürzungs- und Symbolverzeichnis	V
Einleitung	1
Kapitel 1 Grundelemente der Analyse	7
1.A Betrachtete Ziele staatlicher Tätigkeit.....	7
1.A.I Bereitstellung öffentlicher Güter	8
1.A.I.1 Fragliche Wohlfahrtssteigerung	8
1.A.I.2 Die Rolle des Entscheidungsmechanismus	10
1.A.II Umverteilung.....	11
1.A.II.1 Formen der Umverteilung.....	13
1.A.II.2 Mit Umverteilung verbundene Probleme	14
1.A.II.3 Umverteilung aufgrund politökonomischer Kalküle	14
1.B Die Integration des Raums in die Analyse	15
1.B.I Effiziente Ansiedlung im Raum.....	16
1.B.II Reichweite öffentlich bereitgestellter Güter.....	16
1.B.III Räumliche Verteilung der öffentlichen Einnahmen	17
1.B.IV Effizienz bei Umverteilung im Raum	18
Kapitel 2 Effizienz dezentralen staatlichen Handelns unter Abwesenheit von Wanderungsbewegungen	19
2.A Berücksichtigung lokaler Präferenzen	19
2.A.I Kosten der Kompromissfindung	20
2.A.II Lokale Bereitstellung	23
2.A.III Zentrale Bereitstellung	24
2.A.IV Kritische Einschätzung des Modells	26
2.A.V Zwischenfazit	27
2.B Politökonomische Vor- und Nachteile	29
2.C Diffusion von Innovationen über Regionsgrenzen	32
2.D Ungenutzte Skaleneffekte bei lokaler Herstellung	34
2.D.I Ansätze zur Lösung des Problems	36
2.D.II Empirische Untersuchungen zur Wahrscheinlichkeit ungenutzter Skalenvorteile	38
2.E Spillover-Effekte	41
2.E.I Theoretische Darstellung des Problems.....	41
2.E.II Ansätze zur Lösung des Problems	43
2.E.III Empirische Daten zum Auftreten von Spillovers	46
2.F Fazit	47

Kapitel 3	Auswirkungen von Mobilität auf Effektivität und Effizienz dezentraler Bereitstellung von öffentlichen Gütern	49
3.A	Bessere Berücksichtigung von Präferenzen durch nutzensteigernde Wanderungen	49
3.A.I	Präferenzenthüllung durch Wanderungen – das Tiebout-Modell	49
3.A.I.1	Modellannahmen	50
3.A.I.2	Modellergebnis	51
3.A.I.3	Kritische Einschätzung des Modells	52
3.A.II	Stärkere Anreize für Politiker zu präferenzgerechten Entscheidungen	53
3.A.III	Erhöhte Informationsanreize der Bürger	54
3.B	Steuerexport	55
3.C	Wachsende Unterauslastung einer Region aufgrund ihrer geringen Siedlungsdichte	58
3.C.I	Fiskalische externe Effekte aufgrund sinkender Durchschnittskosten der Bereitstellung	58
3.C.II	Die optimale Siedlungsdichte	59
3.C.III	Ansätze zur Lösung des Problems	63
3.C.III.1	Internalisierung bei Gütern ohne Exklusion und mit (partieller) Rivalität der Nutzung	65
3.C.III.2	Internalisierung bei Gütern ohne Exklusion und ohne Rivalität der Nutzung	71
3.C.III.3	Internalisierung bei Gütern mit Exklusion und mit Rivalität der Nutzung	71
3.C.III.4	Aspekte der Internalisierung von Dichte-Externalitäten	72
3.C.III.4.1	Abwanderung der Bestandssiedler	73
3.C.III.4.2	Dauer der Subvention	73
3.C.III.4.3	Behandlung von Unternehmen	74
3.C.III.5	Die optimale Ebene der Internalisierung	75
3.C.III.5.1	Unterschiedliche Informationsniveaus	75
3.C.III.5.2	Sanktionsmöglichkeiten der Bürger	76
3.C.III.5.3	Zuweisungen an Regionen mit fallenden Durchschnittskosten der Bereitstellung	77
3.C.IV	Zwischenfazit	78
3.D	Ineffiziente Wanderungen aufgrund Fiskalischer Ungleichheit der Regionen	79
3.D.I	Theoretische Darstellung des Problems	79
3.D.II	Ansätze zur Lösung des Problems	80
3.D.III	Problembeschränkende Faktoren	81
3.E	Horizontale fiskalische Externalitäten bei der Besteuerung mobiler Faktoren	83
3.E.I	Das Zodrow-Mieszowski-Modell	84
3.E.I.1	Die Auswirkungen symmetrischer Besteuerung	85
3.E.I.2	Externalitäten als Auswirkungen asymmetrischer Besteuerung	87
3.E.I.3	Internalisierung der Externalitäten	90
3.E.I.4	Vermeidung der Externalitäten	91
3.E.II	Alternativmodell I: Eingeschränkte Kapitalmobilität	92
3.E.II.1	Empirische Einschätzungen der Kapitalmobilität	92
3.E.II.2	Die Auswirkungen eingeschränkter Kapitalmobilität im Modell	93
3.E.III	Alternativmodell II: Besteuerung mit Gegenleistung	96
3.E.III.1	Analyse bei unelastischer Grenzproduktivität des Kapitals in der Alternativregion	97
3.E.III.2	Analyse bei sinkender Grenzproduktivität des Kapitals in der Alternativregion	99
3.E.IV	Zusammenfassung der Modellanalysen und Einordnung der Ergebnisse	101
3.F	Fazit	105
Kapitel 4	Auswirkungen von Mobilität auf Effektivität und Effizienz einer dezentralen Organisation von Transfers	108
4.A	Umverteilung als alleiniges Ansiedlungskriterium	108
4.A.I	Auswirkungen einer Dezentralisierung der Umverteilung auf die Motivation von Transferzahlern und -empfängern	108

4.A.II	Wanderungen bei Mobilität	110
4.B	Dezentrale Umverteilung in einem Modell mit Arbeitsmarkt	111
4.B.I	Zentral bestimmte Umverteilung bei Existenz interregionaler Transfers	113
4.B.II	Dezentrale Umverteilung ohne interregionale Transfers	114
4.B.III	Dezentrale Umverteilung bei Existenz interregionaler Transfers	114
4.B.IV	Kritische Würdigung des Modells	118
4.C	Dezentrale Umverteilung in einem Modell mit Wohnungsmarkt	119
4.D	Erfahrungen in der Realität: die schweizerische Sozialhilfe	121
4.E	Fazit	122
Kapitel 5	Vertikale Externalitäten zwischen Gebietskörperschaften	124
5.A	Vertikale Externalitäten der Besteuerung	124
5.B	Vertikale externe Effekte der Staatsausgaben	127
5.C	Kombinierte Analyse vertikaler Externalitäten	128
5.D	Gleichzeitiges Auftreten horizontaler und vertikaler Externalitäten der Besteuerung	129
5.E	Ansätze zur Lösung des Problems	131
Kapitel 6	Grundzüge einer wettbewerbsfördernden Finanzverteilung	133
6.A	Finanzierung der Bereitstellung öffentlicher Güter	133
6.A.I	Nationale öffentliche Güter	133
6.A.II	Lokale öffentliche Güter	134
6.A.II.1	Entscheidungskompetenz, Durchführungskompetenz und Finanzierungspflicht	135
6.A.II.2	Einnahmenkompetenz	136
6.B	Finanzierung von Redistribution	141
6.B.I	Redistribution über den Weg progressiver Besteuerung	141
6.B.II	Sozialtransfers	141
6.B.II.1	Entscheidungskompetenz und Durchführungskompetenz	141
6.B.II.2	Finanzierungspflicht und Einnahmenkompetenz	142
6.C	Steuerverwaltung	143
6.D	Finanztransfers zwischen Gebietskörperschaften	144
6.D.I	Das optimale Maß des Finanzausgleichs	145
6.D.II	Zuwächse den Regionen belassen	145
6.D.III	Modellrechnung für deutsche Bundesländer	147
6.D.IV	Kombination mit dezentral variierbaren Steuersätzen	153
Zusammenfassung	154	
Literaturverzeichnis	161	

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Präferenzen für die Menge eines öffentlichen Gutes	20
Abbildung 2: Höhe der erforderlichen Kompromisse bei regionaler Bereitstellung eines öffentlichen Gutes.....	22
Abbildung 3: Regionale Bereitstellung des LÖG in zwei Regionen	23
Abbildung 4: Aggregation der regionalen Kurven	24
Abbildung 5: Gleichförmige Bereitstellung des LÖG durch zentrale Ebene	25
Abbildung 6: Regionsspezifische Präferenzen und einheitliche Bereitstellung des öffentlichen Gutes	25
Abbildung 7: Höhe der erforderlichen Kompromisse in Region 1 bei zentraler Bereitstellung des LÖG	26
Abbildung 8: Sinkende Durchschnittskosten der Bereitstellung ohne Kooperation	35
Abbildung 9: Sinkende Durchschnittskosten der Bereitstellung mit Kooperation	36
Abbildung 10: Skalenvorteile und Nachteile aufgrund von Kompromissen bei der Kooperation von GKS zur Bereitstellung von LÖG	37
Abbildung 11: Zwei identische Regionen mit unterschiedlicher Auslastung.....	60
Abbildung 12: Erreichen der Durchschnittskostenminima.....	61
Abbildung 13: Ausgleich der Grenzkosten.....	62
Abbildung 14: Integral zwischen $DTK(x_1)$ und $GK(x)$	65
Abbildung 15: Vollständige Internalisierung fiskalischer Externalitäten	67
Abbildung 16: Elastizitäten des Zuzugs hinsichtlich der Anreizgebung.....	68
Abbildung 17: Teilweise Internalisierung fiskalischer Externalitäten.....	69
Abbildung 18: Gleichgewichtige Kapitalverteilung ohne Besteuerung des Kapitals	84
Abbildung 19: Gleichgewichtige Kapitalverteilung bei Besteuerung des Kapitals mit identischen Steuersätzen.....	86
Abbildung 20: Grenzkosten und Grenznutzen der Bereitstellung des LÖG in Region 1.....	87
Abbildung 21: Potentielle Wohlfahrtssteigerung durch zusätzliche Bereitstellung von LÖG in Region 1.....	88
Abbildung 22: Kapitalwanderung aufgrund einer einseitigen Steuersatzerhöhung durch Region 1	88
Abbildung 23: Auswirkungen einer einseitigen Steuersatzerhöhung durch Region 1	89
Abbildung 24: Grenzkosten und Grenznutzen der Bereitstellung des LÖG in Region 1 bei Vorliegen fiskalischer Externalitäten.....	89
Abbildung 25: Symmetrische Steuererhebung bei eingeschränkter Kapitalmobilität	94
Abbildung 26: Wohlfahrtseffekte einer asymmetrischen Steuererhebung bei eingeschränkter Kapitalmobilität	95
Abbildung 27: Symmetrische Bereitstellung eines LÖG, das die Kapitalproduktivität steigert, bei konstanter Grenzproduktivität in der Alternativregion	98
Abbildung 28: Wohlfahrtseffekte einer asymmetrischen Bereitstellung eines LÖG, das die Kapitalproduktivität steigert, bei konstanter Grenzproduktivität in der Alternativregion	99
Abbildung 29: Einkommensverteilung bei symmetrischer Bereitstellung eines LÖG, das die Kapitalproduktivität steigert, bei fallender Grenzproduktivität in der Alternativregion	100
Abbildung 30: Wohlfahrtseffekte einer asymmetrischen Bereitstellung eines LÖG, das die Kapitalproduktivität steigert, bei fallender Grenzproduktivität in der Alternativregion	101
Abbildung 31: Auswirkungen einer einseitigen Gewinnmargenerhöhung durch den regionalen Erdgasverteiler 1	103
Abbildung 32: Steuersatzerhöhung bei gemeinsamer Nutzung einer Bemessungsgrundlage durch mehrere staatliche Ebenen.....	126
Abbildung 33: Reaktionsfunktion der Steuersätze von Bund und Ländern aufeinander	128

Abbildung 34: Auswirkungen verstärkter horizontaler fiskalischer Externalitäten bei Existenz vertikaler fiskalischer Externalitäten auf die gesamten Steuereinnahmen	130
Abbildung 35: Trade off zwischen der Vermeidung ineffizienter Wanderungen und dem Belassen der Anreize, regionseigene Steuereinnahmen zu fördern.	145
Abbildung 36: Finanzkraft der Bundesländer pro Einwohner, nach Ländersteuern und bei Verteilung des Umsatzsteueranteils der Länder nach Einwohnerzahl in Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft pro Einwohner.	147
Abbildung 37: Finanzkraft der Bundesländer pro Einwohner nach dem Länderfinanzausgleich	148
Abbildung 38: Finanzkraft der Bundesländer pro Einwohner nach dem Länderfinanzausgleich und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen.	149
Abbildung 39: Finanzkraft der Länder pro Einwohner in Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft pro Einwohner, nach eigener Modellrechnung	152

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Einwohnergewichtung nach Größe der Gemeinde im nordrhein-westfälischen kommunalen Finanzausgleich	44
Tabelle 2: Übersicht über die Ergebnisse der durchgeführten Analysen zu horizontalen Externalitäten der Kapitalbesteuerung	102

Abkürzungs- und Symbolverzeichnis

θ	Gewichtung (zwischen 0 und 1)
$ U(t) $	Absolutbetrag des (negativen) Nutzens durch eine Besteuerung
A	Ausgleichsgrad der Finanzkraft im hypothetischen Vergleichsjahr j-t
DFK_j	Durchschnittliche Finanzkraft im Bund im Jahr j
DFK_{j-t}	Durchschnittliche Finanzkraft im Bund im Jahr j-t
DTK	Durchschnittliche Totalkosten
DTK_k	DTK bei Kooperation
DTK_{ohne}	DTK ohne Kooperation
E_A	Einwohnerzahl der Region A
$f(k)$	Produktionsfunktion
FK_{nachj}	Finanzkraft des Landes nach dem Finanzausgleich im Jahr j
$FK_{vor,j}$	Finanzkraft des Landes vor dem Finanzausgleich im Jahr j
$FK_{vor,j-t}$	Finanzkraft des Landes vor dem Finanzausgleich im Jahr j-t
g_L	Durch die Länder bereitgestellte öffentliche Güter
g_B	Durch den Bund bereitgestellte öffentliche Güter
G	Gut
GK	Grenzkosten

GKS	Gebietskörperschaft
GN	Grenznutzen
GP	Grenzproduktivität
GRS	Grenzrate der Substitution
j	Zahl an Jahren zwischen dem Ausgleichsjahr j und dem Jahr j-t
K	Kapital
l	Einheit an Arbeitskraft
LÖG	lokales öffentliches Gut, lokale öffentliche Güter
m	Kosten der Mobilität
n	Anzahl der Einwohner eines Staates
NK	Nachteile der Kompromissfindung
ÖG	öffentliches Gut, öffentliche Güter
r_i	Kapitalrendite
r_t	Zinssatz im Zeitpunkt t
S_i	Subventionen an Region i
SV	Skalenvorteile
T(Y,Z)	Steuern auf Einkommen und eine andere, unelastische Bemessungsgrundlage
t_i	Lokal gültiger Steuersatz der Region i
TK	Totalkosten
U	Nutzen
U(g,G)	Nutzen aus der Bereitstellung öffentlicher Güter durch Länder und Bund
U(ÖG)	Nutzen aus Bereitstellung des öffentlichen Gutes
U_i	Nutzen in Region i
$v(q)$	Indirekter Nutzen aus einem Gut beim Preis q
VK	variable Kosten
w	Einkommen
W	Anteil der Veränderung der Finanzkraft eines Landes vom Jahr j-t bis zum Jahr j, der dem Land selbst bleibt
x	Privates Gut
z	Öffentlich bereitgestelltes Gut mit den Eigenschaften eines privaten Gutes

Einleitung

„Die Problematik des Finanzausgleichs liegt in der ungeheuren Schwierigkeit, die finanziellen Bedürfnisse mehrerer Gebietskörperschaften, von denen eine die Gesamtheit der nationalen Wirtschaft, die anderen Teile davon umfassen, so mit finanzwirtschaftlichen Mitteln zu befriedigen, dass einerseits die Gebietskörperschaften sämtlich ohne Verlust an Leistungsfähigkeit und Einfluss auf ihre Kosten kommen und daß andererseits die Einzelwirtschaften dabei nicht Schaden leiden, sei es, daß sie unter der Vielheit der Zuständigkeiten oder gar durch negative Kompetenzkonflikte nicht die Leistung der öffentlichen Wirtschaft erhalten, auf die sie Anspruch erheben können, sei es, daß sie als Steuerpflichtige durch den Gesamtzugriff von mehreren Staatsgläubigern überlastet werden. In gewissem Sinne ähnelt das Problem dem der Quadratur des Zirkels.“

Johannes Popitz, Der Finanzausgleich, 1927.

Wie diese beiden Sätze andeuten, ist die Frage des Finanzausgleichs, oder noch breiter gefasst: der Finanzverteilung in einem föderalen Staat, keine triviale. Auch heute, achtzig Jahre später, kennt noch niemand das Patentrezept, das erklärt, wie eine "optimale" Finanzverteilung aussieht. Dies mag daran liegen, dass es sich um ein breites Themengebiet handelt, das viele Akteure kennt, z.B. Bürger, Politiker, Bürokraten, Wähler, Konsumenten eines öffentlichen Gutes, Transferzahler und Transferempfänger. Viele Individuen sind gar mehreres zugleich. Auch die staatlichen Institutionen sind zahlreicher als in vielen anderen ökonomischen Analysen, da mehrere staatliche Ebenen beachtet werden. Ebenso vielfältig wie die Akteure sind deren Aktivitäten: Es wird besteuert, bereitgestellt, konsumiert, gewandert, enthüllt, erfunden, verbessert, kopiert, subventioniert, trittbrettgefahren, verwaltet und präferiert. Präferenzen werden verdeckt, Stimmen gekauft und Arbeit nicht gesucht. Diese Aufzählung deutet die Komplexität der Materie an.

Neben diesem wissenschaftlichen Reiz gibt noch weitere Gründe, sich mit föderalen Strukturen zu beschäftigen: So war in den letzten drei Jahrhunderten die reichste Nation der Welt fast immer ein Föderalstaat: Die Niederlande im 16. und 17. Jahrhundert, England vom 17. bis zum 19. Jahrhundert, und die USA sind es seit Beginn des 20. Jahrhunderts. Offenbar kann Föderalismus also den Wohlstand einer Nation fördern. Zum Glück für die Forschung ist Föderalismus nicht gleich Föderalismus: So haben sich die großen lateinamerikanischen Föderalstaaten Brasilien, Argentinien und Mexiko in den letzten 100 Jahren eher schwach entwickelt. Wie noch zu sehen sein wird, ist das unbefriedigende Gedeihen dieser Länder zum Teil auf eine mangelhafte Gestaltung ihres föderalstaatlichen Systems zurückzuführen.¹ Zudem ist Föderalismus "in". In den letzten zwei Jahrzehnten haben sehr zentralistische Staaten Kompetenzen an ihre untergeordneten Ebenen abgegeben (z.B. Spanien, Belgien oder Frankreich). In bereits föderal geprägten Staaten wurden die Kompetenzen der Regionen noch gestärkt (wie etwa die Neuordnung der Sozialhilfeprogramme in den USA).²

Es gibt also genügend Anlass, sich mit der komplexen, aber reizvollen Materie der föderalen Finanzverteilung zu befassen. Dazu ist es im Rahmen dieser Arbeit notwendig, unterschiedliche

¹ Vgl. Weingast (2006), S. 5.

² Vgl. Feld, Kerber (2006), S. 5.

Teilgebiete der Volkswirtschaftslehre miteinander zu verbinden, namentlich die Allokationstheorie, die ökonomische Theorie des Föderalismus, Aspekte der neuen politischen Ökonomie wie auch der Raumwirtschaftslehre und die Wohlfahrtsökonomik. Ziel der Arbeit ist es letztlich, Merkmale eines föderalen Systems zu definieren, welches ein hohes Maß an Allokationseffizienz gewährleistet, politische Verantwortlichkeiten erkennbar lässt und sich durch Verständlichkeit auszeichnet.

Nicht betrachtete Aspekte

Einige Aspekte des Fiskalföderalismus werden in dieser Arbeit nicht detailliert angesprochen. So wird in dieser Arbeit davon abstrahiert, dass Kollektivgüter nicht unbedingt über Steuern innerhalb von Gebietskörperschaften (GKS) finanziert werden müssen und dass dies stattdessen auch über Zwangsbeiträge in einem Zwangsverband möglich ist. Derartige **Zwangsverbände** bieten gegenüber der Bereitstellung durch Gebietskörperschaften Vorteile, wie eine bessere Übereinstimmung der Kreise der Nutzer, der Zahler und der Entscheidungsberechtigten.³ In dieser Arbeit soll die Analyse der Themenvorgabe gemäß jedoch auf die Untersuchung der Erhebung und Verteilung von *Steuern* (in Abgrenzung zu Beiträgen) beschränkt bleiben, auch wenn dies gegenüber der Bereitstellung durch geeignet gestaltete Zwangsverbände einen wohlfahrtspolitischen Rückschritt darstellt.

Das Staatsziel **Stabilität** wird nicht in die Analyse einbezogen. An dieser Stelle soll kurz skizziert werden, zu welcher Empfehlung man hinsichtlich der Ansiedlung der Stabilisierungspolitik im Föderalstaat kommen kann. Das Ziel der Stabilität beinhaltet einen hohen Beschäftigungsgrad, stabile Preise und eine gering schwankende Konjunktur.⁴ Es existiert die Hypothese, ohne Eingreifen des Staates tendiere eine Volkswirtschaft zu größeren konjunkturellen Schwankungen.⁵ Es sei somit eine Staatsaufgabe, größere Schwankungen in Wirtschaftswachstum und Preisentwicklung zu verhindern. Zumeist wird diese Aufgabe von der Literatur der Föderalismustheorie optimaler Weise auf zentraler Ebene angesiedelt.⁶ Dies liegt daran, dass untergeordnete Gebietskörperschaften zumeist konjunkturell eng miteinander verwoben sind. Ergreift eine untergeordnete Gebietskörperschaft stabilitätspolitische Maßnahmen, so wirken diese Maßnahmen nicht nur in ihrem Gebiet, sondern auch in den verwobenen Regionen. Aufgrund dieser positiven Externalitäten besteht für alle der Anreiz, ein Free-Rider-Verhalten zu zeigen. Resultat ist eine Unterversorgung an stabilitätspolitischen Maßnahmen.⁷ Abhilfe bietet die Ansiedlung der Stabilitätspolitik auf der Ebene einer übergeordneten Gebietskörperschaft, z.B. dem Nationalstaat. Er ist zwar auch konjunkturell mit Nachbarstaaten verknüpft, jedoch ist diese Verknüpfung umso geringer, je höher die betrachtete staatliche Ebene ist. Angesichts des offenen Binnenmarktes und der einheitlichen EU-Währung wird die Wirkung stabilisierungspolitischer Maßnahmen immer geringer. Dies ist auch empirisch nachweisbar.⁸ Einige Autoren befürworten eine Versicherungsfunktion der zentralstaatlichen Ebene, wenn die nachgeordneten

³ Zu Zwangsverbänden vgl. Grossekettler (2006). Siehe auch Eichenberger, Frey (2006).

⁴ Vgl. Musgrave (1959).

⁵ Vgl. Musgrave, Musgrave, Kullmer (1994), S. 13.

⁶ Vgl. Musgrave, Musgrave, Kullmer (1992), S. 16 oder Zimmermann, Henke (2005), S. 202.

⁷ Vgl. hierzu Brümmerhoff (2007), S. 684 – 685, sowie Andel (1998), S. 508.

⁸ Vgl. Lenk, Schneider (2000); S. 86.

Gebietskörperschaften von regional asymmetrischen, makroökonomischen Schocks betroffen sind. Dieses Risiko kann im Budget der höchsten Ebene gepoolt werden, so dass weniger Kapital für den Eigenschutz gebunden wird.⁹ Allerdings schafft eine zentralstaatliche Versicherung gegen makroökonomische Schocks Anreizprobleme. Rechnen die Regionen mit zukünftigen Sanierungshilfen durch den Zentralstaat, so werden sie ihre Ausgaben und ihre Staatsverschuldung heute bereits antizipatorisch in die Höhe treiben.¹⁰

Die Auswirkungen dezentraler Behandlung **meritorischer Güter** werden in der Arbeit ebenfalls nicht behandelt. Meritorische Güter sind Güter, die von Individuen aufgrund einer falschen intertemporalen Nutzeneinschätzung zu gering nachgefragt werden. Abhilfe kann der Staat dadurch schaffen, dass er entweder den Konsum dieses Gutes zur Pflicht macht, wie es in Deutschland z.B. im Bereich der Krankenversicherung oder des Schulbildung geschieht, oder dass er die Bereitstellung dieses Gutes subventioniert, wie es in Deutschland z.B. bei Opernhäusern geschieht, oder dass er die Bereitstellung dieses Gutes zur Gänze selbst übernimmt und finanziert, wie es in Deutschland z.B. bei den öffentlichen Schulen passiert. Es handelt sich bei der Behandlung meritorischer Güter also um eine Art „wohlwollende Bevormundung“ von Seiten des Staates. Diese Staatseingriffe werden im Folgenden als legitim und nutzensteigernd angenommen.¹¹ Bei meritorischen Gütern steht der Staat vor denselben Problemen wie bei öffentlichen Gütern: Er muss erkennen, welche Güter meritorischen Charakter haben, und korrekt einschätzen, in welchem Maß ein Individuum den zukünftigen Nutzen dieses Gutes zu gering einschätzt. Nur wenn er diese exakten Daten hätte, könnte er mittels geeigneter Subventionen eine wohlfahrtsoptimale Allokation zustande bringen. Allerdings steht der Staat bei der Behandlung meritorischer Güter vor einem besonderen Problem. Derartige Güter zeichnen sich ja dadurch aus, dass ihr Nutzen von den Individuen als zu hoch bzw. zu gering eingeschätzt wird, und erst in der Zukunft werden die Individuen den wahren Nutzen des Gutes erfahren. Also werden die – ihre eigenen Interessen verkennenden – Individuen versuchen, die Beeinflussung durch den Staat zu umgehen. Würden die meritorischen Güter dezentral subventioniert/bereitgestellt, so wäre es denkbar, dass einige Regionen andere Güter für meritorisch halten als andere Regionen. Dann aber bestünde für die Individuen evtl. die Möglichkeit, sich der wohlwollenden Beeinflussung durch den Staat zu entziehen, was annahmegemäß zu einem intertemporalen Nutzenverlust führen müsste.¹²

Die **Funktionsfähigkeit eines Wettbewerbs** zwischen den Gebietskörperschaften wird in dieser Arbeit ebenfalls nicht betrachtet. Grundvoraussetzung dafür sind hierarchisch geordnete Gebietskörperschaften, deren Kompetenzen eindeutig abgegrenzt und nicht durch kurzfristige politische Entscheidungen veränderbar sind.¹³ Zudem muss die ausreichende autonome Finan-

⁹ Vgl. Persson, Tabellini (1996).

¹⁰ Vgl. Goodspeed (2002).

¹¹ Selbstverständlich gibt es erhebliche Kritik am Konzept der (de-)meritorischen Güter. Vgl. z.B. Fritsch, Wein, Ewers (2007), S. 362 – 363.

¹² An dieser Argumentation ansetzend könnte man untersuchen, ob es durch dezentral ablaufende „Experimente“ Erfahrungen hinsichtlich der Treffsicherheit der vom Staat ausgewählten (de-)meritorischen Güter geben kann. Eine solche Analyse soll in der vorliegenden Arbeit nicht geführt werden.

¹³ Vgl. Riker (1964), S. 11f. So ist beispielsweise der mexikanische Präsident seit jeher in der Lage, die Gouverneure der mexikanischen Regionen zu entlassen. Der damalige Präsident Salinas entließ in seiner Regierungszeit von 1988 bis 1994 mehr als die Hälfte aller Gouverneure. Eine solche Macht ermöglicht es der Zentralregierung, die Regionen auf eine gewünschte politische Linie zu bringen, was die Unabhängigkeit der Regionen untergräbt. Vgl. Haggard (1999).

zierung der Regionen gewährleistet sein.¹⁴ Dies entspricht dem Popitzschen Entwicklungsgesetz, welches voraussagt, dass im Zeitablauf ein immer höherer Anteil der Staatsaufgaben vom Zentralstaat ausgeübt werden wird.¹⁵ Des Weiteren muss es einen gemeinsamen Markt für Produkte, Arbeit und Kapital geben, der sich über das gesamtstaatliche Gebiet erstreckt. Eine Regionsregierung, die eine „gute“ Politik betreibt, hat ansonsten Schwierigkeiten, Produktionsfaktoren aus schlechter geführten Regionen anzuziehen.¹⁶

Ebenfalls nicht betrachtet wird das Problem der **Staatsverschuldung**. In Föderalstaaten haben in der Regel alle staatlichen Ebenen die Möglichkeit, Kredite aufzunehmen. Ziele der Verschuldung sind z.B. Stabilitätssicherung oder die Finanzierung großer Projekte. Ein Vorteil der Verschuldung ist aus alloktionstheoretischer Sicht, dass die Finanzierungslast bei langlebigen Gütern auf die nutzenden Generationen verteilt werden kann.¹⁷ Verschuldet sich eine Gebietskörperschaft hingegen und verwendet die Kredite für ineffiziente Projekte, Subventionen oder Transferleistungen, so wird die Kreditaufnahme zwar kurzfristig die Handlungsspielräume der beteiligten Politiker vergrößern, langfristig werden die Zins- und Tilgungslasten den Handlungsspielraum der Gebietskörperschaft einschränken, da kreditfinanzierte Projekte dieses Typs nicht in der Lage sind, ausreichend neue Steuereinnahmen zu generieren. Solange diese Anreize bestehen, ist eine zu hohe Verschuldung der Gebietskörperschaften zu erwarten, mit den entsprechenden negativen Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.¹⁸ In einem Föderalstaat, in dem die – explizite oder implizite – Regel existiert, dass die zentralere Ebene einer dezentraleren GKS aus Finanz- und Liquiditätsproblemen hilft, gilt dies umso mehr. Politiker kommen in die große Versuchung, sich über das von ihnen selbst tragbare Maß hinaus zu verschulden. In Deutschland sind es die Bundesländer Berlin und Bremen, die vom Bund jahrelang mit Milliardenbeträgen finanziell unterstützt wurden, mit dem expliziten Ziel, ihre Schuldenlast zu senken, um wieder mehr finanziellen Handlungsspielraum zu erlangen. Das Land Bremen hat während dieser Zeit seine Schuldenlast sogar gesteigert. Eine Bedingung für föderale Schuldendisziplin muss also sein, dass alle Gebietskörperschaften, auch die untergeordneten, für ihre Finanzlage weitgehend allein verantwortlich sind und der Zentralstaat zahlungsunfähigen Regionen nicht oder nur in begrenztem Maße hilft.¹⁹ Wenn eine Region in Zahlungsschwierigkeit gerät, kann es den Weg geben, die Vermögensgegenstände dieser Region zu pfänden. So wurde es früher in den USA gehandhabt.²⁰ In einigen Ländern gibt es gesetzliche Regelungen, die die Verschuldung dezentraler GKS begrenzen, z.B. eine Begrenzung der Nettoverschuldung in Abhängigkeit von den Investitionen oder anderen Indikatoren.²¹ Gelegentlich wird kritisiert, solche Rege-

¹⁴ Ansonsten beobachtet man wie in Indien oder Mexiko eine Zentralisierung der Macht. Vgl. Weingast (2006), S. 16f.

¹⁵ Zum Popitzschen Gesetz vgl. Grosseckler (2007), S. 641 – 642.

¹⁶ Beispielsweise erlaubt es Indien seinen Regionen, staatsinterne Handelsbarrieren zu errichten, und in Russland ist die interregionale Mobilität von Arbeitnehmern, Kapital und Gütern eingeschränkt. Derartige Mobilitätshindernisse führen tendenziell dazu, dass die Regionsregierung ähnliche Macht erhält wie die Zentralregierung, da sie Wanderungsbewegungen nurmehr eingeschränkt fürchten muss. Der Wettbewerb zwischen den Regionen wird gewissermaßen kurzgeschlossen. Siehe hierzu Weingast (2006), S. 7.

¹⁷ Vgl. hierzu Oates (1972), S. 154.

¹⁸ Vgl. z.B. Wildasin (1996), S. 325 sowie Potter (1997), S. 137.

¹⁹ Für eine Darstellung einer möglichen Anwendung des Prinzips auf den deutschen Bundesstaat vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2005), S. 24 – 30.

²⁰ Vgl. Blankart (2000), S. 94.

²¹ Für eine Darstellung eines möglichen Systems von Verschuldungsgrenzen für den deutschen Bundesstaat vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2005), S. 16-23.

lungen stellten einen Mangel an fiskalischer Flexibilität dar. Dies ist korrekt, denn es ist ja gerade die Intention solcher Regelungen, Schutz vor kurzfristigen Begehrlichkeiten zu bieten. In der Schweiz haben der Bund und einige Kantone sich selbst Verschuldungsgrenzen auferlegt. Diese beruhen erstens auf dem Ziel des Budgetausgleichs, zweitens einer festgesetzten Verschuldungshöchstgrenze, drittens einer Regel, die das Budget des nächsten Jahres mit der Verschuldung des aktuellen Jahres belastet und viertens spürbaren Sanktionen (z.B. Zwang zur Steuererhöhung) bei Nichteinhaltung der Regel. Es lässt sich empirisch zeigen, dass Kantone mit entsprechenden Budgetregeln knapp 200 Franken pro Kopf und Jahr tiefere Budgetdefizite haben.²²

Aufbau der Arbeit

Die Analyse beginnt mit der Erläuterung der grundlegenden Elemente, die in dieser Arbeit eine Rolle spielen: die betrachteten Ziele des Staates, und die Probleme, die das Streben nach ihrer Erreichung mit sich bringt, der Raum als eigentlicher Schöpfer des Föderalismus und das Eigeninteresse der Individuen im politischen Prozess (**Kapitel 1**). Der Raum bewirkt viele unterschiedliche Dinge, die in dieser Arbeit von Relevanz sein werden: Er sorgt dafür, dass sich nicht alle Individuen an einem Ort befinden, er sorgt dafür, dass einzelne Individuen unterschiedlich weit voneinander entfernt sein können, er sorgt dafür, dass Individuen sich bewegen können, er sorgt dafür, dass Individuen Gegenden dichter oder weniger dicht besiedeln können, und er sorgt dafür, dass Steuereinnahmen in einem näheren oder weiteren Umkreis um das steuerzahlende Subjekt verteilt werden. All diese Aspekte kommen in der vorliegenden Arbeit zum Tragen.

In **Kapitel 2** wird staatliches Handeln – Bereitstellung öffentlicher Güter und Umverteilung – dahingehend betrachtet, inwiefern eine dezentrale Wahrnehmung dieser Aktivitäten Vorteile oder Nachteile bietet. Dies geschieht in diesem Kapitel unter der Annahme, Wanderungen wären nicht möglich. Diese Abstraktion wird vorgenommen, um wanderungsgebundene Phänomene der Dezentralisierung besser zu identifizieren und von wanderungsgebundenen Phänomenen zu trennen, welche im weiteren Verlauf der Arbeit zur Sprache kommen. In Abschnitt 2.A wird erläutert, inwiefern Politiker bei dezentralem Handeln die Möglichkeit haben, dieses besser an lokale Präferenzen anzupassen und in Frage gestellt, ob dies definitiv einen Nutzensvorteil im Vergleich zu zentralisiertem Handeln bietet. Daraufhin werden in Abschnitt 2.B politökonomische Aspekte und in Abschnitt 2.C mögliche Innovationsdiffusionseffekte dezentralen Handelns aufgezeigt. Die nachfolgenden Abschnitte stellen Probleme dezentraler Bereitstellung öffentlicher Güter dar: In Abschnitt 2.D geht es um ungenutzte Skaleneffekte der Bereitstellung bei Punktinfrastrukturgütern: Der Abschnitt 2.E thematisiert Spillover-Effekte.

In **Kapitel 3** wird die einschränkende Annahme der Immobilität der Produktionsfaktoren aufgehoben. Kapitel 3 beschränkt sich auf die Analyse der dezentralen Bereitstellung von öffentlichen Gütern. Zunächst wird in Abschnitt 3.A die vorteilhafte Wirkung der Dezentralität auf unterschiedliche Gruppen dargestellt – erstens auf Individuen in ihrer simultanen Rolle als Steuerzahler und Empfänger öffentlicher Güter, zweitens auf Politiker und drittens auf Bürger in ihrer Rolle als Teilnehmer am politischen Prozess. Der Abschnitt 3.B analysiert das Phäno-

²² Vgl. Schaltegger (2002).

men des Steuerexports, der den Spillover-Effekten in seiner Wirkungsweise entgegengesetzt ist. Zwar handelt es sich bei Steuerexport nur bedingt um ein Problem, das von Mobilität ausgelöst wird, jedoch durchaus um eines, welches durch Mobilität in seinem Ausmaß beschränkt wird. Danach werden Probleme in Form von ineffizienten Wanderungen dargestellt, die von unterschiedlichen Phänomena ausgelöst werden – von divergierenden Siedlungsdichten (3.C), fiskalischer Ungleichheit (3.D) und fiskalischen Externalitäten (3.E).

Konzentrierte sich Kapitel 3 auf öffentliche Güter, so beschränkt sich **Kapitel 4** auf staatliche Umverteilung. Die Frage, ob Umverteilung dezentral möglich ist, und welche Auswirkungen eine dezentrale Ansiedlung der Umverteilungskompetenzen auf Art, Umfang und Effizienz der Umverteilung hat, wird in Kapitel 4 diskutiert. Dabei werden sowohl modelltheoretische Ansätze, die einen Arbeitsmarkt (4.B) und einen Wohnungsmarktes (4.C) in die Analyse integrieren, dargestellt, als auch ein real existierendes Umverteilungssystem in der Schweiz (4.D).

In **Kapitel 5** wird ein Phänomen betrachtet, welches im modelltheoretisch geprägten Zweig der Literatur zum Fiskalföderalismus, die sich lange auf horizontale fiskalische Externalitäten der Besteuerung konzentrierte, lange ignoriert wurde. Es handelt sich um die gemeinsame Nutzung derselben Steuerbemessungsgrundlage durch mehrere staatliche Ebenen und die Auswirkungen dieser Nutzung auf die Steuersätze und letztlich auf die Empfehlungen für finanzpolitische Kompetenzen.

Kapitel 6 fasst die in den vorherigen Kapiteln gewonnenen Erkenntnisse zusammen, die in einen möglichst einfach gehaltenen Vorschlag für eine Finanzverteilung einfließen. Dieser Vorschlag wird um ein Modell für einen Finanzausgleich ergänzt.

Wie die Leserinnen und Leser im Lauf der Analyse bemerken werden²³, ist die vorliegende Arbeit vor allem eine *normative Analyse*, die danach fragt, wie die Kompetenzen unterschiedlicher staatlicher Ebenen hinsichtlich Bereitstellung, Umverteilung und Besteuerung ausgestaltet sein sollten, und weniger eine positive Darstellung der tatsächlichen Verhältnisse in Deutschland oder in anderen Staaten. An einigen Stellen wird auf reale Verhältnisse verwiesen, z.B. um die Relevanz eines theoretischen Argumentes empirisch zu untersuchen, oder um das in Kapitel 6 vorgeschlagene Finanzausgleichssystem mit den tatsächlichen Verhältnissen in Deutschland zu vergleichen. Die Arbeit formuliert nur an wenigen Stellen formal-mathematische Modelle explizit. Zwar liegt ein Schwerpunkt dieser Arbeit durchaus darauf, Modelle, z.B. zu fiskalischen Externalitäten darzustellen und auf ihre Relevanz für die Realität zu untersuchen; diese Untersuchung erfolgt hingegen auf *verbaler und graphischer Ebene*. Des Weiteren ist es ein Ziel der Arbeit, *realitätsbezogen* zu sein: Es geht nicht darum, Empfehlungen zu geben, die aufgrund der Analyse eines Modells, welches auf realitätsfernen Annahmen beruht, als wohlfahrtsoptimal erscheinen.

²³ Dieser Satz ist einer der wenigen Fälle in der vorliegenden Arbeit, in denen explizit beide Geschlechter angesprochen werden. Denn aus Gründen der Übersichtlichkeit wird in dieser Arbeit oft nur die männliche Form verwendet, wenn sowohl männliche als auch weibliche Individuen gemeint sind. Dies beinhaltet keine Wertung zwischen männlichen und weiblichen Individuen.

Kapitel 1 Grundelemente der Analyse

In diesem Kapitel wird zum einen dargestellt, welche Ziele des Staates und welche Elemente der Realität in die Analyse einbezogen werden. Nicht alle in der ökonomischen Literatur genannten Staatsziele – Allokation, Distribution und Stabilität – werden gleichermaßen intensiv untersucht. Was diese Staatsziele ausmacht und welche von ihnen im Laufe der nachfolgenden Kapitel Gegenstand der Untersuchung sein werden, wird in Abschnitt 1.A dargestellt.

In vielen ökonomischen Analysen wird von der Existenz des Raumes abstrahiert. In einer Untersuchung wie der vorliegenden, die sich mit der Zuordnung von Kompetenzen auf Gebietskörperschaften, also auf Konstruktionen mit räumlicher Ausdehnung bzw. Begrenzung, beschäftigt, ist die Einbeziehung des Raumes unabdingbar. Grundsätzliche Auswirkungen dieser Erweiterung des Analyse Rahmens auf die zu untersuchenden Staatsziele Allokation und Distribution werden in Abschnitt 1.B skizziert.

1.A Betrachtete Ziele staatlicher Tätigkeit

Will man eine Finanzverteilung beurteilen oder einen Vorschlag machen, wie eine solche aussehen könnte, so muss man sich zunächst einmal darüber klar werden, welche Ziele man verfolgt -. Im Rahmen dieser Arbeit werden zwei Ziele betrachtet:

1. Durch die Bereitstellung öffentlicher Güter wird im Allgemeinen versucht, das Ziel der Allokationsverbesserung zu erreichen. Dies bedeutet, dass die in einer Gesellschaft knappen Mittel möglichst effizient verwendet werden, so dass der materielle Aktivitätsspielraum der Gesellschaft maximiert wird.

2. Die Distributionspolitik folgt einem Ausgleichsziel: Sie versucht, die Unterschiede in der materiellen Ausstattung bestimmter Wirtschaftssubjekte auf ein Maß zu senken, welches allgemein akzeptiert wird. Es handelt sich also um ein Ausgleichsziel. Bezieht sie den Raum in ihre Analyse mit ein, so wird sie bemüht sein, die Unterschiede des materiellen Wohlstands in Teilgebieten nicht zu groß werden zu lassen.²⁴

Sind Ziele nicht vollkommen harmonisch, so sollte jedem von ihnen ein nicht auch zur Realisierung der anderen Ziele eingesetztes Mittel zugeordnet werden. Die genannten Ziele sind nicht vollkommen harmonisch: Beispielsweise kann eine Finanzverteilung, die eine effiziente Bereitstellung öffentlicher Güter ermöglicht, hinsichtlich distributiver Ziele nicht erwünscht sein. Wird daraufhin Einkommen umverteilt, so kann dies zu Veränderungen der Allokation führen.

Daher sollte mindestens jeweils ein Mittel zum Erreichen eines Ziels nicht dazu eingesetzt werden, um das andere Ziel zu erreichen. Durch diese Trennung der Mittel werden Dosierungs-

²⁴ Zu den Zielen vergleiche Fürst, Klemmer, Zimmermann (1976), S. 99 – 108 sowie Grosseckler (2007), S. 575 – 635.

konflikte vermieden.²⁵ Fraglich ist, inwieweit eine solche Trennung im Bereich der Finanzierung der Staatstätigkeit überhaupt möglich ist. Im Folgenden werden zunächst einmal die beiden Ziele näher erläutert.

1.A.I Bereitstellung öffentlicher Güter

Bei öffentlichen Gütern profitieren alle Nichtzahler ebenso von der Bereitstellung des Gutes wie die Zahler, da bei diesen Gütern keine **Exkludierbarkeit** vorliegt. Der **Rivalitätsgrad des Konsums** zeigt an, ob der Nutzen, den ein Wirtschaftssubjekt durch den Konsum eines Gutes erfährt, dadurch gemindert wird, dass ein weiteres Wirtschaftssubjekt dieses Gut nutzt.²⁶ Güter, bei denen Nichtzahler exkludiert werden können, sollten privat (von Unternehmen auf dem Gütermarkt, von Vereinen etc.) bereitgestellt werden. Bei Gütern, bei denen Exklusion nicht möglich ist, können demgegenüber keine Marktprozesse wirken. Stattdessen wird ein Prozess benötigt, um herauszufinden, welche Menge eines Gutes bereitgestellt werden sollte, und eine Institution benötigt, die die Kosten zur Bereitstellung des Gutes trägt. In vielen Ländern übernimmt der Staat diese Aufgabe.²⁷

In der Realität werden von staatlicher Seite nicht nur öffentliche Güter (auch prototypische Kollektivgüter genannt) bereitgestellt, sondern auch zahlreiche Güter, die bei näherer Analyse eindeutig keine öffentlichen Güter sind, da ein Ausschluss von Nichtzahlern relativ einfach möglich wäre.²⁸

1.A.I.1 Fragliche Wohlfahrtssteigerung

Stellt der Staat seinen Bürgern ein Gut gebührenfrei zur Verfügung, wird der Markt umgangen und kann somit seine Koordinationsfunktion nicht ausüben. Bei einem öffentlichen Gut sollte idealer Weise die Summe der marginalen individuellen Zahlungsbereitschaften für dieses Gut gleich hoch sein wie die Grenzkosten der Bereitstellung des Gutes. Die vom Staat bereitgestellte Menge des Gutes sollte diese Größen in Übereinstimmung bringen: Das Paket aus Steuern und Gütern, das ein Staat wählt, sollte an die Präferenzen der Bürger angepasst sein.²⁹ Der Staat

²⁵ Zur Zuordnung von Zielen und Mitteln vergleiche die so genannte „ZMT-Regel“ bei Grossekketter (2007), S. 626.

²⁶ Wird jedem Einwohner eine bestimmte Nutzungsmenge an öffentlichen Gütern garantiert, so bedeutet dies nicht, dass die bereitzustellende Menge sich aus der Summe der garantierten Einzelmengen addiert. Gründe dafür sind verteilte Nutzungszeiten und Mindestgrößen von Anlagen. Vergleiche Grossekketter (2007), S. 580 – 581.

²⁷ Vgl. Musgrave, Musgrave, Kullmer (1994), S. 70 – 76. Es ist nicht zwingend notwendig, dass eine Gebietskörperschaft diese Aufgabe übernimmt. Zwangsverbände, die auf einem niedrigeren Extensionsniveau der Finanzierungskompetenz agieren als Gebietskörperschaften, sind bei Anwendung öffentlich-rechtlicher Exklusion dazu ebenfalls in der Lage. Sie könnten Zwangsbeiträge und ggf. Nutzungsgebühren von ihren Mitgliedern erheben, vgl. hierzu Grossekketter (2006). In der Realität wird ein derartiges, niedriges Extensionsniveau vorzuziehen sein. Da die vorliegende Arbeit sich jedoch auf Fragen der wettbewerbsgerechten Erhebung und Verteilung von *Steuern* beschränken soll, wird diese Möglichkeit im Folgenden ausgeklammert.

²⁸ Beispielsweise ist die Schul- und Universitätsausbildung ein Gut, bei dem Exklusion leicht möglich wäre, ebenso die Nutzung vieler Straßen. Im Folgenden wird u.a. untersucht, inwiefern sich eine dezentrale Bereitstellung von Gütern auf die Fähigkeit des Staates auswirkt, Güter steuerfinanziert bereitzustellen, bei denen exkludiert werden kann.

²⁹ Vgl. Alchian (1950), S. 212 – 214.

müsste also versuchen, von außen zu erkennen, wie die Präferenzen der Wirtschaftssubjekte tatsächlich sind. Dies ist ausgesprochen schwierig. Da die Individuen bei einem öffentlichen Gut (ÖG) einen Anreiz haben, ihre individuellen Zahlungsbereitschaften zu verschleiern bzw. falsch anzugeben, ist die Summe der marginalen Zahlungsbereitschaften schwierig zu ermitteln.³⁰

Der Staat steht also vor dem Problem, die Ursachen der Nichtbereitstellung eines Gutes durch den Markt zu identifizieren: Wird ein Gut deshalb nicht über den Markt bereitgestellt, weil die Individuen ihre Nachfrage danach nicht offenbaren, oder deswegen, weil die Nachfrage nach diesem Gut einfach nicht hoch genug ist? Da der Staat die nötigen Informationen nicht besitzt, kann er die Wohlfahrt der Bürger nicht so stark steigern, wie es unter der Annahme vollkommener Informationen theoretisch möglich wäre. Er wird die Allokationsaufgabe aufgrund dieser Probleme weniger effizient lösen als ein Marktsystem es könnte, in dem die Bürger ihre Präferenzen offenbaren müssten.

Es ist gut denkbar, dass einzelne Bürger, deren Präferenzen im Rahmen der Bereitstellung verfehlt werden, durch die Bereitstellung eines ÖG einen zu geringen Nutzengewinn erhalten, um ihren Nutzenverlust durch die erhöhte Besteuerung zur Finanzierung des Gutes aufzuwiegen: Sie erleiden einen Nettonutzenverlust. Zwar könnten solche Bürger von den Profiteuren der Bereitstellung kompensiert werden, wenn letztgenannte ausreichend Nettonutzengewinn durch die Bereitstellung haben. Dazu müsste jedoch geklärt werden, wer genau durch eine bestimmte Bereitstellung tatsächlich schlechter gestellt wird. Wie aber soll dies festgestellt werden? Schließlich handelt es sich ja um Güter, von denen theoretisch alle profitieren können, die in der Region wohnen. Hier kommt es auf den Mechanismus an, der gewählt wird, um Präferenzen zu enthüllen.

In einem nichtföderalen Staat lassen sich diese Probleme allein über politische Mechanismen begrenzen. Die Präferenzen der Bürger dieses Staates für ein Gut könnten durch eine Abstimmung erfragt werden.³¹ Denkbar wäre es, für jedes bereitzustellende öffentliche Gut die Bürger zur Wahl aufzufordern und mehrere Kosten-Mengen-Alternativen zur Auswahl zu stellen. Die Entscheidung über die Höhe der Bereitstellung des Gutes sollte also sichtbar mit der Entscheidung über die Höhe der Finanzierung für die Bürger sichtbar gekoppelt werden. Die Individuen hätten einen Anreiz, ihre eigenen Präferenzen anzugeben, damit das Abstimmungsergebnis ihrem eigenen Wunsch möglichst nahe kommt. Diejenige Alternative, die eine Mehrheit eringt, würde umgesetzt. In der Realität sieht es hingegen zumeist so aus, dass die Politiker ein Budget zur Verfügung haben, das in der Regel aus Steuern gespeist wird, die dem Leistungsfähigkeitsprinzip folgen. Mit diesem Budget finanzieren sie ein ganzes Bündel an öffentlichen Gütern und nur bestenfalls dasjenige Bündel an öffentlichen Gütern, das die Wohlfahrt eines „typischen Bürgers“ maximiert.³²

Doch selbst wenn über jede Gut-Steuer-Kombination einzeln abgestimmt wird, ist fraglich, ob tatsächlich ein eindeutiger Wohlfahrtszuwachs zustande kommen wird. Zweifelhaft ist, ob im Rahmen der Finanzierung des öffentlichen Gutes (ÖG) beachtet wird, dass die unterschiedli-

³⁰ Vgl. Block (1983), S. 19 – 20.

³¹ In der institutionenökonomischen Terminologie handelt es sich um die so genannte Voice-Option.

³² Vgl. Tiebout (1956), S. 417.

chen Individuen aus der Bereitstellung eines öffentlichen Gutes unterschiedlich hohen Nutzen ziehen. Nach dem Pareto-Kriterium ist es für einen eindeutigen Wohlfahrtszuwachs Bedingung, dass es keine Individuen gibt, die durch die Bereitstellung schlechter gestellt werden und mindestens ein Individuum, das durch die Bereitstellung besser gestellt wird. Es ist jedoch zweifelhaft, ob realistischer Weise davon ausgegangen werden kann, dass tatsächlich Pareto-Verbesserungen zustande kommen, wenn ÖG bereitgestellt werden. Dies soll im folgenden Abschnitt näher dargestellt werden.

1.A.1.2 Die Rolle des Entscheidungsmechanismus

An dieser Stelle kommt der Entscheidungsmechanismus ins Spiel, der bei der Wahl von Höhe und Struktur der Bereitstellung öffentlicher Güter verwendet wird. Dieser Mechanismus kann sehr unterschiedlich ausgestaltet sein.

Wird die Entscheidung von gewählten **Repräsentanten** getroffen, ist aufgrund repräsentativer Unschärfen und/oder des Eigeninteresses der Repräsentanten kaum gewährleistet, dass kein Bewohner der Region schlechter gestellt wird; eine Pareto-Superiorität durch die Bereitstellung des Gutes ist daher nicht garantiert.

Wird die Entscheidung per **direkter Demokratie** getroffen, so kommt es auf die Mehrheit an, die zur Beschlussfassung erforderlich ist. Hierbei sind mehrere Fälle zu unterscheiden: Reicht zur Beschlussfassung die **absolute Mehrheit** aus und wird ein Vorschlag angenommen, so besteht die Gefahr, dass Individuen, die durch die Bereitstellung der ÖG schlechter gestellt werden, nicht entschädigt werden. Ist zur Beschlussfassung der **Konsens aller** Regionsbewohner notwendig, so ist zumindest theoretisch sichergestellt, dass keiner verliert, da niemand einer Verschlechterung seiner Situation zustimmen würde. Hier besteht allerdings folgender Fehlreiz: Werden „schlechter gestellte“ Individuen kompensiert, so werden die Bürger dazu neigen, die eigene Zahlungsbereitschaft für die öffentlich bereitgestellten Güter geringer darzustellen, als sie tatsächlich ist. Im Vergleich zu Fall 1 wird hier aber zumindest niemand gezwungen, eine Entscheidung zu akzeptieren, die seinem Interesse zuwiderläuft. Berücksichtigt man hingegen die Transaktionskosten der Entscheidungsfindung, so wird klar, dass dieses Verfahren erhebliche Nachteile mit sich bringt: Zum einen wachsen die Kosten der Entscheidungsfindung stark an, je höher der Prozentsatz an Personen ist, welche einem Vorschlag zustimmen müssen und je höher die Zahl aller Abstimmungsberechtigten ist. Schon bei einigen tausend Beteiligten ist kaum vorstellbar, dass es zu einer einstimmigen Einigung kommt. Zum anderen ist schon bei einer geringeren Zahl an Beteiligten die Gefahr groß, dass aus taktischen Gründen keine Entscheidung zustande kommt. Dazu reicht aus, dass nur ein einziger Wahlberechtigter darauf spekuliert, nach einer ersten, gescheiterten, Abstimmung in einer zweiten Abstimmung eine höhere Forderung durchsetzen zu können.

Fazit: Der einzige Entscheidungsmechanismus, der garantieren könnte, dass tatsächlich niemand durch eine Bereitstellung von ÖG schlechter gestellt wird, ist ein Mechanismus, der direkte Demokratie sowie Einstimmigkeit erfordert und damit für normal große Wählergruppen nicht praktikabel scheint. Bei anderen, realistischen Entscheidungsmechanismen ist hingegen eine Pareto-Superiorität der lokalen Bereitstellung von LÖG nicht gewährleistet, da kein Zwang besteht, Gegner der Bereitstellung zu entschädigen. Eine nutzenäquivalente Besteuerung ist somit unwahrscheinlich. Daraus folgt eine interpersonelle Umverteilung, die zwar nicht explizit angestrebt, aber in Kauf genommen wird.

Ein weniger strenges wohlfahrtsökonomisches Kriterium, mit dem man die staatliche Bereitstellung eines ÖG beurteilen kann, ist das so genannte Kaldor-Hicks-Kriterium.³³ Hier ist es nicht notwendig, dass Personen, die durch eine Aktivität einen Nutzenverlust erleiden, dafür entschädigt werden. Es reicht aus, dass die Profiteure einer Maßnahme genug (in Geldeinheiten auszudrückenden) Nutzengewinn erzielen, damit sie die Verlierer für ihren (in Geldeinheiten messbaren) Schaden kompensieren *könnten*. Es soll also die in monetären Einheiten ausgedrückte Wohlfahrt soll maximiert werden.³⁴ Um das Kaldor-Hicks-Kriterium anwenden zu können, muss man demnach "nur" die Zahlungsbereitschaften der betroffenen Individuen für die zur Wahl stehenden Aktivitäten herausfinden, gegebenenfalls aufsummieren und vergleichen. Doch auch hier müsste von außen erkannt werden, welche Zahlungsbereitschaften vorliegen; dies ist, wie oben dargestellt, kaum möglich.³⁵ Wird bei der Entscheidung über die Bereitstellung eines ÖG ein Entscheidungsmechanismus gewählt, bei dem zur Beschlussfassung weniger als alle Wahlberechtigten zustimmen müssen, so ist nicht gewährleistet, dass das Kaldor-Hicks-Kriterium erfüllt wird: Ein Nichtzustimmender könnte sich durch die Bereitstellung derart geschädigt sehen, dass die Zahlungsbereitschaft aller Zustimmenden nicht ausreichen würde, um ihn zu kompensieren.

Somit ist in der Realität weder nach dem Pareto-Kriterium noch nach dem Kaldor-Hicks-Kriterium eine eindeutige Wohlfahrtsverbesserung durch die öffentliche Bereitstellung von Gütern gewährleistet.

1.A.II Umverteilung

In einem marktwirtschaftlichen System werden nur solche Individuen ihre Bedürfnisse über den Markt befriedigen können, die mit der dazu notwendigen Kaufkraft ausgestattet sind. Die Individuen erwerben diese Kaufkraft zumeist dadurch, dass sie selbst am Markt gewünschte Leistungen anbieten. Die meisten modernen Staaten greifen in die Verteilung der Kaufkraft ein. Diese Eingriffe werden oft mit den folgenden Argumenten (die an dieser Stelle nicht auf ihre Stichhaltigkeit untersucht werden sollen) begründet:

Eine Versicherung gegen Einkommensausfälle während der Lebenszeit eines Individuums kann dieses Individuum selbst erst dann abschließen, wenn es volljährig ist. Dann aber sind die Individuen schon in „guten Risiken“ und „schlechte Risiken“ einteilbar. Entweder würden die „schlechten Risiken“ keine Versicherungsleistung mehr von privaten Anbietern erhalten, oder,

³³ Vgl. Varian (2003), S. 15 – 16.

³⁴ Vgl. Posner (1979), S. 104-137.

³⁵ Vgl. Rothbard (1956), S. 225. Ein weiteres Argument gegen das Kaldor-Hicks-Kriterium ist in darin zu sehen, dass Zahlungsbereitschaften nicht wirklich den Nutzen einer Aktivität abbilden. Wenn die Verlierer einer Aktivität nicht kompensiert werden müssen und es ausschließlich darauf ankommt, dass die Verlierer weniger Geldeinheiten verlieren als die Gewinner gewinnen, so kann dies zu erstaunlichen Resultaten führen: Wenn eine reiche Person bereit ist, eine Million Dollar zu bezahlen, damit eine mittellose Person, die eine solche Summe in ihrem Leben niemals zur Verfügung haben wird, stirbt, so wird es nach dem Kaldor-Hicks-Kriterium effizient sein, den Mord zuzulassen. Vgl. Block (1996), S. 265 – 286.

in dem Fall dass die Anbieter die Risiken nicht einordnen können, adverse Selektion träte ein, und der Versicherungsmarkt bräche schnell zusammen.³⁶

Eine Versicherung gegen Arbeitslosigkeit ist nach Ansicht vieler Ökonomen nicht auf privater Basis möglich. Die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts sei nicht unabhängig voneinander, so dass die Risiken zeitlich gedrängt aufträten, und sich das Risiko innerhalb der Versicherung nicht ausreichend diversifizieren lasse. Dies sei für private Versicherungen nicht tragbar.³⁷ Staatliche Umverteilung soll in diesem Fall also einen Koordinationsmangel auf privaten Versicherungsmärkten beheben. Letztlich handelt es sich um eine Versicherung gegen plötzlich eintretende Armut, die insbesondere von risikoaversen Individuen nachgefragt werden wird.

Die bislang angeführten Motive sind für alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen relevant. Es gibt für bestimmte Teilgruppen der Bevölkerung weitere Begründungen für Umverteilung. So werden z.B. die Empfänger von Transfers in der Regel die Umverteilung als nutzensteigernd empfinden, da diese ihr Budget vergrößert. Empfänden sie die Transfers als nutzenmindernd, so wären sie in der Lage, diese abzulehnen. Diejenigen, die Nettotransferzahler (im Folgenden auch "Wohlhabende" genannt) sind, werden Umverteilung einerseits als Nachteil empfinden, da durch sie ihr Budget ceteris paribus gesenkt wird. Doch auch für diese Gruppe sind gruppenspezifische Gründe denkbar, aufgrund derer sie Umverteilung zugunsten von Individuen, die besondere persönliche Lasten tragen, befürworten könnten:

1. Wird die Bildung von Vermögens- und Humankapital gefördert, so kann dies als vorausschauende Hilfe zur Selbsthilfe interpretiert werden. Zudem werden Arbeits- und Kapitalproduktivität gesteigert.³⁸ Es handelt sich damit um eine Internalisierung von Externalitäten der Bildung.
2. Umverteilung, z.B. zugunsten Arbeitsloser, schützt vor steigender Kriminalität, stabilisiert das gesellschaftliche System und wahrt den sozialen Frieden.³⁹
3. So genannter „purer“ Altruismus: Dies bedeutet, dass in die Nutzenfunktion eines Individuums auch die Wohlfahrt anderer Individuen eingeht. Müssen diese anderen Individuen besondere persönliche Lasten (Arbeitslosigkeit, Krankheit, Pflegebedürftigkeit etc.) tragen, so sinkt der Nutzen des erstgenannten Individuums. Damit dieser Mechanismus funktioniert, muss man den Nutzen anderer also in gewissem Maße wahrnehmen können. Damit die Wohlfahrt der persönlich Belasteten ein gewisses Mindestniveau erfüllt, wird bei vielen Individuen Umverteilung erforderlich sein.⁴⁰
4. Das Gefühl, selbst Gutes getan zu haben, könnte den persönlichen Nutzen steigern. Hierbei kommt es weniger auf den Nutzen anderer an, als auf das subjektive Empfinden des

³⁶ Vgl. Sinn (1997), S. 259 – 260 sowie Riley (1979), S. 331 – 359.

³⁷ Vgl. z.B. Berthold (2004).

³⁸ Vgl. Grossekketter (2007), S. 611.

³⁹ Vgl. Brennan (1973).

⁴⁰ Vgl. z.B. Hochman, Rodgers (1969) oder Grossekketter (2007), S. 611 – 612.

Einzelnen, etwas Gutes getan zu haben. In der Literatur ist dieses Phänomen auch als „warm glow“ bekannt.⁴¹

Fraglich ist, welcher Effekt überwiegt. Überwiegen die drei erstgenannten Motive, so handelt es sich bei der Wohlfahrt der persönlich Belasteten um ein öffentliches Gut: Jede Verbesserung ihrer misslichen Lage, auch wenn sie durch Dritte herbeigeführt wird, steigert den Nutzen der Wohlhabenden. Wohlhabende können sich somit auf eine Trittbrettfahrerposition zurückziehen, und die Wohlfahrt der persönlich Belasteten wird zum öffentlichen Gut. Dies kann einen staatlichen Eingriff rechtfertigen. Überwiegt hingegen bei den Wohlhabenden der Wunsch, eigene Leistungen zugunsten der persönlich Belasteten zu erbringen, ist dieses Trittbrettfahrerproblem weniger schwerwiegend.

1.A.II.1 Formen der Umverteilung

Die direkteste Form der Umverteilung sind **Transfers** an Personen, die aus verschiedenen Gründen für bedürftig gehalten werden. Darunter fallen z.B. Arbeit suchende oder arbeitsunfähige Individuen sowie kindererziehende Personen. Transferzahlungen benötigen also stets einen konkreten Anlass, der in der Lebenssituation des transferempfangenden Individuums zu suchen ist. Diese Transfers werden aus Steuern oder Zwangsbeiträgen finanziert.

Eine redistributive Maßnahme, welche breiter streut als Transfers, ist die **Besteuerung der Individuen nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip**. Die Leistungsfähigkeit eines Individuums wird dabei als seine ökonomische Situation definiert und an Größen wie dem Einkommen eines Haushalts aus Arbeit oder Kapitalerträgen, Mieten usw., dem Gewinn eines Unternehmens, dem privaten Konsum oder dem Vermögen gemessen. Diese Größen werden als Bemessungsgrundlagen verwendet, und mit proportionalen oder progressiven Steuertarifen kombiniert.⁴²

Bei der Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip handelt es sich also um die Besteuerung einer variablen Bemessungsgrundlage. Nur mit äußerst geringer Wahrscheinlichkeit wird die Steuerhöhe in einem solchen Fall so unter den Individuen verteilt sein wie der Grenznutzen des bereitgestellten öffentlichen Gutes. Also dürfte es sich – wie im Fall einer Kopfsteuer – um eine umverteilende Art der Besteuerung handeln. Bei der Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip ist dies auch durchaus beabsichtigt, da es ja für die Steuerlastverteilung unerheblich sein soll, wem die Leistungen des Staates zufließen. An dieser Stelle kommt verstärkt zum Ausdruck, dass Steuern kein spezifisches Entgelt für staatliche Leistungen sind, sondern eine Zwangsabgabe.⁴³ Werden Steuern nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip erhoben und werden aus dem Steuerertrag öffentliche Güter finanziert, so handelt es sich um eine Mischform zwischen allokativer und redistributiver Tätigkeit: Auf der Einnahmenseite handelt es sich um einen redistributiven Ansatz, auf der Ausgabenseite überwiegt das alloкатive Element.

⁴¹ Vgl. Andreoni (1989), Harbaugh (1998).

⁴² Vgl. Brümmerhoff (2007), S. 293 – 316.

⁴³ Vgl. Brümmerhoff (2007), S. 387.

1.A.II.2 Mit Umverteilung verbundene Probleme

Staatlich organisierte Umverteilung ist allerdings auch mit Problemen verbunden. Wie soll der Staat z.B. herausfinden, welches das (aus Sicht der Nettozahler) präferenzgerechte Maß an Umverteilung ist? Diese Menge ist kaum bestimmbar, denn handelt es sich bei Umverteilung um ein öffentliches Gut, so werden die Nettozahler ihre Zahlungsbereitschaften nicht offenbaren. Eine Festlegung der Menge an Umverteilung ist offenbar nur per Abstimmung möglich, mit allen Ineffizienzen, die ein solcher Mechanismus mit sich bringt: Vermutlich wird der Medianwähler über die Höhe der Umverteilung bestimmen und eine Umverteilung wählen, die insbesondere seinen persönlichen Nutzen steigert.⁴⁴

Zudem müssen alle Umverteilungsleistungen finanziert werden. Dies geschieht nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip. Da also der zu entrichtenden Zahlung keine Gegenleistung für dasselbe Individuum gegenübersteht, muss sie in Form einer Steuer (und nicht etwa in Form eines Entgelts) entrichtet werden.⁴⁵ Ansatzpunkte einer Besteuerung nach Leistungsfähigkeit sind i.d.R. das Einkommen oder das Vermögen. Die Besteuerung der Leistungsfähigkeit eines Individuums bringt den negativen Effekt mit sich, dass die Anreize für das Individuum, diese Leistung zu erbringen, geschmälert werden. Die Anreize zur Arbeit oder zur Bildung von Human- und Sachkapital sinken.⁴⁶ Der Staat muss aber, damit Märkte effizient funktionieren, positive Marktanreize belassen, d.h. er darf einem wirtschaftlich erfolgreichen Wirtschaftssubjekt diesen Erfolg nicht übermäßig konfiszieren, und er muss Wirtschaftssubjekte, die schlechte Marktergebnisse verzeichnen, diese Misserfolge (in gewissem Maße) auch spüren lassen.⁴⁷ Bei Besteuerung des Arbeitseinkommens droht die Substitution der Arbeit durch Kapital oder durch ausländische Arbeit. Des Weiteren wird die Schwarzarbeit attraktiver und die – wohlstandsfördernde – Arbeitsteilung unattraktiver.⁴⁸

Des Weiteren besteht bei manchen Bedürftigkeitsgründen ein Moral-Hazard-Problem, z.B. bei der Arbeitslosigkeit: Die Transferzahlung macht die Behebung oder Vermeidung des Problems – z.B. der Arbeitslosigkeit – weniger dringlich. Dadurch sinken das Sozialprodukt und langfristig auch das Humankapital der Arbeitslosen. Hier muss der Staat negative Anreize geben, d.h. er muss Transferempfänger ihre schlechten Marktergebnisse in gewissem Maße auch spüren lassen.⁴⁹

1.A.II.3 Umverteilung aufgrund politökonomischer Kalküle

Bislang ging die Analyse von gemeinwohlorientierten Entscheidungsträgern aus, die versuchen, die Interessen der Bevölkerung so gut es ihnen möglich ist wahrzunehmen. In der Realität sind

⁴⁴ Folge kann eine Umverteilung sein, die weniger den Ärmsten hilft, sondern den mittleren Schichten. Vgl. Berthold, Thode (2000), S. 173 - 207.

⁴⁵ Zu Entgelten siehe Grossekketter (2007), S. 688.

⁴⁶ Vgl. Daveri, Tabellini (2000), S. 47 - 103.

⁴⁷ Vgl. Qian, Weingast (1997), S. 84 und North (1990).

⁴⁸ Vgl. Grossekketter (2007), S. 614.

⁴⁹ Vgl. Qian, Weingast (1997), S. 84.

Politiker hingegen daran interessiert, ihren persönlichen Nutzen zu maximieren und verfolgen dazu Ziele, die oft deutlich von dem der Wohlfahrtsmaximierung abweichen, beispielsweise wiedergewählt zu werden oder sich persönliche Vorteile zu verschaffen. Glauben Politiker, ihre Wiederwahlchancen stiegen durch die Bevorzugung bestimmter Gruppen – möglicherweise aktiv Rent-Seeking betreiben –, dann kann es z.B. dazu kommen, dass

- Güter staatlicherseits bereitgestellt werden, bei denen Exklusion möglich ist, und die somit privat präferenzgerechter angeboten werden könnten oder
- öffentliche Güter, an denen eine bestimmte Gruppe besonders hohes Interesse hat, stärker bereitgestellt werden, als es der Mehrheitsmeinung entsprechen würde.⁵⁰

Diese Begünstigung dieser Teilgruppen geht auf Kosten anderer Gruppen in der Region oder auch außerhalb der Region. Es handelt sich bei derartigen Aktivitäten also um Umverteilung, allerdings um eine Sorte, die aus ökonomischer Sicht als eindeutig negativ zu beurteilen ist, da sich durch keinen der oben dargestellten Gründe rechtfertigen lässt, aber die Probleme der Umverteilung mit sich bringt: Die zur Finanzierung notwendige Besteuerung senkt die Anreize zu produktivem Verhalten für alle Besteuerten, und die Begünstigung einiger Individuen durch den Staat ohne entsprechende Gegenleistung senkt die Anreize zu produktivem Verhalten für die Begünstigten.

Des Weiteren kann es passieren, dass Eigennutz der Politiker in Form von X-Ineffizienzen auftritt, in Form einer erweiterten Machtposition, z.B. durch zusätzliche Mitarbeiter, oder die Form privater Korruption.⁵¹

1.B Die Integration des Raums in die Analyse

Wird das Element des Raums in die Analyse staatlichen Handelns integriert, wird diese dadurch gleichzeitig realitätsnäher und komplexer. Der Raum bewirkt viele unterschiedliche Dinge, die in dieser Arbeit von Relevanz sein werden: Er sorgt dafür, dass einzelne Individuen unterschiedlich weit voneinander entfernt sein und sich bewegen können, er sorgt dafür, dass Individuen Gegenden dicht oder weniger dicht besiedeln können, und er sorgt dafür, dass Steuereinnahmen in einem näheren oder weiteren Umkreis um das steuerzahlende Subjekt verteilt werden können.

⁵⁰ Vgl. Lindbeck (1985).

⁵¹ Vgl. zum Eigeninteresse von Politikern und Bürokraten Niskanen (1971). Brennan und Buchanan waren unter den ersten, die auf diese Gefahr des staatlichen „Leviathan“ hingewiesen haben, der nicht nur Eigentumsrechte durchsetzen kann, sondern mit denselben Mitteln auch die Möglichkeit hat, Eigentumsrechte von Bürgern und Unternehmen zu missachten. Vgl. Brennan, Buchanan (1980), Weingast (1995). Vgl. Migué, Bélanger (1974), S. 27 – 43.

1.B.I Effiziente Ansiedlung im Raum

Individuen folgen bei der Wahl ihres Wohnortes dem Nutzenmaximierungsprinzip. Dabei werden sich Individuen oft derart ansiedeln, dass manche Eigenschaften und Präferenzen der Individuen regionstypisch ausgeprägt sind. Dies kann Auswirkungen auf die Nachfrage nach öffentlichen Gütern haben. Unternehmen folgen bei der Wahl des Standortes für ihren Hauptsitz oder für einen Betrieb dem Gewinnmaximierungsprinzip.⁵² Einzelne Wirtschaftssubjekte werden sich dementsprechend am Nutzen orientieren, den sie aus der Ansiedlung in einer Region (hier: i) erhalten. Dort ist für sie der Nutzen (U) höher als in jeder anderen Region j : Der Term $U_i - \max(U_{j \neq i})$ ist positiv. Alle anderen Wirtschaftssubjekte werden anderswo einen höheren Nutzen erzielen können und sich dementsprechend nicht in Region i ansiedeln.

Es gibt ökonomische Gründe, aus denen der Staat in die Standortwahl der Wirtschaftssubjekte eingreifen sollte – jedoch nicht durch Vorgabe eines Endergebnisses, sondern durch die Steigerung der Effizienz der Standortwahl.⁵³ Begründbar sind diese Eingriffe durch die Existenz externer Effekte als Funktionsstörungen des Marktmechanismus: Existieren externe Effekte, so entstehen aus einer Handlung Nutzen oder Kosten, ohne dass der Handelnde sie berücksichtigt. Daher kann eine einzelwirtschaftlich optimale Handlung gesamtwirtschaftlich suboptimal sein. Je geringer die externen Effekte sind, desto stärker entspricht der gesamtwirtschaftliche Nettounutzen eines Verhaltens dem individuellen Nettonutzen.⁵⁴ Aus diesem Grund muss das Ziel einer Politik, die die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt maximieren will, sein, diese externen Effekte zu verringern.

1.B.II Reichweite öffentlich bereitgestellter Güter

Die Aktivitäten einer staatlichen Einheit sind zumeist nur innerhalb eines bestimmten Gebietes spürbar und häufig mit Absicht auf das eigene staatliche Gebiet begrenzt. Zu diesen staatlichen Aktivitäten zählt die Bereitstellung öffentlicher Güter. Die Größe des Gebietes, innerhalb dessen ein solches öffentliches Gut den Bürgern Nutzen stiftet, ist variabel. Nur wenige Öffentliche Güter haben weltweite Wirkung, etwa der Klimaschutz. Andere haben nationale oder nur lokale Wirkung.

Nationale öffentliche Güter sind Güter, die im gesamten Nationalstaat Wirkung zeigen. Soll beispielsweise ein Nationalstaat in seiner Gänze gegen militärische Angriffe von außen geschützt werden, wird die Bereitstellung von Verteidigungseinrichtungen ein nationales öffentli-

⁵² Private Unternehmen richten sich kurz- oder mittelfristig nicht immer am Gewinnmaximierungsprinzip aus. Langfristig hingegen ist die Unternehmensstrategie praktisch immer auf Gewinnmaximierung ausgerichtet. Siehe zu diesem Thema auch Töpfer (1969), S. 43 – 55. Im Folgenden wird nicht mehr nach Unternehmen und Personen sowie nach Stand- und Wohnorten differenziert, außer wenn dies explizit formuliert ist. Unternehmen und Personen werden unter dem Begriff „Wirtschaftssubjekte“ zusammengefasst, Stand- und Wohnorte unter dem Begriff „Standorte“.

⁵³ So sind aus Effizienzgesichtspunkten staatliche Eingriffe nach dem Muster der deutschen Regionalpolitik, die einem festgelegten Leitbild folgt, das möglichst zielgenau erreicht werden soll, zumindest nicht erklärbar. Die Beurteilung dieser Regionalpolitik soll jedoch nicht Thema dieser Arbeit sein. Zum Thema der deutschen Regionalpolitik siehe beispielsweise van Suntum (1981b), S. 184 – 188.

⁵⁴ Vergleiche Röck (1995), S. 131.

ches Gut sein. Ebenso gilt: Gelten Gesetze im gesamten Staatsgebiet, so erbringt die Legislative ein nationales öffentliches Gut. Nationale öffentliche Güter scheinen – zumindest in Staaten der Größe Deutschlands – nicht allein aus technischen Gründen eine Wirkung im gesamten Staatsgebiet zu haben, sondern weil dies von staatlicher Seite so gewünscht ist. Würde sich beispielsweise Schleswig-Holstein von Deutschland abspalten und ein eigenständiger Staat werden, so wäre es für den Rest Deutschlands vermutlich problemlos möglich, sowohl die Landesverteidigung als auch die Legislative in ihrem Wirkungsgebiet auf das verkleinerte Staatsgebiet zu beschränken. Soll ein Gut im gesamten Staatsgebiet wirken bzw. gleich ausgestaltet sein, so legt dies ebenfalls eine zentrale Bereitstellung nahe.

Lokale öffentliche Güter sind Güter, die nicht aufgrund der Natur des Gutes im gesamten Staatsgebiet wirksam sein müssen und bei denen aus staatlicher Sicht nicht unbedingt erforderlich ist, dass sie im gesamten Staatsgebiet wirken bzw. einheitlich gestaltet sind. Lokale öffentliche Güter sind in vielen Staaten im Bereich der Schulbildung, der inneren Sicherheit oder der Infrastruktur vorzufinden. Bei solchen Gütern gibt es zunächst einmal keinen Grund, die zentrale Bereitstellung einer dezentralen vorzuziehen oder vice versa. Daher wird in den folgenden Kapiteln untersucht, ob eine dezentrale oder eine zentrale Bereitstellung sinnvoller ist.

1.B.III Räumliche Verteilung der öffentlichen Einnahmen

Die öffentliche Bereitstellung von Gütern muss auf die eine oder andere Weise finanziert werden. In vielen Staaten werden öffentlich bereitgestellte Güter zu einem großen Anteil über Steuern finanziert. Steuern können auf verschiedene Weise räumlich verteilt werden. Angenommen, innerhalb eines Staates mit einer weitgehend einheitlichen Steuergesetzgebung (wie Deutschland) existieren untergeordnete Gebietskörperschaften (wie die deutschen Länder und Gemeinden). Dann werden die durchschnittlichen Steuereinnahmen pro Einwohner in den untergeordneten Gebietskörperschaften unterschiedlich hoch sein. Ist z.B. die Besteuerung des Einkommens ein wichtiger Bestandteil des Steuersystems, so werden die Steuereinnahmen dort, wo tendenziell viele einkommensstarke Personen wohnen, höher liegen als in einer Region mit niedrigen Durchschnittslöhnen. Dies kann, muss aber nicht bedeuten, dass diese Einnahmen auch regional abgegrenzt den Gebietskörperschaften zugeordnet werden, so dass die Finanzausstattung pro Kopf des öffentlichen Sektors in den verschiedenen Gebietskörperschaften unterschiedlich hoch liegt. Zwei Prinzipien der Steuereinnahmenverteilung, die entgegengesetzte Pole der Steuereinnahmenverteilung bilden, sind das Derivationsprinzip und das Prinzip der fiskalischen Gleichheit.

Das **Derivationsprinzip** besagt, dass Steuereinnahmen, die in einer untergeordneten Gebietskörperschaft eingenommen werden, auch voll in dieser Gebietskörperschaft verbleiben sollen.⁵⁵ Angenommen, örtliche, überörtliche und nationale Probleme werden auf der jeweils entsprechenden Ebene angegangen und finanziert, so existiert in jeder Gebietskörperschaft *institutio-*

⁵⁵ An dieser Stelle wird nicht nach Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Ertragskompetenzen differenziert. Siehe zu diesem Thema Bundesministerium der Finanzen (2008), S. 7 – 9 oder Bundesministerium der Finanzen (1995), S. 40 – 47. Vielmehr wird hier zunächst angenommen, die untergeordneten Gebietskörperschaften hätten die Möglichkeit, durch Gesetzgebung die Höhe ihrer Steuereinnahmen zu verändern. Einen Finanzausgleich gäbe es nicht.

nelle Kongruenz, das heißt, die Gruppe derjenigen, die entscheiden, deckt sich mit der der Nutznießer und der der Steuerzahler. Sind diese beiden Voraussetzungen (Geltung des Derivationsprinzips und institutionelle Kongruenz) erfüllt, so herrscht in den Gebietskörperschaften *fiskalische Äquivalenz* vor: in jeder Gebietskörperschaft ist die Summe der Steuerzahlungen der Bürger gleich den Gegenleistungen des Staates. Unter der Voraussetzung der Steuerautonomie wäre jede Steigerung oder Senkung der Leistungen der Gebietskörperschaft mit einer Steigerung bzw. Senkung der Steuerlast für die Bürger in dieser Gebietskörperschaft verbunden.⁵⁶ Ein Föderalstaat, in dem das Derivationsprinzip annähernd verwirklicht ist, sind die USA. Dort bestimmt sich das Budget der "States" allein aus den eigenen Steuereinnahmen, einen Finanzausgleich gibt es so gut wie nicht.⁵⁷

Das **Prinzip der fiskalischen Gleichheit** hingegen besagt, dass die Gebietskörperschaften pro Wirtschaftssubjekt einen gleich hohen Betrag zur Verfügung haben, um öffentliche Leistungen bereitzustellen. In der Praxis ist fiskalische Gleichheit z.B. durch eine zentralstaatliche Einnahme aller redistributiven Steuerquellen mit anschließender Verteilung auf die untergeordneten Gebietskörperschaften zu erreichen. Alternativ könnten auch die Gebietskörperschaften selbst die Erträge aus distributiven Steuerquellen einnehmen, und danach über einen horizontalen Finanzausgleich die Finanzausstattung pro Kopf ausgleichen.⁵⁸

1.B.IV Effizienz bei Umverteilung im Raum

Umverteilung lässt sich zwar in gewissem Maße ökonomisch legitimieren. Da Umverteilung darüber hinaus unter anderem aus ethischen Gründen bzw. Altruismus vorgenommen wird, ist das Ausmaß der Umverteilung in der Regel zumeist ein Parameter, der von Ökonomen als gegeben angenommen wird. Dann sind mögliche Umverteilungssysteme nach ihrer Effektivität und Effizienz zu bewerten und mögliche schädliche Nebenwirkungen aufzuzeigen. Bezieht man den Raum in diese Analyse mit ein, so gibt es weitere Fragen, die aus ökonomisch-theoretischer Sicht interessant sind: Wie verändert die Ansiedlung der Umverteilungsfunktion auf verschiedenen staatlichen Ebenen die Effektivität und Effizienz der Umverteilung? Sollte Umverteilung eher zwischen Personen oder zwischen Gebietskörperschaften stattfinden? Und welches Maß an Umverteilung ist geeignet, damit die Allokation der Wirtschaftssubjekte im Raum möglichst effizient wird? Diese Fragen werden in Kapitel 4 betrachtet.

⁵⁶ Zum Thema der fiskalischen Äquivalenz siehe Blankart (2008), S. 548 sowie Olson (1969), S. 479 – 487.

⁵⁷ Siehe Seidel, Vesper (1999), S. 4 – 7.

⁵⁸ Zum Thema „fiskalische Gleichheit“ siehe Buchanan (1950), S. 583 – 599, van Suntum (1981a), S. 102 – 112 sowie van Suntum (1999), S. 19.

Kapitel 2 Effizienz dezentralen staatlichen Handelns unter Abwesenheit von Wanderungsbewegungen

In einem Staatsgebilde sind die Individuen durch die Tätigkeit des Staates auf komplexe Weise verknüpft. Um diese Komplexität zu reduzieren und die Effizienz staatlichen Handelns zu steigern, kann es vorteilhaft sein, bestimmte Elemente der Staatstätigkeit möglichst dezentralisiert anzusiedeln. Dieses Kapitel konzentriert sich auf diejenigen ökonomischen Phänomene, die aufgrund staatlichen Handelns auftreten, wenn man von Wanderungsbewegungen abstrahiert.

Vor allem die Bereitstellung von Gütern wird im Folgenden betrachtet, doch auch der Tatbestand der Umverteilung ist von einigen der folgenden Aspekte betroffen, insbesondere von den politökonomischen Vor- und Nachteilen dezentralen staatlichen Handelns und der Diffusion von Innovationen.

2.A Berücksichtigung lokaler Präferenzen

Wallace Oates wies 1972 mit seinem Dezentralisierungstheorem darauf hin, dass lokale öffentliche Güter (LÖG), also solche öffentlichen Güter, die nur lokale Wirkung haben, dezentral bereitgestellt werden sollten. Er begründete dies mit der Überlegung, dass es von Region zu Region vermutlich Unterschiede in den Präferenzen für LÖG gibt, die von den Regionsregierungen berücksichtigt werden könnten. Eine Zentralregierung würde diese Unterschiede hingegen mit gewisser Wahrscheinlichkeit ignorieren, so dass die zentrale Bereitstellung der LÖG würde vermutlich einheitlich und damit weniger präferenzgerecht erfolgen würde.

Ebenso ist es durchaus möglich, dass die Präferenzen für staatliche Umverteilung in verschiedenen Regionen unterschiedlich hoch sind. Auf der ganzen Welt gibt es Beispiele für Regionen, in denen staatliche Umverteilung von einer Mehrheit der Bevölkerung sehr geschätzt (z.B. Schweden) oder für weniger wichtig gehalten wird (z.B. die USA). Ist in einem Föderalstaat die Präferenz für Umverteilung in verschiedenen Regionen unterschiedlich hoch, so könnte eine dezentrale Organisation der Redistribution vorzuziehen sein.⁵⁹

Oates postulierte des Weiteren, dass – abstrahiert man von Skaleneffekten und von Externalitäten zwischen Gebietskörperschaften – sich bei einer dezentralen, pareto-optimalen Bereitstellung öffentlicher Güter ein gleich hohes oder höheres Wohlfahrtsniveau erreichen lasse als bei einer zentralstaatlichen (und damit im gesamten Staatsgebiet einheitlichen), pareto-optimalen Bereitstellung. Dieses Postulat soll in den folgenden Unterpunkten näher betrachtet werden.⁶⁰

⁵⁹ Vgl. Pauly (1973).

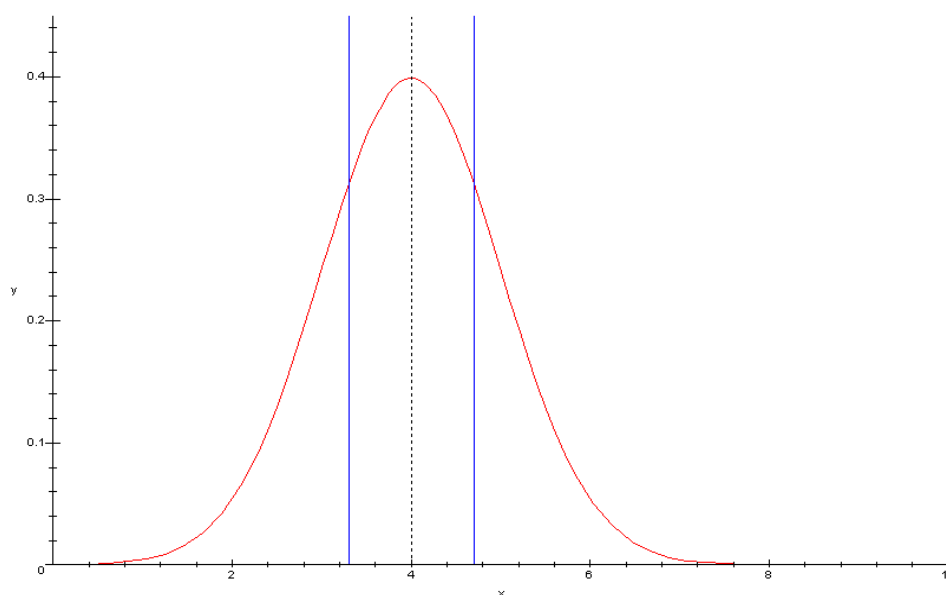
⁶⁰ Pareto-effiziente Mengen an öffentlichen Gütern sind diejenigen Mengen, bei denen die Summe der Grenzraten der Substitution gleich der Grenzrate der Transformation ist. Vgl. Samuelson (1954), S. 387 – 389.

Da nationale öffentliche Güter dementsprechend auf höherer Ebene bereitgestellt werden sollten, sei eine föderale Staatsstruktur optimal. In einer solchen Struktur könne jede Aufgabe der jeweils passenden Ebene zugewiesen werden.⁶¹

2.A.I Kosten der Kompromissfindung

Will man sich auf ein Bereitstellungsniveau an steuerfinanzierten öffentlichen Gütern (ÖG) einigen, so werden dabei zumeist Kompromisse notwendig sein, denn im Rahmen dieser Bereitstellung werden alle Individuen gezwungen, ein bestimmtes Niveau an öffentlichen Gütern zu finanzieren: Es kann nicht nach ihren Präferenzen differenziert werden. Diese Präferenzen differieren aber: Einige Individuen werden sich ein hohes Niveau an (steuerfinanzierten) ÖG wünschen, andere ein niedriges. Und einige Individuen werden auf ein bestimmtes ÖG besonderen Wert legen, andere Individuen auf ein anderes ÖG. Angenommen, im politischen Prozess würde tatsächlich das von einer Mehrheit der Bürger gewünschte ÖG-Bündel bereitgestellt (was in der Realität nicht immer gewährleistet zu sein scheint), so muss eine Minderheit doch mit einem suboptimalen ÖG-Bündel vorlieb nehmen.

Abbildung 1: Präferenzen für die Menge eines öffentlichen Gutes



Quelle: Eigene Darstellung.

Diese Situation wird in Abbildung 1 als Dichtefunktion schematisch dargestellt. Um die Präferenzen der Bürger derartig darzustellen, sind Annahmen notwendig. Es wird angenommen, die

⁶¹ Vgl. Oates (1972), S. 1 – 30 und S. 54.

Präferenzen der Bürger lassen sich eindimensional und kardinal darstellen. Beispielsweise könnte es sich um die Präferenz für die bereitzustellende Menge eines bestimmten öffentlichen Gutes handeln. Diese wird auf der x-Achse abgetragen: ein x-Wert von Null bedeute eine Präferenz für eine Menge von null Einheiten des Gutes, ein x-Wert von zehn bedeute eine Präferenz für eine Menge von zehn Einheiten.

Der Anteil derjenigen, die eine bestimmte Bereitstellungsmenge bevorzugen, ist an der y-Achse ablesbar. Die Funktion, die den Zusammenhang zwischen der Bereitstellungsmenge und der Präferenz für diese Menge darstellt, ist rot eingezeichnet. Es wird angenommen, die Präferenzen seien standardnormalverteilt.⁶²

In der Region muss also ein politischer Mechanismus benutzt werden, um zu einem Kompromiss hinsichtlich der Bereitstellung zu kommen. Es wird angenommen, der Entscheidungsmechanismus fordere eine absolute Mehrheit zur Beschlussfassung und bewirke, dass diejenige Bereitstellungsmenge gewählt wird, für die die Gruppe der zustimmenden Mehrheit die geringsten Kompromisse machen muss. Dabei sei der "Kompromiss", den eine Person machen muss, als der Abstand der von ihm präferierten Menge von der letztlich bereitgestellten Menge definiert.

In der oben dargestellten Funktion liegt diese "kompromissminimierende" Bereitstellungsmenge bei vier Einheiten (in der Grafik durch die gestrichelte Vertikale dargestellt). Um eine absolute Mehrheit zu erlangen, ist es notwendig, dass alle Bürger, deren Präferenzen zwischen ca. 3,3 und 4,7 Einheiten (den beiden blauen Vertikalen, im Folgenden auch Zustimmungsgrenzen genannt) liegen, für diese Bereitstellungsmenge stimmen. Wie relativ einfach ersichtlich ist, wäre der für eine absolute Mehrheit notwendige Abstand zwischen den beiden Zustimmungsgrenzen bei jeder anderen Bereitstellungsmenge größer.

Kompromisskosten seien im Modell definiert als die Summe der Individuen, die der Entscheidung mindestens zustimmen müssen, damit sie eine absolute Mehrheit erhält, multipliziert mit dem jeweiligen Abstand der Präferenz des Individuums (abgetragen auf der x-Achse) von der gewählten Lösung. Diese Summe entspricht dem Integral des Absolutbetrags der mit x minus der Bereitstellungsmenge multiplizierten Funktion innerhalb des 50%-Zustimmungsintervalls, welches durch die blau dargestellten Zustimmungsgrenzen markiert ist.

Frustrationskosten seien im Modell definiert als die Summe *aller* an der Entscheidung beteiligten Individuen multipliziert mit dem jeweiligen Abstand des Individuums (abgetragen auf der x-Achse) von der gewählten Lösung. Diese Summe entspricht dem Integral des Absolutbetrags der mit x minus der Bereitstellungsmenge multiplizierten Funktion.

Der Absolutbetrag der mit x minus der Bereitstellungsmenge multiplizierten Funktion ist in Abbildung 2 dargestellt.⁶³ Wird eine Bereitstellungsmenge von vier Einheiten gewählt, so sind von den Zustimmenden Kompromisskosten in Höhe von etwa 0,173 zu tragen. Die gesamten

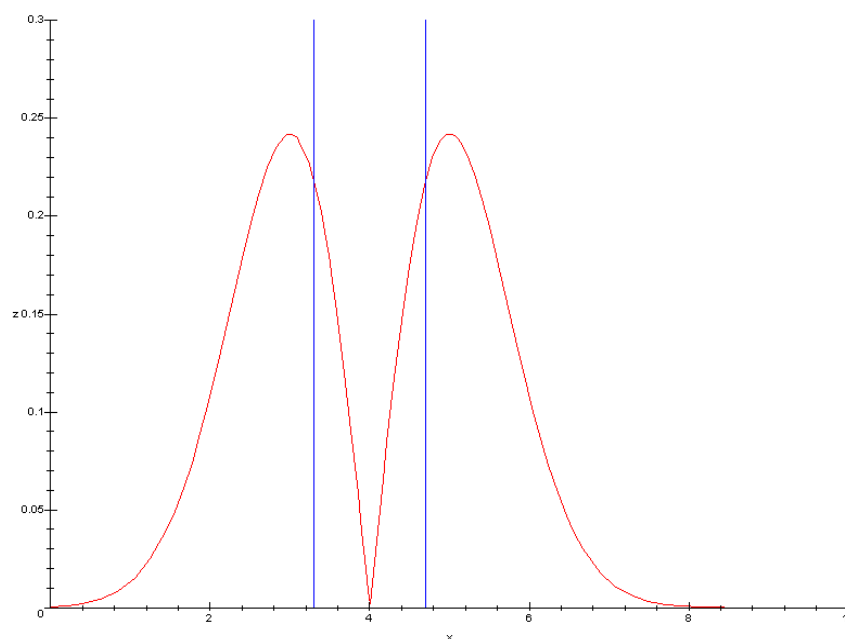
⁶² Die Formel der Präferenzverteilung lautet $y = \frac{1}{\sqrt{2\pi}} \cdot e^{(-0,5*(x-4)^2)}$.

⁶³ Die Formel der Kompromiss- bzw. Frustrationskostenverteilung lautet also $z = |y \cdot (x - 4)|$.

Kosten der Präferenzabweichung, die Frustrationskosten, die von der Gesamtbevölkerung der Region zu tragen sind, liegen bei etwa 0,798.

Wie man sieht, gibt es auch in der Gruppe derjenigen, die für eine bestimmte Bereitstellungsmenge gestimmt haben, Individuen, deren Präferenzen durch diese Menge nicht exakt abgebildet werden. Trotzdem stimmen sie zu, weil im Rahmen der Kompromissfindung Konzessionen an Wähler mit anderen Präferenzen notwendig werden, um die erforderliche Mehrheit zu erlangen.

Abbildung 2: Höhe der erforderlichen Kompromisse bei regionaler Bereitstellung eines öffentlichen Gutes.



*Die Kompromisskosten entsprechen der Fläche zwischen der roten Kurve und der Abszisse.
Quelle: Eigene Darstellung.*

Im Folgenden werden zwei Varianten der Bereitstellung eines einzelnen öffentlichen Gutes miteinander verglichen. Im Variante 1 existiert für jede Gruppe an Individuen, die ein öffentliches Gut gemeinsam konsumieren, eine Organisation (im Folgenden Regionsregierung genannt), die das Gut bereitstellt. Die Regionsregierung finanziert die Bereitstellung ausschließlich mit von den Gruppenmitgliedern erhobenen Steuern, so dass die Kreise der Nutzer und Zahler des öffentlichen Gutes übereinstimmen. Im Variante 2 erfolgt die Bereitstellung des öffentlichen Gutes zentral und überall gleichförmig.

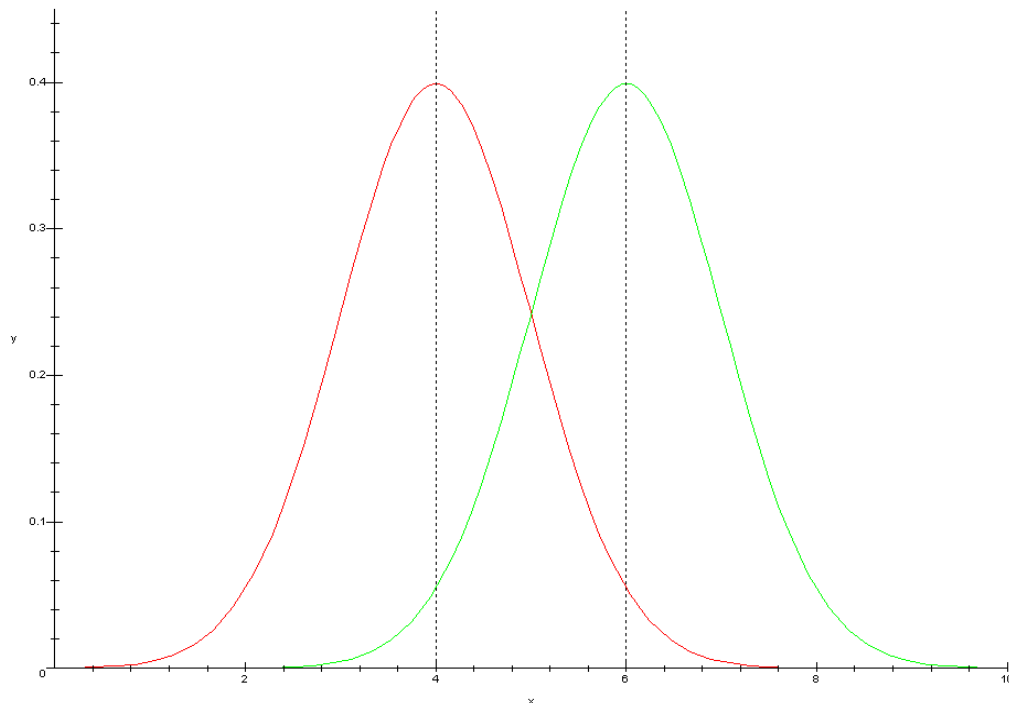
2.A.II Lokale Bereitstellung

Angenommen, allen Individuen in einer Gruppe stehe gleich viel vom betrachteten öffentlichen Gut zur Verfügung und die Gruppe der Konsumenten eines öffentlichen Gutes könne durch ein geographisches Gebiet abgegrenzt werden:

Innerhalb dieses geographischen Gebietes könnte dieses ÖG in vollem Maße konsumiert werden, außerhalb dieses Gebietes überhaupt nicht. Des Weiteren wird angenommen, innerhalb des Nationalstaats gebe es zwei dieser Konsumentengruppen und damit auch zwei klar voneinander abgegrenzte Regionen, in denen das öffentliche Gut konsumiert wird. Die Bevölkerung sei immobil. Die Präferenzen in Region 1 (in Abbildung 3 rot dargestellt) sollen sich dabei systematisch von denen in Region 2 (grün dargestellt) unterscheiden. Jede einzelne Präferenzkurve folge wie oben einer Standardnormalverteilung.

Werden die öffentlichen Güter in den Regionen getrennt finanziert und bereitgestellt, so werden wie im vorhergegangenen Abschnitt die "kompromissminimierenden" Bereitstellungsmengen gewählt: In Region 1 wird eine Menge von vier Einheiten gewählt und in Region 2 eine Menge von sechs Einheiten. Die Abstände zwischen den Zustimmungsgrenzen (1,4), die Kompromisskosten (0,173) und die Frustrationskosten (0,798) sind in den einzelnen Regionen ebenso hoch wie im vorigen Abschnitt.

Abbildung 3: Regionale Bereitstellung des LÖG in zwei Regionen

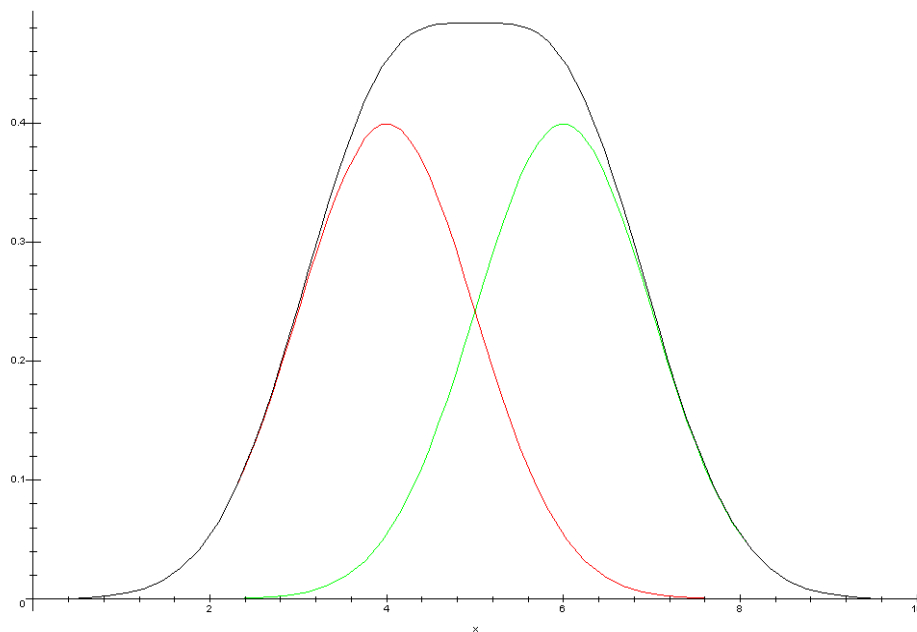


Quelle: Eigene Darstellung.

2.A.III Zentrale Bereitstellung

Werden die Präferenzen aller Bürger im Staat betrachtet, müssen die beiden Präferenzkurven addiert werden. Die aggregierte Kurve ist in schwarz dargestellt. Auch bei der sich ergebenden Präferenzverteilung des Gesamtstaates gelte wieder, dass die "kompromisskostenminimierende" Bereitstellungsmenge gewählt wird: In diesem Fall ist dies eine Menge von fünf Einheiten (siehe Abbildung 5). Der Abstand zwischen den Zustimmungsgrenzen, die eine absolute Mehrheit der Bevölkerung einschließen, beträgt nun 2,11.

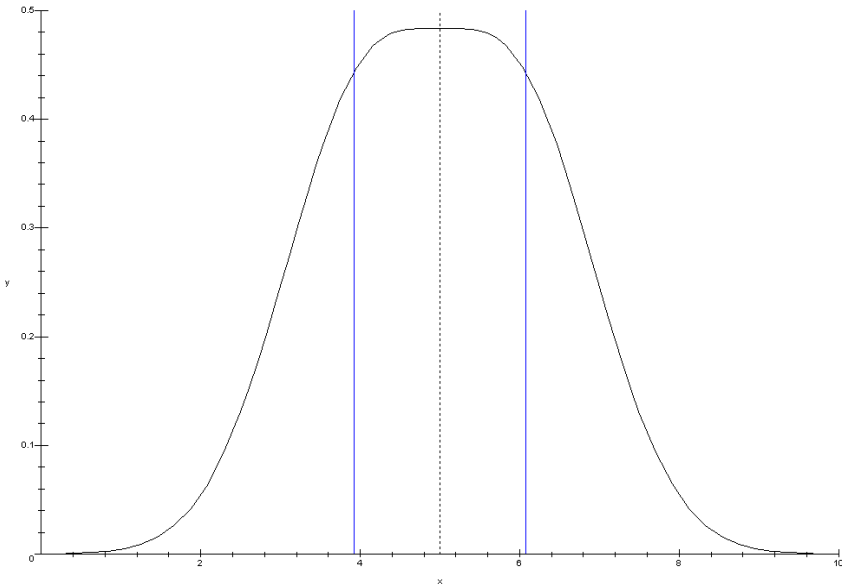
Abbildung 4: Aggregation der regionalen Kurven



Quelle: Eigene Darstellung.

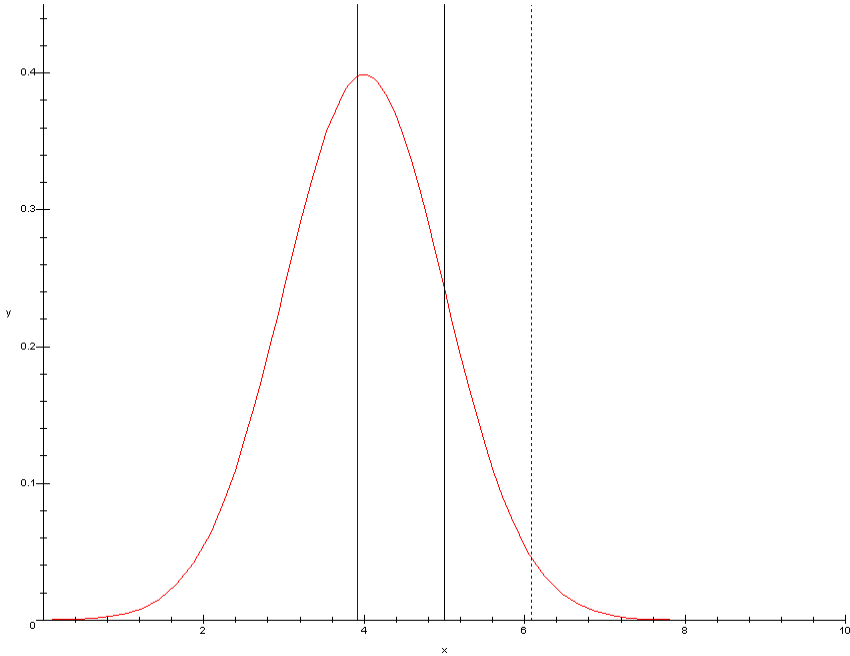
Wie wirkt sich die veränderte Bereitstellung nun auf die Kompromisskosten der Wähler aus? Dazu soll repräsentativ für beide Regionen die Region 1 betrachtet werden. In Region 1 wird nun, wie im Gesamtstaat, das öffentliche Gut in Höhe von fünf Einheiten bereitgestellt (siehe Abbildung 6).

Abbildung 5: Gleichförmige Bereitstellung des LÖG durch zentrale Ebene



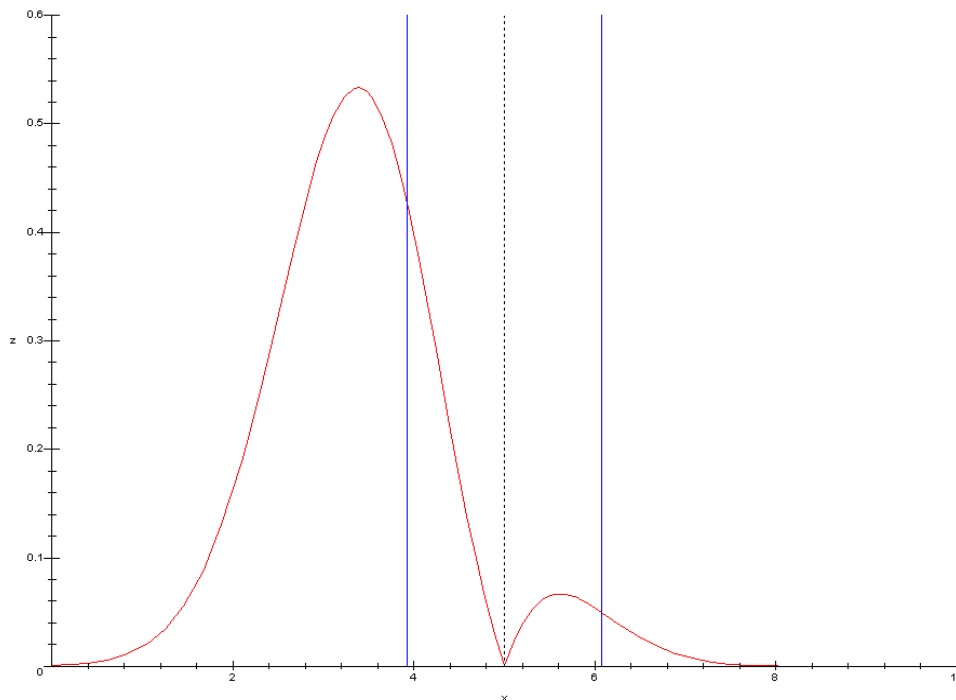
Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 6: Regionsspezifische Präferenzen und einheitliche Bereitstellung des öffentlichen Gutes



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 7: Höhe der erforderlichen Kompromisse in Region 1 bei zentraler Bereitstellung des LÖG



Quelle: Eigene Darstellung.

Auch in Region 1 beträgt der Abstand zwischen den Zustimmungsgrenzen, der eine absolute Mehrheit der Bevölkerung um die Bereitstellungsmenge in Höhe von fünf Einheiten einschließt, nun 2,11. Es scheinen also größere Kompromisse notwendig zu sein als im Fall der regionsspezifischen Bereitstellung. Betrachtet man die Kompromisskosten, die in dieser Konstellation auftreten, so bestätigt sich diese Vermutung (vgl. Abbildung 7). Betragen sie bei regional differenzierter Bereitstellung 0,173, so sind sie nun auf 0,274 gestiegen. Ähnliches gilt für die Frustrationskosten aller Wähler: Sie betragen nun 1,167 (vorher 0,798).

2.A.IV Kritische Einschätzung des Modells

In der obigen Analyse wurden die "Entfernungen" der präferierten Bereitstellungsmenge von der letztlich bereitgestellten Menge analysiert. Dabei handelt es sich nicht wirklich um eine Nutzenanalyse, denn erstens können Nutzenniveaus weder kardinal dargestellt noch intersubjektiv geordnet werden, zweitens ist nicht gewährleistet, dass dieselbe "Entfernung" von der Bereitstellungsmenge bei unterschiedlichen Individuen denselben Nutzen hervorruft, und drittens muss der Nutzen eines Individuums nicht notwendigerweise mit der Entfernung von der Bereitstellungsmenge sinken.

Dies bringt ein Problem mit sich: Pareto-Superiorität oder auch eine Verbesserung nach dem Kaldor-Hicks-Kriterium ist durch die dezentralen Bereitstellung im Vergleich zur zentralen Bereitstellung nicht eindeutig feststellbar. Es ist durchaus möglich, dass bei lokaler Bereitstellung sowohl zustimmende als auch nicht zustimmende Individuen schlechter gestellt werden als

bei zentraler Bereitstellung. Beispielsweise würden Individuen, die in der oben genannten Region 1 wohnen und eine Bereitstellungsmenge von fünf oder mehr bevorzugen, durch eine regionsspezifische Bereitstellung schlechter gestellt. Es ist denkbar, dass sie dadurch einen so hohen Nutzenverlust erleiden, dass sie von den "Gewinnern" der dezentralen Bereitstellung dafür nicht kompensiert werden könnten.

Was ist also von Oates' Postulat zu halten, bei einer dezentralen, pareto-optimalen Bereitstellung öffentlicher Güter lasse sich ein gleich hohes oder höheres Wohlfahrtsniveau erreichen als bei einer zentralstaatlichen, einheitlichen, pareto-optimalen Bereitstellung? Oates selbst gibt zu, durch eine (pareto-optimale) lokale anstelle einer (pareto-optimalen) zentralen Bereitstellung öffentlicher Güter könne durchaus auch jemand schlechter gestellt werden. Er führt an, dass durch eine solche Veränderung niemand schlechter gestellt werden *muss*, während mindestens eine Person dadurch besser gestellt wird. Ob jemand schlechter gestellt wird, komme auf die Art der Finanzierung der LÖG an.⁶⁴ Oates hält also offenbar das Kaldor-Hicks-Kriterium für erfüllt. An dieser Einschätzung sind Zweifel erlaubt: Bei einem in der realen Welt anwendbaren Entscheidungsmechanismus ist es denkbar, dass die Nutzeneinbußen der Individuen, deren Präferenzen durch den Wechsel von zentraler zu dezentraler Bereitstellung schlechter abgebildet werden, so groß sind, dass sie monetär von den Gewinnern des Wechsels nicht in voller Höhe entschädigt werden könnten.

2.A.V Zwischenfazit

Bei öffentlichen Gütern besteht stets das Problem, dass sie allen Bürgern in einer bestimmten, gleichen Höhe bereitgestellt werden, obwohl die Bürger unterschiedliche Mengen dieser ÖG bevorzugen würden. Bei Gütern, die nur lokal wirksam sind, besteht also eine Linderung – keine Lösung! – des Problems möglicher Fehlallokationen in der lokalen Bereitstellung dieser Güter.⁶⁵

Wie gesehen, können öffentlichen Güter dadurch relativ präferenzgerecht bereitgestellt werden, dass für jede Gruppe an Individuen, welche ein öffentliches Gut gemeinsam konsumiert, eine eigene staatliche Einheit existiert, die das Gut bereitstellt. Dieses Gut sollte ausschließlich von Mitgliedern dieser Gruppe finanziert werden. Unter der Voraussetzung der Steuerautonomie wäre jede Steigerung oder Senkung der Leistungen der Gebietskörperschaft mit einer Steigerung bzw. Senkung der Steuerlast für die Bürger in dieser Gebietskörperschaft verbunden.⁶⁶ Dies ist insofern vorteilhaft, da die Wirtschaftssubjekte in den einzelnen Gebietskörperschaften (zumindest indirekt über politische Wahlprozesse) das Niveau an staatlichen Leistungen festlegen können. Dadurch wird eine Anpassung der Finanzmittel an die für die Bereitstellung benötigte Menge erst möglich. Denn die Zentralregierung hätte vermutlich politische Probleme, einer kleinen Gruppe lokal begrenzte öffentliche Güter präferenzgerecht zur Verfügung zu stellen und anderen Gruppen (evtl. auch präferenzgerecht) diese Güter zu verweigern. Daher verwendet eine Zentralregierung bei der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter oft das Gießkan-

⁶⁴ Vgl. Oates (1972), Fußnote auf S. 36.

⁶⁵ Vgl. Oates (1972), S. 11.

⁶⁶ Zum Thema der fiskalischen Äquivalenz siehe Blankart (2008), S. 548 sowie Olson (1969), S. 479 – 487.

nenprinzip: Die Güter werden in ähnlicher Form überall oder zumindest in der Mehrzahl der Regionen bereitgestellt. Dies ist nur durch Zufall präferenzgerecht.

Zudem müssen die Nutzer des ÖG die Kosten seiner Bereitstellung alleine tragen. Somit werden sie die betroffenen Individuen in Abstimmungen tendenziell für diejenige Bereitstellungsmenge aussprechen, bei denen der (individuell eingeschätzte) Grenznutzen des Gutes ihrer Steuerbelastung entspricht, und das Niveau an staatlichen Leistungen wird sich zumindest relativ stark an den Interessen der Einwohner der Gebietskörperschaft orientieren.⁶⁷ Eine solche passgenaue Abgrenzung, in der die Kreise der Nutzer und Finanzierer eines öffentlichen Gutes übereinstimmen, ist auch als "fiskalische Äquivalenz" bekannt.⁶⁸ In einer solchen Konstellation können die LÖG in unterschiedlicher Höhe oder Struktur bereitgestellt werden. Diese Unterschiede werden zumindest teilweise die regional unterschiedlichen Präferenzen widerspiegeln.

Würde die Finanzierung des (nur in der Gruppe wirksamen) Gutes hingegen zentral erfolgen, so brächte dies ein Allmendeproblem mit sich: Die Gruppenmitglieder hätten einen Anreiz, eine erhebliche Erhöhung der Bereitstellungsmenge anzustreben, da in diesem Fall die nur ihnen zugute kommenden Leistungen von vielen weiteren Zahlern finanziert würden. Die von Gruppenmitgliedern zu tragende Finanzierungslast sänke. Daher würden die Gruppenmitglieder versuchen, die Bereitstellung des Gutes so lange auszudehnen, bis der nun niedrigere Grenznutzen des Gutes wieder den individuellen Kosten der Bereitstellung entspricht. Folgt die Zentralregierung diesen (Wähler-)Wünschen, so sorgt das Gießkannenprinzip für eine zu hohe Bereitstellung von LÖG.⁶⁹ Ist eine Bereitstellung nach dem Gießkannenprinzip nicht möglich, da es nur an einem Ort sinnvoll ist, diese Investition zu tätigen, und fällt der Nutzen dieses Projekts nur in dieser Region an, so wird die Mehrheit der Wähler im Zentralstaat ablehnen, das Projekt aus Bundesmitteln zu finanzieren, unabhängig davon, selbst wenn der Nutzen die Kosten deutlich übersteigt.

Zwar ist, wie dargestellt, mit den üblichen Kriterien der Wohlfahrtsökonomik nicht unbedingt eine eindeutige Verbesserung der Wohlfahrt durch eine dezentrale anstelle einer zentralen Bereitstellung nachzuweisen. Trotzdem erscheint eine räumliche Heterogenität der individuellen Präferenzen hinsichtlich der Bereitstellung von LÖG als ein nicht unwesentliches Argument für eine dezentrale Leistungserstellung und –finanzierung. Eine derartige räumliche Heterogenität kann durch Unterschiede in Sprache, Religion, Geschichte oder Kultur verursacht werden, aber auch durch Bruttoeinkommensunterschiede. Sind die Präferenzen der Individuen für öffentliche Güter regional verschieden, so entstehen den Bürgern bei einer zentralen, einheitlichen Bereitstellung verstärkt „Frustrationskosten“: Regional konzentrierte Interessen derjenigen Bürger, die mehr, weniger oder andere öffentliche Leistungen wünschen, werden nicht bedient. Werden diese staatlichen Leistungen hingegen vor Ort bestimmt und in den Regionen erbracht, können diejenigen, die ein höheres (niedrigeres) Niveau solcher Leistungen wünschen, davon mehr (weniger) erhalten. Frustrationskosten treten für Minderheiten besonders stark auf. Eine dezent-

⁶⁷ Häufig ist die Steuerbelastung mit der Höhe der öffentlich bereitgestellten Infrastruktur korreliert. Siehe hierzu Fuest (1990), S. 105. Vergleiche auch Boss (1988), S. 63.

⁶⁸ Vgl. Olson (1969), S. 479 – 487. Bereits Knut Wicksell wies 1896 auf die Wichtigkeit des Prinzips fiskalischer Äquivalenz hin. Mancur Olson benutzte als erster 1969 den Begriff „Fiscal equivalence“, bei Oates (1972) heißt dies „perfect correspondence“.

⁶⁹ Vgl. Poterba, von Hagen (1999).

rale Leistungserstellung und -finanzierung schützt daher auch die Interessen von Minderheiten.⁷⁰

Damit die dezentrale Koordination effizient stattfinden kann, sollten die Gebietskörperschaften selbst über ihre Einnahmen und Ausgaben bestimmen können. Sie müssen dazu über entsprechende Gesetzgebungskompetenzen und Steuerertragskompetenzen verfügen (Autonomieprinzip).⁷¹ Des Weiteren sollte das Kongruenzprinzip erfüllt sein, das folgende Punkte umfasst:⁷²

- Die Kreise der Nutzenempfänger und der Zahler sollen übereinstimmen (Prinzip der fiskalischen Äquivalenz),
- Diejenigen, die von der Entscheidung über Bereitstellung und Finanzierung eines öffentlichen Gutes betroffen sind (die Bürger), sollen diejenigen (i.d.R. politische Vertreter) kontrollieren können, die diese Entscheidung fällen. Diese Kontrolle erfolgt über Wahlen. Im Rahmen der Wahl müssen die Entscheider sich gleichzeitig für Nutzen und Kosten der Bereitstellung verantworten (Prinzip der ungeteilten demokratischen Nutzen-Kosten-Verantwortung).

2.B Politökonomische Vor- und Nachteile

Wie kann man Politiker dazu bringen, die Präferenzen ihrer Bürger zu beachten? Eine Möglichkeit dazu sind Wahlen.⁷³ Wahlentscheidung wird umso informierter ausfallen, je eher sie im Wettbewerb der Gebietskörperschaften stattfindet.⁷⁴ Wettbewerb kann als disziplinierender Mechanismus dienen, um angesichts problematischer Anreize für Politiker (Agenten) deren Interessen mit denen ihrer Wähler (Prinzipale) in Übereinstimmung zu bringen. Föderalismus kann zu einem solchen Wettbewerb zwischen Regionen führen.⁷⁵ In Ländern, in denen dezentrale GKS umfangreiche Kompetenzen hinsichtlich Besteuerung und der Bereitstellung öffentlicher Güter besitzen, hat die Bevölkerung am ehesten die Möglichkeit, die Leistungen der Regionsregierung mit den Leistungen benachbarter Regierungen zu vergleichen. Durch Wahlen kann dann sie im Wettbewerbsföderalismus solche Politiker entmachten, die nicht die Interessen einer breiten Allgemeinheit (idealtypisch diejenigen des Medianwählers) verfolgen.⁷⁶ Zudem dürften gravierende Ineffizienzen nicht nur durch einen Vergleich von Kennzahlen, sondern zudem in direkter Anschauung beobachtbar sein. Die Bürger können ihr Gemeinwesen genauer überblicken und einen wirksameren Druck auf Politiker und Bürokraten ausüben, damit diese öffentliche Mittel auf sparsam einsetzen. Somit unterliegen die Politiker engeren Grenzen und können weniger leicht Politik betreiben, die ihrem Eigeninteresse folgt. Diese

⁷⁰ Vgl. Ellingsen (1998).

⁷¹ Zum Autonomieprinzip vgl. Peffekoven (1993), S. 11 – 27.

⁷² Zum Kongruenzprinzip vgl. Grossekketter (2006), S. 17.

⁷³ Wahlen werden in der institutionenökonomischen Literatur als Hauptmerkmal der Voice-Option bezeichnet.

⁷⁴ Vgl. beispielsweise Coase (1937) oder Holmstrom, Tirole (1989).

⁷⁵ Siehe Hayek (1948 und 1960), Tiebout (1956), Oates (1972) sowie Brennan, Buchanan (1980). Für eine neuere Darstellung siehe Shah (1997).

⁷⁶ Siehe Careaga, Weingast (2003), S. 410.

erfreulichen Anreize sind also wünschenswert, haben sich aber in vielen – teils durchaus föderal geprägten – Staaten nicht durchsetzen können.⁷⁷ Eine angemessene Gestaltung der Institutionen ist ebenfalls notwendig: Die Regionsregierungen müssen ausreichende politische und fiskalische Kompetenzen haben, um schlechte Politikergebnisse nicht ihrer Machtlosigkeit anlasten zu können, und die Regionsregierungen müssen sich harten Budgetgrenzen gegenüber sehen, damit Korruption und ineffiziente Umverteilung in Form von Rent-Seeking für die eigene Bevölkerung in Form schlechterer Leistungen auch spürbar werden. Ansonsten könnten diese schlechteren Ergebnisse durch endlose Verschuldung der Region verschleiert werden, da hier der Zentralstaat letztlich die Kosten trägt.

Allerdings gibt es ein Argument, das dafür spricht, dass die Kontrolle der politisch Verantwortlichen bei zentraler Kompetenzzuteilung besser funktioniert. Gibt es nämlich professionelle Beobachter des politischen Prozesses (wie Journalisten oder Wissenschaftler), so wird es sich aufgrund der Nichtrivalität im Konsum für den einzelnen Beobachter eher lohnen, die Beobachtungstätigkeit auszuführen, wenn eine große Nachfrage nach seinen Produkten (z.B. journalistische oder wissenschaftliche Beiträge) besteht. Diese Nachfrage ist *ceteris paribus* umso höher, je größer die Zahl derjenigen ist, die von dem beobachteten politischen Prozess persönlich betroffen sind. Diese Zahl ist umso höher, je zentralisierter dieser Prozess angesiedelt ist. Es handelt sich damit also um einen Effekt, der dem erstgenannten zuwiderläuft. Welcher von beiden bei Dezentralisierung der Bereitstellungskompetenzen überwiegen wird, ist unklar.

Existieren in einer GKS Transferleistungen, so werden die potentiellen **Transferempfänger** möglicherweise den Umstand, der zur Transferleistung berechtigt, eher herbeiführen oder weniger Mühe auf seine Vermeidung aufwenden. Während dies bei manchen Transferleistungen (z.B. dem Kindergeld) durchaus im Sinne des Gesetzgebers sein mag, so ist dies bei anderen Transferleistungen sicherlich unerwünscht, z.B. bei Transferleistungen für Arbeit suchende oder Arbeitsunfähige. Ein quantitativ bedeutender Anteil der Transferleistungen fließt in modernen Industrieländern an Arbeitslose. In Deutschland betragen die Leistungen für Arbeitsförderung im Jahr 2005 ca. 12% des gesamten Sozialbudgets. Arbeitslose sind vermutlich eine Transfers erhaltende Gruppe, bei denen relativ viele Gruppenmitglieder zu Moral Hazard neigen. Dies liegt unter anderem daran, dass oft schwer erkennbar ist, aus welchem Grund der Arbeitslose keine Arbeit findet.⁷⁸ Da die Arbeitsmärkte in einem Staat nicht überall die gleichen Charakteristika aufweisen, sondern sich insbesondere in Zahl und Art der offenen Stellen unterscheiden, ist es wichtig, die lokalen Besonderheiten des Arbeitsmarktes zu kennen, wenn man beurteilen will, ob ein Arbeitsloser aus Mangel an geeigneten Stellen oder aus Mangel an Eigeninitiative oder Arbeitswilligkeit keine Arbeit findet. Auch die Anreize, den Einzelfall des Missbrauchs zu sanktionieren, werden umso größer sein, je kleiner das Gesamtbudget der umverteilenden Institution und je kleiner die Zahl der durch den Missbrauch Geschädigten ist. Es ist also davon auszugehen, dass bei dezentraler Bereitstellung von Transfers der Missbrauch

⁷⁷ Vgl. North (1981 und 1990). Studien, die untersuchen, wie sich Föderalismus auf die Korruption im öffentlichen Sektor und auf Rent-Seeking in einem Land auswirkt, kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen. Einige Autoren behaupten, Föderalismus mindere Korruption und Rent-Seeking, andere halten ihn für korruptionsfördernd. Vgl. Cooter (2003) und Treisman (2000).

⁷⁸ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006), S. 10.

dieser Transferleistungen leichter erkannt und besser vermieden werden kann.⁷⁹ Die Transferleistungen wirken präferenzgerechter.

Die Gruppe der **Wähler** verfügt nicht über perfekte Informationen über die politischen Prozesse. Zwar besteht eine gewisse Pflicht z.B. der Exekutive und der Legislative, Informationen über Teile ihre Tätigkeit der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen, doch die Aneignung und Aufnahme dieser Informationen ist mit erheblichen Kosten verbunden. Zudem gibt es wichtige politische Prozesse in Parteien, Verbänden, Exekutive und Legislative, die der Öffentlichkeit nicht oder allein über investigativen Journalismus – der dem Informationswilligen wiederum Kosten verursacht – zugänglich sind. Ein Desinteresse an politischen Informationen über ein individuell bestimmtes Maß hinaus ist also durchaus rational, da die Kosten politischer Information bzw. Tätigkeit nicht vernachlässigbar sind und der Einfluss des Einzelnen, z.B. bei Wahlen, gering ist.⁸⁰ Politisches Engagement, sei es in Form von Anstrengungen, sich selbst zu informieren, vom Gang zur Wahl, von Partearbeit, politischer Überzeugungsarbeit oder Kandidatur, verursacht einem Individuum also Kosten. Der Nutzen dieser Tätigkeit mag in gewissem Maße intrinsischer Natur sein: Der Dialog mit Andersdenkenden, die Zusammenarbeit mit Gleichgesinnten, die Übernahme von Verantwortung, die Bekanntheit, die ein politisches Amt mit sich bringt usw. sind für viele politisch Engagierte sicherlich wichtige Aspekte ihrer politischen Arbeit. Ein ebenso wichtiger Aspekt dürfte sein, mit der eigenen politischen Arbeit etwas bewirken zu können, d.h. die politischen Entscheidungen in gewissem Maße der eigenen Meinung entsprechend beeinflussen zu können. Die Möglichkeit, solche Entscheidungen mit der eigenen Arbeit zu beeinflussen, dürfte auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen unterschiedlich hoch sein: Auf nationaler Ebene ist der Anteil eines einzelnen Wählers oder politischen Aktivistin an der Gesamtheit der Wähler sehr klein. Das bedeutet, dass das Engagement eines Einzelnen bei gleichem Einsatz einen geringen Effekt hat. Es lohnt sich also weniger, sich politisch zu engagieren. Auf lokaler Ebene ist der angesprochene Quotient erheblich größer. Es ist also davon auszugehen, dass ein bestimmtes politisches Engagement auf lokaler Ebene ein größeres Gewicht erhält. Das Interesse der Bürger, sich politisch zu engagieren, sollte also allein aus Nutzenüberlegungen *ceteris paribus* auf lokaler Ebene höher liegen.

Föderalismus steigert also das Bewusstsein der Bürger für die in ihrer Region bereitgestellten Güter und für ihr Regionsbudget. Er stärkt ihre Anreize, öffentliche Finanzmittel effektiv und effizient einzusetzen. Dabei ist entscheidend, dass die Bürger die Höhe ihrer Steuern selbst festlegen können. Steht ihnen dieser Parameter offen, erweitert sich der politische Diskurs entscheidend: Wenn die Steuersätze vorgegeben sind, so kann in einer GKS nur entschieden werden, für welchen Zweck das Geld ausgegeben wird. Dabei versuchen viele gesellschaftliche Gruppen einen möglichst großen Anteil der zur Verfügung stehenden Mittel in ihnen genehme Bahnen zu lenken. Werden hingegen die Steuersätze lokal bestimmt, so setzt eine Diskussion ein, wie viel Budget die GKS überhaupt braucht, und ob nicht die Steuern gesenkt werden können.⁸¹ Selbstverständlich gibt es Politikfelder, die fast ausschließlich für die nationale Ebene geeignet sind, z.B. die Außenpolitik oder die Landesverteidigung. Ebenso gibt es jedoch Politikfelder – zum Beispiel die Bereitstellung von LÖG – die gut geeignet sind, um auf lokaler

⁷⁹ Vgl. Buchanan (1993).

⁸⁰ Vgl. Downs (1957).

⁸¹ Vgl. Eichenberger (2000), S. 107 – 117.

Ebene entschieden zu werden. Bezieht man die oben genannten Kosten-Nutzen-Relationen ein, so liegt nahe, dass bei einer rein zentralen Kompetenzverteilung die Gefahr besteht, dass sich die Bürger weniger für die politischen Entscheidungen interessieren bzw. engagieren als bei einer Kompetenzverteilung, die Kompetenzen soweit möglich, auf die dezentrale Ebene verlagert. Die Beteiligung der Bürger am Meinungsbildungs- und Willensbildungsprozess läge dann unnötig niedrig.⁸²

Eine dezentralisierte Aufgabenwahrnehmung könnte demgegenüber die politische Partizipation der Bürger stärken und somit die Resultate des politischen Prozesses tendenziell repräsentativer für die Interessen der Gesamtbevölkerung machen.⁸³ Eine derartige, dem föderalen Gedanken entsprechende Kompetenzverteilung stärkt somit zunächst einmal den Einfluss der Bürger und eröffnet ihnen bessere Chancen, mit ihrem politischen Engagement auch ihren politischen Willen durchsetzen zu können. Als Resultat daraus steigt auch das politische Interesse und Engagement der Bürger.⁸⁴ Zudem sind die demokratischen Rechte der Bürger auf lokaler Ebene durch Volksentscheide und weitere direktdemokratische Elemente oft stärker ausgebaut. Daher wird durch Dezentralisierung auch die demokratische Kontrolle der Politik gestärkt.⁸⁵ Im Lichte dieser Partizipationsanreize ist daher eine Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen nach dem Subsidiaritätsprinzip vorteilhaft.¹¹³

Zusammenfassend ist eine dezentrale Bereitstellung und Finanzierung von ÖG in der Regel mit Informationsvorteilen verbunden, da sich eine lokale Regierung zumeist besser über die Präferenzen ihrer Bürger informiert als höhere staatliche Ebenen. Sie kann besser einschätzen, ob es regionsspezifische Besonderheiten hinsichtlich der Präferenzen öffentlich bereitgestellter Güter gibt. Dadurch wird eine präferenzgerechte Bereitstellung von öffentlichen Gütern *erleichtert*. Auch das Wissen um vor Ort besonders effiziente Produktions- und Organisationstechniken ist auf lokaler Ebene vermutlich größer und wird durch eine dezentrale staatliche Organisation effektiver und effizienter genutzt.⁸⁶ Zuletzt sorgen eine bessere Vergleichbarkeit der Politikerleistungen und ein höherer Anreiz der Wähler, sich politisch zu engagieren, dafür, dass eine präferenzgerechte Bereitstellung auch *wahrscheinlicher* wird.

2.C Diffusion von Innovationen über Regionsgrenzen

Bei dezentraler Erfüllung staatlicher Aufgaben werden nicht alle GKS die gleichen Methoden nutzen, um dieses Ziel zu erreichen, sondern es kommt mit hoher Wahrscheinlichkeit zu verschiedenen Lösungsansätzen. Dies bedeutet, dass in föderalen Staaten Innovationen in kleinen Gebieten getestet werden können. Erweisen sie sich als Verbesserung gegenüber der alten Verfahrensweise, werden sie eventuell auch für andere GKS interessant. Oates nennt diesen Aspekt „Laborföderalismus“.⁸⁷ Der Vorteil gegenüber zentralisierten Staaten besteht nicht nur darin,

⁸² Vgl. z.B. Dickertmann, Gelbhaar (1996), S. 390.

⁸³ Vgl. Oates (1999), S. 1138.

⁸⁴ Vgl. Inman, Rubinfeld (1997), S. 1215.

⁸⁵ Vgl. Eichenberger (2000), S. 107 – 117.

⁸⁶ Vgl. Kerber (1998).

⁸⁷ Vgl. Oates (1999).

dass mehr Methoden gleichzeitig getestet werden können. Weitere Vorteile sind, dass Innovationen dort getestet werden, wo sie besonders Erfolg versprechend sind, dass die Erfolgchancen von Innovationen größer sind, wenn diese von unten tatsächlich gewünscht werden, anstatt „von oben“ aufgestülpt zu werden.⁸⁸ Zudem werden allzu hohe Risiken vermieden, denn das Scheitern einzelner Experimente ist mit geringeren Kosten verbunden als im Zentralstaat.

Nach gewisser Zeit können diese Lösungsansätze miteinander verglichen werden. Wird ein solcher Vergleich durchgeführt, so können sich die GKS an den besonders erfolgreichen unter ihnen orientieren, und es wird zur Imitation der erfolgreichsten Methoden kommen. Dies führt im Zeitablauf zu Effizienzsteigerungen.⁸⁹ Auf diesem Weg wirkt der Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften näherungsweise wie der Wettbewerb auf privaten Märkten, nämlich wie ein fortschrittstreibendes Entdeckungsverfahren.⁹⁰

Doch nicht nur unterschiedliche Arten der öffentlichen Bereitstellung können so miteinander verglichen werden. Nicht nur das Wie, sondern auch das Ob der öffentlichen Bereitstellung kann bei einer dezentralen Kompetenzverteilung von GKS zu GKS variieren. So kann die Exklusion dezentral erprobt werden. Wird ein Gut in einer Region nicht öffentlich bereitgestellt, dann kann sich dort evtl. ein funktionsfähiger Markt entwickeln, wenn Unternehmer wirtschaftliche Exklusionstechniken finden. Wird dieses Gut tatsächlich von privaten Anbietern bereitgestellt, so besteht die begründete Vermutung, dass die private Bereitstellung im Vergleich zur öffentlichen effizienter ist. Ist dies so, dann werden einige andere GKS allmählich auch ihre öffentliche Bereitstellung senken. Letztlich wird die dezentrale Bereitstellung also zu einer geringeren staatlichen Bereitstellung solcher Güter führen, bei denen exkludiert werden kann.

Auch im Bereich der Umverteilung ist eine dezentrale Organisation innovationsfördernd: Verteilt nur die zentralstaatliche Ebene um, so ist sie in ihrer Eigenschaft als Organisatorin von Umverteilung konkurrenzlos, denn ihr droht keine Verdrängung durch Wettbewerber und keine Abwanderung, wenn sie ihre Aufgabe nicht kosteneffizient erfüllt.⁹¹ Wird hingegen dezentral umverteilt, so stehen die Regionen als umverteilende Institutionen im Wettbewerb miteinander. Erreicht eine GKS mit weniger Mitteln ein gleich hohes Niveau an Umverteilung, so werden die anderen Regionen nachziehen müssen, wenn sie nicht Abwanderungen erleiden wollen. Eine Dezentralisierung der Umverteilungsaufgabe wirkt also vermutlich effizienzsteigernd. Dies gilt umso mehr, als im Zeitablauf innovative Methoden der sozialen Sicherung dezentral erprobt werden können, die bei Erfolg nachgeahmt werden können.⁹²

Man darf allerdings nicht davon ausgehen, dass der oben dargestellte Prozess in der Realität reibungslos und effizient ablaufen wird. Dies liegt an den Interessen der beteiligten Individuen. Politiker in Amt und Würden versuchen mit Hinblick auf ihre Wiederwahlchancen in der Re-

⁸⁸ Vgl. Eichenberger (2000), S. 107 – 117.

⁸⁹ Vgl. Kollman, Miller, Page (2000).

⁹⁰ Vgl. Hayek (1978), Feld, Schnellenbach (2004). Diese Überlegungen haben durchaus Auswirkungen auf die praktische Politik: So wurden im Zuge der Reform der amerikanischen Sozialhilfe 1996 Kompetenzen von der Bundesebene auf die Ebene der Bundesstaaten verlagert: Man erhoffte sich davon einen zusätzlichen Innovationsschub. Siehe hierzu Inman, Rubinfeld (1997).

⁹¹ Vgl. Berthold, Neumann (2001), S. 11.

⁹² Vgl. Sen (1997).

gel, wenig Angriffsfläche zu bieten, und oftmals bieten sie mit der Beibehaltung des Status Quo die geringste Angriffsfläche. Erhebliche Politikinnovationen werden von ihnen nicht zwangsläufig umgesetzt, selbst wenn diese sich in anderen GKS als erfolgreich erwiesen haben. Noch weniger reizvoll wird es für viele Politiker sein, sich selbst innovativ zu verhalten und vollkommen neue Lösungsansätze zu erproben. Das Risiko, mit der Innovation schlechtere Resultate als zuvor zu erhalten, wird risikoaverse Politiker tendenziell dazu bringen, sich abwartend zu verhalten, statt sich mit neuen Lösungen zu profilieren. Eher werden sie die sich ex post als überlegen erweisenden Lösungen imitieren. Dies ist nichts anderes als ein free-rider-Verhalten, bei dem die GKS, die mit Innovationen erfolgreich ist, anderen einen Vorteil erbringt, ohne dass diese das Risiko des Scheiterns dafür auf sich nehmen mussten.⁹³

Ein mögliches Korrektiv sind die Wahlberechtigten selbst. Informieren sie sich über die Politik ihrer GKS und über erfolgreiche Politiken anderer GKS, so können sie die von ihnen gewählten Politiker dazu anhalten, sich an diesen erfolgreichen Politiken zu orientieren. Allerdings unterliegen die Anreize der Bürger, sich über Politik zu informieren, ebenfalls einer Trittbrettfahrerproblematik. Insofern ist zweifelhaft, in welchem Maße sie ihre Volksvertreter auf informierte Weise zu Reformen drängen. Die Trittbrettfahrerproblematik wird jedoch umso geringer, je kleiner die Zahl der betroffenen Bürger ist, je kleiner also die GKS ist. Zudem werden bei dezentraler Bereitstellung die Informationskosten sinken, etwa wenn man sich bei einem Besuch in der Nachbarstadt von den Vorzügen oder Nachteilen des dortigen Konzepts überzeugen kann. Dies spricht wiederum für eine dezentrale Bereitstellung. Ebenfalls dafür spricht, dass mit der Zahl der Umzüge zwischen GKS mit Bereitstellungskompetenz die Zahl der Ansiedlungsentscheidungen wächst, in deren Rahmen zwischen verschiedenen Politikkonzepten verglichen wird. Die Zahl der Umzüge zwischen GKS mit Bereitstellungskompetenz wächst mit der Kleinheit der GKS mit Bereitstellungskompetenz.

Die genannten Einschränkungen lassen also in keiner Weise eine zentrale Bereitstellung als innovationsfördernder erscheinen. Insofern besteht die berechtigte Vermutung, eine dezentrale Leistungserstellung und -finanzierung fördere Politikinnovationen stärker als eine zentralstaatliche.⁹⁴

2.D Ungenutzte Skaleneffekte bei lokaler Herstellung

Können durch die Zentralisierung der Bereitstellung erhebliche Skalenerträge bei der Bereitstellung eines LÖG erzielt werden, so kann eine zentralere Bereitstellung sinnvoller sein, obwohl die lokale Wirksamkeit des LÖG eine dezentrale Bereitstellung möglich machen würde.⁹⁵

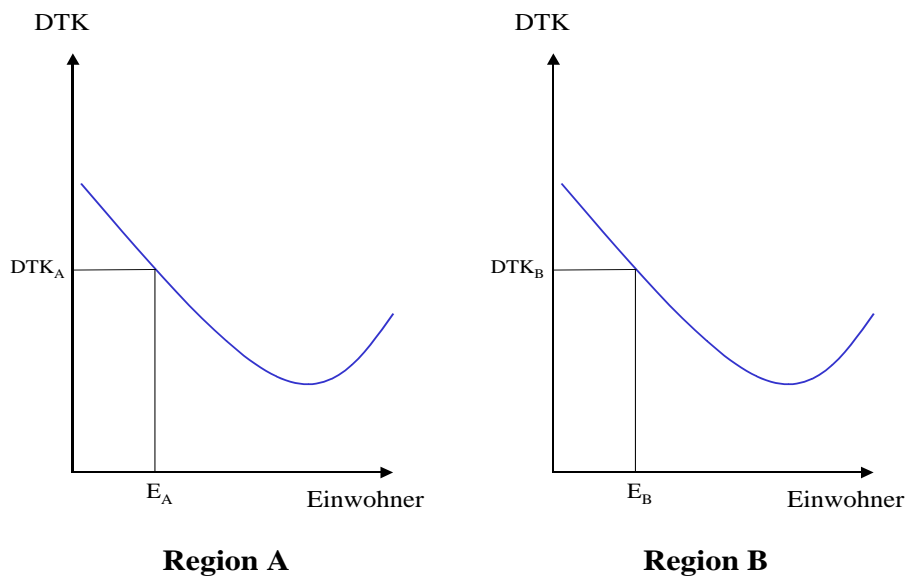
⁹³ Vgl. Rose-Ackerman (1980).

⁹⁴ Vgl. Schnellenbach (2004) und Oates (1972), S. 12.

⁹⁵ Vgl. Oates (1972), S. 37. Oates bezog dieses Argument auf alle LÖG, die unter sinkenden Durchschnittskosten der Bereitstellung bereitgestellt werden. Relevant wird dieses Argument vor allem bei Punktinfrastrukturgütern, bei denen die Bereitstellungsmenge zwischen verschiedenen finanzierenden GKS kaum variiert werden kann. Es gibt andere Güter, bei denen die einzelnen GKS die Herstellung einem (privaten) Anbieter überlassen und von diesem Mengen erwerben können, die den Präferenzen ihrer Einwohner entsprechen. Bei derartigen Gütern tritt das dargestellte Problem nicht auf. Würde beispielsweise ein Straßenreinigungsdienst bereitgestellt, so ist denkbar, dass dieser in Gemeinde A zweimal pro Woche die Straße reinigt, in Gemeinde B hingegen nur einmal.

Es gibt Güter, die von mehreren Gebietskörperschaften gemeinsam bereitgestellt werden können, die aber – bei einer gemeinsamen Bereitstellung – keine den regionalen Präferenzen entsprechende Variation der Bereitstellungsmenge zulassen. Ein Beispiel für ein derartiges Gut ist eine Schule. So ist es zwar möglich, dass erheblich mehr Schüler aus Kommune A diese Schule besuchen als aus Kommune B. Doch eine Schule hat eine bestimmte Größe – Räume, Lehrer, Fächerangebot – und ein bestimmtes Konzept oder Ziel. Wird eine Schule von mehreren Kommunen bereitgestellt, so ist es eventuell nicht möglich, dass die Leistungen der Schule *pro Schüler* für die Schüler einer Kommune anders gestaltet werden als für die Schüler einer anderen Kommune.

Abbildung 8: Sinkende Durchschnittskosten der Bereitstellung ohne Kooperation



Quelle: Eigene Darstellung.

Ähnliches gilt für manch andere punktinfrastrukturale Einrichtungen, wie Theater, Schwimmbäder, Mülldeponien etc. Im Folgenden sei zunächst einmal angenommen, die Kommune A und die Kommune B stellten ein Gut mit den oben skizzierten Eigenschaften, z.B. eine Schule, *getrennt* bereit. Vorteilhaft ist in einer solchen Konstellation, dass jede Region getrennt über die präferenzgerechte Bereitstellungsmenge entscheiden kann.

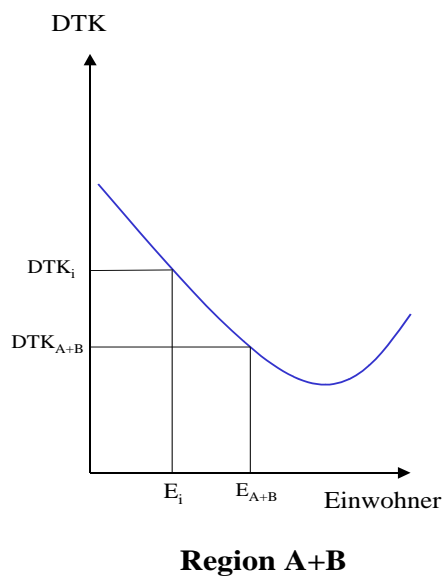
Möglicherweise ist die Bereitstellung zweier Schulen aber erheblich teurer als die Bereitstellung einer gemeinsamen Schule. Angenommen, die beiden Schulen in A und B seien so klein, dass bei ihnen sinkende Durchschnittskosten der Bereitstellung auftreten. Dieser Fall ist in Abbildung 8 dargestellt. In beiden Regionen ist die Einwohnerzahl E_A bzw. E_B so gering, dass die Nachfrage nach Schulen im sinkenden Ast der durchschnittlichen Totalkosten (DTK) bleibt.

2.D.I Ansätze zur Lösung des Problems

Abhilfe gegen diese ineffiziente Form der Bereitstellung kann darin liegen, dass das Gut von beiden Regionen gemeinsam bereitgestellt wird, z.B. durch eine Fusion beider Schulen. Dadurch können die Regionen die durchschnittlichen Kosten der Bereitstellung senken.⁹⁶ Der Zustand nach der Fusion ist in Abbildung 9 dargestellt.

Wird das öffentliche Gut für die größere Einwohnerzahl E_{A+B} bereitgestellt, so ist die Nachfrage groß genug, um erheblich niedrigere Durchschnittskosten der Bereitstellung zu ermöglichen: Die DTK sinken von zuvor DTK_i (für $i=A, B$) auf DTK_{A+B} .

Abbildung 9: Sinkende Durchschnittskosten der Bereitstellung mit Kooperation



Quelle: Eigene Darstellung.

Die gemeinsame öffentliche Bereitstellung eines Gutes, das aufgrund seiner Exkludierbarkeit nicht gemeinsam bereitgestellt werden müsste, kann je nach Kostenverläufen also vorteilhaft sein. Der Nachteil bei der gemeinsamen Bereitstellung ist, dass es schwieriger sein wird, das Gut den Präferenzen der einzelnen GKS entsprechend bereitzustellen, da Kompromisse zwischen den kooperierenden GKS notwendig werden dürften. Dabei gilt: Die optimale Größe der geographischen Region, von der ein LÖG bereitgestellt wird, ist umso größer, je stärker die

⁹⁶ Sinkende Durchschnittskosten werden z.B. durch Mindesteinsatzmengen der Produktionsfaktoren, durch harmonisierte Leistungsquerschnitte, durch Lernkurveneffekte oder durch stochastische Größensparnisse ermöglicht. Vgl. Fritsch, Wein, Ewers (2007), S. 187 – 188.

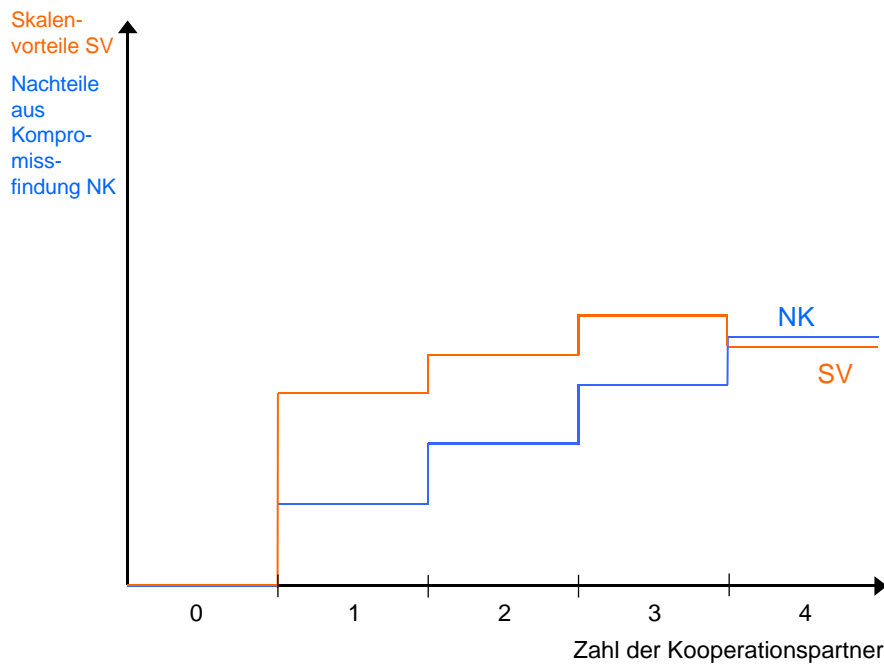
Skalenerträge sind und umso kleiner, je heterogener die Präferenzen der Individuen zwischen den Regionen sind.⁹⁷

Dies wird in Abbildung 10 dargestellt. Die erzielbaren Skalenvorteile SV für eine Region A seien definiert als die Differenz der DTK ohne Kooperation (DTK_{ohne}) und der DTK bei Kooperation mit k anderen Regionen (DTK_k) multipliziert mit der Einwohnerzahl von A (E_A):

$$SV = (DTK_{ohne} - DTK_k) \cdot E_A$$

Diese Skalenvorteile (orange dargestellt) werden möglicherweise irgendwann ein Maximum erreichen (im abgebildeten Beispiel bei einer Kooperation mit drei anderen Regionen) und danach wieder sinken. Dies passiert, wenn die Durchschnittskostenkurve ihr Minimum erreicht und bei zunehmender Nutzerzahl ansteigt.

Abbildung 10: Skalenvorteile und Nachteile aufgrund von Kompromissen bei der Kooperation von GKS zur Bereitstellung von LÖG



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Bürger der Region A können nun nicht mehr über die Bereitstellungsmenge des Gutes „Schule“ entscheiden. Daher kann dieses LÖG eventuell schlechter als vorher zu ihren Präferenzen passen. Die Nachteile NK, die ihnen daraus entstehen, sind blau dargestellt. Sie steigen vermutlich mit der Zahl der kooperierenden GKS an. Im in der Abbildung 10 dargestellten

⁹⁷ Vgl. Oates (1972), S. 31 – 45.

Beispiel wäre eine Kooperation der Region A mit einer weiteren Region sinnvoll, da in dieser Konstellation der Nettovorteil aus SV minus NK am höchsten ist.

Bei einer Kooperation ist es nicht notwendig, dass die beiden GKS fusionieren. Stattdessen können GKS bei ausgewählten LÖG kooperieren, bei denen dies sinnvoll erscheint, bei anderen LÖG hingegen die Vorteile der dezentralen Bereitstellung ausnutzen. Sind diese GKS wirtschaftlich offen und sind sie fiskalisch autonom, ist ihr Anreiz groß, mit anderen GKS zu kooperieren, um eine Leistung kostengünstiger bereitzustellen.

Sie können auch gemeinsam als Kunde bei einem privaten Leistungsersteller auftreten, um Skalenerträge der Produktion auszunutzen.⁹⁸ Sind die erzielbaren Skaleneffekte erheblich, so ist zur kosteneffizienten Bereitstellung die Kooperation zahlreicher GKS notwendig. In einem solchen Fall ist auch eine Bereitstellung durch eine höhere staatliche Ebene denkbar.

Kooperieren mehrere Gebietskörperschaften bei der Bereitstellung eines LÖG, so handelt es sich letztlich um freiwillig vereinbarte und internalisierte Spillover-Effekte: Der Nutzen der Bereitstellung eines Gutes geht über eine einzelne GKS hinaus, aber die von den Spillovers profitierenden GKS beteiligen sich an der Finanzierung. In Abschnitt 2.E werden ebenfalls Spillovers behandelt werden, allerdings solche, die ohne die Absicht ihrer Sender auftreten. Trotz dieses Unterschiedes zu den hier dargestellten Spillovers ähneln sich die Lösungswege zur Behandlung der Probleme.

Handelt es sich hingegen um LÖG, bei deren Bereitstellung die GKS nicht kooperieren *können*, so kann eine zu geringe Siedlungsdichte einer Region gesamtwirtschaftlich ineffiziente Wanderungen hervorrufen. Dieser Fall soll Thema des Abschnitts 3.B sein.

2.D.II Empirische Untersuchungen zur Wahrscheinlichkeit ungenutzter Skalenvorteile

Wie realistisch ist die Hypothese, dass bei zentraler Bereitstellung von lokalen öffentlichen Gütern Skalenvorteile realisiert werden können, die bei dezentraler Bereitstellung nicht erzielbar sind? Um diese Frage zu beantworten kann man den Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl einer Gebietskörperschaft und den öffentlichen Ausgaben dieser Gebietskörperschaft statistisch untersuchen. Liegen die Pro-Kopf-Ausgaben in einwohnerarmen GKS systematisch höher als in einwohnerreichen GKS, so ist dies ein Indiz für die Gültigkeit dieser Hypothese.

Aufgrund der hohen Steuererhebungs- und Ausgabenautonomie ihrer Kantone und Gemeinden ist die Schweiz eines der für eine solche Untersuchung am besten geeigneten Länder. Ökonometrische Untersuchungen, die die dortigen Bereitstellungskosten untersuchen, zeigen, dass die Zersplitterung eines Kantons in viele Gemeinden nicht mit höheren Verwaltungsausgaben verbunden ist.⁹⁹ Bei Gemeindefusionen im Kanton Solothurn sind die erhofften Kostensenkungen

⁹⁸ Vgl. Eichenberger (2000); S. 107 – 117.

⁹⁹ Vgl. Kirchgässner (2002).

in den fusionierten Gemeinden nicht nur nicht eingetreten, sondern die Kosten wuchsen in den fusionierten Gemeinden sogar schneller, als in ähnlichen, nicht fusionierten Gemeinden.¹⁰⁰

Der Zusammenhang zwischen den öffentlichen Nettoausgaben der Kantone und Gemeinden und der kantonalen Einwohnerzahl ist ebenfalls untersucht worden. Dabei werden nicht nur die Gesamtausgaben betrachtet, sondern es wird auch nach Ausgabenbereichen differenziert. Um Fehlinterpretationen zu vermeiden, werden Interdependenzen zwischen den Kantonen berücksichtigt, welche Rückschlüsse auf potentielle räumliche Spillovers zulassen. In einer Panelanalyse werden die 26 Schweizer Kantone im Zeitraum von 1990 bis 2002 untersucht.¹⁰¹

Wichtigstes Ergebnis der Untersuchung ist, dass große Kantone tendenziell höhere Ausgaben je Einwohner haben als einwohnerschwache Kantone. Eine Verdoppelung der Einwohnerzahl (im Quervergleich der Kantone) steigert die öffentlichen Ausgaben statistisch um 104%. Aufgrund der Vermutung, dass die ausgabenstarken Großstadtkantone Basel-Stadt, Genf und Zürich für dieses Resultat ausschlaggebend sind, wurden Kontrollschätzungen ohne diese Kantone durchgeführt. Hier ergibt sich eine Einwohnerelastizität von nahezu eins. Eine Ausgabendegression mit zunehmender Einwohnerzahl ist in keinem der Fälle nachzuweisen.¹⁰² Wird die Schätzung auf strukturelle Unterschiede zwischen den Kantonen kontrolliert, so steigt die Ausgabenelastizität der Einwohner sogar leicht an.¹⁰³

Eine interessante Frage ist, wie sich die unterschiedlichen Ausgabenbereiche der Kantone mit der Größe der Kantone entwickeln. Dazu haben die Autoren die offiziellen Ausgabenbereiche der schweizer Finanzstatistik die Bereiche Allgemeine Verwaltung, Öffentliche Sicherheit, Bildung, Kultur und Freizeit, Gesundheit, Soziale Wohlfahrt, Verkehr, Umwelt und Raumordnung, Volkswirtschaft, Finanzen und Steuern getrennt untersucht. Für sieben der zehn Ausgabenbereiche (die insgesamt ca. 75% der Gesamtausgaben der Kantone und Gemeinden ausmachen) ergaben sich Elastizitäten größer eins: Mit wachsender Bevölkerungszahl steigen die Ausgaben an. Für die drei Ausgabenbereiche „Verkehr“, „Umwelt und Raumordnung“ sowie „Volkswirtschaft“ hingegen ergeben sich Einwohnerelastizitäten kleiner Eins, die höhere Kosten für bevölkerungsärmere Kantone nahe legen.

Dies ist nicht verwunderlich, denn diese drei Ausgabenbereiche haben einen starken Bezug zum Raum. Der Bereich des Verkehrs dient der Überwindung der räumlichen Entfernungen, welche in dünner besiedelten Regionen größer sein dürften. Auch der Bereich „Umwelt und Raumordnung“ wird bei größerer Fläche, die räumlich zu ordnen bzw. vor Umweltschäden zu schützen ist, immer wichtiger. Der dritte, etwas missverständlich betitelte, Ausgabenbereich "Volkswirtschaft" umfasst die Förderung von Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Jagd und Fischerei, in denen sich insbesondere ländliche, einwohnerschwache Kantone engagieren.

¹⁰⁰ Vgl. Lüchinger, Stutzer (2002).

¹⁰¹ Vgl. Kellermann, Schlag (2006), S. 7.

¹⁰² Vgl. Kellermann, Schlag (2006), S. 10.

¹⁰³ Als weitere Ausgabedeterminante werden dabei das regionale Bruttoinlandprodukt je Einwohner, die Einwohnerdichte, der Anteil der Einwohner über 65 Jahre sowie der Anteil der Einwohner unter 18 Jahre an der kantonalen Einwohnerzahl, die Bundestransfers sowie die horizontalen Transfers zwischen den Kantonen je Einwohner berücksichtigt. Vgl. Kellermann, Schlag (2006), S. 11.

Fraglich ist nun, ob in einwohnerreichen Kantonen die öffentlichen Ausgaben höher sind, weil es sich um Bürokratie- oder Ballungskosten handelt, wie sie z.B. durch das Brechtsche Gesetz vorausgesagt werden: GKS mit hoher Bevölkerungsdichte weisen nach Brecht höhere Pro-Kopf-Ausgaben auf als solche mit geringerer Bevölkerungsdichte. Grund sei die Überschreitung der durchschnittskostenminimierenden Bevölkerungsdichte, welche er bereits im Deutschland der 1930er Jahre nachwies.¹⁰⁴

Es könnte allerdings auch sein, dass in den einwohnerreichen Kantonen mehr öffentliche Leistungen politisch nachgefragt und angeboten werden. Sind die Einkommen in Großstädten höher als in ländlichen Gebieten, so könnte dies das höhere Ausgabenniveau in Ballungsräumen erklären, insbesondere dann, wenn die öffentlichen Leistungen keine Skaleneffekte im Konsum aufweisen. Höhere Einkommen könnten dann eine höhere Nachfrage nach LÖG hervorrufen. Zudem ist es eine Tatsache, dass bestimmte öffentliche Güter nur in einwohnerreichen Gebietskörperschaften angeboten werden.¹⁰⁵

Ebenso ist denkbar, dass es in einwohnerreichen Kantonen höhere Bereitstellungskosten gibt, die aufgrund geringer Steuerelastizitäten nicht zu einem Rückgang der nachgefragten Menge führen).¹⁰⁶ Ein Grund dafür könnte sein, dass ein Verlust an Bürgernähe den Politikern und Bürokraten in größeren GKS Spielraum gibt, ihr Budget zu vergrößern.¹⁰⁷ Letztlich wird diese Frage in der Arbeit von Kellermann und Schlag nicht beantwortet. Ihr Ergebnis, die Einwohnerelastizität über Eins, kann also nicht nach wohlfahrtstheoretischen Optimalitätskriterien bewertet werden.

Zwar kommen sie zu der Erkenntnis, dass die Ausgabenprogression sowohl durch gesteigerte Mengen als auch durch gesteigerte Stückkosten zustande kommt. Man kann jedoch nicht einfach den Preiseffekt als Größennachteil und den Mengeneffekt als präferenzgerecht definieren, denn ein höheres öffentliches Leistungsangebot in großen Gebietskörperschaften kann auch durch Ineffizienzen und Überversorgung zustandekommen.¹⁰⁸

Zusammenfassend ist zu sagen, dass die Ergebnisse der ökonometrischen Untersuchungen nicht darauf hindeuten, dass bei Gebietskörperschaften, die die Größe der Schweizer Kantone haben, ausgesprochen hohe Skalenvorteile der Bereitstellung realisierbar wären. Nachteile der Dezentralisierung können aus dieser Studie demnach nicht abgeleitet werden.

¹⁰⁴ Zum Brechtschen Gesetz vgl. Grosseketler (2007), S. 642.

¹⁰⁵ Vgl. Oates (1988).

¹⁰⁶ Vgl. Kellermann, Schlag (2006), S. 14.

¹⁰⁷ Siehe hierzu auch Niskanen (1971).

¹⁰⁸ Vgl. Kellermann, Schlag (2006), S. 16.

2.E Spillover-Effekte

Bei den so genannten Spillover-Effekten handelt es sich um technologische Externalitäten, die durch die Bereitstellung eines Gutes durch eine Gebietskörperschaft in benachbarten GKS hervorgerufen werden. Es handelt sich also um horizontale technologische Externalitäten der Bereitstellung von Gütern.

2.E.I Theoretische Darstellung des Problems

Erhält einzig die Gebietskörperschaft, in der ein Individuum wohnt, dessen Steuerzahlung, so ist dies so lange unproblematisch, wie das Individuum keine öffentlich bereitgestellten Güter in anderen Gebietskörperschaften nutzt. Das tut ein Individuum heutzutage jedoch ständig: Dort, wo das Individuum arbeitet und einkauft, benutzt es die Straßen und Parkplätze. Dort, wo es Gebietskörperschaften durchquert, nutzt es ebenfalls Straßen, anderswo nutzt es einen Park, ein Theater oder ein Museum, um sich zu erholen, usw. Diese Orte müssen nicht notwendigerweise mit dem Wohnort des Individuums übereinstimmen.¹⁰⁹

Werden diese Güter jedoch von der Gebietskörperschaft entweder gebührenfrei bereitgestellt oder subventioniert, so nutzt das Individuum das Gut, ohne zu seiner Finanzierung beizutragen. Natürlich könnte man annehmen, man könnte für jedes LÖG eine eigene Bereitstellungsorganisation bilden, die dieses LÖG bereitstellt und entsprechende Steuern von allen tatsächlichen Nutzern erhebt. Theoretisch müsste man eine Vielzahl regionaler Nutzerkreise identifizieren und entsprechende Zahlerkreise bilden, doch dies würde erhebliche Kosten der Verwaltung, aber auch der Information für den Bürger mit sich bringen. In der Realität enthalten Föderationen eine begrenzte Zahl von Ebenen, wobei oft eine Gebietskörperschaft ein Gut finanziert und Bürger anderer Gebietskörperschaften davon profitieren (positive Spillovers).

Aus diesem Grund wird im Folgenden angenommen, es gebe eine begrenzte Zahl an Gebietskörperschaften, die mehrere LÖG bereitstellen, welche unterschiedlich große Wirkungskreise haben. Dann wird es passieren, dass es LÖG gibt, bei denen das Gebiet, in dem das LÖG Nutzen erbringt, nicht mit dem Gebiet übereinstimmt, in dem über die Erstellung des LÖG bestimmt wird und in dessen Grenzen es auch finanziert wird.¹¹⁰ In allen Föderalstaaten ist dies der Fall. So gibt es in Deutschland den Bund, die Länder, die Regierungsbezirke, die Kreise und kreisfreien Städte und die Gemeinden.

In solchen Fällen fließt der Nutzen der von der Gebietskörperschaft bereitgestellten Güter „über“ den zur Gebietskörperschaft gehörenden Personenkreis hinaus – es ergeben sich techno-

¹⁰⁹ Kann bei diesen Gütern exkludiert werden und wird auch tatsächlich exkludiert (durch Maut- oder Parkgebühren, Eintrittspreise etc.) und decken weiterhin die zu entrichtenden Gebühren die Durchschnittskosten, so ist dieses Verhalten unproblematisch. Diese Möglichkeit stellt prinzipiell die beste Lösung dar. Davon wird allerdings dem Thema gemäß in dieser Arbeit abstrahiert. Vergleiche hierzu Fritsch, Wein, Ewers (2007), S. 134.

¹¹⁰ Vgl. z.B. Oates (1972).

logische Externalitäten zwischen den GKS, so genannte Spillovers.¹¹¹ Die Existenz der Spillovers verletzt das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, welches, wie in Abschnitt 2.A dargestellt wurde, eine Bedingung dafür ist, dass eine dezentrale Bereitstellung von LÖG vorteilhaft ist.

Dabei sind positive und negative Spillovers zu unterscheiden. Positive Spillovers sind z.B. Verkehrswege oder Kultureinrichtungen, innere Sicherheit und Impfvorsorge. Negative Spillovers sind z.B. Umweltbelastungen.¹¹² Bei positiven Spillovers wird das öffentliche Gut zu gering bereitgestellt werden, da die von den Spillovers empfangende GKS sich nicht an den Kosten der Bereitstellung beteiligt und somit eine Trittbrettfahrerposition einnimmt: Die Samuelson-Regel der Bereitstellung öffentlicher Güter wird über jurisdiktionale Grenzen hinweg nicht eingehalten.¹¹³

Ein klassisches Beispiel für derartige Spillovers ist die Kernstadt-Umland-Problematik. Gehen Einwohner des Landes Brandenburg in die Berliner Oper, so profitieren sie von den niedrigen Eintrittspreisen in die Oper, die allein deswegen so niedrig sind, weil die Oper vom Land Berlin und damit allein von Berliner Bürgern subventioniert wird. Es findet also ein Nutzenexport der Subvention über die Grenzen Berlins hinaus statt.¹¹⁴ Da Kernstädte geballt solche Leistungen anbieten, die entweder teilweise oder zur Gänze subventioniert sind und auch von Einwohnern anderer GKS konsumiert werden, leiden sie in der Regel besonders stark unter Spillovers, wenn diese nicht internalisiert werden.

Folge wird ein Prozess der Suburbanisierung sein. Ein solcher Prozess kann sich kumulativ entwickeln und dazu führen, dass die Steuerbasis der zentralen Orte immer weiter schwindet. Da die Suburbanisierung die Steuereinnahmen der zentralen Orte senkt, müssen diese entweder ihre verbleibende Bevölkerung mit höheren Steuersätzen belasten oder die Ausgaben für ihre öffentlichen Leistungen einschränken. Letzteres wird zu einer allgemeinen weiteren Abwanderung führen, erstere insbesondere zu einer Abwanderung der Leistungsfähigen. Dies wiederum senkt die Steuerbasis, und ein Teufelskreis entsteht.¹¹⁵

Also sollten Maßnahmen ergriffen werden, die bewirken, dass die Bereitstellung der betroffenen lokalen öffentlichen Güter ausgeweitet wird. Entsprechendes gilt für negative Externalitäten dieser Art. Wie ist diesem Phänomen zu begegnen? Zunächst einmal muss selbstverständlich im Zuge der Kompetenzzuteilung untersucht werden, von welcher der (in ihrer Zahl begrenzten) staatlichen Ebenen das LÖG bereitgestellt werden sollte. Zweckmäßiger Weise sollten die öffentlichen Güter auf einer Ebene bereitgestellt werden, auf der sie nur geringe Externalitäten zwischen GKS verursachen.¹¹⁶

¹¹¹ Vgl. Wellisch (1995), S. 35 – 36.

¹¹² Vgl. Gordon (1983), S. 580 – 581.

¹¹³ Diese Regel besagt, dass die Summen der Grenzraten der Substitution aller betroffenen Individuen der Grenzrate der Transformation entsprechen sollte.

¹¹⁴ Vgl. Feld, Kerber (2006).

¹¹⁵ Vgl. Frey (1985), S.81 – 93.

¹¹⁶ Vgl. Oates (1972), S. 46 – 49.

Eine Zuweisung der Bereitstellungsaufgabe an die Zentralebene würde die Spillovers (so es sich nicht um internationale Spillovers handelt, wovon hier abstrahiert werden soll) beseitigen.¹¹⁷ Ob eine Aufgabe eher von zentraler oder eher von dezentraler Ebene übernommen werden sollte, ist nach einem Optimalitätskalkül zu entscheiden: Überwiegen die Nachteile, die aus Spillovers entstehen, die Vorteile der dezentralen Bereitstellung? Je kleiner die GKS sind, desto eher werden sich Spillovers ergeben, da manche LÖG einfach mit einer Mindestreichweite ausgestattet sind.¹¹⁸ Öffentliche Güter mit nationaler Reichweite sind dementsprechend keine LÖG, sondern sollten auf nationalstaatlicher Ebene bereitgestellt werden. Gibt es bei der dezentralen Bereitstellung eines LÖG hingegen erhebliche Vorteile, so sollte eher dezentral bereitgestellt werden.

2.E.II Ansätze zur Lösung des Problems

An dieser Stelle sei angenommen, dass die öffentlichen Güter von derjenigen Ebene bereitgestellt wird, bei der der beste Kompromiss zwischen Spillovers und Vorteilen der dezentralen Bereitstellung erreicht wird. In einer solchen Konstellation werden also Spillovers auftreten. Wie können diese Spillovers nun behandelt werden?

Eine Möglichkeit zur Beseitigung von gravierenden Spillover-Effekten ist die Fusion von Regionen: Das Problem, dass ein nicht durch seine Steuerzahlung an der Finanzierung öffentlicher Güter beteiligtes Individuum diese Güter nutzt, wäre dann (zwischen diesen Gebietskörperschaften) beseitigt. Tatsächlich hat es verschiedene Fusionen von GKS gegeben, die u.a. zur Vermeidung von Spillover-Effekten geführt haben, so z.B. die kommunale Neuordnung in Nordrhein-Westfalen 1975. Ebenso könnte die Fusion der deutschen Stadtstaaten mit den sie umgebenden Flächenländern zu einer Internalisierung von Spillovers führen.

Die Fusion muss dabei nicht unbedingt zu einem wirklichen Verschmelzen zweier Städte o.ä. führen. Es reicht in vielen Fällen aus, wenn die Gebietskörperschaften einen Verband bilden, der das betreffende Gut gemeinsam bereitstellt.¹¹⁹ Alternativ kann eine übergeordnete Gebietskörperschaft die Bereitstellung übernehmen.¹²⁰

Eine weitere Lösung kann sein, dass sich die betroffenen Regionen per Verhandlungslösung einig werden. Die Empfängerin positiver Externalitäten zahlt der Senderin einen entsprechenden Betrag, so dass die Externalität internalisiert wird. Dies kann geschehen, ohne dass die zentrale Ebene eingreift.¹²¹ Beispielsweise haben die Stadt Zürich und ihre Umlandgemeinden ebenso erfolgreich über eine Beteiligung der Umlandgemeinden an der Finanzierung von Leis-

¹¹⁷ Vgl. Treier (2002), S. 22.

¹¹⁸ Vgl. Oates (1972), S. 46 – 47.

¹¹⁹ Ein Beispiel zur Internalisierung von Spillovers durch eine gemeinsame öffentliche Bereitstellung von Gütern durch mehrere Gebietskörperschaften geben Schaltegger, Frey (2001), S. 179.

¹²⁰ Ein Beispiel zur öffentlichen Bereitstellung von Gütern durch Gebietskörperschaften auf unterschiedlichen Ebenen gibt van Suntum (1981a), S. 145.

¹²¹ Diese Lösung basiert also auf dem Coase-Theorem. Vgl. Coase (1960) sowie Wittman (1989).

tungen des zentralen Ortes verhandelt wie die Kantone Basel-Stadt und Basel-Land.¹²² Kommen die GKS gleicher Ebene nicht zu einer solchen Einigung, so könnte die zentrale Ebene horizontale Zahlungen festlegen, um Externalitäten möglichst zu internalisieren.¹²³ Fraglich ist, ob die zentrale Ebene über die notwendigen Informationen über die Höhe der Externalitäten verfügt. In der Praxis ist dieser Ansatz jedoch durchaus verbreitet, so z.B. im bundesdeutschen Länderfinanzausgleich, in dem das Ausgleichsziel an Finanzkraft pro Einwohner für die Stadtstaaten faktisch um 35 Prozent höher liegt als für die Flächenländer.

Eine andere Variante ist, dass eine zentralere Ebene derjenigen Region, die positive Externalitäten erbringt, finanzielle Anreize in Form von Zuweisungen zahlt. Dadurch werden die horizontal auftretenden Externalitäten gewissermaßen durch eine vertikale Zuweisung internalisiert.¹²⁴ Auch hier ist fraglich, ob die zentralere Ebene über die notwendigen Informationen verfügt. Ein Beispiel aus der Praxis ist der kommunale Finanzausgleich Nordrhein-Westfalens. Das Land NRW weist seinen Kommunen jährlich erhebliche Finanzmittel zu.¹²⁵ Es handelt sich dabei um einen vertikalen Finanzausgleich mit horizontalem Effekt. Der Finanzbedarf einer Kommune bemisst sich dabei an ihrer Einwohnerzahl, wobei bei steigender Einwohnerzahl der einzelne Einwohner höher gewichtet wird. Ist der Finanzbedarf der Kommune höher als ihre Steuereinnahmen, wird die Differenz zu 90 Prozent durch sogenannte Schlüsselzuweisungen ausgeglichen.

Tabelle 1: Einwohnergewichtung nach Größe der Gemeinde im nordrhein-westfälischen kommunalen Finanzausgleich

Größe der Gemeinde: Einwohnerzahl bis zu	Einwohnergewichtung in Prozent
25 000	100
37 500	103
52 500	106
70 500	109
90 500	112
113 500	115
139 000	118
167 000	121
197 500	124

¹²² Vgl. Pommerehne, Krebs (1991) zum Fall Zürich und Schaltegger, Frey (2001) zum Fall Basel.

¹²³ Vgl. Andel (1998), S. 506. Gordon (1983), S. 581 hält Verhandlungen zwischen Einheiten gleicher Ebene für oft schwierig und teuer. Er empfiehlt daher, dass die zentrale Ebene die Internalisierung dieser Externalitäten koordiniert.

¹²⁴ Vgl. Andel (1998), S. 506.

¹²⁵ Zum kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen vgl. Grossekketter (2007), S. 696 – 697. Vgl. auch das Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2008 unter <http://www.im.nrw.de/gfg/GFG2008.htm>.

230 500	127
266 000	130
304 500	133
345 000	136
388 500	139
434 500	142
482 500	145
533 500	148
587 000	151
634 000	154
mehr als 634 000	157

Quelle: Eigene Darstellung nach Anlage 2 zu § 8 Abs. 3 GFG des Landes NRW 2008.

Die stärkere Gewichtung der Einwohner bei zunehmender Gemeindegröße lässt sich als Versuch der Internalisierung von Spillovers interpretieren, die von größeren Gemeinden auf kleinere ausstrahlen. Die Einwohnergewichtung umfasst eine erhebliche Bandbreite, wie Tabelle 1 zeigt.

Eine Möglichkeit zur Behandlung weniger gravierender Spillovers ist, die sich in der Region befindlichen Auslöser der Spillovers zu belasten: Zieht ein Einkaufszentrum beispielsweise viele Einkäufer von außerhalb an, so könnte dieses Zentrum mit einer Abgabe belastet werden. Diese würde vermutlich zumindest teilweise auf die Nutznießer der Spillovers, nämlich auf die Käufer von außerhalb, überwältigt werden. Ähnlich kann mit Unternehmen verfahren werden, die viele Angestellte aus anderen Regionen beschäftigen.¹²⁶ Insbesondere bei Arbeitslosigkeit besteht bei diesem Instrument allerdings die Gefahr des Missbrauchs: Die Regionsregierung könnte den Anreiz haben, den Unternehmen die Beschäftigung Auswärtiger zu stark in Rechnung zu stellen, um die Unternehmen zu veranlassen, mehr Arbeitnehmer aus der Region zu beschäftigen. Dies wäre eine ungerechtfertigte Verzerrung der Faktorallokation und würde zudem vermutlich Vergeltungsmaßnahmen der umliegenden Regionen nach sich ziehen.

Bei Gütern, die zwar subventioniert werden, aber bei denen Exkludierbarkeit besteht (und die teilweise auch für die Regionsmitglieder nicht gebührenfrei zu nutzen sind, zum Beispiel Theatern, Schwimmbädern, Universitäten usw.) ist es relativ leicht möglich, zwischen Regionsmitgliedern und Regionsfremden zu differenzieren: Dort sollten die entsprechenden Leistungen nur an Regionsmitglieder verbilligt bzw. kostenlos abgegeben werden, da diese die Leistungen mit ihrer Steuerzahlung subventionieren. Auswärtige sollten von diesem Vorteil ausgeschlossen werden. Dies gilt nicht für den Fall von Gütern mit sinkenden Durchschnittskosten: Hier erbringen die auswärtigen Nutzer den Regionsmitgliedern einen Vorteil und sollten daher nicht (oder nur wenig) höher als mit den Grenzkosten belastet werden.¹²⁷ Welches Internalisierungs-

¹²⁶ Vergleiche van Suntum (1981a), S. 145 – 146 zur Belastung von Regionsmitgliedern aufgrund von Spillover-Effekten.

¹²⁷ Diese Argumentation ähnelt der aus Abschnitt 3.C.III.3. Vergleiche weiterhin van Suntum (1981a), S. 146.

instrument gewählt wird, hängt von der genauen Art der Spillovers ab. Bei negativen Spillovers sind die genannten Instrumente entsprechend gültig.¹²⁸

Die Spillovers werden dadurch gemindert, dass – bei entsprechender Komptenzzuteilung – ein Vergleichswettbewerb zwischen den GKS auf der Ausgabenseite stattfindet: Regionsregierungen stellen zumindest nicht erheblich weniger von einem LÖG bereit als ihre Nachbarn. Dies geschieht, um den eigenen Wählern, die die Leistungen der Regionsregierung mit denjenigen benachbarter Regierungen vergleichen, keinen Anlass zur Kritik zu geben.¹²⁹ Tatsächlich scheinen sich Regionen nach diesem Prinzip zu verhalten, wie empirische Studien aus den USA und Deutschland belegen.¹³⁰

2.E.III Empirische Daten zum Auftreten von Spillovers

Die Schweiz ist ein geeignetes Studienobjekt, um das Auftreten von Spillovers zu untersuchen. Erstens sind ihre Kantone finanzpolitisch ausgesprochen autonom, denn sie haben das Recht, sowohl Ausgaben als auch Einnahmen selbst festzulegen. Infolge dessen unterscheiden sich die Steuersätze zwischen den Kantonen erheblich. So liegt die Belastung des Bruttoarbeitseinkommens durch Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern bei einem Einkommen von 50.000 Schweizer Franken zwischen 10% (in Zug) und 27% (in Lausanne). Zweitens sind die Kantone bei hoher Bevölkerungsdichte recht klein: Ihre durchschnittliche Fläche liegt bei ca. 1600 Quadratkilometern. Zum Vergleich: Die durchschnittliche Fläche der deutschen Bundesländer beträgt ca. 22.300 Quadratkilometer. Die Kleinheit der Schweizer Kantone erhöht die Wahrscheinlichkeit von Spillover-Effekten. Drittens sind die Kantone durchaus heterogen, es gibt eher städtisch und ausgesprochen ländlich geprägte Kantone.¹³¹ Da diese Heterogenität auch eine gewisse Heterogenität der Bereitstellung öffentlicher Güter hervorrufen dürfte, macht sie ein Auftreten von Spillover-Effekten ebenfalls wahrscheinlicher.

Unter diesen Voraussetzungen versucht Schaltegger mit Hilfe einer ökonometrischen Analyse zu beantworten, ob Spillovers zwischen den Schweizer Kantonen eine Rolle spielen. Er wählt zu diesem Zweck einen Ansatz, der die räumliche Korrelation der Ausgaben beobachtet und analysiert: Fallen Nutzen-Spillovers auf kantonaler Ebene tatsächlich ins Gewicht, so wäre zu erwarten, dass die Nachbarkantone von Kantonen, die ihre Ausgaben für LÖG steigern, ihre Ausgaben senken und sich als Trittbrettfahrer verhalten.¹³²

Zu diesem Zweck werden die zehn Ausgabenkategorien der schweizer Finanzstatistik im Zeitraum von 1980 bis 1998 für alle 26 Kantone der Schweiz betrachtet. Es handelt sich also um ein multivariates Paneldaten-Modell. Als weitere Regressoren werden Erklärungsvariablen wie das durchschnittliche Einkommen im Kanton, die Sprache, Finanztransfers usw. einbezogen. Ergebnis der ökonometrischen Analyse ist, dass nur bei zwei Ausgabenarten, nämlich im Be-

¹²⁸ Vgl. Zimmermann, Henke (2005), S. 195 – 196.

¹²⁹ Dieses Verhalten ist auch als "Yardstick competition" bekannt.

¹³⁰ Vgl. Besley, Case (1995) für die USA und Büttner (1999) für Deutschland.

¹³¹ Vgl. Schaltegger (2003), S. 162 – 163.

¹³² Vgl. Schaltegger (2003), S. 164.

reich der sozialen Wohlfahrt und der (mengenmäßig wenig bedeutsamen) Ausgabenkategorie Finanzen, festgestellt werden kann, dass Kantone ihre Ausgaben senken, wenn Nachbarkantone in diesem Bereich ihre Ausgaben steigern. Allerdings ist der Koeffizient bei den Ausgaben für soziale Wohlfahrt nur schwach signifikant.¹³³ Bei vielen anderen Ausgabenbereichen scheinen die Ausgaben positiv korreliert zu sein, was auf einen funktionierenden Nachahmungswettbewerb nach dem Muster diffundierender Innovationen hindeuten könnte.

Die Vermutung, dass in der Schweiz zwar keine beobachtbaren Spillovers, stattdessen aber eventuell eine Unterversorgung mit zentralörtlichen Leistungen vorliegen könnte, ist ebenfalls untersucht worden. Feld zeigt, dass öffentliche Leistungen auf der Ebene der Kantone recht effizient und treffsicher bereitgestellt werden.¹³⁴

Die genannten Ergebnisse deuten darauf hin, dass das Problem der Spillover-Effekte auf kantonalen Ebene möglicher Weise nicht so schwerwiegend ist, dass es nicht durch freiwillige Verhandlungen zwischen den beteiligten GKS gelöst werden könnte. Auf kommunaler Ebene könnte dies aufgrund der geringeren Fläche und noch heterogeneren Eigenschaften der GKS anders aussehen.¹³⁵

2.F Fazit

Durch eine dezentrale Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter kann das Problem möglicher Fehlallokationen gelindert werden. Im Gegensatz zur Darstellung Wallace Oates' ist es zwar zweifelhaft, ob es dadurch zu einer eindeutigen Wohlfahrtsverbesserung kommt. Trotzdem können durch sie räumlich heterogene individuellen Präferenzen hinsichtlich der Bereitstellung von LÖG in der Realität vermutlich besser abgebildet werden. Weitere Vorteile der dezentralen Bereitstellung bzw. Umverteilung liegen in der besseren Kontrollierbarkeit der Politiker sowie der Transferempfänger und den höheren Anreizen für die Wähler, sich zu informieren, sowie in der Diffusion von innovativen Lösungen.

Bei einer dezentralen Bereitstellung öffentlicher Güter treten jedoch auch Probleme auf. Die (in der Realität sinnvolle) Beschränkung der staatlichen Organisation auf eine bestimmte, zumeist niedrige, Zahl an Ebenen führt dazu, dass bei der Bereitstellung mancher öffentlicher Güter Skaleneffekte der Bereitstellung von einer einzelnen, auf untergeordneter Ebene angesiedelten GKS nur unzureichend ausgeschöpft werden können. Es handelt sich dabei vor allem um Punktinfrastrukturgüter, bei denen die Bereitstellungsmenge zwischen verschiedenen finanzierenden GKS kaum variiert werden kann. Abhilfe kann die gemeinsame Bereitstellung des Gutes durch mehrere GKS schaffen, wobei hier ein Trade-Off zwischen dem Ausnutzen von Skalenerträgen und einer präferenzgerechten Bereitstellung des Gutes besteht.

Ein ähnlicher Trade-Off besteht bei den Spillover-Effekten, die durch öffentlich bereitgestellte Güter ausgelöst werden: Je größer die GKS gestaltet wird, desto geringer werden *ceteris paribus*

¹³³ Vgl. Schaltegger (2003), S. 165 – 168.

¹³⁴ Vgl. Feld (2000).

¹³⁵ Vgl. Schaltegger (2003), S. 170.

die von ihr ausgehenden Spillovers sein. Auch den Spillovers liegt letztlich der Umstand zugrunde, dass aus Kostengründen nur eine gewisse Zahl an staatlichen Ebenen bzw. Gebietskörperschaften gebildet werden dürfte. Auch dieses Problem ist zwar nicht perfekt, aber teilweise lösbar: Eine Lösung des Problems kann z.B. in einer gemeinsamen Bereitstellung des Gutes liegen, in einer freiwillig vereinbarten Kompensationszahlung, wie sie in der Realität durchaus vorkommen, in einer Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen durch (erhöhte) Zuweisungen von einer höheren staatlichen Ebene oder auch in einer Bereitstellung durch eine höhere staatliche Ebene.

Kapitel 3 **Auswirkungen von Mobilität auf Effektivität und Effizienz dezentraler Bereitstellung von öffentlichen Gütern**

In diesem Kapitel wird dargestellt, welche Auswirkungen es hat, wenn lokale öffentliche Güter dezentral bereitgestellt werden und als Konsequenz daraus Wanderungen stattfinden. Diese Auswirkungen sind, wie zu sehen sein wird, zunächst einmal positiv zu beurteilen, allerdings treten durch Wanderungen auch Probleme auf. Zunächst wird untersucht, welche vorteilhaften Effekte sich aus Wanderungen der Individuen und aus Lernprozessen ergeben.

3.A Bessere Berücksichtigung von Präferenzen durch nutzensteigernde Wanderungen

3.A.I Präferenzenthüllung durch Wanderungen – das Tiebout-Modell

An dieser Stelle soll die Essenz des Tiebout-Ansatzes betrachtet werden.¹³⁶ Dabei geht es erstens um die Enthüllung der Präferenzen, die sich daraus ergibt, wenn Individuen in solche GKS wandern, welche lokale öffentliche Güter präferenzgerecht bereitstellen, zweitens um die Vorteile aus der resultierenden homogenen Zusammensetzung der einzelnen GKS.

Diese zwei Vorteile stehen der – oft geäußerten – Meinung entgegen, ein ausgeprägter Föderalismus sei vor allem in Staatsgebilden, die aus dem ein oder anderen Grund – Sprache, Kultur, Klima usw. – heterogen sind, sinnvoll.¹³⁷ Aus politischer oder kultureller Sicht mag dies durchaus zutreffen. Aus ökonomischer Sicht ist dies jedoch anders, denn gerade in relativ homogenen Staaten ist ein großes Migrationspotential anzutreffen, welches die Funktionsfähigkeit der durch einen ausgeprägten Föderalismus ermöglichten Kontrollmechanismen stärkt, da Wanderungen und die rasche Übernahme gelungener Innovationen vor allem zwischen ethnisch-kulturell ähnlichen GKS erfolgen.¹³⁸

Wie oben dargestellt, ist es in der Regel dem Staat nicht möglich, die Präferenzen seiner Einwohner für solche Güter aufzudecken, bei denen Nichtzahler nicht exkludiert werden können. Somit muss sich der Staat auf Hilfsmittel wie Wahlen oder Umfragen stützen, um die Zahlungsbereitschaft seiner Bürger einzuschätzen. Erheblich befriedigender wäre es, wenn man die Bürger zwingen könnte, ihre Präferenzen für öffentliche Güter aufzudecken, und wenn der Staat diese Präferenzen dann wie auf einem privaten Gütermarkt befriedigen könnte und die Bürger entsprechend besteuert. Es ist Charles Tiebouts Verdienst, einen Hinweis darauf gegeben zu haben, dass es Arrangements öffentlicher Institutionen gibt, mit denen man sich einem solchen Prozess annähern könnte.

¹³⁶ Vgl. Tiebout (1956), S. 416 – 424.

¹³⁷ Diese Auffassung vertritt z.B. Rensch (2000), S. 43.

¹³⁸ Vgl. Eichenberger (2000); S. 107 – 117.

Er war einer der ersten, die darauf hinwiesen, dass ein Bürger seinen Wohnort in gewissem Ausmaß nach dem Aspekt wählen kann, was für ein Bündel an LÖG dort bereitgestellt wird. Er wird sich – zumindest im Modell – in derjenigen GKS ansiedeln, die ein Steuer-LÖG-Bündel anbietet, welches seinen Präferenzen am besten entspricht. Es handelt sich also nicht wie in Abschnitt 2.A um eine „Abstimmung per Wahl“ über das präferierte Güterbündel, sondern um eine „Abstimmung mit den Füßen“. Durch die Ansiedlungsentscheidung enthüllt der Bürger seine Präferenzen für LÖG.

Natürlich kann eine solche Präferenzenthüllung nie so reibungslos ablaufen wie auf Märkten für private Güter, denn dazu sind in der Regel andere Faktoren der Regionswahl zu stark und die Zahl der Regionen (und damit der unterschiedlichen Güterbündel) zu klein. Trotzdem kann man eine solche „Abstimmung mit den Füßen“ als eine Annäherung an marktähnliche Abläufe interpretieren.¹³⁹

3.A.I.1 Modellannahmen

Tiebout stellt zur Überprüfung dieser These ein Modell auf, das auf strengen Annahmen basiert:¹⁴⁰

- So müssen die Bürger vollkommen mobil und vollkommen informiert sein und ihre Wohnortentscheidung ausschließlich an den Güter-Steuer-Bündeln ausrichten.
- Die Zahl an unterschiedlichen Wohnorten wird als sehr groß angenommen, und es gibt keine Externalitäten zwischen den Wohnorten.
- In Tiebouts Modell stehen die GKS in polypolistischer Konkurrenz zueinander.
- Zwar werden die Durchschnittskosten, zu denen das öffentlich bereitgestellte Güterbündel produziert wird, nicht als konstant angenommen, doch die Gemeinden haben alle die optimale Gemeindegröße, welche dem Minimum der Durchschnittskostenkurve entspricht. Diese Annahme wird durch die Forderung erleichtert, dass die Zahl der unterschiedlichen Gemeinden sehr groß sein soll.
- Zudem werden sich die Konsumenten derart verteilen, dass die Jurisdiktionen das lokale öffentliche Gut zu minimalen durchschnittlichen Kosten anbieten werden.¹⁴¹

Tiebout geht dabei von einem u-förmigen Verlauf der durchschnittlichen Totalkosten (DTK) aus, der im fallenden Teil der DTK-Kurve mit positive Skaleneffekten begründbar ist, im steigenden Teil der DTK-Kurve hingegen mit Überfüllungskosten durch Nutzungsrivalität. Hat eine Gemeinde weniger Einwohner als im Durchschnittskostenminimum, so versucht sie zu wachsen, indem sie etwa neuen Baugrund ausweist usw. (An dieser Stelle scheint eine gewisse Inkonsistenz in den Modellannahmen zu bestehen: Sollten sich Bürger tatsächlich durch derar-

¹³⁹ Vgl. Oates (1972), S. 12.

¹⁴⁰ Zu den Annahmen siehe Tiebout (1956), S. 419. Vgl. auch Sauerland (1997), S. 60.

¹⁴¹ Thomas (1993), S. 2 ,

tige Aktivitäten der GKS anlocken lassen, so richten sie ihre Wohnortentscheidung nicht ausschließlich an den Güter-Steuer-Bündeln aus, wie in der ersten Annahme verlangt wird.) Ist eine Gemeinde zu bevölkerungsreich, so wird sie ihre Bürger kaum ausweisen. In diesem Fall baut Tiebout darauf, dass die Gemeinde durch die nicht optimale Bereitstellung ohnehin weniger attraktiv ist als andere, was zu einem Bevölkerungsrückgang führen wird. Nach Tiebouts Auffassung ist durch diese Bedingungen gewährleistet, dass Bevölkerungswanderungen automatisch „in die richtige Richtung“ erfolgen, d.h. aus zu dicht besiedelten in zu dünn besiedelte Gemeinden.

3.A.1.2 Modellergebnis

Jede GKS bietet – unter Geltung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz – eine Kombination aus lokalem öffentlichem Gut und der zu dessen Finanzierung erhobenen Steuer an. Jeder Bürger beziehe bei seiner Wohnortwahl Parameter wie Straßen, innere Sicherheit, usw. mit ein, also Güter, die in der Regel von staatlicher Seite bereitgestellt werden. Der Bürger wird – ceteris paribus – diejenige Gemeinde wählen, deren Kombination aus öffentlich bereitgestellten Gütern und Steuerhöhe am besten seinen Präferenzen entspricht. Präferiert ein Bürger z.B. ein hohes Niveau an Bildungseinrichtungen, so wird er sich in einer Gebietskörperschaft ansiedeln, die viele Schulen usw. unterhält. Will er möglichst wenig Steuern zahlen, so wird er sich eine passende GKS aussuchen, etc.

In einer solchen Modellwelt enthüllen die Bürger durch ihre Wohnortentscheidung ihre Präferenz für eine bestimmte Güter-Steuer-Kombination. Die Bevölkerung innerhalb einer GKS wird dann hinsichtlich ihrer LÖG-Präferenzen recht homogen sein.¹⁴²

Da es im Modell unendlich viele GKS gibt, kommt eine Vielzahl von lokalen Gebietskörperschaften mit unterschiedlichen Steuer-LÖG-Bündeln zustande. So kann sich jeder Bürger das für ihn optimale Paket aussuchen: Er kann das Angebot an öffentlichem Gut wie private Güter auf einem „Markt“ kaufen. Die Wohnortwahl ersetzt so in gewisser Weise die marktmäßige Überprüfung der Zahlungsbereitschaft für ein Gut.

Dadurch lässt sich die Nachfrage eines Bürgers nach öffentlichen Gütern erkennen. Die Gemeinden werden dann auf einem nationalen Markt öffentliche Güter nachfragen, die in Struktur und Menge den wahren Präferenzen der Bürger ähneln.¹⁴³ Ähnlich wie Unternehmen über Produktqualität und Preis um Kunden werben, sollen auch Gebietskörperschaften um mobile Produktionsfaktoren werben, indem sie attraktive Bündel aus Steuern und öffentlichen Leistungen anbieten.¹⁴⁴

¹⁴² Vgl. Feld, Kerber (2006).

¹⁴³ Vgl. Tiebout (1956), S. 420.

¹⁴⁴ Vgl. Tiebout (1956), von Hayek (1968).

3.A.1.3 Kritische Einschätzung des Modells

Tiebout selbst weist auf einen unrealistischen Aspekt seines Modells hin: Die Methode der Präferenzenthüllung wird umso schlechter funktionieren, je höher die Kosten der Mobilität sind. Zumindest die kurzfristigen Kosten der Mobilität hält Tiebout für erheblich.¹⁴⁵ Dem sind weitere Kritikpunkte hinzuzufügen: Es existieren selbstverständlich neben den Steuer-LÖG-Bündeln weitere Parameter, welche die Wohnortentscheidung eines Individuums erheblich beeinflussen, nämlich familiäre oder freundschaftliche Beziehungen usw. (vgl. Kapitel 1.B.I). Fraglich ist, auf welcher Basis Individuen ihre Wohnortentscheidung treffen. Zudem verfügen die Bürger in der Realität nicht über vollkommene Informationen, sondern das Informieren ist ein Akt, der ihnen Kosten verursacht. Diese bisher genannten Kritikpunkte sind schwerwiegend genug, um festzustellen, dass die Präferenzenthüllung per Wanderung nicht ähnlich effizient funktionieren dürfte wie die Präferenzenthüllung über den Kauf eines privaten Gutes. Trotzdem muss man attestieren, dass Wanderungsprozesse tendenziell zu Effizienzsteigerungen führen werden.

Dies ist beim nächsten Kritikpunkt nicht der Fall: Es wird nicht stets so viele Gemeinden geben, dass es mehrere Gemeinden mit identischen Güter-Steuer-Bündeln gibt, so dass bei Überfüllung der einen Gemeinde Bürger in andere, für sie gleich angemessene, Gemeinden wandern können. Es ist ebenfalls denkbar, dass die Kostenstruktur in zu dünn besiedelten Gemeinden so ungünstig ist, dass sie für eine gleiche Ausstattung an öffentlichen Gütern höhere Steuern pro Kopf erheben müssen als eine andere, zu dicht besiedelte Gemeinde. In diesem Fall würden die Bürger "falsch" wandern. Wandern Bürger aus der zu gering besiedelten Region ab, wird dies die Probleme noch verschärfen; eine Abwärtsspirale droht. Somit können individuell sinnvolle Wanderungen gesamtwirtschaftliche Effizienzeinbußen hervorrufen. Aufgrund dieser drastischen Auswirkungen wird dieses Problem in einem nachfolgenden Abschnitt näher behandelt.

Ein wichtiges Merkmal der Tiebout-Welt ist, dass jeder Besteuerung eine staatliche Leistung gegenüberstehen muss, da ansonsten Abwanderung droht. Dieser Aspekt wird später noch einmal näher beleuchtet. Ist das Steuer-Güter-Bündel einer Region zumindest für einige seiner Einwohner unbefriedigend, werden diese abwandern. Sollen untergeordnete Gebietskörperschaften Güter effizient und präferenzgerecht bereitstellen, so ist die Abwanderung aus allokativer Sicht sinnvoll. Alle Steuern sind in Tiebouts Modell ebenso hoch wie der Grenznutzen, den sie dem Bürger durch öffentliche Leistungen stiften. Insofern können sie tatsächlich als „benefit tax“ interpretiert werden. In einer solchen idealtypischen Konstellation kann der Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften tatsächlich zu einem effizienten Angebot an öffentlichen Gütern führen.¹⁴⁶

Denkbar ist ebenfalls, dass Regionen zwar eine Gegenleistung für die Besteuerung bieten, diese Gegenleistung aber nicht aus einem öffentlichen Gut (bei dem nicht exkludiert werden kann) besteht, sondern aus einem privaten Gut, das öffentlich bereitgestellt wird. Für solche Güter ist die Bereitstellung über den Markt präferenzgerechter, so dass einige Individuen vermutlich tendenziell Regionen bevorzugen dürften, in denen ausschließlich öffentliche Güter (d.h. Güter

¹⁴⁵ Vgl. Tiebout (1956), S. 422.

¹⁴⁶ Vgl. Hierzu Oates, Schwab (1991).

bei denen Nichtzahler nicht mit vertretbarem Aufwand ausgeschlossen werden können) von staatlicher Seite angeboten werden, und dorthin wandern dürften. Dies mindert langfristig die Bereitstellung von privaten Gütern durch den Staat.

Damit ein derartiger effizienter Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften stattfinden kann, sollten die Gebietskörperschaften selbst über ihre Einnahmen und Ausgaben bestimmen können. Die in Abschnitt 2.A.V angesprochenen Prinzipien (Autonomieprinzip und Kongruenzprinzip) müssen erfüllt sein.

Neben der Präferenzenthüllung gibt es noch weitere Vorteile einer Wanderung eines Bürgers in eine Region, die LÖG für ihn präferenzgerechter bereitstellt: Dadurch werden nämlich erstens die Regionen intern homogener: Bürger mit ähnlichen Präferenzen hinsichtlich LÖG und vergleichbarem Einkommen werden in derselben GKS wohnen, da sie dort ein optimales Steuer-LÖG-Bündel vorfinden.¹⁴⁷ In Tiebouts Modell werden die Präferenzen der Bürger einer GKS hinsichtlich der LÖG sogar vollkommen homogen sein, wodurch das Free-Rider-Problem gelöst ist.¹⁴⁸ Zweitens werden die Regionen untereinander heterogener. Dies vergrößert die Vorteile der Berücksichtigung lokaler Präferenzen, die in Kapitel 2.A dargestellt wurden.

3.A.II Stärkere Anreize für Politiker zu präferenzgerechten Entscheidungen

Interessensgruppen versuchen oft, Rent-Seeking dadurch zu betreiben, dass sie politische Entscheidungsträger zu ihren Gunsten beeinflussen. Sind die politischen Kompetenzen vor allem auf lokaler Ebene angelegt, so werden diese Interessensgruppen Rent-Seeking auch vor allem *lokal* betreiben. In diesem Fall geht die Begünstigung dieser Gruppen vor allem auf Kosten anderer Gruppen in derselben Region. Dann haben die Mitglieder der benachteiligten Gruppen die Möglichkeit, sich durch Abwanderung dieser Benachteiligung zu entziehen. Dadurch kann der Erfolg der Rent-Seeking-Aktivitäten gemindert werden. Dies ist umso einfacher, wenn die Individuen nur eine relativ geringe Distanz wandern müssen, um in eine GKS mit „besserer“ Politik zu gelangen. Sie werden, so möglich, in GKS abwandern, in denen ihrer Auffassung nach bessere Politik betrieben wird. Dies schmälert die Steuereinnahmen der Ursprungsregion und damit auch das Budget, das den Politikern dieser Region zur Verfügung steht. Da Politiker i.d.R. daran interessiert sind, ein möglichst großes Budget zur Verfügung zu haben, werden sie versuchen, einen solchen Budgetschwund zu verhindern. Dies kann nur dadurch gelingen, indem die Präferenzen der Abwanderungswilligen berücksichtigt werden.

Föderaler Wettbewerb gibt Politikern und Verwaltungsbeamten in den Regionen also starke Anreize, eine Politik zu betreiben, die geeignet ist, die lokale Wirtschaftskraft zu stärken. Er limitiert gleichzeitig die Fähigkeit der Regionsregierungen, ihre Steuermittel ineffizient auszugeben, kostenträchtige Marktregulierungen einzuführen, sich korrumpieren zu lassen, Monopo-

¹⁴⁷ Oates (1991) vermutet, die Nachfrage nach lokalen öffentlichen Gütern steige mit zunehmendem Einkommen. Er prognostiziert daher eine Segregation der Bevölkerung nach dem Einkommen. Siehe auch Cerniglia (2000), S. 8.

¹⁴⁸ Vgl. Wellisch (1995), S. 9.

le zu schützen oder Staatsbediensteten überhöhte Löhne zu zahlen.¹⁴⁹ Schlecht geführte Regionen verlören in einem Regionenwettbewerb schnell Kapital und mobile Arbeitskräfte an besser geführte Regionen, und somit sanken auch ihre Steuereinnahmen.

Im Wettbewerbsföderalismus sind der Ausbeutung der Steuerzahler durch den Staat Grenzen gesetzt, weil horizontal zwischen den Gebietskörperschaften Wettbewerb herrscht.¹⁵⁰ Die Regierung kann also die Steuersätze nicht beliebig erhöhen, sondern muss auf mobile Faktoren Rücksicht nehmen. Der fiskalische Wettbewerb um Steuerzahler ist aus diesem Blickwinkel effizienzsteigernd. Die Möglichkeit der – vergleichsweise einfachen – Abwanderung wirkt wie ein Regulativ, welches den staatlichen „Leviathan“ in seiner Macht einschränkt.

Damit die Bevölkerung tatsächlich durch Wegzug signalisieren kann, dass sie mit der lokalen Politik nicht einverstanden ist, ist folgende Bedingung ebenfalls relevant: Es soll in einem föderalen Staat einen gemeinsamen Markt ohne Mobilitätsbeschränkungen geben, damit Wirtschaftssubjekte bei Bedarf in eine für sie bessere Region wechseln können.

Betreiben Politiker eine sinnvolle Wirtschaftspolitik, so werden in einem föderalen Staat auch sie davon profitieren: Da marktstärkende LÖG die Steuereinnahmen erhöhen, lockern sie die Budgetrestriktion der Regierung und schaffen so den regierenden Politikern direkten Nutzen. Dieser Effekt ist durch Rent-Seeking nicht zu erreichen. Aus diesem Zusammenhang wird auch deutlich: Je größer der Anteil an Steuereinnahmen ist, der in der Region verbleibt, desto geringer ist der Anreiz, das Regionsbudget für Rent-Seeking-Aktivitäten zu verausgaben, und desto höher ist der Anreiz, wirtschaftsstärkende LÖG bereitzustellen. Jegliche Art von Steuerharmomisierung oder gar eine Zentralisierung der Kompetenzen wäre aus dieser Sicht kontraproduktiv, da dem Staat die ausbeuterische Tätigkeit erleichtert würde.¹⁵¹ Dieser Aspekt wird noch dadurch verstärkt, dass ein Transfersystem oft mit sich bringt, dass die Zentralregierung die politische Handlungsfreiheit der Regionen einschränkt. Dies versetzt Regionsregierungen in die komfortable Lage, schlechte Resultate ihrer Politik, welche durch Korruption und Rent-Seeking entstehen, mit der vorgeschobenen Rechtfertigung abtun zu können, diese resultierten aus den Auflagen der Zentralregierung.

3.A.III Erhöhte Informationsanreize der Bürger

Es wurde bereits dargelegt, dass ein Bürger bei gleich hohen Bemühungen um Information über politische Prozesse oder um eine Partizipation an diesen Prozessen um so mehr Nutzen daraus ziehen wird, je stärker er durch seine Aktivitäten die politischen Entscheidungen beeinflussen kann. Dies wird auf lokaler Ebene in der Regel leichter sein, da der Anteil des Einzelnen an der Gesamtheit der Wähler bzw. der politisch Engagierten dort höher ist als auf nationaler Ebene. Das Interesse der Bürger, sich politisch zu engagieren, sollte also aus Nutzenüberlegungen auf lokaler Ebene höher liegen. Man kann mit gewissem Recht formulieren, dass die politische Aktivität eines Bürgers positive externe Effekte für weitere Bürger mit sich bringt. Steigert der

¹⁴⁹ Vgl. Fisman, Gatti (2002) und Arikian (2004) sowie Qian, Weingast (1997).

¹⁵⁰ Vgl. Buchanan (1995).

¹⁵¹ Vgl. Brennan, Buchanan (1980).

Bürger durch seine Bemühungen, sich zu informieren und sein Wissen sinnvoll in den politischen Prozess einzubringen, die Qualität der politischen Entscheidungen, so ziehen viele Leute daraus einen Vorteil. Die Existenz dieser Externalität bringt mit sich, dass es einen Anreiz zum Trittbrettfahren gibt: Individuen werden hoffen, dass andere Bürger die genannten Anstrengungen auf sich nehmen, um von diesen Bemühungen zu profitieren.

Die Möglichkeit der Abwanderung ändert diese Konstellation zumindest im Bereich der Information über politische Verhältnisse: Das politisch-ökonomische Wissen wird nämlich persönlich nutzbar, wenn es sich um Wissen über die Verhältnisse in der eigenen und in benachbarten GKS handelt. In diesem Fall kann sich ein Bürger mit Hilfe seines Wissens um die Stärken und Schwächen der verschiedenen GKS die für ihn vorteilhafteste GKS aussuchen, um sich dort anzusiedeln. Das Wissen um politische und ökonomische Verhältnisse wird also durch die dezentrale Bereitstellung von LÖG zumindest tendenziell zu einem privaten, für den eigenen Vorteil nutzbaren Gut.¹⁵²

3.B Steuerexport

Wird die Steuerlast einer Gebietskörperschaft auch von Individuen getragen, die von dem aus dem Steuerertrag bereitgestellten Gut nicht profitieren, und siedeln diese Individuen außerhalb dieser Gebietskörperschaft (im Folgenden daher Outsider genannt), so spricht die Literatur von Steuerexport. Es handelt sich dabei um direkte negative horizontale fiskalische Externalitäten, die bei einer dezentralisierten und damit räumlich fragmentierten Bereitstellung leicht vorkommen. In diesem Fall, so die Literatur, werde die steuererhebende GKS die Grenzkosten der Besteuerung der Outsider nicht berücksichtigen, sie werde somit die gesamtwirtschaftlichen Grenzkosten der Besteuerung unterschätzen und folglich einen höheren Steuersatz wählen, als es aus gesamtwirtschaftlicher Sicht optimal wäre. Es komme zu ineffizient hohen Staatsausgaben.¹⁵³ Das Problem des Steuerexports ist spiegelbildlich zu dem der Spillover-Effekte zu sehen: Profitieren bei Spillover-Effekten Regionsfremde von Gütern, die die Region bereitstellt, ohne dass sie dafür zahlen müssen, ist es beim Steuerexport genau umgekehrt: Regionsfremde zahlen Steuern in der Region, aber haben keinen Nutzen von den dort bereitgestellten Gütern.

Steuerexport kann z.B. bei der Besteuerung von Unternehmensgewinnen auftreten.¹⁵⁴ An diesem Beispiel soll das Wesen des Steuerexports näher erläutert werden. Befindet sich ein Teil der in einer Region ansässigen Unternehmen im Besitz von Outsidern, so werden diese Outsider nicht über die Art und Höhe der Steuern abstimmen können, die in der Region erhoben werden. Beschließen die Einwohner der Region (im Folgenden auch Insider genannt) die Erhebung von Unternehmenssteuern, z.B. auf den Gewerbeertrag, so müssen die Outsider Steuern entrichten. Den Ertrag dieser Steuern kann die Region aufgrund des Non-Affektationsprinzips

¹⁵² Vgl. Eichenberger (2000), S. 107 – 117.

¹⁵³ Vgl. zum Thema z.B. Brümmerhoff (2007), S. 630, Gordon (1983), S. 580. Huizinga, Nielsen (1997) und Dahlby, Wilson (1996) bieten formalmathematische Darstellungen des Problems.

¹⁵⁴ Andere Möglichkeiten für Steuerexport ergeben sich bei der Besteuerung von Mieteinkünften durch eine Region, wenn nicht alle Besitzer des Wohnraums auch in dieser Region wohnen. Vgl. hierzu Wellisch (2000), S. 19. Ein weiteres Beispiel für Steuerexport ist eine Steuer für Touristen, denn diese ist von allen Touristen zu entrichten, die in einer Region Urlaub machen, unabhängig von ihrem Wohnsitz. Vgl. hierzu Wellisch (1995), S. 6.

frei nach ihren Vorstellungen verwenden. Damit ist ein Element des Kongruenzprinzips nicht erfüllt, denn die Outsider sind zwar von der Entscheidung über Bereitstellung und Finanzierung eines öffentlichen Gutes betroffen, können aber die politischen Vertreter der Region, die diese Entscheidung fällen, nicht kontrollieren.¹⁵⁵

Die Region *kann* also mit diesem Steuerertrag Güter finanzieren, deren Nutzen den Outsidern nicht zugute kommt. *Tut* sie dies, so wird das zweite Element des Kongruenzprinzips, das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, nach dem die Kreise der Nutzenempfänger und der Zahler übereinstimmen sollen, ebenfalls verletzt. Unter diesen Bedingungen wird es kaum zu einer effizienten Mittelverwendung kommen. Zu diskutieren ist, ob eine Region sich tatsächlich ausbeuterisch gegenüber den Outsidern verhalten wird. Dabei sind zwei Aspekte zu betrachten.

- Vermutlich werden nicht ausschließlich Outsider, sondern auch Insider den in der Region besteuerten Tatbestand erfüllen, d.h. Unternehmen besitzen. Es lassen sich also drei Gruppen unterscheiden: Outsider, Insider-Unternehmer und Insider-Nichtunternehmer. Wird der Ertrag aus der Unternehmensbesteuerung für die Bereitstellung von Gütern eingesetzt, die ausschließlich den Insidern Nutzen bringen, so werden die Outsider zwar am meisten geschädigt, doch auch die Insider-Unternehmer nehmen im Vergleich zu den Insider-Nichtunternehmern Nutzeneinbußen hin. Es ist fraglich, inwieweit die Insider-Unternehmer dazu bereit sind. Ist die Zahl der Insider-Unternehmer groß genug, dann ist durchaus denkbar, dass sie sich im politischen Prozess insofern durchsetzen, dass der Steuerertrag aus der Unternehmensbesteuerung für Zwecke eingesetzt wird, die den Unternehmen nutzen – und damit auch den Outsidern. Dann kann man nicht mehr von einem negativ zu bewertenden Steuerexport sprechen; das Problem, dass die Outsider die politischen Vertreter der Region nicht kontrollieren können, bleibt allerdings bestehen. Findet die Region allerdings eine Möglichkeit, die Gruppe der Insider-Unternehmer für ihre Steuerzahlung zu entschädigen, ohne diese Entschädigung den Outsidern zukommen zu lassen, ist die treffsichere Ausbeutung der Outsider möglich.

A priori ist also nicht eindeutig, ob die Region ihre Möglichkeit zur Ausbeutung der Outsider tatsächlich wahrnimmt.¹⁵⁶

- Bei Steuerexport handelt sich um eine Form von Umverteilung. Die Besonderheit des Steuerexportes ist, dass es sich um Umverteilung über Regionsgrenzen hinweg handelt: Die Outsider zahlen Steuern, die den Insidern zugute kommen. Fraglich ist, inwiefern eine derartige Umverteilung dauerhaft möglich ist. Wie bereits in der Darstellung des Tiebout-Mechanismus gesehen, werden Individuen aus einer Region abwandern, wenn das dort angebotene Steuer-Güter-Bündel für sie unbefriedigend ist. Bei dezentraler Bereitstellung besteht die Möglichkeit zur Abwanderung, welche das Umverteilungspotential mindert ein. Ähnlich wie sich die Einwohner einer Region von ihnen nicht genehmer Umverteilung befreien können, indem sie die Region wechseln, können auch Outsider, die unter Steuerexport leiden, ihre Benachteiligung vermeiden, indem sie den besteuerten Tatbestand (z.B. das Unternehmen) in eine Region verlegen, in der sie ein besseres Steuer-Güter-Bündel er-

¹⁵⁵ Zum Kongruenzprinzip vgl. Grossekketter (2006), S. 17.

¹⁵⁶ Dies gilt auch für andere steuerbare Tatbestände wie das Wohnungseigentum, solange der Tatbestand auch Insider betrifft.

halten.¹⁵⁷ Werden die von der Besteuerung betroffenen (im Beispiel die Insider-Unternehmer) nicht gesondert kompensiert, werden sie dieselben Anreize zum Umzug haben wie die Outsider.

Diese Flucht aus der Umverteilung funktioniert am besten bei einer vollkommenen Mobilität der besteuerten Tatbestände. Diese ist in der Realität nicht gegeben, denn die Verlagerung eines Betriebs oder der Verkauf einer Wohnung sind zeitraubende und *ceteris paribus* kostenträchtige Aktivitäten. Insofern ist die Möglichkeit der Abwanderung keine vollständige Garantie gegen eine Ausbeutung der Outsider, sondern nur ein Schutz davor, dass diese Ausbeutung allzu stark ausfällt.

Die beiden betrachteten Aspekte legen nahe, dass Steuerexport nur in einem beschränkten Maße stattfinden wird. Doch auch ein derartiges Maß an Steuerexport verzerrt die Anreize, zudem besteht in jedem Falle das Problem, dass das Prinzip der ungeteilten demokratischen Nutzen-Kosten-Verantwortung nicht beachtet wird. Um das Problem des Steuerexports zu lindern, sind drei Wege denkbar.

- Erstens könnte man die Kompetenzen zur Bereitstellung von Gütern und Steuererhebung auf eine höhere staatliche Ebene verlagern, welche Insider und Outsider umschließt, wobei zu fragen ist, ob dabei nicht Outsider bestehen bleiben. Nachteil: die Vorteile dezentraler Bereitstellung gehen verloren.
- Zweitens könnte man Zuweisungen festlegen, die die Insider-Gebietskörperschaft an die Gebietskörperschaften, in denen die Outsider wohnen, zahlen muss.¹⁵⁸ Hier besteht ein erhebliches Informationsproblem, denn wie soll die Höhe dieser Zuweisungen treffsicher festgelegt werden? Dazu bräuchte man Informationen darüber, in welchem Maße die Steuerzahlung der Outsider in einer Region den Outsidern zugute kommt. Derartige Informationen sind sehr schwer zu ermitteln.
- Drittens könnte man die Steuerzahlung an ein Stimmrecht koppeln. Dies schlägt z.B. Eichenberger vor: „(...) Pendler sollten ein partielles Stimmrecht erhalten, das ihrem finanziellen Beitrag entspricht“.¹⁵⁹ Durch eine solche Lösung könnte man zumindest grundsätzlich das Prinzip der ungeteilten demokratischen Nutzen-Kosten-Verantwortung wahren. Zu bestimmen wäre, woran sich die Höhe des Stimmrechts im konkreten Fall, z.B. der Unternehmensbesteuerung oder der Besteuerung von Wohnraum, bemessen könnte. Diese Frage wird in Kapitel 6 noch einmal aufgegriffen.

¹⁵⁷ Auch bei anderen Arten von Steuerexport ist dies möglich: Outsider könnten ihre Wohnungen verkaufen und woanders Wohnraum erwerben usw.

¹⁵⁸ Vgl. Zimmermann/ Henke (2005), S. 196.

¹⁵⁹ Eichenberger (2002), S. 9.

3.C Wachsende Unterauslastung einer Region aufgrund ihrer geringen Siedlungsdichte

Die Entleerung einer Region bewirkt ein ähnliches Problem wie das in Abschnitt 2.D dargestellte: Skaleneffekte werden nicht ausgenutzt, und die Bereitstellung öffentlicher Güter erfolgt teurer, als wenn diese Skaleneffekte erzielt werden könnten. In diesem Abschnitt wird – im Gegensatz zur obigen Analyse – eine Situation untersucht, in der keine gemeinsame Bereitstellung mit anderen Regionen durchgeführt wird, z.B. weil dies aufgrund der Natur des spezifischen LÖG oder einer zu großen Fläche der Regionen nicht sinnvoll ist.

3.C.I Fiskalische externe Effekte aufgrund sinkender Durchschnittskosten der Bereitstellung

Pekuniäre externe Effekte wirken über das Preissystem zwischen den Wirtschaftssubjekten. Im Gegensatz zu technologischen externen Effekten handelt es sich bei ihnen nicht um einen Lenkungsdefekt: Die Wirkung erfolgt nicht am Markt vorbei, und so ist z.B. eine Preissteigerung aufgrund der größer gewordenen Nachfrage aus ökonomischer Sicht sinnvoll. Es ist eines der wichtigsten Merkmale einer Marktwirtschaft, pekuniäre externe Effekte grundsätzlich zu dulden, um ihre Lenkungsleistung zu erhalten.¹⁶⁰

Ein Sonderfall liegt vor, wenn aufgrund eines zusätzlichen Nachfragers für ein Gut der Preis dieses Gutes nicht steigt, sondern sinkt. Dies tritt dann ein, wenn es sich um ein Gut handelt, das unter sinkenden Durchschnittskosten produziert wird.¹⁶¹ Der zusätzliche Nachfrager erlaubt die Ausdehnung der Produktion auf ein Niveau, auf dem das Gut zu günstigeren Durchschnittskosten produziert werden kann. Welche Auswirkungen hat dies nun auf den Preis des Gutes?

Da bei sinkenden Durchschnittskosten die Grenzkosten unter den Durchschnittskosten liegen, würde ein Anbieter, der zu Grenzkostenpreisen sein Gut verkauft, Verluste machen. Daher sei im Folgenden angenommen, dass der Anbieter Preise nimmt, die den Durchschnittskosten entsprechen.¹⁶² Für die bisherigen Nachfrager senkt demnach die zusätzliche Nachfrage die Preise, die sie für das Gut entrichten müssen; der neue Nachfrager verursacht damit positive pekuniäre externe Effekte.¹⁶³ Eine Internalisierung dieser Externalitäten wirkt effizienzsteigernd, da sie zusätzliche Nachfrager anlockt und die Durchschnittskosten der Bereitstellung tendenziell senkt.

¹⁶⁰ Zu pekuniären externen Effekten im Allgemeinen siehe Grosseckttler (2007), S. 592.

¹⁶¹ Durchschnittskosten werden im Folgenden auch als „durchschnittliche Totalkosten“ (DTK) bezeichnet. Grenzkosten werden teilweise als „GK“ abgekürzt. Sinkende Durchschnittskosten beruhen darauf, dass bei der Bereitstellung des Gutes einer oder mehrere der folgenden Faktoren auftreten: Mindesteinsatzmengen bei bestimmten Produktionsfaktoren, Zwei-Drittel-Regel, Harmonisierung von Leistungsquerschnitten, Lernkurveneffekte oder stochastische Größensparnisse. Vgl. Fritsch, Wein, Ewers (2007), S. 187 – 188.

¹⁶² Von der – in vielen Fällen nicht abwegigen – Möglichkeit, dass es sich um einen monopolistischen Anbieter handelt, der den Preis ertragsmaximierend setzt, sei hier abgesehen.

¹⁶³ Es handelt sich genau gesagt um externe Effekte in Viners Definition. Vgl. van Suntum (1981a), S. 83.

Diese Art von externen Effekten kann dann relevant für die regionale Allokation sein, wenn die öffentliche Infrastruktur einer Region unterausgelastet ist und der Zuzug von zusätzlichen Wirtschaftssubjekten eine bessere Auslastung dieser Infrastruktur und damit niedrigere Durchschnittskosten und möglicherweise Preissenkungen für die bisherigen Anwohner mit sich bringt.¹⁶⁴

Existieren positive pekuniäre Externalitäten der Ausweitung der Nachfrage nach öffentlich bereitgestellten Gütern, so soll im Folgenden gezeigt werden, dass sich ohne eine (teilweise) Internalisierung dieser externen Effekte gesamtwirtschaftlich suboptimale Entwicklungen ergeben können. Bei ihrer (teilweisen) Internalisierung hingegen können der Gebietskörperschaft (und damit den in ihr wohnenden Bürgern) Einsparungen entstehen. Da diese Externalitäten aufgrund einer zu geringen Siedlungsdichte auftreten, sollen pekuniäre Externalitäten, die im öffentlichen Sektor aufgrund zu dünner Besiedelung entstehen, im Folgenden kurz als „Dichte-Externalitäten“ bezeichnet werden.

3.C.II Die optimale Siedlungsdichte

In diesem Abschnitt wird davon ausgegangen, dass die finanzielle Ausstattung von Gebietskörperschaften allein aus Steuerzahlungen der dort ansässigen Wirtschaftssubjekte (also nach dem so genannten Derivationsprinzip) finanziert wird.¹⁶⁵ Im Sinne regionaler Effizienz ist es erwünscht, dass sich Wirtschaftssubjekte tendenziell dort niederlassen, wo ihre Versorgung mit öffentlichen Gütern möglichst preiswert erfolgen kann.

Zwei Regionen A und B seien aus Sicht eines Wirtschaftssubjektes, das sich in einer dieser Regionen niederlassen will, vollkommen identisch. Insbesondere sei die Höhe der garantierten Ausstattung jedes Einwohners mit öffentlich bereitgestellten Gütern dieselbe.¹⁶⁶ Der einzige Unterschied sei, dass in Region B die Durchschnittskosten der Bereitstellung öffentlicher Güter niedriger sind als in Region A. Dann werden die Kosten, die jeder Bürger (durch Steuerzahlungen) für diese Güter tragen muss, in Region B niedriger sein als in Region A. Aus Sicht eines einzelnen Individuums ist die Region B daher attraktiver als die Region A, und es werden

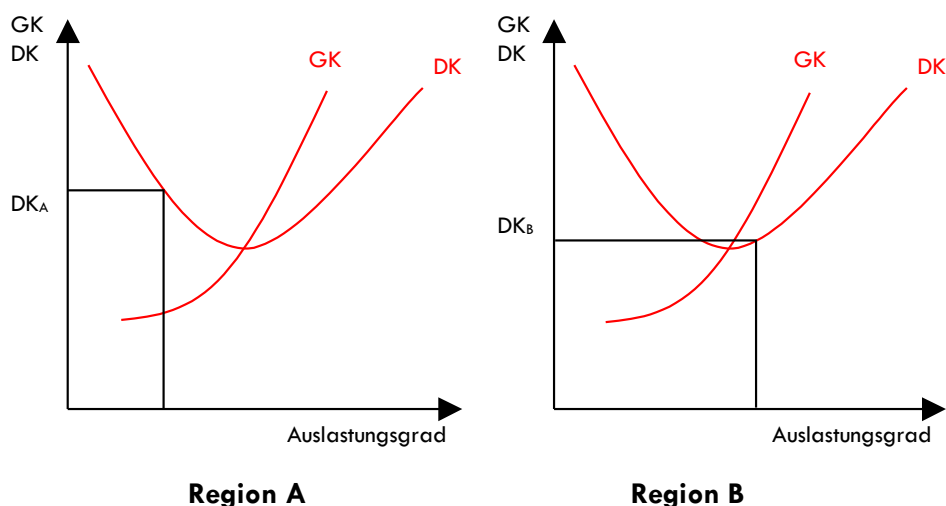
¹⁶⁴ Tatsächlich sind solche positiven pekuniären Externalitäten bei öffentlich bereitgestellten Gütern in wesentlich stärkerem Maße vorzufinden als bei privaten Unternehmen. Grund dafür dürfte sein, dass aus sinkenden Durchschnittskosten der Produktion häufig eine natürliche Monopolstellung entsteht. Vgl. van Suntum (1981a), S. 90 sowie Fritsch, Wein, Ewers (2007), S.193. Um solch ein natürliches Monopol dazu zu bringen, sich möglichst wohlfahrtsoptimal zu verhalten, muss es entweder von staatlicher Seite reguliert werden, oder es kann sich in staatlicher Hand befinden, so dass der Staat ohnehin das Recht zur Preissetzung hat. Daher sind Unternehmen solcher Branchen, in denen sinkende Durchschnittskosten der Produktion vorliegen, häufig staatliches Eigentum. Ob dann von staatlicher Seite auch wohlfahrtsoptimale Preise genommen werden, ist nicht gewährleistet, da Monopolgewinne in diesem Fall den finanziellen Spielraum des Staats erhöhen. Vergleiche hierzu Fritsch, Wein, Ewers (2007), S.231.

¹⁶⁵ Die Grundaussage, die am Ende der Analyse steht, gilt ebenfalls unter der Annahme des Prinzips der fiskalischen Gleichheit, welches besagt, dass alle Gebietskörperschaften in einem Staat für jeden ihrer Einwohner eine gleich hohe Steuerausstattung erhalten. Bei fiskalischer Gleichheit wird die Ausstattung einer Region mit Finanzkraft durch die Anzahl der in ihr lebenden Bürger und der Zuweisung pro Bürger bestimmt. Im Gegensatz zum Derivationsprinzip erhält die Region hier quasi „automatisch“ Finanzkraft pro Bürger und braucht diese nicht von den in ihr wohnenden Bürgern durch Steuern zu erheben

¹⁶⁶ Vergleiche zum Begriff des „garantierten Ausstattungsstandards“ Grosseckler (2007), Seite 580.

sich aufgrund dessen tendenziell mehr Wirtschaftssubjekte in B niederlassen. Die *Durchschnittskosten* sind hier also der ausschlaggebende Grund für die Standortwahl.¹⁶⁷

Abbildung 11: Zwei identische Regionen mit unterschiedlicher Auslastung



Quelle: Eigene Darstellung.

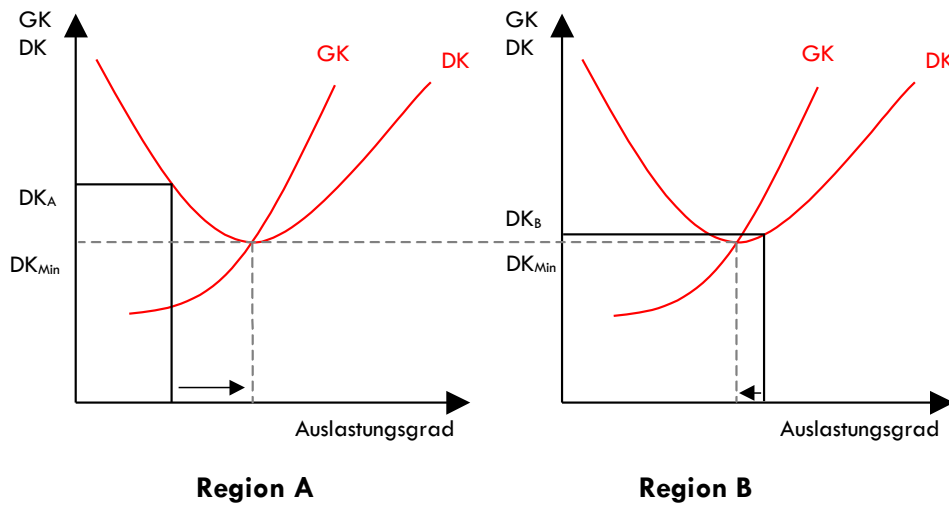
Dieser Automatismus bringt Ergebnisse hervor, die nur aus einzelwirtschaftlicher Sicht effizient sind. Aus einer gesamtwirtschaftlichen und dynamischen Sicht müssen auch die Auswirkungen, die eine Ansiedlung mit sich bringt, berücksichtigt werden. Dies soll durch zwei Beispiele verdeutlicht werden.

Beispiel 1: Es gebe wieder die beiden Regionen A und B. Die garantierte Ausstattung jedes Einwohners mit öffentlich bereitgestellten Gütern sowie die *Kostenverläufe* der Nutzung öffentlicher Güter in den beiden Regionen seien *genau gleich*, die Region B sei jedoch dichter bevölkert als die Region A (Siehe Abbildung 11). Dann ist es möglich, dass in B die Durchschnittskosten der Bereitstellung niedriger liegen als in A, während die Bereitstellungsmenge in B bereits über den kostenminimalen Punkt (an dem die Grenzkosten gleich den Durchschnittskosten sind) hinaus ist, in A jedoch nicht.

Siedelt sich nun ein zusätzliches Wirtschaftssubjekt in Region A an, so senkt es dadurch die Durchschnittskosten der Bereitstellung für die bisherigen Bewohner von A. Es verursacht also (analog zum in oben genannten Beispiel einer Nachfragesteigerung) positive pekuniäre externe Effekte. Entscheidet sich das Wirtschaftssubjekt für die Region B als Standort, so steigert es dadurch die Durchschnittskosten der Bereitstellung für die bisherigen Bewohner von B und verursacht somit negative pekuniäre externe Effekte.

¹⁶⁷ Siehe hierzu van Suntum (1981a), S. 112.

Abbildung 12: Erreichen der Durchschnittskostenminima



Quelle: Eigene Darstellung.

Gesetzt, die bestehenden Kostenkurven seien unveränderlich, so liegt das gesamtwirtschaftliche Optimum der Besiedelung zweier identisch beschaffener Regionen darin, dass sich jede Region hinsichtlich der Bereitstellung öffentlicher Güter im Kostenminimum befindet. Dies ist in Abbildung 12 dargestellt. Dazu müsste im dargestellten Beispiel die Einwohnerzahl von B sinken und die von A steigen. Sieht man von Einwanderern von außen ab, müssten also Migrationen von B nach A stattfinden.¹⁶⁸ Geschieht dies, so sinken in beiden Regionen die Durchschnittskosten der Bereitstellung.

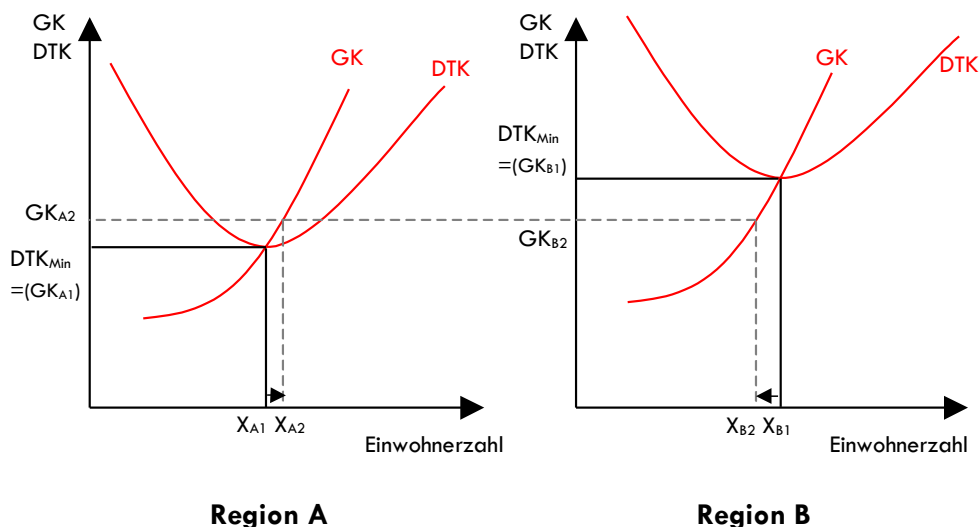
Beispiel 2: Wie lässt sich das gesamtwirtschaftliche Optimum bestimmen, wenn es sich um zwei Regionen mit gleich hoher Bereitstellung an öffentlichen Gütern, aber mit *unterschiedlichen Kostenverläufen* handelt. Angenommen, beide Regionen befinden sich in ihrem jeweiligen Durchschnittskostenminimum (in dem gilt: $DTK = GK$). In Region A liege dieses Minimum jedoch niedriger als in Region B (zum Beispiel, weil in A günstigere natürliche Voraussetzungen zur Bereitstellung dieser Güter herrschen). Dann verursacht ein Individuum, welches aus Region B in die Region A wandert, in der Region A einen Zuwachs der Totalkosten in Höhe der Grenzkosten (in x_A), in der Region B eine Abnahme der Totalkosten um die Höhe der Grenzkosten (in x_B). Da die Grenzkosten in B höher liegen als in A, ist das Resultat der Wanderung eine gesamtwirtschaftliche Kostensenkung: Die Steigerung der Totalkosten in Region A, die durch die Wanderung verursacht wird, ist weniger stark als die Senkung der Totalkosten in Region B. Die *Summe der Totalkosten der Bereitstellung sinkt* also, der neue Zustand ist effizienter als der alte (Siehe Abbildung 13).

Hieraus ist zu erkennen: Das gesamtwirtschaftliche Optimalitätskriterium besteht nicht darin, dass in jeder Region das jeweilige Durchschnittskostenminimum erreicht wird, sondern darin,

¹⁶⁸ Zudem müsste die gesamte Einwohnerzahl so bemessen sein, dass sich tatsächlich beide Minima erreichen lassen.

dass die Höhe der Grenzkosten in den verschiedenen Regionen übereinstimmt ($GK_{A2}=GK_{B2}$). Dann sind die gesamtwirtschaftlichen Totalkosten der Bereitstellung minimal.¹⁶⁹

Abbildung 13: Ausgleich der Grenzkosten



Quelle: Eigene Darstellung.

Wie bereits zu Anfang dieses Abschnitts gesehen, führt die Maximierung des individuellen Nutzens, den Individuen aus ihrer Standortentscheidung ziehen, nicht zu diesem gesamtwirtschaftlich optimalen Ziel. Ohne eine Internalisierung externer Effekte sind für die Individuen die *Durchschnittskosten* der Erstellung öffentlicher Güter bei der Standortwahl entscheidend. Dies jedoch steht einem Erreichen des Optimums entgegen, denn es steigert die Differenz der Höhe der Grenzkosten der Bereitstellung: GK_A sinkt noch weiter, während GK_B steigt.

Es ist sehr gut möglich, dass die Durchschnittskosten in A auch nach einem Wanderungsschub von B nach A weiterhin niedriger sind als die DTK in B, und dass deshalb immer noch ein Anreiz zur Migration von B nach A besteht. In ungünstigen Fällen kann dies sogar dazu führen, dass eine Region annähernd entleert wird.¹⁷⁰ Häufig werden dies die dünner besiedelten Regionen sein, so dass das Problem im ländlichen Raum besonders groß ist.¹⁷¹

Aufgrund von unterschiedlichen Durchschnittskosten der Bereitstellung öffentlicher Güter in verschiedenen Regionen können sich also Wanderungen von einer Region in die andere ergeben, die die Wohlfahrt in beiden Regionen mindern. Der Grund für die unterschiedlichen Durchschnittskosten muss dabei nicht unbedingt ein Effizienzunterschied sein: Selbst bei identischen Kostenverläufen in den Regionen kann dieses Phänomen auftreten.

¹⁶⁹ Der zunächst dargestellte Fall der Regionen mit identischen Kostenverläufen ist also ein Sonderfall, bei dem sowohl das Optimalitätskriterium $GK_A = GK_B$ gilt, als auch die Grenzkosten in den Regionen jeweils den Durchschnittskosten entsprechen. Er wurde aus Gründen der Anschaulichkeit zuerst angeführt.

¹⁷⁰ Vergleiche van Suntum (1981a), S. 115.

3.C.III Ansätze zur Lösung des Problems

In diesem Abschnitt sollen Maßnahmen vorgestellt werden, die eine „zu gering“ besiedelte Region mit relativ hohen Durchschnittskosten ergreifen kann, um ihre Entleerung zu verhindern. Dabei wird von der Annahme ausgegangen, dass die Fixkosten der bereitgestellten Güter tatsächlich nicht gesenkt werden können.

Wie in Abschnitt 3.C.II dargestellt wurde, ist der Grund für die wohlfahrtsmindernden Wanderungen, dass sich ein potentieller Neuansiedler an den *Durchschnittskosten* der Bereitstellung orientiert. Würde er sich stattdessen exakt an den *Grenzkosten* orientieren, die er durch seine Ansiedlung in einer Region verursacht, wäre eine effiziente Allokation gesichert. Somit ist klar, dass Neuansiedler aus gesamtwirtschaftlicher Sicht mit Grenzkostenpreisen belastet werden sollten. Geschieht dies und liegen die Grenzkosten unter den Durchschnittskosten, so muss das Defizit, das sich aus der Bereitstellung der Güter (für die Gruppe der Neuansiedler) zu Grenzkostenpreisen ergeben, von anderen Personen oder von einer Institution getragen werden. Im Folgenden wird untersucht, ob es aus der Sicht einer Region sinnvoll ist, die Finanzierung dieser Defizite zu übernehmen und potentielle Neuansiedler so zu behandeln wie oben dargestellt.

Ein Neuansiedler verursacht den bisherigen Bewohnern der Region positive fiskalische Externalitäten in bestimmter Höhe. Wird ihm ein (von den Regionsbewohnern finanzierter) Ansiedlungsanreiz gewährt, so

- bleibt der Nettonutzen der Gesamtheit der bisherigen Regionsbewohner gleich, wenn der Ansiedlungsanreiz dem positiven externen Effekt der Ansiedlung entspricht
- erleiden die bisherigen Regionsbewohner einen Nettonutzenverlust, wenn die Anreizzahlung größer ist als der positive externe Effekt der Ansiedlung
- erhalten die bisherigen Regionsbewohner einen positiven Nettonutzen, wenn die Anreizzahlung niedriger ist als der positive externe Effekt der Ansiedlung.

Wie verhält sich nun die Höhe der externen Effekte zum Subventionsbetrag, der nötig ist, um die Gruppe der Neuansiedler nur mit den Grenzkosten ihrer Ansiedlung zu belasten? Für einen Zuwanderer, der die Auslastung einer Region und damit auch die Höhe der Grenz- und Durchschnittskosten marginal verändert, gilt: Die marginale Änderung der Durchschnittskosten (also die Steigung der Durchschnittskostenkurve) multipliziert mit der Nachfragemenge ist gleich der Differenz zwischen durchschnittlichen Totalkosten und Grenzkosten in diesem Punkt:¹⁷²

¹⁷¹ Vergleiche van Suntum (1981a), S. 81.

¹⁷² In folgendem Beweis der obigen Gleichung steht FK für Fixkosten, TK für Totalkosten und VK für variable Kosten:

$$\begin{aligned} \frac{dDTK(x)}{dx} \cdot x &= \frac{d\left(\frac{FK}{x} + \frac{VK(x)}{x}\right)}{dx} \cdot x = \left[\frac{\frac{dFK}{dx} \cdot x - FK \cdot \frac{dx}{dx}}{x^2} + \frac{\frac{dVK(x)}{dx} \cdot x - VK(x) \cdot \frac{dx}{dx}}{x^2} \right] \cdot x \\ &= \frac{0 \cdot x - FK + GK(x) \cdot x - VK(x)}{x^2} \cdot x = \frac{GK(x) \cdot x - TK(x)}{x} = GK(x) - DTK(x), \quad q.e.d. \end{aligned}$$

$$\frac{dDTK(x)}{dx} \times x = GK(x) - DTK(x)$$

Der erste Term (die marginale Änderung der Durchschnittskosten multipliziert mit der existierenden Nachfragemenge) ist gleichbedeutend mit dem Betrag der pekuniären externen Effekte, die durch die Neuansiedlung verursacht werden. Ist der Term negativ, so handelt es sich um positive Externalitäten, denn dies bedeutet, dass die Durchschnittskosten für die bisherigen Nachfrager sinken.

Wird einem Neuansiedler, der normalerweise (wie alle in der Region Siedelnden) die durchschnittlichen Totalkosten (DTK) der öffentlichen Güter tragen müsste, der Absolutbetrag der von ihm verursachten externen Effekte, $DTK(x) - GK(x)$, gutgeschrieben, so trägt er die Grenzkosten seiner Ansiedlung:

$$DTK(x) - (DTK(x) - GK(x)) = GK(x).$$

Eine vollständige Internalisierung der pekuniären Externalitäten führt also zur Grenzkostenbe-
preisung von Neuansiedlern. Umgekehrt bedeutet dies: Sollen die positiven pekuniären Exter-
nalitäten einer Neuansiedlung vollständig internalisiert werden, so dürfen die Neuansiedler nur
mit den Grenzkosten ihrer Ansiedlung belastet werden. Die Region ist in diesem Fall hinsicht-
lich der Neuansiedlung indifferent. Vorteile für die Region ergeben sich dann, wenn ein Neu-
ansiedler stärker als mit den durch ihn verursachten Grenzkosten belastet wird. Wie dies mög-
lich ist, wird im Folgenden dargestellt. Dabei ist zu beachten, dass der Staat unterschiedliche
Gütertypen bereitstellt, was Auswirkungen auf die ideale Form der Internalisierung haben kann.
Relevant für den Fall positiver fiskalischer Externalitäten sind drei Arten öffentlich angebotener
Güter, die in den folgenden Abschnitten diskutiert werden sollen:

Die erste relevante Art öffentlich angebotener Güter ist die, bei der Exklusion von Nichtzahlern
nicht betrieben wird (unabhängig davon, ob dies möglich ist) und bei der Subadditivitäten vor-
liegen, so dass der Rivalitätsgrad zwischen null und eins liegt. Diese Güter werden allein aus
Steuereinnahmen finanziert. Ein Beispiel hierfür ist ein nicht vollkommen staufreies, aber auch
nicht total überlastetes städtisches Straßennetz. Diese Art Güter wird in Abschnitt 3.C.III.1
betrachtet.

Die zweite relevante Art öffentlich angebotener Güter ist die, bei der die Exklusion von Nich-
tzahlern nicht betrieben wird (unabhängig davon, ob dies möglich ist) und bei der der Rivali-
tätsgrad bei 0 liegt. Ein Beispiel dafür ist ein vom Staat finanzierter Fernsehsender, der allein
durch Steuereinnahmen finanziert wird. Diese Art Güter wird in Abschnitt 3.C.III.2 betrachtet.

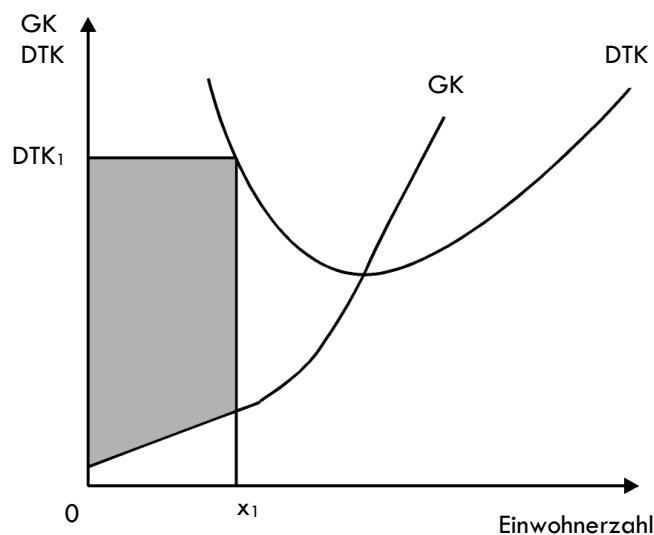
Die dritte betrachtete Art von öffentlich angebotenen Gütern ist die, bei der die Exklusion von
Nichtzahlern betrieben wird und bei der Subadditivitäten vorliegen, so dass der Rivalitätsgrad
zwischen 0 und eins liegt. Solche Güter können beispielsweise der öffentliche Personennahver-
kehr, die Müllentsorgung, staatlich betriebene Theater etc. sein. Staatlich bereitgestellte Güter
dieses Typs werden in der Regel über Gebühren finanziert, die an den einzelnen Nutzungsakt
gekoppelt sind. Da diese bei sinkenden Durchschnittskosten die Gesamtkosten nicht decken,
werden die restlichen Kosten über Steuern oder Zwangsbeiträge finanziert. Diese Art Güter
wird in Abschnitt 3.C.III.3 betrachtet.

3.C.III.1 Internalisierung bei Gütern ohne Exklusion und mit (partieller) Rivalität der Nutzung

Zunächst sollen solche öffentlich angebotenen Güter untersucht werden, bei denen Nichtzahler nicht exkludiert werden. Die Tatsache, dass nicht exkludiert wird, bringt mit sich, dass die Güter nicht durch Gebühren oder Beiträge, sondern aus Steuermitteln finanziert werden. Deshalb sind hier nicht die Kosten pro Mengeneinheit die relevante Größe, denn die Mengeneinheiten werden hier nicht bepreist, sondern die Kosten, die der Region pro Kopf entstehen und daher durch Steuereinnahmen finanziert werden müssen.¹⁷³ Dabei soll die garantierte Ausstattung jedes Einwohners mit öffentlich bereitgestellten Gütern konstant gehalten werden, also bei Variationen der Einwohnerzahl nicht schwanken. Weiterhin liegen bei dieser Güterart im hier relevanten Bereich Subadditivitäten in der Form vor, dass die Grenzkosten der Bereitstellung steigen und die Durchschnittskosten sinken.

Angenommen, in einer Situation mit sinkenden Durchschnittskosten der Ansiedlung würden ab einem bestimmten Zeitpunkt jedem zusätzlichen Ansiedler allein die durch seine Ansiedlung verursachten Grenzkosten in Rechnung gestellt, und zwar derart, dass (bei steigenden Grenzkosten) die ersten zusätzlichen Ansiedler die niedrigsten Beiträge entrichten müssten, die später folgenden hingegen höhere. Diese Beiträge blieben dauerhaft auf diesem für jeden Anwohner individuellen Niveau, und das sich ergebende Defizit würde von denjenigen Anwohnern getragen, die vor dem Zeitpunkt t bereits dort siedelten.

Abbildung 14: Integral zwischen $DTK(x_1)$ und $GK(x)$



Quelle: Eigene Darstellung.

¹⁷³ An dieser Stelle soll daran erinnert werden, dass die Internalisierung fiskalischer Externalitäten zunächst unter der Voraussetzung untersucht wird, dass die Ausgaben einer Gebietskörperschaft aus Steuerzahlungen der ansässigen Wirtschaftssubjekte finanziert werden.

Ein solches Vorgehen entspricht der oben skizzierten vollständigen Internalisierung der Externalitäten der Neuansiedlung bei der die Altanwohner durch den Zuzug einen Nettonutzen von Null erhalten.¹⁷⁴ Die Einsparungen an Kosten für die Altanwohner (Fläche A in Abbildung 15), die sich aus

$$(DTK_1 - DTK_2) \cdot x_1$$

errechnen, entsprechen exakt dem an die Zugezogenen ausgezahlten Betrag (Fläche B+C in Abbildung 15), der sich aus dem Integral

$$\int_{x_1}^{x_2} (DTK(x_2) - GK(x)) dx$$

ergibt. Zum Beweis der Gleichheit beider Terme wird zunächst gezeigt, dass die Fläche

$$\begin{aligned} \int_0^{x_i} (DTK(x_i) - GK(x)) dx &= \int_0^{x_i} \left(\frac{TK(x_i)}{x_i} - GK(x) \right) dx = \left[\frac{TK(x_i)}{x_i} * x - VK(x) \right]_0^{x_i} = \frac{TK(x_i)}{x_i} * x_i - VK(x_i) - \frac{TK(x_i)}{x_i} * 0 + VK(0) \\ &= TK(x_i) - VK(x_i) - 0 + 0 = FK(x_i) \end{aligned}$$

konstant ist.¹⁷⁵ In Abbildung 14 sind die Kostenverläufe der öffentlichen Bereitstellung einer Region dargestellt. Ihre Bevölkerungszahl beträgt x_1 . Die durch das Integral

$$\int_0^{x_1} DTK(x_1) - GK(x) dx$$

beschriebene Fläche ist hier grau dargestellt. Wächst die Bevölkerungszahl der Region bis auf x_2 an (siehe Abbildung 15), so erkennt man, wie sich die durch das Integral definierte Fläche verändert hat: Sie ist um die Teilfläche "A" geschrumpft und gleichzeitig um die Teilfläche "B+C" gewachsen.

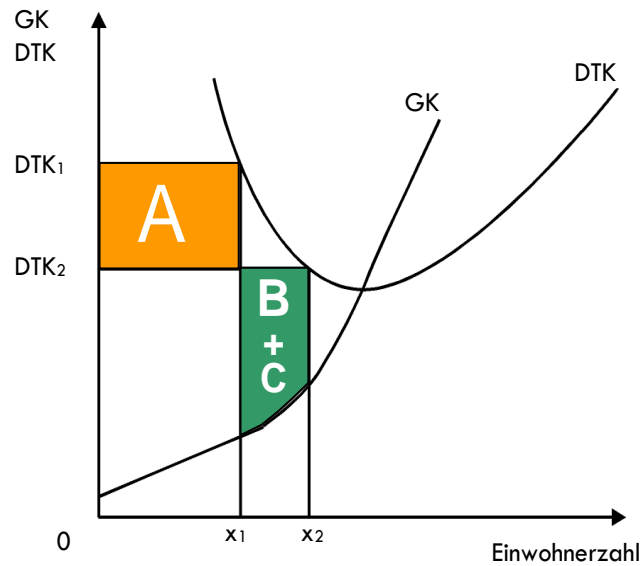
Da die Fläche (wie oben bewiesen) in beiden Zeitpunkten gleich groß ist, muß die verlorene Teilfläche A in ihrer Größe der dazugewonnenen Teilfläche B+C entsprechen.¹⁷⁶

¹⁷⁴ Diese Situation ist entfernt vergleichbar mit der eines Monopolisten, der über die Möglichkeit zur vollständigen Preisdifferenzierung verfügt und so die gesamte Konsumentenrente abschöpft. Hier schöpfen die Neuansiedler die gesamte Rente der Altansiedler ab.

¹⁷⁵ Ökonomisch bedeutet dies folgendes: Wird die Nutzung eines Gutes, das bei sinkenden Durchschnittskosten hergestellt wird, so subventioniert, dass jeder Nachfrager des Gutes genau die Grenzkosten entrichten muss, die er durch seine Nachfrage verursacht, so bleibt der notwendige Subventionsbetrag gleich, auch wenn sich die Zahl der Nachfrager ändert. Dies erklärt sich daraus, dass die Nachfrager bei dieser Bepreisung sämtliche variablen Kosten übernehmen, während die Fixkosten subventioniert werden müssen.

¹⁷⁶ Die Teilfläche wird "B+C" genannt, da sie im Laufe der Untersuchung in zwei Teile, B und C, gespalten wird.

Abbildung 15: Vollständige Internalisierung fiskalischer Externalitäten



Quelle: Eigene Darstellung.

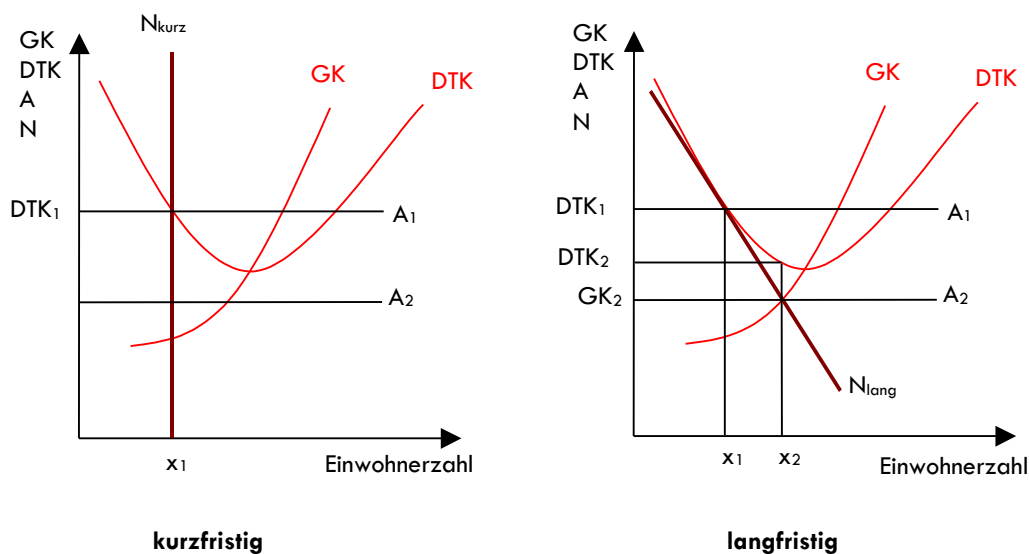
Die Fläche A entspricht den Einsparungen der Altanwohner durch die Neuansiedlung. Die Fläche "B+C" entspricht den von den Altansiedlern an jeden Neuansiedler in individueller Höhe gezahlten Anreizen. Das bedeutet: Wird jedem Neuansiedler die Differenz der durchschnittlichen Totalkosten und der Grenzkosten zur Zeit seiner Ansiedlung zugesprochen, so werden die durch die Ansiedlung entstehenden fiskalischen Effekte vollständig internalisiert.

Diese vollständige, individuelle Internalisierung bietet aus Sicht der Region jedoch keinen Nettotonutzen, sie ist nicht vorteilhaft. Sie ist auch nicht unbedingt notwendig, um neue Bewohner anzuziehen. Angenommen, die Region beginnt damit, potentiellen Neuansiedlern anzubieten, ein bestimmtes (für alle Neuansiedler gleiches) Kostenniveau, das geringer ist als das der Altbewohner, zahlen zu müssen, wenn sie in die Region ziehen.

Senkt die Region die von den Neuansiedlern zu tragenden Kosten von A_1 auf A_2 , so wird die kurzfristige Reaktion der Neuansiedler N_{kurz} gering sein (siehe Abbildung 16, linker Graph), da Wirtschaftssubjekte ihre Standort- bzw. Wohnortentscheidungen in der Regel nicht spontan treffen, sondern nachdem sie sich genauer über eine Region informiert haben. Wenn eine Region ihre Zuzugskonditionen ändert, werden viele Wirtschaftssubjekte, die in ihrem Suchprozess bereits fortgeschritten sind, diese neuen Daten nicht mehr mit einbeziehen. Mittel- oder langfristig werden die potentiellen Neuansiedler jedoch elastischer reagieren (siehe N_{lang} in

Abbildung 16, rechter Graph), da vielen Wirtschaftssubjekten die neuen Daten bereits vom Anfang ihres Suchprozesses an bekannt sind. Eine Region könnte die Eintrittsgebühren beispielsweise so setzen, dass sie den Grenzkosten bei der Einwohnerzahl entsprechen, die (je nach Zeithorizont mittel- oder langfristig) zu erreichen ist.

Abbildung 16: Elastizitäten des Zuzugs hinsichtlich der Anreizgebung



Quelle: Eigene Darstellung.

Dieses Ergebnis ist im rechten Teil der Abbildung 16 dargestellt: Die mittelfristige Nachfragekurve schneidet die Grenzkostenkurve in der Höhe, die den von den Neuansiedlern zu tragenden Kosten A_2 entspricht. So können Regionen einen echten Nettovorteil aus der Neuansiedlung von Wirtschaftssubjekten ziehen, denn die Einsparungen, die sich aus

$$(DTK_1 - DTK_2) \cdot x_1$$

ergeben, sind größer als die Subventionszahlungen an die Zugezogenen, die

$$(DTK_2 - GK_2) \cdot (x_2 - x_1)$$

entsprechen. Dies wird in Abbildung 17 deutlich: Fläche A entspricht den Einsparungen der Altbewohner, Fläche B den Subventionen, die diese Altbewohner den Zugezogenen zahlen. Da, wie in Abbildung 15 schon dargestellt wurde, die Fläche A der Summe der Flächen B und C entspricht, errechnet sich der Nettotonnen der Ansiedlungsförderung für die Altanwohner als

$$\text{Nettonutzen} = A - B = (B + C) - B = C.^{177}$$

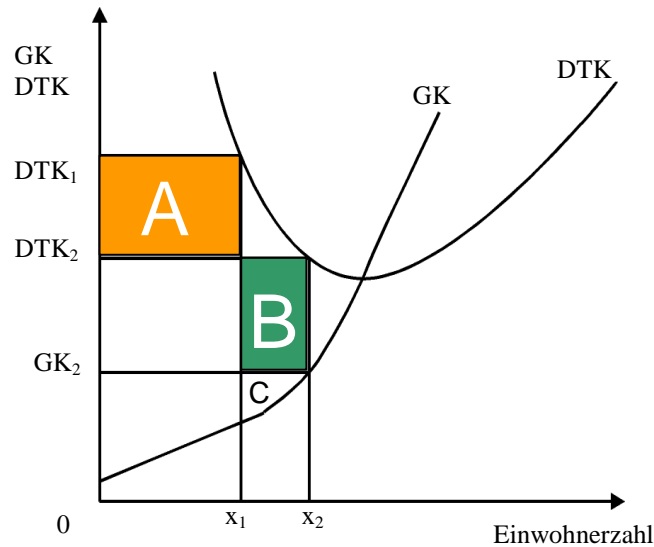
Die Region muss die Neuansiedlungsgebühr nicht zwangsweise in Höhe der Grenzkosten des letzten erwarteten Neuansiedlers ansetzen. Je nach Lage der „Neuansiedlungsnachfragekurve“ können sich größere Vorteile durch eine etwas höhere Ansiedlungsgebühr ergeben.

Die Höhe des Vorteils der Neuansiedlung entspricht dabei jeweils der Größe der Fläche C. Ökonomisch gesehen entspricht er der Minderung der Steuerzahlungen, die die alteingesesse-

¹⁷⁷ Es handelt sich hierbei um „lokale Produzentenrenten“, die im Gegensatz zur Variante der vollständigen Internalisierung externer Effekte nicht von den Neuansiedlern abgeschöpft werden.

nen Wirtschaftssubjekte (bei einer gleich bleibenden garantierten Ausstattung jedes Einwohners mit öffentlich bereitgestellten Gütern) haben.

Abbildung 17: Teilweise Internalisierung fiskalischer Externalitäten



Quelle: Eigene Darstellung.

Zu beachten ist, dass das Setzen von Grenzkostenpreisen mit Defizitabdeckung durch den Staat eine Unterscheidung der Kostenkomponenten einer Bereitstellung in fixe und variable Komponenten erforderlich macht. Diese Einteilung schwankt mit der Betrachtungsdauer: Langfristig sind mehr Kostenkomponenten variabel als kurzfristig.¹⁷⁸ Eine Region sollte sinnvollerweise bei der Einschätzung der Höhe der Grenzkosten dieselbe Betrachtungsdauer wie bei der Prognose des Zuzugs der Neuansiedler wählen.

Die niedrigere Bepreisung der Neuansiedler auch für Altansiedler einzuführen, ist unmöglich: Würde von ihnen ein niedrigeres Nutzungsentgelt genommen, müssten die Restkosten finanziert werden – und zwar von den Altanwohnern selbst, wodurch ihre Gesamtbelastung gleich bliebe.¹⁷⁹

Das Erreichen der wohlfahrtsoptimalen Menge an Nachfrage durch das Anlocken von Neuansiedlern ist eine Preisdifferenzierung nach der „Ramsey-Regel“. Sie besagt, dass Preise so genommen werden sollen, dass der prozentuale Aufschlag zu den Grenzkosten umgekehrt proportional zur Preiselastizität der Nachfrage ist. Zwar sind derartige Elastizitäten schwierig bestimmbar, trotzdem lässt sich die folgende Handlungsanweisung für die Praxis ableiten: Von Nachfragern, die eine geringe Preiselastizität der Nachfrage hinsichtlich des betreffenden Gutes

¹⁷⁸ Siehe Fritsch, Wein, Ewers (2007), S. 232.

¹⁷⁹ Die einzig denkbare Alternative wäre eine Subventionierung der Altanwohner durch andere Gebietskörperschaften. Weshalb dies keine anzustrebende Lösung ist, wird weiter unten erläutert.

haben, sollen hohe Preise genommen werden. Von solchen, deren Preiselastizität der Nachfrage höher liegt, die also bei Preissteigerungen eher ihre Nachfrage reduzieren, sollen niedrigere Preise genommen werden.¹⁸⁰

Im Falle der Ansiedlung bedeutet dies, dass die relativ immobilen Wirtschaftssubjekte (die Altansiedler) eine geringere Preiselastizität der Nachfrage als die potentiellen Neuansiedler haben. Altansiedler haben spezifische Investitionen in der Region getätigt.¹⁸¹ Bei Steigerungen der lokalen „Siedlungsgebühr“ werden sie sich weniger schnell neue Standorte suchen als potentielle Neuansiedler. Diese haben nämlich die Entscheidung getroffen, einen (neuen) Standort zu suchen, aber in diesem Standort noch keine spezifischen Investitionen getätigt. Daher haben sie im Falle eines Standortwechsels geringere „sunk costs“ zu verzeichnen und reagieren stärker auf Änderungen der „Siedlungsgebühr“ einer Region.¹⁸²

Je elastischer die potentiellen Zuzieher auf eine Variation der Kosten reagieren, die sie in einer Region zu tragen haben, desto größer werden (bei steigenden Grenzkosten der Bereitstellung) die Einsparungen der Altbewohner aus sinkenden Durchschnittskosten (Fläche A) sein und desto größer wird letztlich auch ihr Nettonutzen (Fläche C) sein.¹⁸³ Wie diese Elastizitäten beschaffen sind, wird zum Beispiel durch Faktoren wie die Mobilität der Wirtschaftssubjekte, aber auch durch die Kostensituation in anderen Regionen bestimmt. Daher wird die Bepreisung der Ansiedlung immer relativ nah an den Grenzkosten der Ansiedlung liegen, denn eine zu starke Anhebung der „Ansiedlungsgebühren“ würde die Ansiedlung in anderen Regionen fördern anstatt in der eigenen. Diese Konkurrenz gewährleistet, dass die gesamtwirtschaftliche Vorteilhaftigkeit der Ansiedlungssubventionen gewahrt bleibt.¹⁸⁴

Aus Sicht der gesamten Region ist eine Subvention von Neuansiedlern also empfehlenswert. Fraglich ist, wer diese leisten wird: Da ein einzelner Altansiedler durch das Anlocken eines Neuansiedlers allen Altansiedlern Nutzen bringen würde, er die Kosten dieses Anlockens jedoch allein zu tragen hätte, ist anzunehmen, dass hier ein Marktversagen vorliegt. Dies legt eine Intervention von staatlicher Seite nahe, nämlich die öffentliche Bereitstellung des Gutes „Subventionierung von neuen Ansiedlern“.¹⁸⁵

Wer trägt welche finanziellen Lasten, wenn es zu einer solchen Ansiedlungsförderung kommt?

- Die Gruppe der Altanwohner trägt die (nun gesunkenen) durchschnittlichen Totalkosten, multipliziert mit der (gleich gebliebenen) Menge, die für sie selbst bereitgestellt werden muss. Hinzu kommt die Subventionierung der Neuansiedler, die aus der Differenz der

¹⁸⁰ Zur Ramsey – Preisregel vergleiche Fritsch, Wein, Ewers (2007), S. 235 – 238.

¹⁸¹ Individuen haben z.B. Freundschaften geschlossen, Arbeit und Wohnung gefunden. Unternehmen haben geeignete Angestellte gesucht und eingearbeitet, Lieferanten- und Kundenbeziehungen aufgebaut etc.

¹⁸² Vergleiche hierzu Erlei, Leschke, Sauerland (2007), S. 201 – 208.

¹⁸³ Dies gilt für die hier angenommene Art der Bepreisung und den hier angenommenen Fall steigender Grenzkosten. Lägen fallende Grenzkosten vor, so hätte dieses Vorgehen für die Altanwohner *Nettonutzenverluste* zur Folge. Bei konstanten Grenzkosten wäre der Vorteil der Altanwohner gleich Null. Siehe hierzu auch Abschnitt 3.C.III.3.

¹⁸⁴ Siehe van Suntum (1981a), S. 122.

¹⁸⁵ Zum Thema der staatlichen Bereitstellung von Gütern, bei denen Exklusion nicht möglich ist, vergleiche Blankart (2008), S. 53 – 54 oder Fritsch, Wein, Ewers (2007), S. 115 – 117.

durchschnittlichen Totalkosten und der Kosten, die die Neuansiedler tragen, multipliziert mit der Menge, die für die Neuansiedler bereitgestellt werden muss, besteht.

- Die Neuansiedler tragen die ihnen berechneten Kosten, multipliziert mit der Menge, die für sie bereitgestellt werden muss.

3.C.III.2 Internalisierung bei Gütern ohne Exklusion und ohne Rivalität der Nutzung

Im Falle eines öffentlich bereitgestellten Gutes, bei dem die Rivalität der Nutzung null beträgt, ist dies für die Altansiedler nicht vorteilhaft, von den Neuansiedlern Grenzkostenpreise zu verlangen, da die durch einen neuen Nutzer verursachten Grenzkosten der Bereitstellung dementsprechend auch Null betragen. Die Neuansiedler würden in diesem Fall mit den Grenzkosten gleich Null belastet, und die Fixkosten würden nicht auf mehr Wirtschaftssubjekte verteilt. Also sollten potentielle Neuansiedler in diesem Falle höher als mit den Grenzkosten belastet werden.

Für die Altanwohner ist es dann vorteilhaft, für Neuansiedler den Preis für die Bereitstellung des Guts so zu setzen, dass (bei einer gegebenen mittel- oder langfristigen „Nachfrage“ nach Einwanderung) das Produkt aus der Zahl der Neuansiedler und der Höhe des Bereitstellungspreises maximal wird. Dann übernehmen die Neuansiedler einen möglichst großen Teil der Fixkosten.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist in diesem Fall die Ansiedlungsentscheidung kostenirrelevant, da die Grenzkosten überall gleich hoch (gleich Null) sind. Wird das Gut (zum Beispiel ein regionales Fernsehprogramm) in jeder Region separat in bestimmter Höhe bereitgestellt (wie zum Beispiel in Zeiten, als Fernsehprogramme nur über Antenne zu empfangen waren, die dritten Programme der ARD), so verändern sich die überall fixen Totalkosten der Bereitstellung nicht, wenn Wirtschaftssubjekte von Region A in Region B wandern. Effizienzvorteile ließen sich hierbei nur durch politische Entscheidungen (durch eine Senkung der Bereitstellungsmenge (z.B. weniger Sendezeit pro Woche) oder durch Zusammenschluss der Regionsversorger in Form einer Fusion zweier Sender) oder durch technische Effizienzgewinne bei Beibehaltung des Bereitstellungsniveaus (Senkung der Zahl der Mitarbeiter oder Studios ohne qualitative oder quantitative Einbußen beim Programm) realisieren.

3.C.III.3 Internalisierung bei Gütern mit Exklusion und mit Rivalität der Nutzung

Bei der dritten betrachteten Art von öffentlich angebotenen Gütern wird nun im Gegensatz zu den ersten beiden Arten Exklusion von Nichtzahlern betrieben. Der Rivalitätsgrad liegt aufgrund von Subadditivitäten zwischen 0 und 1.

Aufgrund der Exklusion werden nun die Wirtschaftssubjekte – anders als bei den oben behandelten Gütern – ihre Nachfragemenge je nach Bepreisung variieren: Kostet das Gut (zum Beispiel eine Busfahrkarte) fünf Euro, so werden weniger Leute mit dem Bus fahren, als wenn sie 1,50 Euro kostet. Bei einer solchen Konstellation ist zunächst einmal zu fragen, welches die wohlfahrtsoptimale Bepreisung innerhalb einer Region mit einer fixen Anwohnerzahl ist. Da es

sich um ein Gut mit einem Rivalitätsgrad zwischen Null und Eins handelt, wird ein gemischter Tarif aus Gebühren, die den Grenzkosten entsprechen und Beiträgen, die die Restkosten decken, wohlfahrtsoptimal sein.¹⁸⁶ Ob die Beiträge von der Gruppe der Nutzer geleistet werden, also einen Optionspreis der Nutzung darstellen (wie z.B. bei der Versorgung mit Wasser oder Gas) oder ob sie aus dem öffentlichen Haushalt getragen werden (wie z.B. beim öffentlichen Busverkehr), ist für die weitere Analyse nicht entscheidend. Im Folgenden wird zunächst davon ausgegangen, dass die Restkosten durch staatliche Subventionen getragen werden.

Wenn nun potentiellen Ansiedlern¹⁸⁷ ein Angebot gemacht wird, diese Güter mit zu nutzen (durch Ansiedlung in der Region), so werden diese kein Interesse daran haben, wenn ihre Gesamtkosten der Nutzung des Gutes höher liegen als in anderen Regionen. Da die Gesamtlast, die die Individuen in der betrachteten Region tragen, immer noch aus den durchschnittlichen Totalkosten besteht, die aufgrund der Unterauslastung im Vergleich zu anderen Regionen relativ hoch liegen dürften, ist es wahrscheinlich, dass den potentiellen Neuansiedlern ein Angebot gemacht werden muss, bei dem der Preis unter den durchschnittlichen totalen Kosten liegt. Denkbar wäre es, die Neuansiedler ebenso wie die bisherigen Nutzer des Gutes Grenzkostenpreise zahlen zu lassen (die aufgrund der Mengenausweitung durch zusätzliche Nachfrager steigen würden), die Neuansiedler jedoch ganz oder teilweise von den restkostendeckenden Beitragszahlungen zu befreien, je nachdem, wie elastisch sich die Nachfrage der potentiellen Neuansiedler im relevanten Bereich verhält. Selbst wenn von den Neuansiedlern nur grenzkostendeckende Gebühren und keine Beiträge verlangt würden, würden sich die Altansiedler im Vergleich zur Situation ohne Neuansiedler besser stellen. Ebenso wie in Abbildung 17 in Abschnitt 3.C.III.1 würden die Einsparungen durch gesunkene Durchschnittskosten (A) die notwendige Subventionierung von neuen Nutzern (B) übersteigen (und zwar um die Fläche C).

Werden die Restkosten der Bereitstellung hingegen durch Beiträge der Nutzer gedeckt, so sollten die Nutzer die Subventionierung der neuen Nachfrager finanzieren, da nur sie von der Ansiedlung profitieren. Das Ergebnis der Analyse bleibt aber insofern dasselbe, dass es sich für Altansiedler lohnt, Neuansiedler bis zu einer gewissen Höhe zu subventionieren.

3.C.III.4 Aspekte der Internalisierung von Dichte-Externalitäten

Es wurde versucht zu zeigen, wie die (im Falle sinkender Durchschnittskosten) aus Effizienzgründen anzustrebenden, niedrigeren Preise für Neuansiedler erreicht werden können. Welche Probleme sich bei einer solchen Differenzierung ergeben können, soll in diesem Abschnitt diskutiert werden.

¹⁸⁶ Vergleiche hierzu Grossekkettler (2007), S. 585 sowie Brümmerhoff (2007), S. 94 – 95.

¹⁸⁷ Dieses Angebot muss nicht auf die Gruppe der Neuansiedler beschränkt bleiben. Auch Wirtschaftssubjekte, die ihren Standort in anderen Regionen haben und öffentlich bereitgestellte Güter aus der betreffenden Region nutzen, erbringen den Altansiedlern einen Vorteil, wenn diese Güter unter sinkenden Durchschnittskosten bereitgestellt werden. Siehe hierzu auch den Abschnitt 2.E, der sich mit Spillover-Effekten beschäftigt.

3.C.III.4.1 Abwanderung der Bestandssiedler

Bislang wurden stets nur „potentielle Neuansiedler“ und „Altanwohner“ unterschieden. Zur Gruppe derjenigen, die eine hohe Preiselastizität der Nachfrage nach öffentlich bereitgestellten Gütern haben und deshalb nach der Ramsey-Regel niedriger bepreist werden sollten, gehören jedoch nicht nur die potentiellen Neuansiedler, sondern auch die potentiellen Abwanderer, also diejenigen, die sich ernsthaft mit dem Gedanken tragen, sich einen Standort außerhalb der Region zu suchen. Theoretisch müssten diese potentiellen Abwanderer genau so behandelt werden, wie die potentiellen Neuansiedler, da es ineffizient wäre, einen Neuansiedler mit einem Subventionsbetrag zu seiner Ansiedlung zu bewegen, während man für den gleichen Betrag vielleicht mehr Abwanderer dazu gebracht hätte, in der Region zu bleiben. Prinzipiell müsste man also die beiden Gruppen „potentielle Abwanderer und potentielle Neuansiedler“ und „Dableiber“ unterscheiden. Dies ist jedoch nur in einer Welt vollkommener Informationen möglich.

Würden Abwanderungswilligen nämlich Vergünstigungen gewährt, die den anderen Regionsmitgliedern vorenthalten bleiben, hätten alle Wirtschaftssubjekte in der Region einen Anreiz, ihre Abwanderungswilligkeit vorzutauschen. Staatliche Institutionen, die über die Vergabe von Vergünstigungen zu entscheiden hätten, könnten nur sehr schwer herausfinden, ob die Abwanderungsabsicht echt oder vorgetäuscht ist. Vergünstigungen müssten somit allen ansässigen Wirtschaftssubjekten gewährt werden. Da diese Vergünstigungen von den Wirtschaftssubjekten jedoch selbst finanziert werden müssten, hätten sie letztendlich keinen Nettovorteil davon. Daher ist es sinnlos, allen Altansiedlern Vergünstigungen zu gewähren. Die Vergabe nach dem Kriterium der Abwanderungswilligkeit wäre hingegen wünschenswert, scheint aber kaum praktikabel.¹⁸⁸

3.C.III.4.2 Dauer der Subvention

Sollte den Neuansiedlern die im Vergleich zu den Altansiedlern besseren Konditionen dauerhaft oder nur für einen bestimmten Zeitraum gewährt werden? Diese Frage ist hier nicht abschließend zu klären, es soll nur auf Vor- und Nachteile beider Varianten hingewiesen werden:

Werden die Anreize dauerhaft gewährt, so könnten sich auf Dauer die Altansiedler daran stören, im Vergleich zu den (nicht mehr ganz so) neuen Ansiedlern benachteiligt zu werden. Ein Vorteil der dauerhaften Gewährung ist, dass die zu erwartenden zusätzlichen Ansiedlungen relativ groß sind.

Werden die Anreize nur für eine begrenzte Zeit gewährt, so ist die zusätzliche Ansiedlung, die durch die Subventionierung induziert wird, geringer als im Fall dauerhafter Anreize. Wie stark dieser Effekt ist, hängt von der Rate ab, mit der die potentiellen Neuansiedler zukünftige Kosten abdiskontieren. Je größer diese ist, desto eher kann eine Region die Anreize zeitlich begrenzen, ohne viel an zusätzlichen Ansiedlern zu verlieren. Für besonders mobile Wirtschaftssub-

¹⁸⁸ Vergleiche hierzu van Suntum (1981a), S. 127 – 130.

jekte könnte es sich als lohnend erweisen, nach Ablauf der „Vergünstigungszeit“ die Region zu wechseln, um in einer anderen Region als Neuansiedler bevorzugt zu werden.¹⁸⁹

Ein Vorteil der Begrenzung ist, dass prinzipiell gleiche Wirtschaftssubjekte nicht dauerhaft ungleich behandelt werden. Die Begrenzung der Subventionszeit würde im Übrigen der Ramsey-Regel folgen, da die vor ihrer Ansiedlungsentscheidung sehr mobilen Wirtschaftssubjekte in der Regel nach der Ansiedlung wesentlich immobil sind und ihre Preiselastizität der Nachfrage wesentlich geringer ist. Letztlich wären Vor- und Nachteile beider Möglichkeiten von der Region selbst abzuwägen. Eine Alternative wäre, das bei Grenzkostenbepreisung der Neuansiedler entstehende Defizit durch Kredite zu decken. Somit würden die Lasten der Defizitabdeckung zeitlich gestreckt und teilweise auch den (ehemaligen) Neuansiedlern auferlegt.¹⁹⁰

3.C.III.4.3 Behandlung von Unternehmen

Die Analyse wurde bisher explizit nur für Individuen durchgeführt. Es ist jedoch durchaus vorteilhaft, wenn nicht nur die Einwohnerzahl bei der Zuweisung der Finanzmittel eine Rolle spielt, sondern auch die Zahl der angesiedelten Betriebe und die Zahl der bei ihnen Beschäftigten. Auch die Beschäftigten einer Region nutzen die öffentlichen Güter, z.B. Verkehrswege, ebenso die Unternehmen zum Transport von Vor- oder Endprodukten.

Erhalten Regionen aus der Ansiedlung von Betrieben zusätzliche Steuern, und verursachen sich neu ansiedelnde Betriebe oder eine Ausweitung der Zahl der Beschäftigten unterproportionale Kostenzuwächse, dann verursachen diese Aktivitäten ebenso positive Dichte-Externalitäten wie die Ansiedlung von Individuen zu Wohnzwecken und sollten mithin ebenso gefördert werden.

Hierbei tritt wiederum das Problem auf, dass man prinzipiell versuchen müsste, abwanderungswillige Unternehmen mit Anreizen in der Region zu halten, bzw. Arbeitsplätze, die bei nicht abwanderungswilligen Unternehmen abgebaut werden sollen, in Gefahr sind, zu erhalten. Es ist jedoch von Außenstehenden kaum zu erkennen, wie ernst es einem Unternehmen mit seiner Abwanderungsdrohung ist oder ob ein Arbeitsplatz tatsächlich gefährdet ist. Daher müssten die Vergünstigungen allen Unternehmen und für alle Arbeitsplätze gewährt werden, was nicht möglich ist, da sonst die Totalkosten der Bereitstellung nicht gedeckt werden.¹⁹¹

Die unterschiedliche Behandlung durch die Region dürfte besonders bei Unternehmen problematisch ins Gewicht fallen. Während alteingesessene Unternehmen die vollen Kosten der Bereitstellung öffentlicher Güter tragen müssen, werden Neuansiedler weniger stark belastet. Daraus resultieren Wettbewerbsvorteile im Vergleich zu den alteingesessenen Unternehmen, die nicht durch Effizienzunterschiede begründbar sind. Dieses Problem ist bei Unternehmen unterschiedlicher Branchen weniger schwerwiegend.¹⁹²

¹⁸⁹ Ob dieses Verhalten toleriert werden sollte oder „Wiederholungstätern“ Neuansiedlungsvorteile nicht mehr gewährt werden sollten, wird an dieser Stelle nicht diskutiert.

¹⁹⁰ Vergleiche hierzu van Suntum (1981a), S. 131 – 132.

¹⁹¹ Ließe sich allerdings zeigen, dass die Streichung von Arbeitsplätzen auf das Gewähren von Anreizen besonders elastisch reagiert, so wäre aus Sicht der Region eventuell sogar eine Förderung aller Arbeitsplätze sinnvoll.

¹⁹² Trotzdem liegt natürlich auch hier eine Verzerrung der Allokation vor.

Bei Unternehmen gleicher Branchen kann ein solcher Wettbewerbsvorteil eher Wettbewerbsverzerrungen hervorrufen. Hier sind zwei Fälle zu unterscheiden: Hat das Unternehmen einen überregionalen Absatzmarkt, so könnte es sich statt in der Region seiner Wahl in einer anderen – vermutlich hinsichtlich der Ansiedlungskonditionen nur wenig schlechteren – Region niedergelassen, wäre die Konkurrenzsituation ähnlich.¹⁹³

Anders ist dies bei Unternehmen der gleichen Branche, deren Absatzmarkt regional deutlich begrenzt ist. Hierbei handelt es sich vor allem um bestimmte Dienstleistungsunternehmen (z.B. Restaurants) oder um Geschäfte des Einzelhandels (z.B. Schuhgeschäfte). Hier hat der Neuansiedler durch Subventionierung Wettbewerbsvorteile gegenüber dem alteingesessenen Unternehmen, die es bei der Ansiedlung in einer anderen Region nicht gehabt hätte. Dies bedeutet eine durch die Ansiedlungspolitik verursachte Benachteiligung des alteingesessenen Unternehmens im Wettbewerb. Dadurch könnte der Umsatz und/ oder der Gewinn des alteingesessenen Unternehmens schrumpfen, und in extremen Fällen könnte das alteingesessene Unternehmen dadurch in Konkurs gehen. Damit hätte würde aber letztlich nicht die Ausnutzung der Infrastruktur verbessert; es würde schlicht ein Unternehmen durch das andere ersetzt. Daher wäre darüber nachzudenken, die Ansiedlungsanreize für Unternehmen solcher Branchen, deren Absatzmarkt regional begrenzt ist, zu verringern bzw. zu streichen.

Zu untersuchen wäre weiterhin, ob eine Gewährung von Anreizen konzentrationsfördernd wirkt: Da ein mittelständisches Unternehmen in der Regel den Standort seiner einzigen Produktionsstätte weniger flexibel wechselt als ein Großunternehmen über den Standort seiner neuen Filiale entscheidet, werden Großunternehmen vermutlich stärker von der Einführung von Ansiedlungsprämien profitieren als kleine und mittlere Unternehmen.¹⁹⁴

3.C.III.5 Die optimale Ebene der Internalisierung

In diesem Abschnitt werden zunächst die Informationsniveaus betrachtet, die jede Ebene bezüglich der Internalisierung zur Verfügung hat. Danach werden die Möglichkeiten der Bürger betrachtet, suboptimale Internalisierungsbemühungen zu sanktionieren, und es wird die Frage gestellt, ob eine zentralere Ebene eine Rolle bei der Internalisierung spielen sollte.

3.C.III.5.1 Unterschiedliche Informationsniveaus

Ein Problem bei der Internalisierung externer Effekte ist der hohe Informationsaufwand, der für eine korrekte Internalisierung notwendig ist. Dazu müssen die externen Effekte

- in ihrer Gesamtheit erfasst werden,
- richtig bewertet werden und

¹⁹³ Ungleiche Wettbewerbsbedingungen könnten hier nur dadurch vermieden werden, dass Subventionen für Neuansiedler generell verboten werden.

¹⁹⁴ Vergleiche hierzu Fürst, Klemmer, Zimmermann (1976), S. 166.

- eindeutig ihrem Verursacher zurechenbar sein.¹⁹⁵

Auch bei fiskalischen Externalitäten im Falle öffentlicher Güter, die unter sinkenden Durchschnittskosten hergestellt werden, besteht ein Informationsproblem: Für eine exakte Internalisierung müsste man die Kostenverläufe sowie die Elastizität der Neuansiedlung kennen.

Vor diesem Problem der Informationsbeschaffung stehen alle staatlichen Ebenen, die sich an Internalisierung versuchen, doch es ist anzunehmen, dass die Repräsentanten „niedrigerer“ Gebietskörperschaften über bessere Informationen verfügen als die „höherer“ Gebietskörperschaften.¹⁹⁶ Die Kosten regional genutzter öffentlicher Güter oder die Präferenzen der Anwohner werden den Verantwortlichen in der Region besser bekannt sein als beispielsweise einer zentralstaatlichen Institution. Im Hinblick auf unterschiedliche Informationsniveaus sollte Internalisierung daher idealerweise auf der staatlichen Ebene stattfinden, die sich mit dem Einzugsgebiet externer Effekte deckt.¹⁹⁷ Im Falle fiskalischer externer Effekte ist dies genau das Einzugsgebiet der Gebietskörperschaft, von der die Güter öffentlich bereitgestellt werden. Also sollte diejenige Gebietskörperschaft, die Güter bereitstellt, auch für die Internalisierung fiskalischer externer Effekte, die sich bei der Bereitstellung dieser Güter eventuell ergeben, verantwortlich sein.

3.C.III.5.2 Sanktionsmöglichkeiten der Bürger

Im vorherigen Abschnitt wurde dargestellt, dass „niedrigere“ staatliche Ebenen über das beste *Informationsniveau* verfügen dürften, um externe Effekte zu internalisieren. In diesem Abschnitt soll geklärt werden, auf welcher staatlichen Ebene eine Institution das größte *Interesse* daran hat, diese Aufgabe möglichst gut zu erfüllen.

Versucht eine staatliche Institution, externe Effekte mit regional begrenztem Wirkungskreis zu internalisieren, so wird sich der Erfolg oder Misserfolg dieses Handelns allein in der Region selbst zeigen: Die Bürger dieser Region werden dadurch Nutzen gewinnen oder verlieren. Wird eine ausreichend gute Informationslage bei der für die Internalisierung verantwortlichen Institution vorausgesetzt, so kann eine schlecht vorgenommene Internalisierung grundsätzlich aus zwei Gründen geschehen:

Vertreter der Gebietskörperschaft schätzen die vorliegenden Informationen oder die Auswirkungen ihres Handelns falsch ein und treffen auf dieser Grundlage falsche Entscheidungen. Hier handelt es sich um mangelnde Kompetenz der Verantwortlichen.

Vertreter der GKS fällen aus persönlichen Interessen heraus Entscheidungen, die für die Region von Nachteil sind. Ein Beispiel wären aus wahltaktischen Gründen gefällte Entscheidungen, die kurzfristig Vorteile bringen langfristig jedoch insgesamt für die Region von Nachteil sind. Hier handelt es sich um ein absichtliches, für die Region langfristig suboptimales Verhalten.

¹⁹⁵ Zu Informationsproblemen bei der Internalisierung von Externalitäten siehe Fritsch, Wein, Ewers (2007), S. 125.

¹⁹⁶ Siehe hierzu van Suntum (1981a), S. 135 – 136.

¹⁹⁷ Dies entspricht einer der Anforderungen der „ZMT-Regel“, nämlich dass für eine Ziel-Mittel-Kombination der Träger mit dem höchsten Informationsniveau ausgewählt wird. Vergleiche hierzu Grosseckler (2007), S. 626.

Wer kann nun die Kompetenz und die sinnvolle Anwendung politischer Macht kontrollieren? Offenbar sind dies die Bürger, insbesondere die Wahlberechtigten. Die Bürger sind diejenigen, die die (In)Effektivität und (In)Effizienz der Behandlung externer Effekte zu spüren bekommen. Sie können diese Behandlung aber nicht selber individuell übernehmen, wenn sie damit unzufrieden sind. Sie können nur versuchen, die zuständige, mit staatlicher Macht ausgestattete Institution zu beeinflussen. Dies geschieht in einem demokratischen Staat in der Regel durch Wahlen.¹⁹⁸

Damit sich die gewählten Volksvertreter möglichst eng an den Präferenzen der Bürger hinsichtlich der Behandlung externer Effekte orientieren, wäre es wünschenswert, wenn die Gruppe der Wähler mit der Gruppe derjenigen Wirtschaftssubjekte übereinstimmt, die durch den externen Effekt oder seine Internalisierung beeinflusst werden.¹⁹⁹ Im Falle der fiskalischen Externalitäten ist dies die Gruppe der Regionsbewohner, das bedeutet, sie allein sollten über die Qualität der internalisierenden Politik befinden. Deshalb bietet es sich an, derjenigen Gebietskörperschaft, die Güter bereitstellt, die Aufgabe der Internalisierung fiskalischer externer Effekte zu übertragen.

Treten Spillover-Effekte auf, so wird es nicht immer möglich sein, die von den Externalitäten Betroffenen in die Gruppe der Wähler zu integrieren. Generell sollte gelten, dass möglichst wenige nicht betroffene Wähler über ihre Behandlung mitentscheiden sollten. Dies läuft im Fall regional begrenzter externer Effekte wiederum auf eine eher „niedrige“ staatliche Ebene hinaus.

3.C.III.5.3 Zuweisungen an Regionen mit fallenden Durchschnittskosten der Bereitstellung

Ein Argument *für* einen zentralstaatlichen Einfluss könnte darin liegen, dass den Regionen, in denen die öffentliche Bereitstellung von Gütern unter sinkenden Durchschnittskosten erfolgt, von einer übergeordneten Gebietskörperschaft Subventionen zugesprochen werden. Bei geeigneter Ausgestaltung könnten alle Individuen in diesen Regionen nicht mit den durchschnittlichen Totalkosten, sondern mit den durch sie verursachten Grenzkosten belastet werden. Damit ließe sich auch das oben dargestellte Problem lösen, dass potentielle Abwanderer anders als potentielle Zuwanderer behandelt würden. Alle Wirtschaftssubjekte würden sich dann an den durch sie verursachten marginalen Kosten orientieren, die sie durch ihre Ansiedlung verursachen.

Dieser Idee stehen jedoch schwerwiegende Argumente entgegen: Wird die regionale Infrastruktur nicht allein aus den Einnahmen, die die Gebietskörperschaft durch die Ansiedlung von Personen oder Unternehmen erhält (seien es Steuereinnahmen nach dem Derivationsprinzip oder Zuteilungen nach dem Prinzip fiskalischer Gleichheit), finanziert, sondern auch aus Subventio-

¹⁹⁸ Das Instrument der Wahl hat gegenüber dem Marktmechanismus allerdings den Nachteil, dass einer Mehrheit meist auch eine Minderheit gegenübersteht, deren Interessen durch die Gewählten weniger gut vertreten werden. Im Falle, dass sich Minderheiten deutlich benachteiligt fühlen, steht ihnen in föderalistischen Systemen als drastischeres Mittel die Abwanderung in eine Region, die ihren Präferenzen stärker entgegen kommt, offen. Vergleiche van Suntum (1981a), S. 151 – 152.

¹⁹⁹ Vergleiche Oates (1972), S. 35 – 36.

nen, die von außerhalb der Gebietskörperschaft kommen, so ist nicht gewährleistet, dass die Infrastruktureinrichtungen von der Region in einem sinnvollen Ausmaß bereitgestellt werden. Es besteht die Gefahr, dass die Region diese Einrichtungen von Beginn an zu groß dimensioniert.

Der Grund dafür ist, dass die marginalen Kosten, die ein Regionsbewohner verursacht, wenn er groß dimensionierte öffentliche Einrichtungen nutzt, bei vor allem Fixkosten verursachenden Einrichtungstypen nur wenig größer sind, als wenn diese öffentlichen Einrichtungen kleiner dimensioniert wären und Überfüllungserscheinungen eher aufträten. Sind allein die marginalen Kosten von den Regionsmitgliedern zu tragen, so bereitet ihnen daher die großzügige Ausstattung an öffentlich bereitgestellten Gütern wenig zusätzliche Kosten, sehr wohl aber zusätzlichen Nutzen im Vergleich zur kleinen Variante. Die Regionseinwohner werden sich also vermutlich für eine größere Ausstattung der Region mit öffentlichen Gütern entscheiden, als wenn sie sie selbst finanzieren müssten.

Der Gesamtnutzen dieser Ausstattung wird seine Gesamtkosten deutlich übersteigen, da er nicht nach dem Kriterium der Zahlungsbereitschaft bereitgestellt wird. Stattdessen würden die Regionsmitglieder den Nutzen über ihre Präferenzen bestimmen, wobei sie nur einen Teil der Kosten berücksichtigen müssen.

Natürlich würde eine zentrale Behörde versuchen, dies zu vermeiden und nur „gerechtfertigte“ Subventionsforderungen anzuerkennen. Damit stellt sich ihr allerdings ein bedeutendes Informationsproblem: Sie müsste tatsächlich berechnete Forderungen von solchen unterscheiden, die allein zum Zweck der Subventionsmitnahme gemacht werden.²⁰⁰ Ob ihr dies gelingen könnte, soll an dieser Stelle nicht weiter diskutiert werden.

Selbst wenn die Regionen diesen Umstand nicht bewusst ausnutzen wollen, besteht eine Gefahr darin, dass sie bei der Prognose ihrer künftigen Einwohnerzahl unvorsichtiger werden, da sie bei einer letztlich geringeren als der vorhergesagten Einwohnerzahl die höhere Ebene zur teilweisen Finanzierung der zu groß dimensionierten Infrastruktur heranziehen könnten. Sie sind sozusagen gegen Fehlkalkulationen der Einwohnerzahl versichert, und könnten daher ein Moral-Hazard-Verhalten zeigen.

3.C.IV Zwischenfazit

Ineffizienzen aufgrund einer zu geringen Siedlungsdichte sind ein schwierig zu lösendes Problem. Es erscheint jedoch möglich, durch die korrekte Bepreisung von Neuansiedlern solche GKS wieder „aufzufüllen“, die für eine Ansiedlung attraktiv genug sind.

Die Internalisierung ist dabei durchaus von den betroffenen Gebietskörperschaften durchführbar: Die Informationslage der einzelnen staatlichen Ebenen sowie die Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten der Bürger sprechen nicht für eine zentralstaatliche Institution zur Internalisierung der fiskalischen externen Effekte. Mit einer zentralen Subventionsvergabe, die bewirken

²⁰⁰ Vergleiche van Suntum (1981a), S. 86.

soll, dass sich alle Wirtschaftssubjekte an den in ihrer Region geltenden Grenzkosten der öffentlichen Bereitstellung von Gütern orientieren, scheinen zu viele Probleme verbunden zu sein, als dass sie eine echte Alternative zum bisher skizzierten Ansatz wäre.

Statt dessen sollte eine Internalisierung, auf derjenigen Ebene stattfinden, die sich möglichst mit dem durch die Externalitäten betroffenen Gebiet deckt. Da in Deutschland ein großes Maß der öffentlichen Bereitstellung von Gütern auf der Ebene der Kommunen angesiedelt ist,²⁰¹ sind insbesondere sie es, die die Möglichkeit haben sollten, fiskalische externe Effekte bei der Bereitstellung dieser Güter zu internalisieren.²⁰²

3.D Ineffiziente Wanderungen aufgrund Fiskalischer Ungleichheit der Regionen

Es ist sehr wahrscheinlich, dass sich die durchschnittlichen Einkommen der Wirtschaftssubjekte in den beiden Gebietskörperschaften unterscheiden. In der Realität ist Einkommen bzw. Vermögen räumlich nicht gleich verteilt. Es gibt z.B. in Deutschland Regionen mit höherem Einkommen als andere. So lag das Bruttoinlandsprodukt pro Erwerbstätigen 2005 z.B. in Bayern bei 62.702 Euro, in Thüringen nur bei 44.414 Euro.²⁰³

Dies hat zur Folge, dass sich auch die durchschnittlichen Steuererträge pro Wirtschaftssubjekt unterscheiden. Daraus resultieren unterschiedliche Beträge, die die Gebietskörperschaften pro Wirtschaftssubjekt zur Verfügung haben, um öffentliche Leistungen bereitzustellen. Inwiefern dies zu einer ineffizienten Allokation beitragen kann, soll im Folgenden dargestellt werden.

3.D.I Theoretische Darstellung des Problems

Angenommen, in zwei benachbarten Gebietskörperschaften sei die Steuergesetzgebung hinsichtlich Bemessungsgrundlage, Steuersätzen etc. identisch. In beiden Regionen existieren proportionale Steuern (beispielsweise eine Einkommensbesteuerung). Die Steuererträge verbleiben voll in der Gebietskörperschaft. Ein Wirtschaftssubjekt mit dem Einkommen Y wird dann in beiden Gebietskörperschaften die gleiche Steuerlast zu tragen haben, nämlich $T(Y,Z)$.²⁰⁴

²⁰¹ Die Gemeinden und Gemeindeverbände in der Bundesrepublik Deutschland hatten beispielsweise im Jahr 2007 einen Anteil von 60,5 % an den gesamten öffentlichen Sachinvestitionen. Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2008), S.85.

²⁰² Das bedeutet natürlich nicht, dass anderen Gebietskörperschaften wie den Ländern das Recht zur Internalisierung fiskalischer Externalitäten, die sich landesweit ergeben, abgesprochen werden soll.

²⁰³ Statistische Ämter der Länder (2005).

²⁰⁴ Y steht hier für das Einkommen. Generell geht es hier um Bemessungsgrundlagen, bei denen die Elastizität des Steuerbetrags hinsichtlich der Höhe der Bemessungsgrundlage größer als Null ist. Dies umfasst Steuern mit regressiven, proportionalen und progressiven Steuersätzen. Z steht hier für Bemessungsgrundlagen, bei denen die Elastizität des Steuerbetrags hinsichtlich der Höhe der Bemessungsgrundlage gleich Null ist (zum Beispiel eine Kopfsteuer). Vgl. Blankart (2008), S. 171 - 174.

Für das betrachtete Wirtschaftssubjekt bedeutet dies nun: Es unterläge in beiden Regionen der gleichen Besteuerung und müsste an die Gebietskörperschaft den Betrag $T(Y,Z)$ entrichten. Der „Rückfluss“ an öffentlichen Leistungen an dieses Wirtschaftssubjekt ist hingegen (zumindest in seiner monetär bewertbaren Höhe) ungleich: Lebt das Wirtschaftssubjekt in einer Region mit relativ reichen Wirtschaftssubjekten zusammen, so ist der Rückfluss höher als in einer Gebietskörperschaft, die von ärmeren Wirtschaftssubjekten bewohnt wird. Alternativ wird ein Individuum in einer "reichen" GKS für ein bestimmtes Niveau an LÖG einen geringeren Steuersatz zahlen müssen als dasselbe Individuum in einer ärmeren GKS, da es vom Wohlstand seiner Mitbürger profitiert.

Das sogenannte „fiskalische Residuum“, das sich für ein Individuum aus der Differenz der durchschnittlichen Leistungen der Gebietskörperschaften und seiner individuellen Steuerzahlung ergibt, ist ungleich.²⁰⁵ Gleiche Individuen werden also je nach Wohnort ungleich behandelt.

Welche Auswirkungen hat dieses Phänomen nun auf die räumliche Allokation? Es wäre wohlfahrtsoptimal, wenn sich Individuen bei ihrer Wohnortwahl an dem Nutzen orientieren, den ihnen ein Wohn- und Arbeitsort bietet. Dies schließt das Einkommen, welches sie dort erzielen können, mit ein (welches sich wiederum an der Produktivität, die sie dort erreichen orientiert). Ist jedoch der Unterschied zwischen den fiskalischen Residuen groß genug, so werden Individuen sich möglicherweise nicht für den Ort, an dem sie den höchsten privaten Nutzen erzielen können, entscheiden. Stattdessen wählen sie einen anderen Ort, an dem die Summe aus fiskalischem Residuum und Privateinkommen höher liegt. Eine in der Realität beobachtbare Auswirkung dieses Prozesses ist der Finanzkraftentzug, den viele Innenstädte erleiden, wenn gut verdienende Individuen in Vorstädte ziehen.²⁰⁶

Dies verzerrt jedoch die räumliche Faktorallokation und kann zu Ineffizienzen der Standortwahl führen, da Individuen in ärmeren Regionen Anreize haben, in reiche Regionen zu ziehen, ohne dass dies einen gesamtwirtschaftlichen Vorteil brächte.²⁰⁷ Für sie ergibt sich dieser Anreiz aus einer Art Trittbrettfahren, das ihnen durch die hohen Steuerzahlungen ihrer reichen Nachbarn ermöglicht wird.²⁰⁸

3.D.II Ansätze zur Lösung des Problems

Wünschenswert wäre im Sinne der räumlichen Allokationseffizienz, wenn sich die Individuen nicht aufgrund des Reichtums ihrer (potentiellen) Mitbürger für eine Region entscheiden wür-

²⁰⁵ Hier ist die implizite Annahme herauszustellen, dass sich der Nutzen der Ausgaben einer Region gleichmäßig auf die in ihr wohnenden Wirtschaftssubjekte verteilt. Dies ist in der Realität natürlich nicht der Fall. Einzelne Wirtschaftssubjekte können von den politischen Entscheidungsträgern der Gebietskörperschaft bevorzugt werden und auch in einer „ärmeren“ Region ein hohes fiskalisches Residuum erhalten. Dafür müssen jedoch andere Wirtschaftssubjekte in dieser Region benachteiligt werden. Insgesamt ändert sich nichts an der Richtigkeit der Aussage, dass sich Wirtschaftssubjekte in ihrer Gesamtheit tendenziell eher für eine Ansiedlung in „reicheren“ Regionen entscheiden.

²⁰⁶ Vergleiche Nourse (1968), S. 232.

²⁰⁷ Vgl. Buchanan (1950), S. 583 – 599.

²⁰⁸ Vgl. Oates (1991), S. 25 – 27.

den, sondern aufgrund des Nutzens, den sie durch eigene Aktivitäten dort erzielen können und aufgrund der Tatsache, dass dort öffentliche Güter bereitgestellt werden, die in Umfang, Art und Preis ihren Präferenzen entsprechen.

Dies wäre tendenziell dann gewährleistet, wenn das fiskalische Residuum eines Wirtschaftssubjekts in allen Regionen gleich hoch wäre. Genau dies ist beim "Prinzip der fiskalischen Gleichheit" der Fall. Bei Geltung dieses Prinzips haben die Gebietskörperschaften pro Wirtschaftssubjekt einen gleich hohen Betrag zur Verfügung, um öffentliche Leistungen bereitzustellen. Ein Individuum würde sich dann dort ansiedeln, wo die örtlich erzielbaren Privateinkommen am höchsten liegen. Fiskalische Gleichheit könnte dadurch erreicht werden, dass

- die Regionen Kopfsteuern erheben und der Zentralstaat die Erträge aller redistributiven Steuerquellen erhält und anschließend nach Bevölkerungszahl auf die untergeordneten Gebietskörperschaften verteilt,²⁰⁹ oder
- die Gebietskörperschaften selbst die Erträge aus distributiven Steuerquellen einnehmen, um dann über einen horizontalen Finanzausgleich die Finanzausstattung pro Kopf auszugleichen,²¹⁰ oder
- die Zentralregierung die unterschiedlich reichen Regionen mit unterschiedlichen Steuersätzen besteuert (und aus den Steuererträgen zentrale öffentliche Güter bereitstellt).²¹¹

3.D.III Problembeschränkende Faktoren

In der Realität werden sich zwischen den GKS die fiskalischen Residuen in gewissem Maße unterscheiden können, ohne dass es zu ineffizienten Wanderungen kommt. Dafür gibt es vier Gründe.

Erstens wird es eine gewisse Wahrnehmungsschwelle für solche Differenzen in der finanziellen Ausstattung der Gebietskörperschaften geben, die erst überschritten werden muss, um Wanderungen zu initiieren. Wie hoch diese Differenzen sein dürften, ohne Wanderungen auszulösen, müsste empirisch untersucht werden. Diese Frage ist nicht unabhängig vom folgenden Aspekt.

Zweitens ist die Mobilität der Individuen zu beachten. Individuen weisen keine perfekte Mobilität auf, sondern werden von einer Vielzahl an Faktoren an eine Region gebunden. Auch bei einem Wegzug aus ihrer Heimatregion werden sie nicht alle anderen Regionen gleichermaßen bevorzugen. Also werden auch bei Wissen um merkliche Budgetdifferenzen nicht sofort alle Individuen in die reichste GKS wandern. Ein weiteres Hemmnis stellen institutionelle Mobilitätshindernisse dar, die es z.B. Nicht-EU-Bürgern erschweren, nach Deutschland zu ziehen.

²⁰⁹ Vgl. Oates (1972).

²¹⁰ Zum Thema „fiskalische Gleichheit“ siehe Buchanan (1950), S. 583 – 599, van Suntum (1981a), S. 102 – 112 sowie van Suntum (1999), S. 19.

²¹¹ Vgl. Oates (1972), S. 81 – 84.

Aus diesem Grund muss das fiskalische Residuum derjenigen, die nicht in das Staatsgebiet ziehen können, nicht berücksichtigt werden.

Drittens können regionale Unterschiede in den Lebenshaltungskosten dazu führen, dass die Wanderungen von ärmeren in reichere Regionen verringert werden. In im Durchschnitt reicheren Regionen sind diese Kosten (z.B. für Wohnraum) in der Regel höher, was Zuzüge, die allein durch das dort höhere fiskalische Residuum motiviert sind, tendenziell unwahrscheinlicher macht.²¹²

Viertens können regional unterschiedliche Kosten der öffentlichen Bereitstellung von Gütern dafür sorgen, dass Finanzkraftunterschiede weniger stark ins Gewicht fallen.²¹³ Aus diesen Gründen erscheint eine vollständige fiskalische Gleichheit aus allokativer Sicht unnötig.

²¹² Vgl. Schmidheiny (2006).

²¹³ Vgl. Musgrave (1961), S. 121.

3.E Horizontale fiskalische Externalitäten bei der Besteuerung mobiler Faktoren

Bereits 1972 wies Wallace Oates andeutungsweise darauf hin, dass ein Wettbewerb der Regionen um Unternehmen zu ineffizient niedriger Unternehmensbesteuerung führen könnte.²¹⁴ Dieser Andeutung gingen in der Folgezeit zahlreiche Autoren, z.B. Wilson sowie Zodrow und Mieszkowski, näher nach.²¹⁵ Sie wiesen formal nach, dass in einer Volkswirtschaft, in der die Regionen unkoordiniert ihre lokalen öffentlichen Güter (zumindest teilweise) durch Steuern auf vollkommen mobiles Kapital finanzieren, weniger LÖG bereitgestellt werden, als wohlfahrts-optimal wäre. Dies gilt zumindest dann, wenn die LÖG rein einwohnerbezogenen Zwecken dienen, also die Produktivität des in den Regionen eingesetzten Kapitals nicht steigern. Die Modelle betrachten nur den Umfang, in dem LÖG bereitgestellt werden, nicht jedoch deren Struktur.

Die Implikationen, die die Literatur zum Thema formuliert, sind schwerwiegend: So schreiben beispielsweise Bjorvatn und Schjelderup „ (...) tax rates are set too low in the Nash equilibrium to finance an efficient level of publicly provided consumption goods.“²¹⁶ Madiès, Paty und Rocaboy behaupten „... horizontal tax competition (...) leads to tax rates being too low since each local government ignores that it harms others when it cuts its tax rate to attract a mobile base (which is very often capital)“.²¹⁷ Und Rizzo führt an: „ (...) each region fixes its tax rate without taking into account the benefits in revenue and/or social welfare to the other regions (...). That generates fiscal externalities. (...) The first effect is due to the region raising its tax rate, which, if its tax-base is mobile, will benefit the other regions in revenue terms: in this way the region will fix a too-low tax-rate from a federal point of view.“²¹⁸

Eine dezentrale Koordination von Besteuerung und staatlichen Leistungen könnte laut dieser Aussagen zu erheblichen Ineffizienzen führen, die die zuvor dargestellten Vorteile dezentraler Allokationspolitik möglicherweise konterkarieren könnten. Aus diesem Grund werden horizontale fiskalische Externalitäten der Besteuerung im Folgenden detailliert betrachtet.

²¹⁴ Vgl. Oates (1972).

²¹⁵ Vgl. Wilson (1986) und Zodrow, Mieszkowski (1986). Weitere Autoren, die das Thema der Horizontalen Fiskalexternalitäten pionierhaft analysiert haben, sind Arnott, Grieson (1981), Gordon (1983), Dahlby, Wilson (1994), Giovannini (1990) und Hoyt (1991).

²¹⁶ Bjorvatn, Schjelderup (2002), S. 1, zum selben Thema.

²¹⁷ Madiès, Paty, Rocaboy (2004), S. 71.

²¹⁸ Rizzo (2000), S. 2.

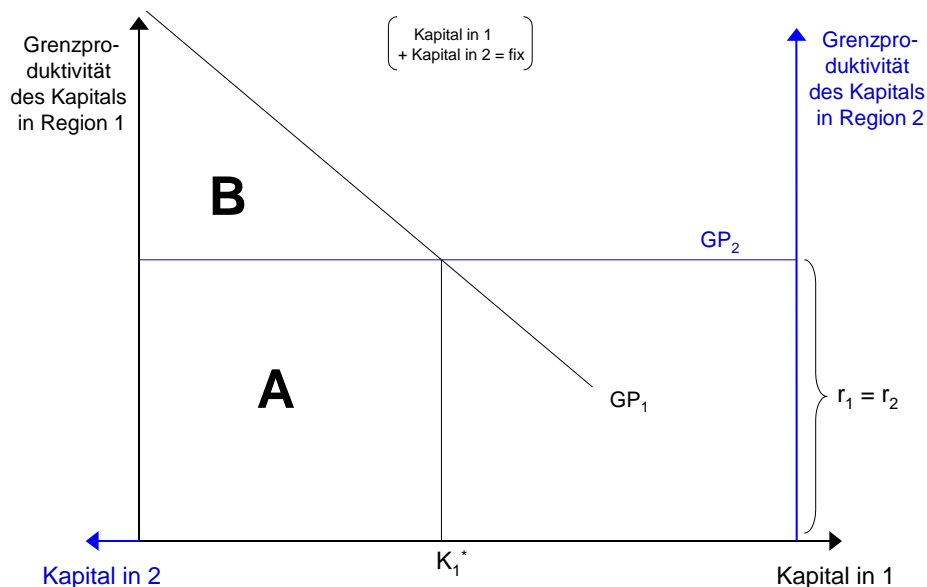
3.E.1 Das Zodrow-Mieszkowski-Modell

Im Folgenden wird kurz das Modell von Zodrow und Mieszkowski in Wildasins Darstellung mit einigen zusätzlichen Anmerkungen präsentiert.²¹⁹ In diesem Modell ist der Kapitalstock der gesamten Volkswirtschaft K konstant. Kapital ist homogen und vollkommen mobil. Die Bürger (und damit der Faktor Arbeit) sind hingegen zwischen den Regionen immobil. Die Einwohner bleiben also in ihrer Region, investieren hingegen in allen Regionen. Die Einwohner aller Regionen haben eine identische (Human-) Kapitalausstattung.

Es gibt viele kleine identische Regionen. Zwecks einfacherer Darstellung werden diese zu zwei Regionen zusammengefasst, zu einer kleinen Region 1 und einer großen Region 2 (in der alle restlichen Regionen zusammengefasst sind). Die Regionen erheben nur eine Steuer, nämlich eine Steuer auf das mobile Kapital. Region i setzt dabei den lokal gültigen Steuersatz t_i fest. Mit diesen Steuereinnahmen wird das LÖG finanziert.

Das Kapital in Region i (K_i) wird eingesetzt, um (gemeinsam mit dem Faktor Arbeit) ohne Economies of Scale ein einziges homogenes privates Gut zu produzieren. Die Grenzproduktivität des Kapitals ($GP_i(K_i)$) ist in den einzelnen kleinen Regionen fallend. Sie entspricht der Nachfrage der einzelnen Regionen nach dort zu investierendem Kapital.

Abbildung 18: Gleichgewichtige Kapitalverteilung ohne Besteuerung des Kapitals



Quelle: Eigene Darstellung nach Wildasin (1989).

²¹⁹ Vgl. Wildasin (1989), S. 193 – 212. Dieses Modell wurde deshalb ausgewählt, weil an ihm relativ einfach graphisch diverse Änderungen der Annahmen zu simulieren sind, die die Modellergebnisse entscheidend beeinflussen.

In der „großen“ Region 2 wird hingegen angenommen, dass aufgrund ihrer Größe die Grenzproduktivität des Kapitals im relevanten Bereich konstant ist. K siedelt sich in Abhängigkeit von der Rendite r an, die es in den einzelnen Regionen erwirtschaften kann. Diese wiederum hängt von der Grenzproduktivität des Kapitals in den Regionen ab, so dass gilt: $K_i = K(GP_1, GP_2)$. Aufgrund seiner vollkommenen Mobilität verteilt Kapital sich derart auf die Regionen, dass $GP_1(K_1) = GP_2(K_2)$ gilt. Die Kapitalrenditen sind somit identisch.

Dieses Gleichgewicht ist in Abbildung 18 dargestellt. Die fallende Grenzproduktivitätskurve von Region 1 schneidet die konstante Grenzproduktivitätskurve von Region 2 so, dass sich in Region 1 die Menge K_1^* an Kapital ansiedelt, in Region 2 hingegen die Menge $K - K_1^*$. Die Kapitalrenditen r_1 und r_2 sind im Gleichgewicht gleich hoch.

Die Kapitalrendite r_1 ist gewissermaßen der Preis, den das Kapital für seine Ansiedlung in Region 1 fordert.²²⁰ Damit wird deutlich, dass die Fläche A dem gesamten Ertrag des in Region 1 investierten Kapitals entspricht. Fläche B ist das Einkommen, das die Einwohner in Region 1 in Form von Arbeitslöhnen oder Mieteinnahmen im Zuge der dortigen Produktion erhalten.

3.E.I.1 Die Auswirkungen symmetrischer Besteuerung

Entscheiden sich die Regionen nun dafür, innerhalb ihrer Grenzen ein lokales öffentliches Gut bereitzustellen und durch eine Quellensteuer auf das mobile Kapital zu finanzieren, hängt die sich ergebende Kapitalverteilung von der Höhe der Steuersätze ab.²²¹ Im Modell selbst wird kein neues Gut eingeführt, sondern das in der Region produzierte Gut wird entweder als privates Gut (C) gekauft oder von der Regionsregierung erworben und in ein öffentliches Gut (G) transformiert. Modellbedingung ist, dass alle Einwohner des Staates dieselbe Nutzenfunktion $U = U(C,G)$ haben. G wird ausschließlich mit Steuern auf K finanziert. Der Steuersatz auf das eingesetzte Kapital K in Region i heißt t_i . Es existiert vollständige Information bei allen Beteiligten.

Das Kapital K verteilt sich nun unter Berücksichtigung von Nettoerträgen (r) und Steuern (t) auf die Regionen:

²²⁰ Kapital erhält genau die Rendite r_1 aufgrund der Annahmen, es sei homogen und vollkommen mobil. In der Realität sind beide Annahmen nicht gegeben. Trifft man die extreme Annahme, die Kapitaleigner wären zu vollkommener Preisdifferenzierung in der Lage, so würden sie als Rendite in Region 1 zusätzlich die dreieckige Fläche oberhalb der r_2 -Linie erhalten. In diesem Fall wäre jede lokale Steuererhebung ein Steuerexport, da die lokalen Einwohner nicht (oder kaum, sozusagen ihren prozentualen Anteil an der Gesamteinwohnerzahl) an Einkommen verlieren. Die Einwohner empfinden allein den Verlust an Steuereinnahmen in Höhe der Fläche F (siehe Abbildung 23). Die Flächen D und E hingegen stellen die Verluste der Kapitaleigner aus allen Regionen dar. In diesem Fall sollte die Regionsregierung versuchen, die Steuereinnahmen aus der Kapitalbesteuerung zu maximieren, also den Maximalpunkt der Laffer-Kurve zu erreichen. Da dies aber jede Regionsregierung versuchen wird, wird im unkoordinierten Nash-GGW eine zu hohe Gesamtbesteuerung die Folge sein. Zwar wird jede Region die Verluste des excess burden – aus Sicht von Region 1 die Flächen E und F bei Stufe 2 – auch empfinden, daneben steht jedoch der Export der Steuerlast, der eine „zu hohe“ Besteuerung induziert. Welcher Effekt dann größer ist, ist unklar. Von der Annahme, Kapital sei inhomogen und könne daher abweichende Renten erzielen, wird in der Folge abstrahiert. Die Annahme, Kapital sei vollkommen mobil wird in Abschnitt 3.E.II aufgehoben.

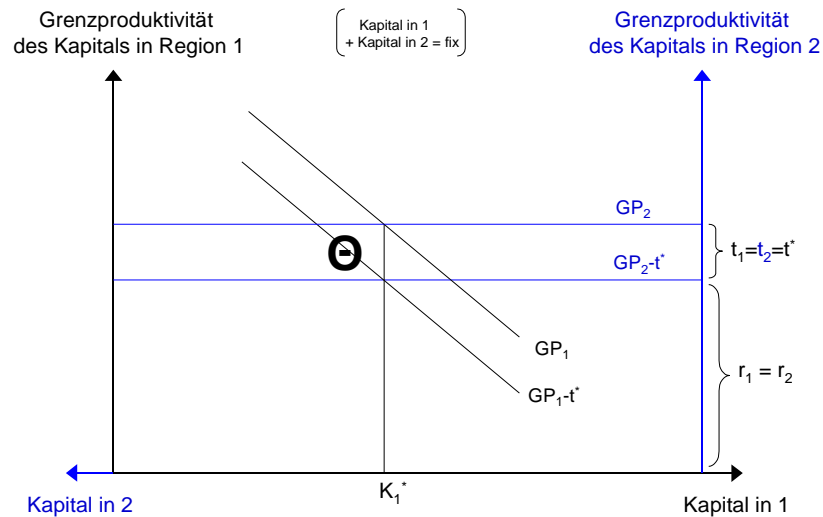
²²¹ Die Steuer wird auf das eingesetzte Kapital erhoben und nicht auf den Kapitalertrag. In diesem Abschnitt wird zunächst die symmetrische Besteuerung eingeführt, damit später bei asymmetrischer Besteuerung fiskalische Externalitäten auftreten.

$$K_i = K(r_1+t_1, r_2+t_2).$$

Eine wohlwollende Regionsregierung wird $U(C,G)$ maximieren wollen. Sie unterliegt dabei der Budgetbedingung

$$G_i = t_i \cdot K(r_1+t_1, r_2+t_2).$$

Abbildung 19: Gleichgewichtige Kapitalverteilung bei Besteuerung des Kapitals mit identischen Steuersätzen



Quelle: Eigene Darstellung nach Wildasin (1989).

In Stufe 1 erheben beide Regionen Steuern und setzen die Steuersätze gleich hoch, so gilt $t_1=t_2=t^*$. Als Folge sinken beide $GP_i(K_i)$ gleichermaßen. Die Verteilung des Kapitals bleibt gleich. Dieser Fall ist in Abbildung 19 dargestellt.

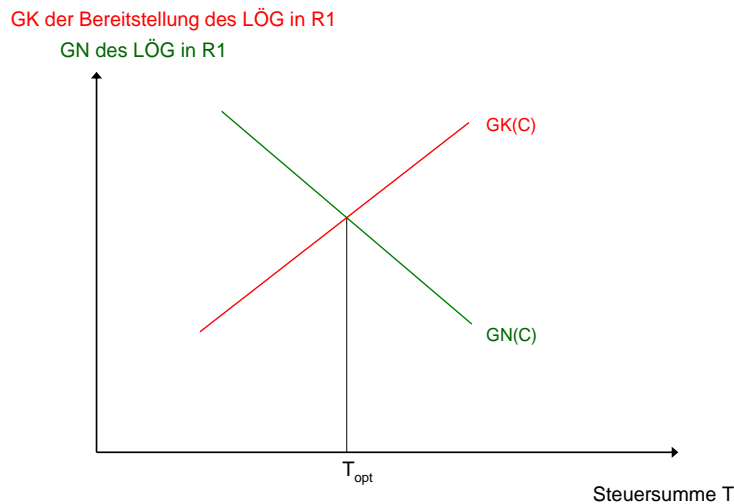
Welche Wohlfahrtseffekte bringt diese Besteuerung für die Einwohner von Region 1 mit sich? Die identische Besteuerung bewirkt, dass die Kapitaleigner nun überall eine niedrigere Netto Rendite als zuvor erwirtschaften können. Da die Gesamtkapitalmenge K definitionsgemäß konstant bleibt, tritt keinerlei excess burden auf, und die neue Netto Rendite ist genau um den Steuersatz t^* geringer als die alte Rendite ohne Besteuerung. Damit ist noch nicht geklärt, welchen Einkommensverlust aus der Besteuerung die Bürger von Region 1 in ihrer Funktion als Kapitaleigner erleiden, da sie ihr Kapital auch in anderen Regionen investieren.

Ihr Einkommensverlust wird dann deutlich, wenn man bedenkt, dass definitionsgemäß jeder Bürger des Gesamtstaates über die gleiche Menge an Kapital verfügt; daher entspricht der Einkommensverlust der Einwohner der Region 1 der rechteckigen Fläche $\Theta = K_1 \cdot t_1$.

Für diesen Einkommensverlust werden sie dadurch kompensiert, dass ihnen ihre Region nun das LÖG bereitstellt. Zu dessen Finanzierung steht Kapital zur Verfügung, das der Fläche Θ entspricht. Das Optimierungskalkül der Regionsregierung ist graphisch in Abbildung 20 dargestellt, es handelt sich um den einfachen Ausgleich von Grenznutzen ($GN(\Theta)$) und Grenzkosten ($GK(\Theta)$) der Bereitstellung des LÖG, so dass die Menge bereitgestellt wird. Die Bereitstellung

des LÖG steigert also (nimmt man homogene Interessen der Individuen an) das Wohlfahrtsniveau aller Individuen.

Abbildung 20: Grenzkosten und Grenznutzen der Bereitstellung des LÖG in Region 1



Quelle: Eigene Darstellung.

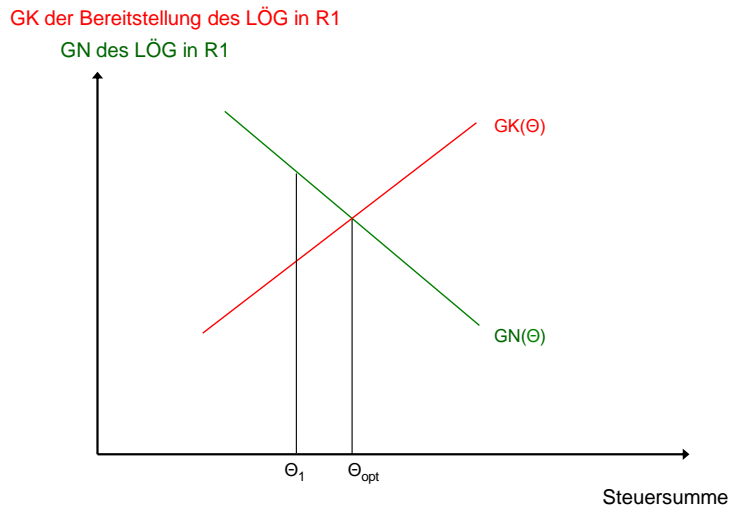
3.E.1.2 Externalitäten als Auswirkungen asymmetrischer Besteuerung

Im Rahmen der bisherigen Analyse sind noch keinerlei Ineffizienzen aufgetreten. Dies ändert sich in der nachfolgend dargestellten Stufe 2. Es sei angenommen, Region 1 habe Anlass, ihren Steuersatz weiter zu erhöhen, z.B. weil (im Gegensatz zur obigen Abbildung) eine weitere Ausdehnung der bereitgestellten Menge an LÖG sinnvoll wäre (vgl. Abbildung 21).

Steigert Region 1 ihren Steuersatz um Δt_1 , während Region 2 ihren Steuersatz beibehält, ändert sich die Kapitalverteilung im Gesamtstaat: Da die Grenzproduktivität nach Steuern des Kapitals in Region 1 sinkt, fließt Kapital aus Region 1 ab und Region 2 zu. Das sich ergebende neue Gleichgewicht ist in Abbildung 22 mit K_1' benannt.

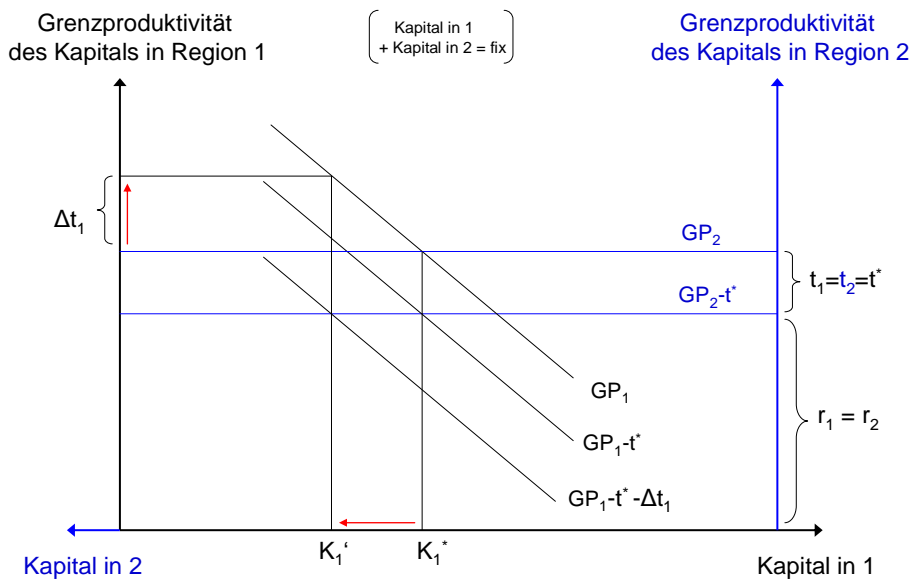
Welche Wohlfahrtseffekte ergeben sich aus dieser einseitigen Änderung des Steuersatzes auf Kapital? Diese fallen hier deutlich anders aus als in Stufe 1. Zwar wird auch hier (in Region 1) eine Steuer auf Kapital erhoben, wodurch die Grenzproduktivität des Kapitals (nach Steuern) in dieser Region sinkt. Doch da es in Region 2 die Möglichkeit gibt, Kapital zu einer konstanten Grenzproduktivität anzulegen, haben die Kapitaleigentümer Anlass und Möglichkeit, ihr Kapital so lange in von Region 1 in Region 2 zu verlagern, bis die Grenzproduktivitäten nach Steuern in beiden Regionen wieder gleich hoch sind.

Abbildung 21: Potentielle Wohlfahrtssteigerung durch zusätzliche Bereitstellung von LÖG in Region 1



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 22: Kapitalwanderung aufgrund einseitiger Steuersatzerhöhung durch Region 1

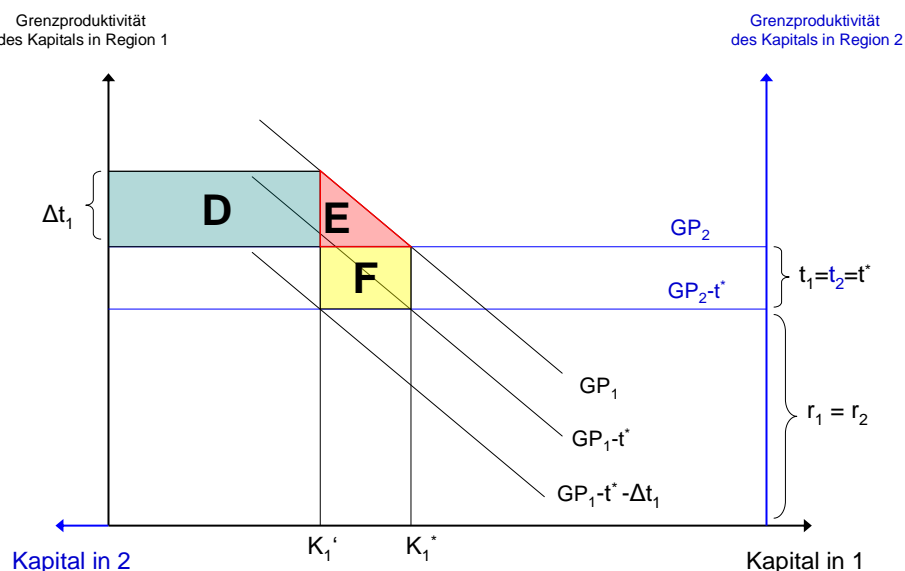


Quelle: Eigene Darstellung nach Wildasin (1989).

Da in Region 2 aufgrund der definitionsgemäß konstanten Grenzproduktivität des Kapitals "unendlich viele" Möglichkeiten bestehen, das Kapital zur konstanten Nettorendite r_2 anzulegen, haben alle Kapitaleigner die Möglichkeit, genauso viel Nettorendite zu erhalten wie zuvor. Erhält kein Kapitaleigner nach der einseitigen Steuererhöhung weniger Nettorendite als vorher, bedeutet dies im Umkehrschluss, dass die Steuererhöhung ausschließlich von den Arbeitnehmern in Region 1 getragen wird, deren Löhne dementsprechend sinken. Graphisch wird dieser Effekt in Abbildung 23 gezeigt. Die Einwohner von Region 1 erhalten weniger Lohn als in

Stufe 1. Ihr Lohnverlust wird durch die Flächen D und E dargestellt, wobei E den Einkommensverlust durch excess burden darstellt. Die Steuereinnahmen der Region steigen um die Fläche $D = \Delta t_1 \cdot K_1'$, werden aber um die Fläche F gemindert. Diese Minderung kommt dadurch zustande, dass die Steuerbasis K_1 sinkt. Somit hat die Fläche F die Größe $(K_1^* - K_1') \cdot t_2$. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist aber die Fläche F nicht als Verlust zu bezeichnen:

Abbildung 23: Auswirkungen einer einseitigen Steuersatzerhöhung durch Region 1



Quelle: Eigene Darstellung nach Wildasin (1989).

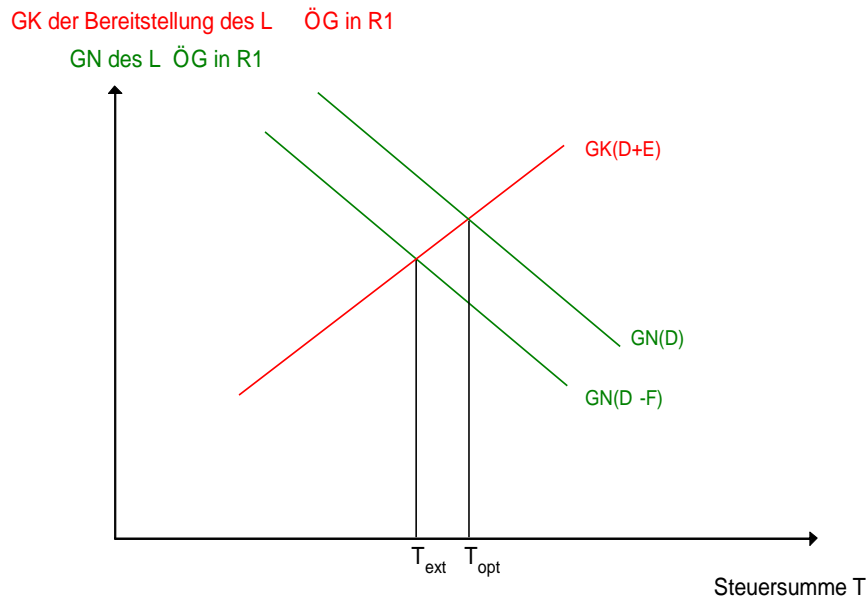
Zwar verliert Region 1 Steuereinnahmen in diesem Umfang, durch die Kapitalwanderung kommen diese Steuereinnahmen jedoch in demselben Umfang Region 2 zugute. Es handelt sich damit um einen positiven externen Effekt der Steueranhebung.²²² Da es sich um eine Externalität handelt, die die Höhe der Steuereinnahmen betrifft, nennt man sie fiskalische Externalität. Genau genommen handelt es sich um eine horizontale fiskalische Externalität der Besteuerung. Ihre Auswirkungen werden in Abbildung 24 dargestellt.

Die Regionsregierung nimmt die Kosten der zusätzlichen Bereitstellung des LÖG nun in Höhe des Lohnverlustes der Einwohner von Region 1 wahr, welcher durch die Flächen D und E dargestellt wird: $GK = GK(D+E)$.

Den Grenznutzen der Bereitstellung des LÖG schätzt sie hingegen als Grenznutzen der zusätzlichen Steuereinnahmen ein, welche sie durch die Erhöhung des Steuersatzes erzielen kann. Diese Mehreinnahmen entsprechen den Flächen D minus F.

²²² Vgl. Wildasin (1989), S. 195 – 196.

Abbildung 24: Grenzkosten und Grenznutzen der Bereitstellung des LÖG in Region 1 bei Vorliegen fiskalischer Externalitäten



Quelle: Eigene Darstellung.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht geht die Fläche F jedoch in vollem Umfang in die Steuereinnahmen der Region 2 ein und ist daher kein Verlust. Daher schätzt die Region 1 den Nutzen der Steuersatzsteigerung systematisch zu gering ein: Statt den Grenznutzen von D zu betrachten, bezieht die einzelne Region 1 den niedrigeren Grenznutzen von $D-F$ in ihr Optimalitätskalkül ein. Sie wird also ihr öffentliches Leistungsangebot anpassen, so dass die fiskalischen Externalitäten durch eine geringere LÖG-Bereitstellung kompensiert werden.²²³

Wie in Abbildung 24 ersichtlich, ist diese Bereitstellung öffentlicher Güter geringer als wenn – gesamtwirtschaftlich korrekt – der Grenznutzen von D berücksichtigt würde.

3.E.1.3 Internalisierung der Externalitäten

Die Standardantwort, die die Theorie externer Effekte für den Fall nahe legt, dass positive externe Effekte existieren, ist die Kompensation des Senders durch den Empfänger dieser Effekte nach Pigou-Art.²²⁴ Im oben dargestellten Fall der positiven fiskalischen Externalitäten sollte also jeder Region i eine Subvention gezahlt werden, die in ihrer Höhe den zusätzlichen Steuereinnahmen entspricht, die andere Regionen deswegen erzielen, weil Region i ihren Steuersatz erhöht. Die Subvention an die Region i (S_i) sollte der Summe der Steuereinnahmenänderungen

²²³ Vgl. Keen, Marchand (1997).

²²⁴ Vgl. z.B. Krelove (1992), S. 361 – 375.

in allen anderen Regionen entsprechen, die durch die Steuersatzänderung in Region i (t_i) verursacht wurden. Die folgende Gleichung stellt dies dar.²²⁵

$$\frac{dS_i}{dt_i} = \sum_{j \neq i} t_j \frac{dK_j}{dt_i}$$

Zu beachten ist dabei, dass die Steuersätze t_j nicht alle identisch sein müssen. Aus theoretischer Sicht kann die Subvention daher je nach Kapitalzuflüssen /-abflüssen und je nach Steuersätzen positiv oder negativ sein.

Das Vorliegen fiskalischer externer Effekte lässt also Transfers zwischen Gebietskörperschaften aus ökonomischer Sicht sinnvoll erscheinen. Diese Transfers könnten beispielsweise horizontale Zahlungen zwischen den Gebietskörperschaften gleicher Ebene sein, was den oben genannten Subventionen entspräche.

Eine Internalisierung der fiskalischen Externalitäten wäre vermutlich nur durch eine höhergestellte Ebene organisierbar, da die Empfänger der Externalitäten von diesen profitieren und keinen Anreiz haben, dafür eine Subvention an den Sender zu entrichten.

3.E.I.4 Vermeidung der Externalitäten

Eine Alternative wäre, die Steuersätze koordiniert festzulegen. Legen alle Regionen ihre Steuersätze in gleicher Höhe fest, so wird sich im Modell keine Externalität ergeben. Eine solche Koordination wird dezentral vermutlich schwierig sein. Dies spricht für eine Verlagerung der Entscheidungskompetenz auf eine höhere Ebene. Die Vermeidung der Externalitäten durch die Verlagerung der Entscheidungskompetenzen auf die höher gelegene Ebene wäre also vermutlich eine treffsichere und effektive Maßnahme. Allerdings ist dies mit dem Nachteil verbunden, dass dann regional unterschiedliche Präferenzen hinsichtlich der staatlichen Aktivität nicht mehr berücksichtigt werden könnten.

Würde statt nach dem Quellenprinzip nach dem Wohnsitzlandprinzip besteuert, so würde es keine derartige Externalität der Kapitalbesteuerung geben.²²⁶ Allerdings hätten die Kapitalbesitzer in diesem Fall den Anreiz, umzuziehen, falls ihnen keinen Gegenwert in Form von nutzenstiftenden Gütern bereitgestellt wird.

Wird ein – nicht fallabhängiger sondern unbedingter – Steuerkraftausgleich vorgenommen, so werden horizontale fiskalische Externalitäten ebenfalls abgemildert. Wird ein vollständiger Steuerkraftausgleich vorgenommen, so werden GKS mit niedrigen Steuereinnahmen pro Kopf finanziell (tendenziell) gleich gut gestellt wie GKS mit höheren Steuereinnahmen pro Kopf. Dann hat eine Abwanderung der Steuerbemessungsgrundlage keine negativen Folgen für die

²²⁵ Vgl. Wildasin (1989), S. 197.

²²⁶ Die Besteuerung nach dem Wohnsitzlandprinzip ist zumindest international bislang auf erhebliche Schwierigkeiten gestoßen. Vgl. Piketty (1996), S. 8.

betroffene GKS. Die Länder spüren keinen Effekt ihrer höheren Steuersätze auf ihre Bemessungsgrundlage mehr.

3.E.II Alternativmodell I: Eingeschränkte Kapitalmobilität

Im obigen Modell von Zodrow und Mieszkowski sind sowohl die Haushalte als auch das Verhalten des Staates unrealistisch modelliert. Alle Haushalte haben im Modell dieselben Präferenzen hinsichtlich ihrer Nutzenfunktion $U(C,G)$ und sind vollkommen immobil. Der Staat hat keinerlei Informationsprobleme und erfüllt die Präferenzen seiner Einwohner so gut es ihm unter Budgetrestriktionen und fiskalischen Externalitäten möglich ist. Durch diese Restriktionen werden die Vorteile, die im Allgemeinen mit dezentral verteilten Kompetenzen verbunden sind, wie bessere Informationen der Politiker, bessere Kontrollmöglichkeiten für die Einwohner, die Möglichkeit der Migration der Individuen in Regionen mit einem ihnen genehmen Angebot an LÖG usw. völlig ausgeblendet.²²⁷ Insbesondere sind die Informationen, die zu einer korrekten Internalisierung der Externalität führen könnten, in der Realität nur schwerlich verfügbar. Zwar könnte man Kapitalwanderungen eventuell quantifizieren, ob jedoch steuerpolitische Entscheidungen Grund für diese Wanderungen sind, ist schwierig zu ermitteln. Auch die Bedingung, dass nur eine einzige Steuer existiert, nämlich die Steuer auf – zudem hochmobiles – Kapital, ist wenig realistisch und nur interpretierbar als erkenntnisdienlicher Extremfall, der die Folgen der Besteuerung mobiler Steuerobjekte zugespitzt verdeutlicht. Existieren daneben auch Steuern auf weniger mobile Steuerbemessungsgrundlagen, so wird das Problem gemindert.²²⁸

Zudem ist fraglich, wie mobil Kapital tatsächlich zwischen den Regionen ist. Die Auswirkungen einer eingeschränkten Kapitalmobilität sollen im Folgenden untersucht werden. Empirisch ist der Frage nach innerstaatlicher Kapitalmobilität selten nachgegangen worden. Die internationale Mobilität von Kapital hingegen ist deutlich häufiger untersucht worden, so dass ein klareres Bild darüber existiert, wie flexibel Kapital tatsächlich auf Renditeschwankungen reagiert.

3.E.II.1 Empirische Einschätzungen der Kapitalmobilität

Wie mobil Kapital tatsächlich ist, lässt sich nicht direkt messen. Messungen der Zinsparität zeigen zwar eine deutliche Konvergenz der Kapitalrenditen an, doch sagt dies nur wenig über die Mobilität des physischen Kapitals aus. In diesem Zusammenhang existieren erhebliche Zweifel an einer hohen Kapitalmobilität. Eine Arbeit von Feldstein und Horioka gab diesen Zweifeln erstmals Ausdruck. In einer ökonometrischen Untersuchung fanden die Autoren 1980

²²⁷ Dieses Vorgehen ist im Rahmen des Modelldesigns sicherlich statthaft, um die Folgen eines Effektes des Steuerwettbewerbs zu isolieren und somit kenntlich zu machen. An dieser Stelle soll trotzdem auf die damit verbundene Einseitigkeit der Ergebnisse hingewiesen werden.

²²⁸ Siehe hierzu Wildasins Artikel selbst (1986), S. 209.

heraus, dass Kapital in den OECD-Ländern grenzüberschreitend eher immobil ist.²²⁹ Auch neuere Schätzungen haben diese Diagnose immer wieder bestätigt.²³⁰

Der Feldstein-Horioka-Schätzansatz folgt folgendem Prinzip: Ist Kapital mobil, so orientieren sich sowohl die inländische Ersparnis als auch die inländischen Investitionen an einem exogen vorgegebenen Zins. Anders gesagt: Steigt die Investitionstätigkeit im Inland, so sind dafür keine zinsinduzierten Veränderungen der periodischen Ersparnis notwendig. Stattdessen werden die zusätzlichen Investitionen über Kapitalzuflüsse finanziert. Ebenso wenig ziehen Veränderungen der inländischen Ersparnis unbedingt eine Veränderung der Investitionstätigkeit im Inland nach sich, stattdessen schlagen sie sich in veränderten Kapitalbilanzsalden nieder. Es darf daher kein signifikanter Zusammenhang zwischen inländischer Ersparnis und inländischer Investitionstätigkeit bestehen.

Tatsächlich lässt sich jedoch bis dato ein enger Zusammenhang zwischen nationaler Ersparnis und nationaler Investitionstätigkeit feststellen.²³¹ Ein Grund dürfte eine Vorliebe der Kapitaleigentümer sein, ihr (physisches) Kapital im eigenen Land anzulegen, auch „home bias“ genannt. Dabei dürfte es sich zumeist vor allem um kleine und mittlere Unternehmen handeln, die kaum international ausgerichtet sind. Zudem lassen sich Wechselkursrisiken bei längerfristig gebundenem Kapital kaum absichern.

Auf regionaler Ebene ist die Datenlage schlechter; es gibt nur wenige empirische Studien, die sich mit dem Zusammenhang von regionaler Investition und regionaler Ersparnis innerhalb eines Staates beschäftigen. Die existierenden Studien können diesen Zusammenhang weder nachweisen noch schlüssig widerlegen.²³² Daher scheint die folgende Untersuchung, wie sich eine eingeschränkte Mobilität des Kapitals auf die Ergebnisse des oben dargestellten Modells auswirkt, zumindest nicht völlig fehl am Platz.

3.E.II.2 Die Auswirkungen eingeschränkter Kapitalmobilität im Modell

Die Auswirkungen einer nicht vollkommenen Kapitalmobilität sollen an einem Zahlenbeispiel erläutert werden. Region 1 sei eine einzelne Region. Die restlichen Regionen seien an Bevölkerung insgesamt viermal so groß wie Region 1 und werden wieder gedanklich zu einer Region 2 zusammengefasst. Das Kapital K betrage 50 Einheiten und seine Menge sei im Gesamtstaat unveränderlich, dabei sei es allerdings nur teilmobil. Dies drückt sich in Form von Kosten der Mobilität (m) aus, die in Höhe von einer Geldeinheit pro Kapitaleinheit anfallen, wenn das Kapital sich von einer Region in die andere bewegt. Die Grenzproduktivität des Kapitals in Region 1 folge der Formel $GP_1(K_1) = 20 \text{ Geldeinheiten} - (1 \text{ Geldeinheit} \cdot K_1)$. Die Grenzproduk-

²²⁹ Vgl. Feldstein, Horioka (1980), S. 314 – 329. Eine kurze Erläuterung gibt Deutsche Bundesbank – Monatsbericht (1997), S. 25 – 29.

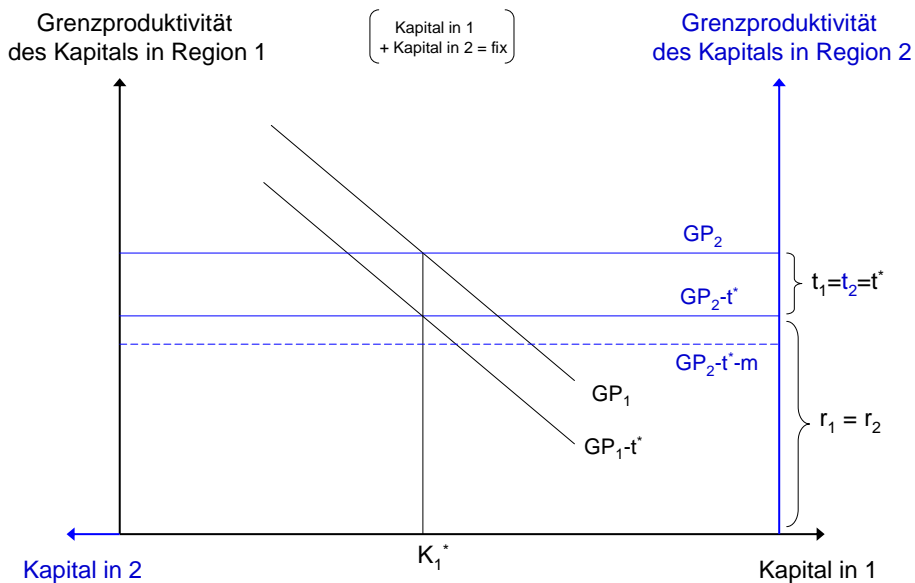
²³⁰ Vgl., z.B. für die Europäische Union, Kleinewefers-Lehner (1998), S. 49 – 54.

²³¹ Feldstein und Horioka berechneten zu diesem Zweck die Investitionen in Prozent des BIP als abhängige Variable der Sparquote. Die Schätzung erfolgte über einen Zeitraum von 14 Jahren und unter Berücksichtigung von 21 OECD-Ländern. Die Parameter der folgenden Gleichung wurden geschätzt: $I/Y = a + b \cdot (S/Y)$. Ist Kapital hochmobil, so sollte b nahe Null liegen. Bei Feldstein und Horioka lag b jedoch für verschiedene Schätzzeiträume stets zwischen 0,8 und 0,9.

²³² Sinn (1992) hat dies für die USA untersucht, Bayoumi und Rose (1993) für das Vereinigte Königreich.

tivität des Kapitals in Region 2 betrage konstant 10 Geldeinheiten. Im Gleichgewicht ohne Besteuerung muss dann die Grenzproduktivität des Kapitals (und damit auch die Rendite r) in beiden Regionen 10 betragen. $K_1 = K_1^*$ beträgt 10, K_2 beträgt 40.

Abbildung 25: Symmetrische Steuererhebung bei eingeschränkter Kapitalmobilität



Quelle: Eigene Darstellung.

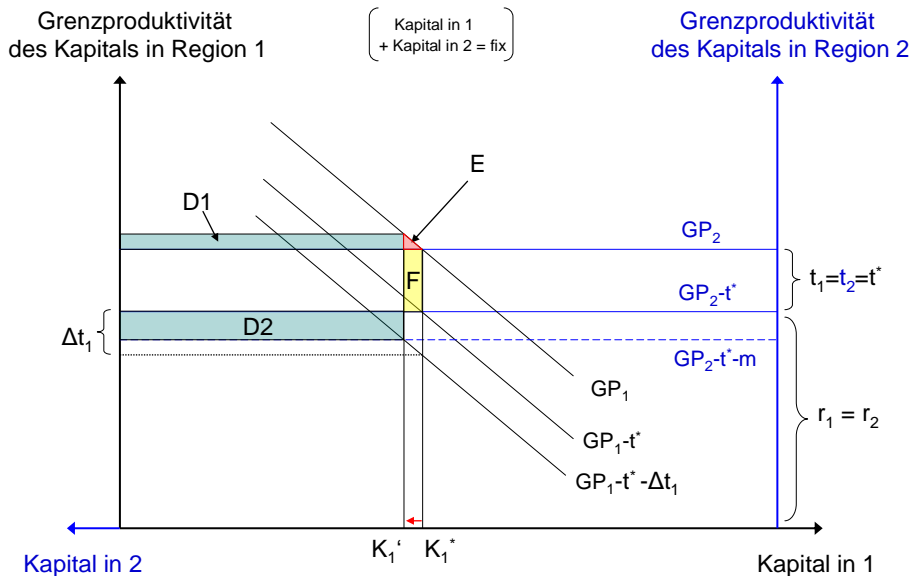
Wird in beiden Regionen nun mit demselben Steuersatz ($t_i = 2$ Geldeinheiten pro Kapitaleinheit) eine Steuer auf Kapital erhoben, so wird sich die Kapitalallokation nicht verändern. Die Rendite des Kapitals nach Steuern wird (im Gleichgewicht) auf 8 Geldeinheiten absinken. In dieser Situation erhalten die Besitzer des in Region 1 investierten Kapitals 80 Geldeinheiten, erhalten die Einwohner von Region 1 50 Geldeinheiten aus Lohneinkommen oder Einkommen aus Grundbesitz und betragen die Steuereinnahmen in Region 1 20 Geldeinheiten.

Diese Situation ist in Abbildung 25 dargestellt. Als neues Element ist die waagerechte, gestrichelte Linie GP_2-t^*-m (im Zahlenbeispiel $10 - 8 - 2 = 7$) hinzugekommen. Sie stellt aus Sicht derjenigen, die Kapital in Region 1 angelegt haben, die Netto-Grenzproduktivität in Region 2 unter Berücksichtigung der Kosten der Mobilität von Region 1 nach Region 2 dar. Das Mobilitätshemmnis ist noch nicht wirksam, da bislang kein Anlass zur räumlichen Reallokation des Kapitals besteht.²³³

²³³ Je länger der Zeithorizont ist, mit dem die Kapitaleigner kalkulieren, desto weniger wichtig werden die Kosten einer einzelnen Kapitalwanderung sein. In der nachfolgenden Analyse wird implizit unterstellt, nach der Kapitalwanderung gäbe es nur eine weitere Periode, in der das Kapital Erträge erwirtschaften kann. Würde diese Einschränkung aufgehoben, so säne der quantitative Einfluss der Mobilitätskosten; an den grundsätzlichen Ergebnissen der Analyse änderte dies jedoch nichts (außer man unterstellte eine unendliche Lebensdauer des Kapitals).

Nun erhöhe analog zum oben präsentierten Originalmodell Region 1 im Alleingang ihren Steuersatz, und zwar um $\Delta t_1 = 1,5$ Geldeinheiten pro Kapitaleinheit. Welche Effekte ergeben sich daraus? Siehe dazu Abbildung 26.

Abbildung 26: Wohlfahrtseffekte einer asymmetrischen Steuererhebung bei eingeschränkter Kapitalmobilität



Quelle: Eigene Darstellung.

Zunächst einmal sänke dadurch die Nettokapitalrendite in Region 1 auf 6,5 Geldeinheiten, wenn die Opportunität in Region 2 nicht sieben Geldeinheiten betrüge. Aufgrund dieser Renditedifferenz wandert Kapital von Region 1 in Region 2, bis die Nettokapitalrendite in Region 1 sieben Geldeinheiten beträgt. Währenddessen bleibt die Rendite des in Region 2 angelegten Kapitals konstant bei acht Geldeinheiten.

Die Menge des in Region 1 angelegten Kapitals beträgt nun $K_1' = 9,5$. Dieses Kapital trägt nun einen Teil der Steuererhöhung in Höhe von $(8-7) \cdot 9,5 = 9,5$ (Fläche D2). Steuereinnahmen in Höhe von $2 \cdot 0,5 = 1$ gehen der Region 1 durch die gesunkene Bemessungsgrundlage verloren (Fläche F). Die Einwohner von Region 1 tragen über gesunkene Nettolöhne und -mieten einen Teil der Steuererhöhung in Höhe von $0,5 \cdot 9,5 = 4,75$ (Fläche D1). Zudem sinken ihre Einnahmen durch die gesunkene Menge an Kapital in ihrer Region in Höhe von $(0,5 \cdot 0,5) / 2 = 0,125$ (Fläche E).

Wie ist nun der Gesamteffekt der Steuersatzerhöhung auf die Bürger in Region 1? Sie steigern ihre Steuereinnahmen um $D1 + D2 - F = 4,75 + 9,5 - 1 = 13,25$ Geldeinheiten. Ihre privaten Einkommen sinken um $D1 + 0,2 \cdot D2 + E = 4,75 + 1,9 + 0,125 = 6,775$ Geldeinheiten.

Zu dieser auffälligen Diskrepanz zwischen zusätzlichen Steuereinnahmen und Einkommensenkung kommt es, da in der Rechnung angenommen wurde, dass die Kapitalbestände in Region 1 zu 20% den Einwohnern von Region 1 gehören. Diese 20% entsprechen dem Bevölkerungsanteil der Region 1 an der Gesamtbevölkerung. Das Kapital trägt mehr als die Hälfte der

Steuersatzerhöhung von Region 1, und 80% davon werden auf Einwohner von Region 2 überwält.²³⁴ Dies aber würde bedeuten, dass die Besteuerung negative Externalitäten für die Einwohner von Region 2 mit sich bringt.

Sind diese Externalitäten fiskalisch zu nennen? Das ist eine Definitionsfrage: Zwar schlagen sich die negativen Externalitäten D2 nicht im Steueraufkommen der Region 2 nieder, wie es die fiskalische Externalitäten in der Definition von z.B. Wilson oder Zodrow und Mieszkowski tun, sondern in den privaten Einkommen, aber sie werden durch eine Steuererhöhung ausgelöst.²³⁵ Daher werden sie nachfolgend ebenfalls als fiskalische Externalitäten bezeichnet. Letztlich ist die Frage aus gesamtwirtschaftlicher Sicht unwichtig, da die vorliegenden Externalitäten unabhängig von ihrer Bezeichnung dafür sorgen, dass Region 1 aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zu hohe Steuersätze wählt und eine zu hohe Menge an LÖG bereitstellt.

Allerdings ist die Annahme, die Verteilung der Eigner des Kapitals in Region 1 entspreche exakt der Wohnverteilung, bedenklich. Da im Modell Mobilitätshürden für Kapitaltransfer existieren, ist es wahrscheinlicher, dass das in Region 1 investierte Kapital zu einem überproportionalen Anteil auch Einwohnern von Region 1 gehört. Dann aber ist die Steuerüberwälzung geringer, und damit auch die positiven fiskalischen Externalitäten. Immerhin kann im numerischen Beispiel der Anteil der innerregionalen Kapitaleigner auf 88,2% steigen, ohne dass die fiskalischen Externalitäten positiv werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sobald die Mobilität des besteuerten Faktors mit Kosten verbunden ist, eine einseitige Steuersatzerhöhung einer Region nicht zwingend eine positive fiskalische Externalität für andere Regionen verursacht. Je nach Setzung der Parameter kann sogar eine negative fiskalische Externalität die Folge sein.

Entscheidende Bedeutung kommt dabei der Höhe des Parameters m zu, der die Kosten der Mobilität beschreibt. Je niedriger diese Kosten sind, desto wahrscheinlicher werden positive Externalitäten der Besteuerung und eine zu geringe Bereitstellung öffentlicher Güter.²³⁶ Dieser Befund relativiert also erheblich den oben festgestellten Bedarf nach Internalisierung.

3.E.III Alternativmodell II: Besteuerung mit Gegenleistung

Für die nun folgende Analyse wird die Annahme eingeschränkter Kapitalmobilität aus dem vorhergegangenen Abschnitt wieder aufgehoben. Kapital sei also vollkommen mobil. Stattdessen wird in diesem Abschnitt untersucht, was passiert, wenn die Bereitstellung von LÖG ausschließlich die Produktivität des besteuerten Faktors (in diesem Fall Kapital) steigert.

Die Vertreter der These, lokale Steuererhebung verursache fiskalische Externalitäten, ignorieren im Rahmen ihrer Analyse systematisch die Tatsache, dass durch die erhobenen Steuern

²³⁴ $D2/(D1+E+F+D2) = 61,8\%$.

²³⁵ Vgl. Wilson (1986), S. und Zodrow, Mieszkowski (1986).

²³⁶ Die Kosten der Mobilität fallen je nach Betrachtungszeitraum unterschiedlich stark ins Gewicht. Je weiter der Zeithorizont ist, desto niedriger sind die Mobilitätskosten im Verhältnis zu den Kapitalrenditen einzuschätzen.

Güter finanziert werden können, die innerhalb der Gebietskörperschaft gebührenfrei zur Verfügung stehen und die die Produktivität des besteuerten Faktors steigern können.²³⁷ Durch verbesserte Infrastruktur, öffentliche Sicherheit usw. ist eine Steigerung der Kapitalproduktivität sehr wohl denkbar.

Angenommen, durch die Besteuerung würde Kapital in beiden Regionen mit dem Steuersatz t^* besteuert. Dann sinkt – isoliert betrachtet – die Grenzproduktivität nach Steuern. Dies ist jedoch nur ein Teileffekt, denn die Steuereinnahmen werden nun in beiden Regionen für solche LÖG ausgegeben, die die Produktivität des Kapitals steigern.²³⁸ In diesem Abschnitt wird angenommen, dass die Produktivitätserhöhung durch die Bereitstellung des LÖG ($u(t^*)$) die Produktivitätsminderung durch die Besteuerung (t^*) übertreffe.

3.E.III.1 Analyse bei unelastischer Grenzproduktivität des Kapitals in der Alternativregion

Dies wird in Abbildung 27 dargestellt: Die Grenzproduktivität sänke durch eine nutzenlose Besteuerung, was durch die gestrichelten Grenzproduktivitätskurven $GPI-t^*$ dargestellt wird. Tatsächlich steigen die Grenzproduktivitäten des Kapitals in beiden Regionen durch die Bereitstellung des LÖG netto gleichermaßen an, was durch die Grenzproduktivitätskurven $GPI-t^*+u(t^*)$ angezeigt wird.

In dieser Variante sei angenommen, die Grenzproduktivität des Kapitals in der Alternativregion sei von der eingesetzten Kapitalmenge unabhängig. Welche Wohlfahrtseffekte ergeben sich unter dieser Bedingung aus der identischen Besteuerung des Kapitals in beiden Regionen?

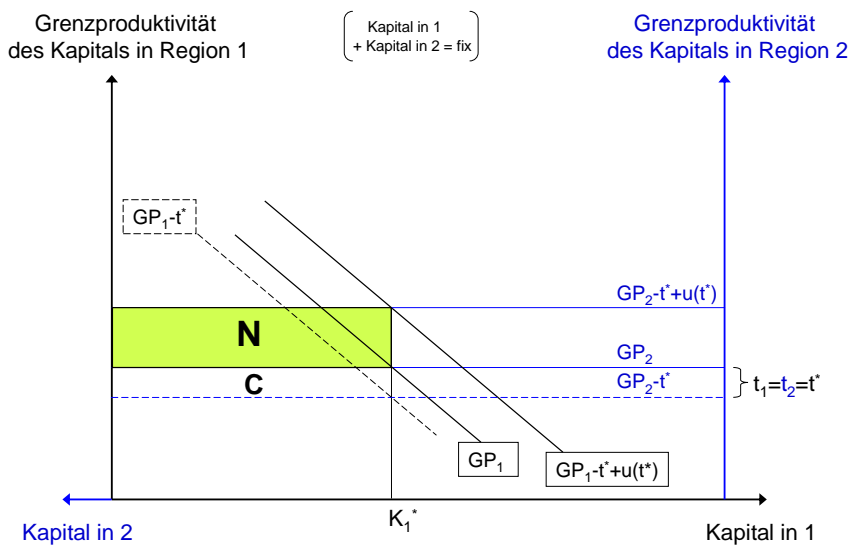
Für mögliche Externalitäten kommt im gegebenen Modellrahmen nur das Einkommen aus Arbeit und Grundbesitz in Frage, da erstens das Kapital laut Annahme keinem „home bias“ unterliegt und zweitens sowohl Steuerlast als auch direkte Effekte der LÖG-Bereitstellung dem Kapital zuzurechnen sind; die Kapitaleigner finanzieren die für sie relevanten LÖG also gewissermaßen selbst.

Die Kapitalbesitzer, die ihr Kapital in Region 1 investiert haben, zahlen insgesamt Steuern, die der Fläche C entsprechen. Trotzdem steigt seine Grenzproduktivität nach Steuern. Im sich ergebenden Gleichgewicht erhalten die Besitzer des Kapitals in Region 1 daher einen Nettozuwachs an Einkommen, und zwar in Höhe der Fläche N. Die Lohn- und Mieteinkommen bleiben gleich, daher treten keine fiskalischen Externalitäten auf.

²³⁷ Wildasin (1989, S. 211) gibt selbst zu bedenken, dass die Analyse horizontaler fiskalischer Externalitäten einseitig ist.

²³⁸ Die Bereitstellung der LÖG steigert so das Einkommen (und indirekt somit wohl auch den Nutzen) der Kapitalbesitzer. Es sei explizit angenommen, die bereitgestellten LÖG steigerten nicht direkt den Nutzen der Einwohner.

Abbildung 27: Symmetrische Bereitstellung eines LÖG, das die Kapitalproduktivität steigert, bei konstanter Grenzproduktivität in der Alternativregion



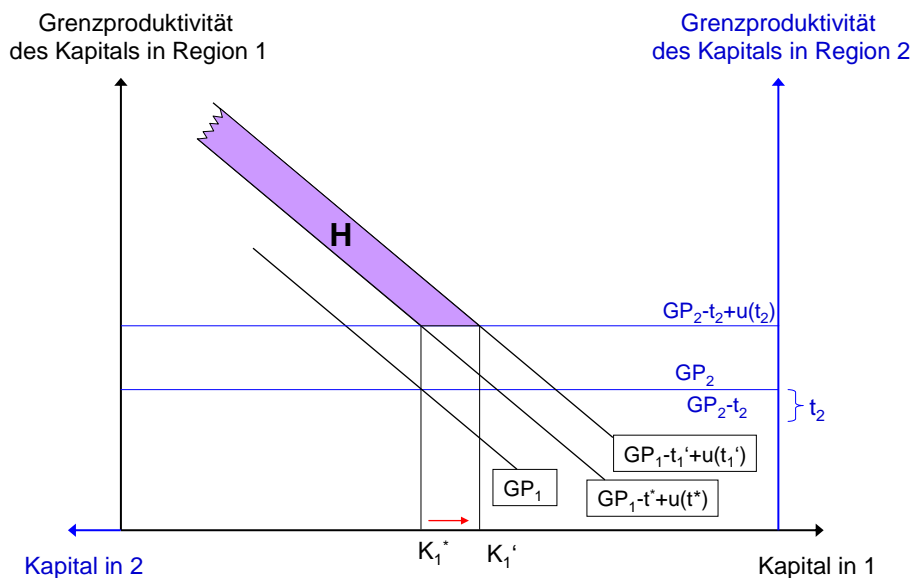
Quelle: Eigene Darstellung.

Im Folgenden ist angenommen, die Region 1 steigere einseitig ihren Steuersatz auf Kapital von t_1^* auf t_1' , und dadurch würden zusätzliche LÖG bereitgestellt. Des Weiteren ist angenommen, dass diese LÖG die Produktivität des Kapitals nach Steuern weiter steigerten. Dadurch wandert Kapital von Region 2 in Region 1, so dass sich letztendlich die Menge K_1' an Kapital in Region 1 befindet. Die Region 1 steigert dadurch ihre Wohlfahrt, da durch das dort nun zusätzlich angesiedelte Kapital höhere Einkommen aus Arbeit und Mieten möglich werden (in Abbildung 28 durch die Fläche H dargestellt). Die Wohlfahrt von Region 2 hingegen ändert sich nicht, da dort erstens aufgrund der konstanten Grenzproduktivität des Kapitals kein Lohneinkommen verloren geht, wenn Kapital abwandert, und da zweitens das Kapital im Gesamtstaat dieselbe Rendite erwirtschaftet wie vor der Steuererhöhung. Es existieren in dieser Variante also keine fiskalischen Externalitäten.

Eine solche einseitige Steuersatzerhöhung kann – bei rational handelnden Regionsregierungen – keinen Bestand haben, wenn die Regionen identisch sind. Sie wird nur dann dauerhaft möglich sein, wenn die Regionen unterschiedliche Produktionsfunktionen haben und in Region 1 eine Menge an LÖG noch netto-kapitalproduktivitätssteigernd wirkt, die die Nettokapitalproduktivität in den anderen Regionen bereits wieder sinken lassen würde. Andernfalls würden die anderen Regionen ihren Steuersatz ebenfalls erhöhen, denn letztlich werden alle Regionen ihren Steuersatz auf Kapital solange steigern (und mehr produktivitätssteigernde LÖG bereitstellen), wie die Produktivität des Kapitals nach Steuern weiter wächst.

Anreize dazu haben die anderen Regionen insbesondere dann, wenn auch sie sinkende Grenzkapitalproduktivitäten aufwiesen. Dann würden sie – genau wie im obigen Fall Region 1 – über steigende Löhne und Mieteinnahmen von Kapitalzuflüssen profitieren. Dann aber könnten sich durchaus wieder Externalitäten ergeben, da in Region 1 Renten der Arbeitenden und Grundbesitzer bedroht wären. Dieser Fall wird daher nun genauer untersucht.

Abbildung 28: Wohlfahrtseffekte einer asymmetrischen Bereitstellung eines LÖG, das die Kapitalproduktivität steigert, bei konstanter Grenzproduktivität in der Alternativregion



Quelle: Eigene Darstellung.

3.E.III.2 Analyse bei sinkender Grenzproduktivität des Kapitals in der Alternativregion

Die folgende Analyse unterscheidet sich von allen vorangegangenen darin, dass nicht nur Region 1 sondern alle Regionen sinkende Grenzkapitalproduktivitäten aufweisen, und dass die Zahl der Alternativregionen nicht derart groß ist, dass die horizontal addierten Grenzkapitalproduktivitäten eine Waagerechte bilden. Diese nun getroffene Annahme ist durchaus realistisch. Ausgangssituation sei eine Situation, in der alle Regionen denselben Steuersatz auf Kapital erheben und dadurch auch in gleicher Höhe die Produktivität des Faktors Kapital steigern können (vgl. Abbildung 29).

Im Gleichgewicht gelte

$$GP_1-t^*+u(t^*) = GP_2-t^*+u(t^*),$$

dies führt zur Kapitalverteilung K_1^* .

Da die Regionen sinkende Grenzkapitalproduktivitäten aufweisen, verteilt sich das Einkommen in den Regionen in der Ausgangssituation wie folgt: Die Einwohner in Region 1 erhalten das Äquivalent der Fläche B1 als Lohn- bzw. Mieteinkommen, die Einwohner der Region 2 entsprechend das Äquivalent der Fläche B2. Die Kapitaleigentümer erhalten insgesamt das Einkommen $A1+A2$; dieses Kapitaleinkommen ist pro Kopf gleich hoch, daher entspricht das Kapitaleinkommen der Einwohner von Region 1 (Region 2) tatsächlich $A1$ ($A2$).

den durch die Steuern finanzierten LÖG profitiert.²³⁹ Was dieses gemischte Ergebnis nun für die konkreten Empfehlungen an die Wirtschaftspolitik bedeutet, wird nachfolgend untersucht.

Tabelle 2: Übersicht über die Ergebnisse der durchgeführten Analysen zu horizontalen Externalitäten der Kapitalbesteuerung

Abschnitt	Ist Kapital vollständig mobil?	Steigern durch Kapitalbesteuerung finanzierte LÖG die Kapitalproduktivität?	Grenzproduktivität des Kapitals in der Alternativregion ist...	Ergebnis: Eine Steuersatzsteigerung in Region 1 bewirkt in Region 2 ...
3.E.I	Ja	Nein	...konstant	... positive fiskalische Externalitäten
3.E.II	Nein	Nein	...konstant	... positive fiskalische Externalitäten und negative Externalitäten für die Kapitalbesitzer in der Alternativregion
3.E.III.1	Ja	Ja	...konstant	... keine Externalitäten
3.E.III.2	Ja	Ja	...sinkend	... positive Externalitäten für die Einwohner der Alternativregion

Quelle: Eigene Darstellung.

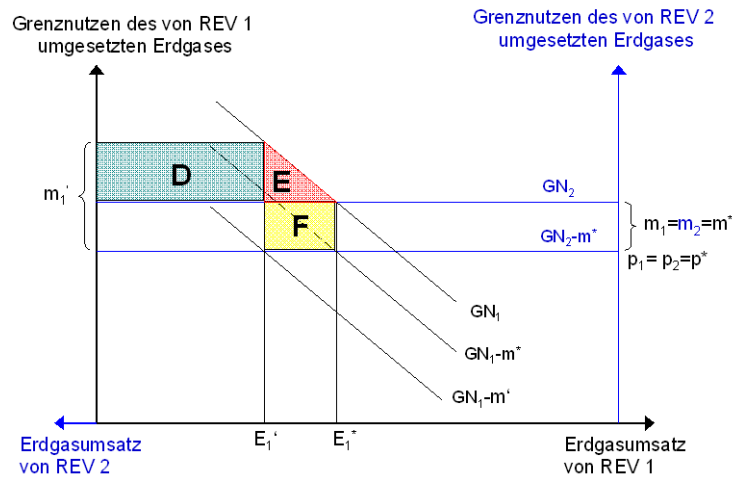
Ein grundlegender Aspekt ist in der bisherigen Analyse noch nicht angesprochen worden: Pekuniäre Externalitäten werden auf privaten Märkten zugelassen. Sie sind sogar ein unverzichtbarer Bestandteil der Marktprozesse, da sie Präferenzen signalisieren und Produktionsfaktoren in produktive Verwendungsmöglichkeiten lenken. Man nehme das Beispiel eines regionalen Erdgasverteilers (Im Folgenden Verteiler 1 genannt). Er frage ein homogenes Gut namens Erdgas (E) nach, welches von zahlreichen nationalen Erdgasanbietern angeboten wird, und biete es immobilien Haushalten und Unternehmen zum Kauf an. Diese Nachfrager können aufgrund eines Gebietsmonopols ihr Erdgas nur vom regionalen Erdgasverteiler beziehen. Der regionale Erdgasverteiler stehe in Konkurrenz zu regionalen Erdgasverteilern aus anderen Regionen um das von den nationalen Erdgasanbietern angebotene Erdgas. Alle regionalen Erdgasverteiler haben identische Produktionsfunktionen. Der Grenznutzen des vom Verteiler 1 verkauften Erdgases sei (aufgrund der Nutzen- und Produktionsfunktionen seiner Nachfrager) sinkend. Damit sinke deren Nachfrage und mittelbar auch seine eigene Nachfrage nach Erdgas mit dem dafür geforderten Preis. Alle anderen regionalen Erdgasverteiler seien vereinfachend zu einem "regionalen Erdgasverteiler 2" (Verteiler 2) zusammengefasst. Die aggregierte Grenznutzenfunktion des von ihnen vermittelten Erdgases sei im relevanten Bereich konstant.

Weiterhin sei angenommen, die nationalen Erdgasanbieter hätten stets dieselbe Gesamtmenge Erdgas (E) anzubieten, diese schwanke also nicht mit dem erzielbaren Preis. Sie werden Teilmengen des Erdgases in Abhängigkeit vom erzielbaren Preis p den regionalen Erdgasverteilern verkaufen, so dass gilt:

²³⁹ Zu einem vergleichbaren Ergebnis kommt Bayindir-Upmann (1998).

$$E_i = E_i(p_1, p_2).$$

Abbildung 31: Auswirkungen einer einseitigen Gewinnmargenerhöhung durch den regionalen Erdgasverteiler 1



Quelle: Eigene Darstellung.

Die nationalen Erdgasanbieter können friktionslos zwischen verschiedenen Abnehmern wechseln, so dass sich das Erdgas derart auf die Regionen verteilt, dass

$$p_1(E_1) = p_2(E_2) = p^*$$

gilt. Die Preise müssen somit im Gleichgewicht identisch sein. Beide regionalen Erdgasverteiler streben zunächst einmal dieselbe Gewinnmarge m^* pro Kubikmeter Erdgas für sich an (die auch alle Kostenbestandteile der Verteiler beinhaltet). Dadurch ergibt sich, dass auch die Bruttopreise p^*+m^* in allen Regionen identisch sind und damit auch die Grenznutzen des Erdgases im Gleichgewicht. Dieses Gleichgewicht ist in Abbildung 31 dargestellt. Die relevante Grenznutzenkurve des Erdgases des regionalen Erdgasverteilers 1, GN_1-m^* , schneidet die konstante Grenznutzenkurve des Erdgases des regionalen Erdgasverteilers 2, GN_2-m^* , so, dass der regionale Erdgasverteiler 1 die Menge E_1^* an Erdgas umsetzt, der regionale Erdgasverteiler 2 hingegen die Menge $E - E_1^*$.

Entschließt sich der Verteiler 1 nun, seine Gewinnmarge einseitig auf m_1' zu erhöhen, so wird er diese Marge nicht dadurch steigern können, dass er den Einkaufspreis seines Erdgases senkt, da die nationalen Erdgasanbieter stets die Alternative haben, für den geltenden Preis dem Verteiler 2 mehr Erdgas zu verkaufen. Also muss der Verteiler 1 einen höheren Preis pro Kubikmeter Erdgas von seinen Nachfragern verlangen: $p^*+m^* < p^*+m_1'$. Dazu aber werden weniger Nachfrager bereit sein, so dass sie nurmehr die Menge E_1' vom regionalen Erdgasanbieter 1 nachfragen. Das vom Verteiler 1 nicht mehr benötigte Erdgas wird nun vom Verteiler 2 zum Preis p^* gekauft. Das sich ergebende neue Gleichgewicht ist in Abbildung 31 mit E_1' benannt. Der Verteiler 1 wird also weniger Erdgas als bisher umsetzen. Sein Gewinn steigt um die Fläche D (die vorher Rente seiner Nachfrager darstellte) und schrumpft um die Fläche F (welche jene Renten darstellt, von denen nun Verteiler 2 profitiert). Die von Verteiler 1 zu Verteiler 2 gewanderten

Renten ähneln sehr den in Abschnitt 3.E.I dargestellten horizontalen fiskalischen Externalitäten der Besteuerung. Wie ist diese Wanderung im privatwirtschaftlichen Bereich einzuschätzen?

Durch die Steigerung der Gewinnmarge des Verteilers 1 sinkt die Wohlfahrt. Dies drückt sich in der Fläche E aus, die zuvor Nachfragerrenten darstellte, welche nun nicht mehr im Markt realisiert werden. Insofern ist es sinnvoll, den regionalen Erdgasanbieter 1 sein wohlfahrtsminderndes Handeln spüren zu lassen, und zwar durch den Nachfrageverlust nach von ihm umgesetzten Erdgas, der hier durch die Distanz zwischen E_1^* und E_1' ausgedrückt wird, also durch die pekuniäre Externalität. Würde man diese Externalität internalisieren, würde der regionale Erdgasanbieter 1 die Fläche D maximieren und dadurch seine Preise erheblich höher ansetzen als ohne eine solche Internalisierung, ohne die er die Fläche D minus F maximieren würde.²⁴⁰ Bei Internalisierung sind die Wohlfahrtsverluste also vermutlich größer. Die Externalitäten sollten aus dieser Sicht nicht internalisiert werden.

Wenn die Internalisierung dieser Externalitäten im privatwirtschaftlichen Bereich offenbar kein anzustrebendes Ziel ist, weshalb werden diese Externalitäten dann für den öffentlichen Sektor von weiten Teilen der themenrelevanten Literatur für internalisierungsbedürftig gehalten?²⁴¹

Im oben diskutierten Grundmodell wird der mobile Faktor zwar besteuert, er erhält aber keinen Vorteil durch die Bereitstellung der LÖG. Der Steuerertrag wird offenbar für Zwecke eingesetzt, die nicht diesem, sondern einem anderen Faktor Nutzen bringen. Es handelt sich also offenbar um eine Form der staatlichen Umverteilung. Umverteilung ist i.d.R. kein Bestandteil privater Marktprozesse. Sie wird, wie eingangs gezeigt, hingegen oft als „Staatsaufgabe“ angesehen. Dies führt zu einer teilweisen Abwanderung des Faktors Kapital, welche der Region 1 Wohlstandsverluste zufügt und von der Region 2 profitiert.²⁴² Eine Umverteilung, die durch die Besteuerung mobiler Faktoren finanziert werden soll, ist – zumindest unter den getroffenen Modellannahmen – mit dem Problem verbunden, dass ein Teil der mobilen Faktoren abwandert, was die Allokationseffizienz mindert. Zwar wurde die Analyse für den Faktor Kapital durchgeführt, da dieser als mobilster aller drei Produktionsfaktoren (Boden, Arbeit, Kapital) gilt. Ebenso gilt sie jedoch für jeden weiteren mobilen Faktor, der zur Finanzierung von Umverteilung herangezogen wird: Würden GKS z.B. gut verdienende Individuen hoch besteuern, und wären diese Individuen mobil genug, so würden sie ebenso in eine niedriger besteuerte GKS abwandern wie das Kapital in der obigen Analyse.

²⁴⁰ Im dargestellten Modell hätte eine symmetrische Steigerung der Gewinnmargen keine Wohlfahrtseffekte. Dies liegt an der vereinfachenden Modellannahme, die Gesamtnachfrage E sei stets gleichbleibend.

²⁴¹ Vgl. z.B. Wildasin (1989), S. 196 – 198 oder Wilson (1999), S. 276 – 277.

²⁴² Doch auch wenn diese Umverteilung nicht von der Region beabsichtigt ist, kann es zu einer solchen Diskrepanz kommen, bei der der mobile Faktor besteuert wird, aber keine zusätzliche Gegenleistung erhält: Werden von der Region nur prototypische Kollektivgüter mit einem Rivalitätsgrad von null bereitgestellt, und wird zudem nicht die Bereitstellungsmenge des rivalitätslosen Gutes durch die Besteuerung mobilen Kapitals erhöht, so wird der Besteuerung des Kapitals keine erhöhte Gegenleistung gegenüberstehen. Dies ist der Fall, der in Abschnitt 3.C.III.2 dargestellt wurde. Das Kapital hat dann tendenziell einen Anreiz, sich in solchen GKS niederzulassen, die es möglichst niedrig besteuern. Vgl. Siebert (1997), der diesen Effekt durchaus positiv beurteilt. Dieses Verhalten entspricht zwar nicht der Nutzenäquivalenz, da das Kapital einen Nutzen von den regional bereitgestellten öffentlichen Gütern hat, aber nichts dafür bezahlen muss, es folgt aber wohl dem Prinzip der Kostenäquivalenz, da Kapital in diesem Fall auch keine zusätzlichen Kosten verursacht. Eine breite empirische Literatur findet nur sehr geringe Skalenvorteile bei lokal bereitgestellten Gütern. Für eine Übersicht und Einschätzung siehe Reiter, Weichenrieder (1997).

Letztlich ist eine Externalität nicht per se negativ zu beurteilen, sondern – aufgrund der unterschiedlichen Zielsetzung privater Märkte und staatlichen Handelns – abhängig von der Sphäre, in der sie entsteht. Auf privaten Märkten signalisieren die pekuniären Externalitäten Präferenzen und Knappheiten und sind somit hilfreich. Im staatlichen Bereich hingegen stellen die Externalitäten bei einem vorgegebenen Maß an „gewollter Umverteilung“ ein Hindernis dar, eine effiziente Allokation zu erreichen.

Im Alternativmodell II, in dem der Besteuerung auch eine Gegenleistung in Form von Nutzen gegenübersteht, treten fiskalische Externalitäten nicht auf. Allein Umverteilung ist es also, die – falls dezentral koordiniert – zu Externalitäten führt. Dies ist ein zentrales Ergebnis der oben geführten Analyse, welches im Kontrast zu Teilen der Literatur zum Thema steht. Allzu oft wird pauschal vom Wohlfahrt senkenden Effekt der lokalen Steuererhebung auf mobile Faktoren ausgegangen.

3.F Fazit

Wenn lokale öffentliche Güter dezentral bereitgestellt werden und als Konsequenz daraus Wanderungen stattfinden, so ist dies grundsätzlich positiv zu beurteilen, denn dadurch haben die Individuen die Möglichkeit, sich für solche Steuer-Güter-Bündel zu entscheiden, die für sie günstig sind. Möglicherweise werden die Bürger Regionen bevorzugen, in denen ausschließlich solche Güter staatlich bereitgestellt werden bei denen tatsächlich keine Exklusion möglich ist. Die Regionen werden durch die Wanderungen intern homogener, untereinander hingegen heterogener. Zudem wachsen die Anreize für Politiker, die Präferenzen ihrer Bürger zu beachten, und die Anreize für Bürger, sich politisch zu informieren.

Doch es gibt auch problematische Aspekte einer dezentralen Bereitstellung öffentlicher Güter, die durch Wanderungen entstehen. Ineffizienzen aufgrund einer zu geringen Siedlungsdichte sind ein schwieriges, aber lösbares Problem, denn es erscheint möglich, durch die korrekte Preisung von Neuansiedlern solche GKS wieder „aufzufüllen“, die für eine Ansiedlung attraktiv genug sind. Die Internalisierung ist dabei durchaus von den betroffenen Gebietskörperschaften durchführbar. Dieses Problem ist aus Sicht des Verfassers daher nicht schwerwiegend genug, um gegen eine dezentrale Bereitstellung öffentlicher Güter zu sprechen.

Im Gegensatz dazu ist das Problem erheblicher fiskalischer Ungleichheiten nicht dezentral von den betroffenen Gebietskörperschaften zu lösen. Diese Ungleichheiten können zu ineffizienten Wanderungsanreizen führen. Eine effizientere Allokation der Produktionsfaktoren rechtfertigt daher eine vom Zentralstaat koordinierte Umverteilung zwischen den betroffenen Gebietskörperschaften, wobei eine vollständige Angleichung der Finanzkraft pro Kopf dem Verfasser nicht als notwendig erscheint. Wie stark die regionalen Finanzkräfte sich voneinander unterscheiden dürfen, ohne dass es zu signifikanten Wanderungsbewegungen kommt, ist eine empirische Frage, die im Rahmen dieser Arbeit nicht beantwortet werden kann.

Wie im Zodrow-Mieszowski-Modell und seinen Abwandlungen gesehen, führt eine lokale Besteuerung auch mobiler Steuerobjekte nicht unbedingt zu Ineffizienzen. Steht der Besteuerung eine entsprechende *Gegenleistung* gegenüber, so findet keine Abwanderung statt. Dieser Befund spricht nicht gegen eine dezentrale Bereitstellung öffentlicher Güter. Das zuvor betrachtete Tiebout-Modell spricht sogar dafür: Dezentrale Bereitstellung erleichtert Abwanderung und die zunehmende Deckungsgleichheit von öffentlichem Angebot und persönlicher Präferenz.

Die dezentrale Bereitstellung von LÖG ist also aus der Kombination beider Modelle heraus zu empfehlen.

Fehlt im Zodrow-Mieszkowski-Modell hingegen eine ausreichend hohe Gegenleistung – handelt es sich also letztendlich um eine Art der *Umverteilung* –, so findet Abwanderung statt, mit zwei Folgen: Erstens folgt daraus eine geschwächte gesamtwirtschaftliche Effizienz, zweitens eine – angesichts des externen Nutzens – eine zu geringe Höhe der Umverteilung. Dieser Befund legt tendenziell eine zentral festgelegte, einheitliche Umverteilung nahe. Umverteilung umfasst im Zodrow-Mieszkowski-Modell sämtliche Kombinationen von Besteuerung ohne adäquate Gegenleistung für den Besteuerten. Darunter lassen sich sehr unterschiedliche Tätigkeiten fassen:

- Zum einen gehören dazu die Transferelemente, die als staatliche Absicherung gegen Risiken dienen, die, wie in Kapitel 1 gezeigt, auch allokativ gerechtfertigt werden können und die somit positiv bewertet werden.
- Andererseits fällt darunter auch eine Bereitstellung öffentlicher Güter, die nicht allen Bürgern gleichermaßen dienen, so dass das Steuer-Güter-Bündel einer Region zumindest für einige seiner Einwohner unbefriedigend ist. Dies kann das Resultat der Entscheidungsfindung durch Mehrheitsentscheidung im politischen Prozess sein. Dieser Punkt taucht im Tiebout-Modell auf. Jedoch gilt es hier gerade als Stärke der dezentralen Bereitstellung, die Umverteilung durch Abwanderung einzuschränken. Sollen untergeordnete Gebietskörperschaften Güter effizient und präferenzgerecht bereitstellen, so ist die Abwanderung aus allokativer Sicht sinnvoll.
- Auch die Ergebnisse von Rent-Seeking-Aktivitäten fallen unter Umverteilung. Rent-Seeking wird durch die Abwanderungsmöglichkeit der Bürger und die dadurch erfolgende Disziplinierung der Politiker eingeschränkt. Dies gilt als Vorteil dezentraler Kompetenzansiedlung. Die öffentliche Bereitstellung von lokalen öffentlichen Gütern sollte also auch im Geiste des Modells von Zodrow und Mieszkowski dezentral vorgenommen werden, um negativ zu bewertende Typen der Umverteilung zu vermeiden.

Wie ist also eine Dezentralisierung der Umverteilungsfunktion zu beurteilen? Dies hängt von der Beurteilung von Umverteilung selbst ab. Ist sie gewollt, so sind die mit dezentraler Umverteilung einhergehenden Ineffizienzen ein Grund für eine zentrale Ansiedlung der Kompetenzen zur Umverteilung. Ist sie unerwünscht, so stellt die dezentrale Ansiedlung von Kompetenzen ein Mittel zur Linderung dar.

Wie zu Beginn dieser Arbeit dargestellt, gibt es ernstzunehmende Gründe für staatliche Umverteilung. Die Schlussfolgerung aus den Modellen von Zodrow und Mieszkowski und dem Modell von Tiebout lautet, diese positiv zu bewertende Umverteilung in Form von Transfers zentral vornehmen zu lassen. Zwar könnte eine Internalisierung der horizontalen fiskalischen Externalitäten der Besteuerung dazu beitragen, die Umverteilung auf dem angestrebten Niveau zu gewährleisten. Hier ist allerdings Vorsicht geboten: Ist nicht trennscharf zwischen Abwanderung aufgrund allokativer Diskrepanzen und Abwanderung aufgrund der Verfolgung redistributiver Ziele zu unterscheiden, so birgt eine Internalisierung stets die Gefahr, die Präferenzen

signalisierende Wirkung der Abwanderung zu eliminieren. Auch weite Teile der Literatur halten die Distributionsaufgabe für eine Aufgabe, die auf zentraler Ebene angesiedelt werden sollte.²⁴³ Bei dezentraler Umverteilung könne gar ein "Race to the bottom" bei den Transferzahlungen die Folge sein.²⁴⁴ Dadurch breche letztendlich die dezentrale Umverteilungspolitik zusammen.²⁴⁵

Zwar gibt es Erfahrungen aus Föderalstaaten, die zeigen, dass Einkommensumverteilung dezentralisiert funktionieren könnte. Möglicherweise ist dies möglich, weil Dezentralisierung die Entscheidungsmacht der Bürger über ihre Region / Stadt / Gemeinde stärkt, so die lokale Verwurzelung erhöht und die Mobilität der Individuen senkt, was letztlich die Bereitschaft zu lokaler Umverteilung steigert.²⁴⁶ Trotzdem wird im weiteren Verlauf der Arbeit davon ausgegangen, dass die dezentrale Ebene für die Ansiedlung der Aufgabe breiter Umverteilung wenig geeignet ist.

Wie in Abschnitt 2.B gesehen, gibt es jedoch auch Gründe dafür, staatliche Transfers dezentral durchführen zu lassen, wie z.B. die leichtere Erkennbarkeit und Sanktionierung von Moral-Hazard-Verhalten bei Transferempfängern oder eine bessere Erkennbarkeit ineffizienter Transfersysteme. Daher soll im Folgenden untersucht werden, ob es möglich ist, die Ineffizienzen dezentraler Umverteilung gering zu halten, um ihre Vorteile nutzen zu können.

²⁴³ Vgl. Kellermann (2000), S. 60.

²⁴⁴ Vgl. Krueger (2000).

²⁴⁵ Vgl. Sinn (1990).

²⁴⁶ Vgl. für die Schweiz Feld (2000a). Ashworth, Heyndels, Smolders (2002) arbeiten heraus, dass die Bereitschaft der Individuen zur Umverteilung mit zunehmender Größe der umverteilenden Gebietskörperschaft sinkt.

Kapitel 4 **Auswirkungen von Mobilität auf Effektivität und Effizienz einer dezentralen Organisation von Transfers**

Wie oben dargestellt wurde, gibt es Gründe, zu prüfen, ob eine dezentrale Umverteilung nicht doch möglich sein könnte. Daher soll im Folgenden mit Hilfe ökonomischer Modelle untersucht werden, ob ein System dezentraler Redistribution ökonomisch effizient arbeiten kann, wenn die Haushalte zwischen den Regionen mobil sind.²⁴⁷ Im Folgenden soll zunächst theoretisch überlegt werden, was passieren dürfte, wenn das einzige Kriterium, das die Ansiedlungsentscheidung eines Individuums beeinflusst, die Ausprägung des redistributiven Systems ist. Dadurch werden die Wanderungseffekte, die sich aus Umverteilung ergeben, und die Konsequenzen, die sich für die umverteilenden Systeme ergeben, isoliert dargestellt. Danach werden in einer gewissen Annäherung an die Realität weitere Einflüsse für die Siedlungsentscheidung – der Arbeitsmarkt und der Wohnungsmarkt – in das Kalkül miteinbezogen, wodurch die genannten Konsequenzen relativiert werden. Zuletzt wird ein Hybridsystem in Form der schweizer Sozialhilfe vorgestellt.

4.A Umverteilung als alleiniges Ansiedlungskriterium

Was würde passieren, wenn Regionen dezentral umverteilt, die Mobilität aller Individuen hoch wäre, es keine Mobilitätshürden gäbe, Umverteilung nach dem Wohnsitzprinzip geregelt würde und sich die Individuen bei ihrer Wohnortentscheidung allein nach der regionalen Umverteilung richten würden?²⁴⁸

4.A.I Auswirkungen einer Dezentralisierung der Umverteilung auf die Motivation von Transferzahlern und -empfängern

Zur Klärung dieser Frage seien die Motive der Individuen – nach Nettotransferempfängern und Nettotransferzahlern (im Folgenden auch "Wohlhabende" genannt) getrennt – noch einmal kurz vor dem Hintergrund der Migrationsmöglichkeit dargestellt. Insbesondere soll kurz skizziert werden, welche Wanderungsanreize die einzelnen Motive nahe legen. Ein Transferempfänger wird in einem solchen Fall in die Region wandern, in der er das höchste Transfereinkommen erzielen kann.

Wie eingangs dargestellt, befürwortet ein Wohlhabender möglicherweise Umverteilung aus folgenden Motiven:

²⁴⁷ Vgl. Wildasin (1991), S. 757 – 774 und Pfingsten, Wagener (1997), S.429 – 451.

²⁴⁸ Das Wohnsitzprinzip besagt, dass ein Individuum in seiner Rolle als Transferzahler oder -empfänger so behandelt wird, wie es in der Region, in der es wohnt, üblich ist, und nicht - falls es zugewandert sein sollte - etwa so, wie es in seiner Heimatregion behandelt würde.

- Umverteilung als Versicherung gegen eine plötzlich eintretende Armut der eigenen Person. In diesem Fall besteht kein Anlass, als Wohlhabender eine stark umverteilende Region zu bevorzugen, da er im Fall des Armutseintritts nachträglich in eine stark umverteilende Region wandern könnte und dort nach dem Wohnsitzlandprinzip relativ hohe Transfers empfangen würde. Ein Wohlhabender wird daher in eine Region mit möglichst geringer Umverteilung wandern.
- Bei der Bildung von Vermögens- und Humankapital als vorausschauende Hilfe zur Selbsthilfe handelt es sich letztlich um ein intertemporales Nutzenmaximierungskalkül, bei dem gefragt wird, ob es preiswerter ist, heute z.B. in Bildung zu investieren als in der Zukunft Transfers leisten zu müssen. Dieses Motiv dürfte durch die Einführung von Mobilität geschwächt werden. Denn wenn ein Wohlhabender noch nicht weiß, ob die potentiellen zukünftigen Transferempfänger, die heute in derselben Region wie er wohnen, dies auch in der Zukunft tun werden, wird er weniger Anreize haben, das Risiko ihrer Transferbedürftigkeit zu senken. Es ist denkbar, dass ein Wohlhabender diesen Grund bei dezentraler Umverteilung vollkommen ignoriert und die Region mit der geringsten Umverteilung als Wohnort wählt.
- Bei der Wahrung des sozialen Friedens kommt es offenbar dem Wohlhabenden vor allem darauf an, dass der soziale Frieden in seinem aktuellen Wohnort gewährleistet ist. Er wird in die Region mit möglichst geringer Umverteilung wandern, in der diese Bedingung erfüllt ist.
- Beim Motiv des "puren" Altruismus kommt es darauf an, wessen Nutzen in die Nutzenfunktion des Wohlhabenden eingeht. Geht nur der Nutzen der "armen" Individuen in seinem aktuellen Wohnort ein, so kann der Wohlhabende möglicherweise durch Wanderung in eine Region mit vielen Wohlhabenden seinen Nutzen steigern, da dort z.B. dasselbe Niveau an Umverteilung zu geringeren Kosten bereitgestellt werden kann. (Dieser Fall ist eine Analogie zum oben dargestellten Problem fiskalischer Ungleichheit). Geht hingegen auch der Nutzen der Individuen aus seinem ehemaligen Wohnort mit ein, so könnte dies die Nutzensteigerung abschwächen oder in einen Nutzenverlust verkehren, da in seinem ehemaligen Wohnort nun ceteris paribus weniger Umverteilungsmasse zur Verfügung steht, was dazu führen kann, dass die "Armen" in dieser Region weniger Transfers erhalten.

Bei den bislang genannten Motiven ist die Wohlfahrt der "Armen" ein öffentliches Gut, und Wohlhabende können sich auf eine Trittbrettfahrerposition zurückziehen. Dies ist der Grund, weshalb die Wohlhabenden auch bei Gültigkeit dieser Motive Anreize haben, ggf. in andere GKS zu wandern. Dies ist beim letzten Motiv nicht der Fall:

- Steigert das Gefühl, selbst Gutes zu tun, den Nutzen des Wohlhabenden, so ist dieses Gefühl ein privates Gut, welches er nicht durch Trittbrettfahren erlangen kann. Daher wird dieser Nutzen durch eine Wanderung in eine andere Gebietskörperschaft vermutlich nicht beeinflusst. Möglicherweise ist der Nutzen in vergleichsweise "armen" Regionen sogar größer, da eine Transferzahlung in bestimmter Höhe dort möglicherweise eine sichtbarere Hilfe darstellt als in relativ "reichen" Regionen.

Fraglich ist, ob der letztgenannte Effekt ausreicht, um eine Abwanderung der Reichen in geringer umverteilende Regionen zu verhindern. Es wird im Folgenden davon ausgegangen, dies sei

nicht der Fall. Daraus ergibt sich, dass bei Umverteilung beide Gruppen, Wohlhabende und Transferempfänger, Anreize zu Wanderungen haben.

4.A.II Wanderungen bei Mobilität

Man stelle sich vor, es gebe zwei Typen von Regionen, gering umverteilende Regionen und stark umverteilende Regionen. Zwischen diesen Regionen seien zunächst keine Wanderungen möglich. Die Unterschiede hinsichtlich der Stärke der Umverteilung kommen durch unterschiedliche historische Entwicklungen in den Regionen zustande.²⁴⁹

Nun werden die Migrationshemmnisse beseitigt. Dann werden (annahmegemäß) einige Wohlhabende aus den stark umverteilenden Regionen allmählich in gering umverteilende Regionen wandern, die gerade noch den sozialen Frieden gewährleisten können.²⁵⁰ Während dieser Wanderung tritt ein Effekt auf, der die Migrationsanreize noch stärkt: Durch den Zufluss an Wohlhabenden in die gering umverteilende Region kann dasselbe Niveau an Umverteilung zu geringeren Kosten pro Wohlhabendem bereitgestellt werden. In den stark umverteilenden Regionen hingegen müssen die dort siedelnden Wohlhabenden höhere Kosten tragen, wenn das dort gültige Umverteilungsniveau nicht gesenkt werden soll. Dadurch wächst die Kostendifferenz zwischen den Regionen, was die Wanderung der Wohlhabenden beschleunigen dürfte.

Letztlich werden alle Wohlhabenden in die gering umverteilende Region wandern. Denn selbst wenn die stark umverteilenden Regionen ihre Umverteilungspolitik ändern und mittels Mehrheitsbeschluss die Umverteilung auf das – den sozialen Frieden gerade noch garantierende – Niveau der gering umverteilenden Region senken, bleiben für die Wohlhabenden Anreize zur Wanderung in die seit langem gering umverteilende Region bestehen, da dort ein günstigeres Verhältnis zwischen Transferzahlern und -empfängern herrscht. Ergebnis ist eine Art "Race to the bottom", bei dem die Umverteilungsmenge, die den "sozialen Frieden" sichert, die Untergrenze darstellt.

Was werden mittlerweile die Transferempfänger tun? Sie werden, sobald die Mobilitätshürden fallen, damit beginnen, in die stark umverteilenden Regionen zu wandern, solange, bis dort das Niveau an Umverteilung gesenkt wird. Diese Zuwanderung verstärkt noch die fiskalischen Disparitäten zwischen den Regionsgruppen. Wenn alle Wohlhabenden schließlich in die gering umverteilende Region siedeln, werden auch alle Armen dorthin ziehen, um zumindest ein Mindestniveau an Umverteilung zu erlangen. Wollen Wohlhabende aus diesen gering umverteilenden Regionen in entleerte Regionen wandern, so werden ihnen bald Arme hinterherziehen, um eventuell höhere Transfers zu erhalten. Ein solches System wird sich kaum stabilisieren können.

²⁴⁹ Die hier geführte Untersuchung ähnelt teilweise der in Berthold, Neumann (2001) geführten.

²⁵⁰ Theoretisch könnten auch alle Wohlhabenden gleichzeitig wandern. Um die Analyse anschaulicher zu gestalten, wird von dieser Alternative abgesehen.

4.B Dezentrale Umverteilung in einem Modell mit Arbeitsmarkt

Bislang wurde kontrafaktisch angenommen, dass alle Individuen hochmobil seien und ihre Wohnortentscheidung allein nach der regionalen Umverteilung treffen würden. In der Realität wird hingegen bei der Wahl des Wohnortes nicht nur das soziale Sicherungssystem berücksichtigt. Stattdessen wird die Siedlungsentscheidung – oft auch unbewusst – über ein komplexes Bündel aus Arbeitsplatz, persönlichen Bekanntschaften, Landschaft, Einkaufsmöglichkeiten, öffentlich bereitgestellten Gütern usw. getroffen. Wirtschaftssubjekte, die sich in Region i niederlassen, haben dort offenbar einen Nutzenüberschuss, d.h. $U_i - \max(U_{j \neq i}) > 0$. Dami haben sie auch eine gewisse "Toleranz" gegenüber Umverteilung.

Angenommen, es gebe nur zwei Regionen, i und j . Ist beispielsweise Einwohner e_2 aus Region i wohlhabend, so könnte er möglicherweise in einer Region j durch eine dort geringer ausgeprägte Umverteilung einen – isoliert für das Umverteilungssystem betrachtet – höheren Nutzen erzielen. Überschreitet dieser höhere Nutzen aus der Umverteilung aber nicht den oben dargestellten Nutzenvorteil aus seiner Ansiedlung in i , wird er weiterhin in Region i siedeln. Einen gewissen Abwärtsdruck auf das Maß der Umverteilung kann es daher bei Dezentralisierung der Umverteilungskompetenz durchaus geben, doch es wird erhebliche Kräfte geben, die ein "Race to the bottom", wie es im vorangegangenen Abschnitt skizziert wurde, vermeiden.²⁵¹ Ein wichtiges Element, das die Wohnortwahl beeinflussen dürfte, ist das erzielbare Arbeitseinkommen.

Sowohl Wildasin (1991) als auch Pfingsten und Wagener (1997) untersuchten wie sich ein System dezentraler Umverteilung verhält, wenn man in das Modell den Arbeitsmarkt mit einbezieht. Sie zeigen, dass ein System dezentraler Redistribution allokativ effizient sein kann, wenn neben der innerregionalen Umverteilung ein zweckmäßig gestaltetes System interregionaler Umverteilung steht. Durch das letztgenannte System müssten sowohl der Nutzen, den die mobilen Haushalte durch Redistribution haben, als auch die Steuersätze der mobilen Haushalte angeglichen werden, um allokativ Effizienz zu erreichen. Dies könne entweder durch Koordination zwischen den Regionen oder durch die Intervention des Bundes geschehen. Eine solche interregionale Umverteilung beeinflusse das Verhalten der Regionen derart, dass sie im (nicht kooperativen) Nash-Gleichgewicht effiziente Lösungen anstrebten; eine Zentralisierung der Redistribution sei daher unnötig. Sowohl Wildasin als auch Pfingsten und Wagener betrachten dabei Umverteilung zwischen Regionen ebenso wie Umverteilung innerhalb von Regionen. Pfingsten und Wagener stützen sich dabei auf Wildasins Modell.

Dieses Modell ist wie folgt aufgebaut: Es gibt zwei staatliche Ebenen: eine Zentralregierung und mehrere Regionsregierungen. Es gibt zwei Arten von Haushalten: Erstens einen einzigen immobilien, reichen Haushalt pro Region, der nicht nur über Arbeitskraft verfügt, sondern auch über Land oder Kapital. Zweitens viele perfekt mobile, ärmere Haushalte, die jeweils über genau eine Einheit Arbeitskraft l verfügen und insofern bezüglich ihrer Produktivität homogen sind

²⁵¹ Vgl. Berthold, Thode (1998). Hinzu kommen noch erhebliche Kosten beispielsweise eines Umzugs in eine andere Region.

Jede Region i stellt mit der Produktionsfunktion $f_i = f_i(l_i)$, die eine stets positive, sinkende Grenzproduktivität aufweist, dasselbe Gut her. Die Armen erhalten ihren Bruttolohn w , der ihrer Grenzproduktivität $f'_i(l_i)$ entspricht. Der Reiche einer Region erhält als Bruttoeinkommen die Gesamtproduktion der Region abzüglich der Lohnsumme:

$$f_i(l_i) - l_i * f'_i(l_i).$$

Gibt es Änderungen des Arbeitsangebotes, so passen sich die Löhne friktionslos wieder an, was die Arbeitsmärkte wieder ins Gleichgewicht bringt.

z_i sei ein Transfer, der jedem Armen in Region i gezahlt wird, so dass sein Nettoeinkommen $f'_i(l_i) + z_i$ beträgt. Die Armen streben allein danach, ihr Nettoeinkommen zu maximieren. Aufgrund ihrer perfekten Mobilität muss daher ihr Nettoeinkommen überall gleich hoch sein:

$$c = f'_i(l_i) + z_i \text{ für alle } i.$$

Zur Finanzierung des Transfers an die Armen einer Region muss der Reiche dieser Region eine Steuer in Höhe von $z_i * l_i$ zahlen. Des Weiteren kann die Zentralregierung den Reichen in i mit einer Steuer T_i belegen (bzw. im Fall, dass T_i negativ ist, dem Reichen eine Subvention zahlen). Im Gegenzug kann sich die Zentralregierung an den Transfers an die Armen in i anteilmäßig beteiligen. s_i ist der Transferanteil, den die Zentralregierung übernimmt. Das Nettoeinkommen des Reichen in Region i ergibt sich somit als

$$y_i = f_i(l_i) - l_i * f'_i(l_i) - (1 - s_i) * z_i * l_i - T_i.$$

Das Budget der Zentralregierung muss ausgeglichen sein:

$$\sum_{i=1}^n (s_i * z_i * l_i - T_i) = 0.$$

Es wird angenommen, der Reiche einer Region bestimme allein über den Grad der Umverteilung und die Reichen seien durchaus altruistisch eingestellt, so dass ihre Nutzenfunktion

$$u_i = u_i(y_i, c)$$

lautet, wobei der Grenznutzen sowohl von y_i als auch von c positiv ist. Da c definitionsgemäß überall gleich hoch ist, unterscheidet der Reiche nicht zwischen dem Wohlergehen der Armen in seiner Region und in anderen Regionen. An dieser Stelle ist anzumerken, dass die Nutzenfunktion des „Reichen“ einer Region von den Autoren als eine "soziale Nutzenfunktion" der Region oder als die Präferenzen der regierenden Politiker interpretiert wird.²⁵² Das Modell funktioniert somit nicht allein unter der Voraussetzung, die Umverteilung folge nur den Präferenzen des Reichen. Jeder Reiche hat zu seiner Wohlfahrtsmaximierung allein den Parameter z_i zur Verfügung; die in seiner Region verfügbare Technologie bzw. seine eigenen Produktionsfaktoren kann er also nicht beeinflussen. Er nimmt die Umverteilungsniveaus in anderen Regionen wie auch die zentralstaatlichen Aktivitäten als gegeben hin.

²⁵² Ob es überhaupt möglich und sinnvoll ist, eine solche "soziale Nutzenfunktion" zu erstellen, soll hier nicht diskutiert werden.

Pfingsten und Wagener untersuchen zunächst drei andere Systeme, bevor sie sich dem Fall dezentraler Umverteilung mit interregionalen Transfers zuwenden. Hier enthalte das Nettoeinkommen des Reichen in Region i zunächst keinen Zuschuss der Zentralregierung zur regionalen Redistribution s_i :

$$y_i = f_i(l_i) - l_i \cdot f'_i(l_i) - z_i \cdot l_i - T_i$$

wobei gelte

$$\sum_{i=1}^n T_i = 0.$$

4.B.I Zentral bestimmte Umverteilung bei Existenz interregionaler Transfers

Als Benchmark betrachten die Autoren den Fall, dass eine Zentralregierung vollständige Informationen über die Präferenzen aller Beteiligten besitzt und sowohl über die innerregionale als auch die zwischenregionale Umverteilung bestimmen kann.²⁵³ Diese Zentralregierung maximiert die Summe der Nutzen der Reichen jeder Region unter der Bedingung des Budgetausgleichs. Um Nutzenmaximierung zu erreichen, ergibt sich erstens, dass die Grenzproduktivitäten der Armen in allen Regionen gleich hoch sein müssen. Zweitens muss die Samuelson-Bedingung für die effiziente Bereitstellung eines öffentlichen Gutes erfüllt sein, d.h. die Summe der individuellen Grenzzraten der Substitution (GRS_i) muss gleich der volkswirtschaftlichen Grenzrate der Transformation (GRT) sein:²⁵⁴

$$\sum_{i=1}^n GRS_i = GRT.$$

Beides zusammen definiert die First-best-Lösung für den Fall der Umverteilung bei wandernden Arbeitskräften.

Da in einem Gleichgewicht ebenfalls die Nettolöhne (d.h. inkl. Transfers an die Armen) überall gleich hoch sein müssen, müssen auch die Transfers z_i überall gleich hoch sein. Aufgrund regionaler Unterschiede in den Produktivitätsfunktionen und im Altruismus der Reichen werden in der Regel Transferzahlungen ($T_i \neq 0$) zwischen den Regionen (als Zahler oder Empfänger) erforderlich sein.²⁵⁵

Die Autoren sehen zwei Umsetzungsprobleme bei dieser (unter den Voraussetzungen des Modells) besten Lösung: Zum einen handele es sich um einen diktatorischen Ansatz, der die Regionen aller Kompetenzen beraube, was diese kaum hinnehmen würden. Zudem seien eigen-

²⁵³ Vgl. Pfingsten, Wagener (1997), S.432 – 434.

²⁵⁴ Siehe hierzu Samuelson (1954), S. 387 – 389.

²⁵⁵ Siehe hierzu Boadway, Flatters (1982), S. 616 – 617.

interessierte Zahler-Regionen schwer von der gesamtwirtschaftlichen Notwendigkeit der interregionalen Transfers zu überzeugen. Daher betrachten sie weitere Systeme.

4.B.II Dezentrale Umverteilung ohne interregionale Transfers

In diesem Fall legen die Regionen ihre Redistribution selbst fest. Transfers zwischen Regionen gibt es nicht. Die Regionen beeinflussen in diesem Fall die Höhe des Nettolohns c selbst.²⁵⁶ Was passiert, wenn der Reiche in Region i sich zu Umverteilungsmaßnahmen in seiner Region entschließt? Die Nettolöhne in Region i werden steigen. Damit wäre aber

$$f'_i(l_i) + z_i > f'_j(l_j) + z_j.$$

Dies ist definitionsgemäß nicht dauerhaft möglich. Aufgrund der perfekten Mobilität der Haushalte werden so lange Haushalte von den höheren Nettolöhnen in Region i angezogen (und senken dort die Grenzproduktivität der Arbeit $f'_i(l_i)$), bis die Nettolöhne wieder gleich hoch sind. Die Bruttolöhne (und damit die Grenzproduktivitäten) sind hingegen unterschiedlich hoch, was gesamtwirtschaftlich ineffizient ist. Um effizient zu produzieren, müsste in allen Regionen die Grenzproduktivität der Arbeit gleich hoch sein. Das impliziert überall gleich hohe Transfers.

Von den Umverteilungsmaßnahmen in i profitieren zwei Gruppen: Alle Armen, da sich ihr Nettolohn c erhöht, und alle Reichen in anderen Regionen, da ihr Nutzen durch diese Lohnsteigerung wächst. Eine Umverteilungsmaßnahme in i verursacht somit den Reichen in anderen Regionen externe Effekte verursacht. Diese Stärke dieser Externalitäten für Region j entspricht dem Produkt aus der Elastizität der Arbeitsnachfrage in i , der Zahl der Armen in i und der Transferhöhe in j . Je stärker Region j also umverteilt, desto stärker profitiert der Reiche dieser Region von der Umverteilung in i . Da die regionalen Regierungen keine Möglichkeit der Internalisierung der Externalität haben, werden die Armen zu gering mit Transfers bedacht werden.

4.B.III Dezentrale Umverteilung bei Existenz interregionaler Transfers

Im für die angestrebte Analyse interessantesten Fall wird dezentral umverteilt, und gleichzeitig existieren interregionale Transfermechanismen. Alle betrachteten Mechanismen (nicht aber das Niveau der innerregionalen Umverteilung) werden von der Zentralregierung vorgegeben und überwacht und beeinflussen die Regionalbudgets. Die Transfers werden von den Reichen gezahlt, Empfänger können Reiche und/oder Arme sein. Der Zweck der interregionalen Transfermechanismen ist, die externen Nutzen, die die Umverteilungsanstrengungen einer Region stiften, möglichst „automatisch“ zu internalisieren, wobei das Verhalten der Regionen durch keine weiteren Mittel koordiniert wird.

²⁵⁶ Vgl. insbesondere diesen Fall mit Wildasin (1991), S. 757 – 774.

Der Transfermechanismus ist zentral vorgegeben und wird durch alle T_i dargestellt. Diese hängen zunächst einmal von der Zahl der Armen in allen Regionen und von der Umverteilung in allen Regionen ab: $T_i = T_i(l_1, l_2 \dots l_i \dots l_I, z_1, z_2 \dots z_i \dots z_I)$. Klar ist: Handelt es sich bei den Transfers um Zahlungen in fixer Höhe, die nicht von den Bevölkerungszahlen und den Redistributionen abhängen, so wird es keine Anreize zur Internalisierung geben. Annahmegemäß nehmen die Regionen die Umverteilung in anderen Regionen als gegeben hin. Somit vereinfacht sich T_i zu $T_i(l_1, l_2 \dots l_i \dots l_I, z_i)$. Die Regionen können T_i also durch ihre eigene Umverteilung z_i beeinflussen.

Eine effiziente Lösung bedingt, dass alle Transfers an die Armen gleich hoch sind und dass die Samuelson-Bedingung erfüllt ist (s.o.). Berücksichtigt man auch eventuelle Effekte auf das Budget des Zentralstaats, so ist ein effizientes, durch interregionale Transfers korrigiertes Nash-Gleichgewicht dadurch gekennzeichnet, dass für alle Regionen $i, j = 1, \dots, I$ (im Optimum) gilt:

$$\frac{\partial T_i}{\partial l_i} = \frac{\partial T_j}{\partial l_j}$$

Der interregionale Transfermechanismus muss also in jeder Region die gleichen Eigenschaften hinsichtlich einer Änderung der Zahl der einheimischen Armen haben. Dies ist nur eine notwendige und keine hinreichende Bedingung. Im Folgenden werden einige Transfermechanismen näher untersucht.

Beim **ersten Transfertyp** zwingt die Zentralregierung die Regionen dazu, auch den Armen in anderen Regionen Unterstützung zu gewährleisten. Es handelt sich somit um eine Art Nichtumzugsprämie. Ist γ^{ij} der Pro-Kopf-Transfer der Region j an die Armen der Region i , so ist das Einkommen des Reichen in i

$$y_i = f_i(l_i) - l_i * f'_i(l_i) - z_i * l_i - \sum_{j \neq i} (\gamma^{ij} * l_j)$$

und das Einkommen eines Armen in i

$$c_i = f'_i(l_i) + z_i + \sum_{j \neq i} (\gamma^{ij}).$$

Daraus folge letztlich, dass eine First-best-Lösung erreicht werde, wenn die Zentralregierung γ^{ij} so festlege, dass $\gamma^{ij} = z_i$ für alle $i \neq j$ sei. Durch diese Vorgabe werde die dezentral gestaltete, nutzenmaximierende Umverteilungspolitik im Nash-Gleichgewicht effizient. Ökonomisch bedeutet dieser Mechanismus, dass jede Region jedem Armen unabhängig von seinem Wohnsitz dieselbe Unterstützung zukommen lässt. Dadurch erhält jeder Arme einen Gesamttransfer in gleicher Höhe, und das, obwohl die einzelnen z_i unterschiedlich hoch sein können.

Die Autoren sehen die Gefahr der zu geringen Subventionierung der Armen, wenn die Reichen die Gleichung $\gamma^{ij} = z_i$ von vornherein in ihr Optimalitätskalkül einbeziehen, wenn sie also wissen, dass ihre Transferzahlung γ^{ij} von den Subventionen z_i abhängt. Dann werde die Umverteilung in zu geringem Maße bereitgestellt, da hier

$$\frac{\partial U_i}{\partial c_i} : \frac{\partial U_i}{\partial y_i} > l_i \text{ ist.}$$

Für die praktische Anwendung erscheint dieser Transfertyp ungeeignet: Wenn jede Region die Armen anderer Regionen in gleicher Höhe finanzieren soll wie die eigenen, dann werden erstens keine der Vorteile dezentraler Umverteilung realisiert, und zweitens ist fraglich, ob aufgrund der erheblichen positiven Externalitäten ein "ausreichendes" Niveau an Umverteilung bereitgestellt wird.

Beim **zweiten Transfertyp** greift der Zentralstaat in der Form ein, dass er sich an der Umverteilung beteiligt, dass also s_i größer als null wird, somit besteht für ihn die Möglichkeit, die Externalitäten zu internalisieren. Zu beachten ist dabei, dass bei positivem s_i die oben dargestellte Externalität geringer ausfällt, da jede Erhöhung von z_i das Zentralstaatsbudget belastet. Werden die Externalitäten vollständig internalisiert, so gilt:

In einem durch Zuweisungen korrigierten Gleichgewicht ist das Niveau an Redistribution in jeder Region gleich hoch. Zwar haben die einzelnen Reichen in den Regionen evtl. unterschiedliche Präferenzen hinsichtlich der Transferhöhe, der Zentralstaat kann die Transferniveaus jedoch dadurch annähern, dass er Regionen mit niedrigen Transferpräferenzen stärker subventioniert als solche mit hohen Transferpräferenzen. Bei optimaler Korrektur sind die Bruttolöhne überall gleich hoch.

Im korrigierten Gleichgewicht erfüllt das überall gleich hohe Transferniveau die Samuelson'sche Optimalitätsbedingung, dass die Summe aller Grenzzraten der Substitution der Grenzrate der Transformation entsprechen muss. Die Größenordnung für den notwendigen zentralstaatlichen Zuschuss (s) schätzt Wildasin auf im Mittel etwa 20%.²⁵⁷

Auch dieser Transfertyp scheint für die praktische Anwendung ungeeignet: Wenn die Regierenden jeder Region wissen, dass Regionen mit niedriger Transferpräferenz vom Zentralstaat stärker subventioniert werden als solche mit hoher Transferpräferenz, so haben sie einen Anreiz, ihre Transferpräferenz so niedrig wie möglich anzugeben, insbesondere, da die "Transferauffüllungsrate" 100% Prozent beträgt. Letztlich wären alle Regionen versucht, ihre Transferpräferenz möglichst niedrig anzugeben, was möglicher Weise zu einem "nicht ausreichenden" Niveau an Umverteilung führen kann. Umgekehrt erbrächte eine Region, die von diesem Verhalten abweicht und stärker umverteilt – und somit den Zentralstaat zwingt, die Zuschüsse an die anderen Regionen zu erhöhen – den anderen Regionen positive Externalitäten. Hier läge also ein Free-Rider-Problem vor.

Beim **dritten Transfertyp** zahlt jede Region j den Betrag $\beta^{ij} > 0$ an den Reichen in Region i für jeden Armen, der in i wohnt. Nun hat jede Region einen zusätzlichen Anreiz, Arme durch Transferzahlungen anzuziehen. Der Betrag, den eine Region pro Armen erhält sei

$$B^i = \sum_{j \neq i} \beta^{ji}$$

Dann ist das Nettoeinkommen des Reichen in Region i

²⁵⁷ Zu diesem Abschnitt vgl. insbesondere Wildasin (1991).

$$y_i = f_i(l_i) - l_i * f'_i(l_i) - z_i * l_i + B^i * l_i - \sum_{j \neq i} (\beta^{ij} * l_j)$$

Effiziente interregionale Transfers haben in diesem Fall der Regel $B^i = B$ zu folgen, d.h. die totale Transferzahlung, die eine Region pro armem Individuum erhält, muss für alle Regionen gleich hoch sein. Dies ist nur eine notwendige, keine hinreichende Bedingung für effiziente Transfers. Weitergehende Aussagen über die optimale Höhe oder Struktur der Transfers β^{ij} können die Autoren allerdings nicht treffen, abgesehen davon, dass im Durchschnitt die Transfers B^j kleiner sein werden als die Subventionen z^j .

Für die praktische Anwendung erscheint dieser Transfertyp nur bedingt geeignet. Zwar hätten die Regionen in diesem Fall weniger Anlass, ihre Umverteilung unter ein "ausreichendes" Niveau zu senken, aber sie hätten dadurch ebenfalls weniger Anreize, die Zahl der Armen in ihrem Gebiet zu senken, wie es z.B. durch eine marktstärkende Bereitstellung von LÖG oder durch eine sinnvolle Arbeitsmarktpolitik möglich wäre.

Beim **vierten Transfertyp** wird eine in der Pigou-Tradition stehende Internalisierung der durch Umverteilung ausgelösten Externalitäten in Form von Subventionen α^{ij} einer Region j an die umverteilende Region i vorgenommen.²⁵⁸ Jede Region hätte dann die folgende Netto-Transferzahlung T_i an andere Regionen zu leisten:

$$T_i = \sum_{j \neq i} (\alpha^{ji} * z_j - \alpha^{ij} * z_i)$$

Die Gesamtsumme aller Nettozahlungen ist dabei Null. Die Autoren stellen einen Mechanismus dieser Art vor, der die geforderten Eigenschaften (Erfüllen der Samuelson-Bedingung und von $\delta T_i / \delta l_i = \delta T_j / \delta l_j$) besitzt:

$$\alpha^{ij} = - \frac{dl_j}{dz_i} * z_i > 0$$

für alle Regionen i und j mit i ungleich j.

$$- \frac{dl_j}{dz_i} * z_i$$

sind die Kosten, die Region i für die Umverteilung an die aus Region j Einwandernden nun zusätzlich aufwenden muss. Diese Kosten sollen vollständig internalisiert werden.

Dieser Ansatz ist laut den Autoren insofern problematisch, als die Regionen die Transfers mittels ihrer z_i beeinflussen könnten. Vorausschauende Regionen würden dies derart in ihr Kalkül einbeziehen, dass die – bei kurzfristigen Regionen erreichbare – Effizienz nun nicht mehr gegeben sei.

²⁵⁸ Siehe hierzu auch Brown, Oates (1987), S. 307 – 330.

Für die praktische Anwendung bietet dieser Transfertyp den Reiz, dass dadurch ein "nicht ausreichendes" Niveau an Umverteilung vermieden wird. Nicht vermieden wird hingegen der Anreiz der Armen, in die Region zu wandern, in der die Umverteilung am stärksten ist.

4.B.IV Kritische Würdigung des Modells

Wildasin gelang mit seiner Arbeit erstmals eine formale Analyse einer dezentral ausgeführten Redistribution bei gemeinsamem Arbeitsmarkt. Dabei gewann er eine neue Einsicht: Durch den gemeinsamen Arbeitsmarkt tritt ein zweiter Typ von Externalität auf. Vorher war bekannt, dass Reiche aus einer relativ stark umverteilenden Region abwandern und Arme dorthin ziehen. Neu ist die Externalität, dass das Lohnniveau überall dadurch steigt, dass in einer Region umverteilt wird. Aus diesen Gründen ist es laut Wildasins Modell effizient, wenn überall gleich hohe Transfers an die Armen gezahlt werden.

Ein (sicherlich von den Autoren bewusst in Kauf genommener) Aspekt des vorgestellten Modells ist, dass es die möglichen Vorteile einer dezentralen Organisation der Umverteilung nicht abbildet. Daher erscheint die von der (nach den Modellannahmen allwissenden) Zentralregierung durchgeführte Umverteilung als Wohlfahrtsoptimum.

Eine unrealistische Modellannahme ist die kostenlose Mobilität der Armen. Diese Annahme ist allerdings nicht schwerwiegend und dient allein der Vereinfachung, denn auch wenn ein Umzug mit Kosten verbunden ist, gelten die Hauptegebnisse der Analyse. Es mögen sich zwar Nettolohndifferenzen zwischen den Regionen ergeben, doch maximal in Höhe der Umzugskosten. Ein ausreichend hoher Anstieg der Nettolöhne in einer Region wird daher auch einen Lohnanstieg in den Nachbarregionen verursachen.

Zweitens muss die Annahme, die Summe der Nutzen sei berechenbar, als unrealistisch zurückgewiesen werden. $u_i = u_i(y_i, c)$ als "soziale Nutzenfunktion" aufzufassen, ist daher problematisch.²⁵⁹ Drittens ist die Annahme, der "Reiche" einer Region sei immobil, unrealistisch und ermöglicht Modellergebnisse, die in der Realität nicht haltbar sind. Reiche sind in der Regel ebenso mobil wie Arme oder gar mobiler. Viertens haben die von den Autoren vorgeschlagenen vier Arten von Transfers zwischen GKS zwar im Modell durchaus wünschenswerte Eigenschaften. Doch in der Realität dürften sie sich größtenteils als untauglich erweisen.

Die Ergebnisse des Modells scheinen also für die praktische Anwendung nicht vollständig geeignet. Aufgrund dessen soll die Analyse der Realisierbarkeit einer dezentralen Umverteilung an diese Stelle nicht abgeschlossen sein.

²⁵⁹ Siehe hierzu auch Pfingsten, Wagener (1991), S. 431.

4.C Dezentrale Umverteilung in einem Modell mit Wohnungsmarkt

Ein weiterer wichtiger Aspekt bei der Wahl des Wohnortes wird der verfügbare Wohnraum sein. Auch hier wird es erhebliche Kräfte geben, die ein "Race to the bottom" vermeiden.²⁶⁰ Daher wird nun untersucht, inwiefern die Einbeziehung des Wohnungsmarktes in ein Siedlungsmodell sich auf die Siedlungsentscheidung und auf die Redistributionsmöglichkeiten auswirken.

Calabrese (2001) hat in einem formalen Modell die Auswirkungen eines lokalen Wohnungsmarktes auf die Wanderungsbewegungen analysiert, wenn das Einkommen lokal proportional besteuert wird und für eine Zahlung in fixer Höhe an die Einwohner der Region verwendet wird.²⁶¹ Zwar handelt es sich im Modell von Calabrese nicht um Transfers im üblichen Sinne, aber doch um eine Redistribution von Einkommen. Ziel seiner Analyse ist die Beantwortung der Frage, ob lokale Einkommensumverteilung möglich ist, wenn sie durch eine lokale Einkommensteuer finanziert wird. Dem Autor gelingt es erstmals, ein Gleichgewicht in einem Modell lokaler Redistribution unter Einkommensbesteuerung zu erzeugen.

Die Höhe des Steuersatzes und der Transferzahlung werden in einem Prozess paarweiser Mehrheitswahlen festgelegt. Ausschließlich die lokalen Gemeinden haben die Möglichkeit zur Umverteilung. Mobilität ist kostenlos. Die Wähler in jeder Gemeinde seien sich der Auswirkungen der Umverteilung auf Migrationsströme bewusst. Dabei werden zwei Varianten (mit niedrigerem und höherem Informationsniveau der Wähler) durchgespielt. Es gebe zwei Güter: Wohnraum und ein privates Gut. Das Bruttoeinkommen der Individuen werde von der Einkommensbesteuerung nicht beeinflusst. Es gebe unendlich viele Haushalte. Diese unterscheiden sich allein in ihren Einkommen und nicht in ihren Präferenzen, somit haben alle dieselbe Nutzenfunktion, in die Wohnraum und das private Gut eingehen. Die Haushaltseinkommen seien ohne Sprünge verteilt. Der Preis für Wohnraum werde endogen bestimmt.

Der Autor legt einige Bedingungen für die Präferenzen der Haushalte fest und definiert die so genannte Redistributionsmöglichkeitengrenze, die diejenigen Kombinationen aus Transferzahlung und Wohnungspreisen darstellt, bei denen ein Gleichgewicht besteht. Land sei homogen, alle Gemeinden verfügen über Land. Ein intrakommunales Gleichgewicht definiert der Autor so, dass in jeder Gemeinde mindestens eine Person wohnt und niemand in eine andere Gemeinde umsiedeln möchte. Im Zuge des Beweises, dass solch ein Gleichgewicht existiert, nimmt der Autor homothetische Nutzenfunktionen an. Es ergibt sich, dass Gemeinden mit dem gleichen Durchschnittseinkommen auch gleich hohe Wohnungspreise haben. Des Weiteren sind die Haushalte den Gemeinden perfekt nach Einkommen zugeordnet. Es gilt: Eine Gemeinde mit höherem Durchschnittseinkommen hat höhere Wohnungspreise und niedrigere Steuersätze. Dies liegt daran, dass für einkommensstärkere Individuen der Steuersatz einen vergleichsweise hohen Einfluss und die Wohnungskosten einen vergleichsweise niedrigen Einfluss auf ihr Nettoeinkommen abzüglich der Wohnungskosten haben. Umverteilung findet *innerhalb* der Gemeinden weiterhin statt.

²⁶⁰ Vgl. Berthold, Thode (1998). Hinzu kommen noch erhebliche Kosten beispielsweise eines Umzugs in eine andere Region.

²⁶¹ Vgl. Calabrese (2001).

Dieses Ergebnis zeigt, dass die Existenz eines Marktes für Wohnraum, also für immobile, lebensnotwendige Güter, dafür sorgen kann, dass sich aufgrund einer lokalen Umverteilung nicht zwangsläufig das zuvor skizzierte Szenario ergeben muss, in dem Umverteilung kaum mehr möglich ist und in dem ärmere den reicheren Bürgern unentwegt hinterher wandern. Die sich im Modell ergebende Segregation von ärmeren und reicheren Individuen in die unterschiedlichen Gemeinden spricht allerdings gegen die eigentliche Intention der Umverteilung.

In einem weiteren Modell von Schmidheiny werden erstmals in einem Modell heterogene Präferenzen und lokale Einkommensbesteuerung miteinander verknüpft.²⁶² Folgende Modellannahmen werden getroffen: Es gibt eine feste Anzahl von Gemeinden. Die Haushalte unterscheiden sich in Einkommen und Wohnpräferenzen. Es existieren drei Güter: privater Konsum, Wohnen und das LÖG. Das LÖG ist kein reines öffentliches Gut, da eine gewisse Rivalität im Konsum besteht. Alle Haushalte sind Mieter, es gibt keine Wohnungseigentümer. Das Angebot an Wohnraum wächst mit Landfläche und Wohnpreisen. Gemeinden unterscheiden sich im Angebot am LÖG, im Steuersatz und im Wohnungspreisniveau.

Die Individuen haben heterogene Präferenzen für Wohnraum, eine Nutzenfunktion des Stone-Geary-Typs mit Mindestnutzung von Wohnraum und privatem Gut und nutzen einen lokalen politökonomischen Prozess zur Entscheidungsfindung. So eröffnen sich viele Möglichkeiten für Gemeinden, attraktiv zu sein: Durch niedrige Steuern, durch niedrige Wohnungspreise oder durch ein hohes Niveau an LÖG. Jede Kombination daraus wird unterschiedliche Individuen ansprechen. Es ist ein wichtiges Merkmal dieses Modells, dass die Gemeinden drei Dimensionen besitzen, die die Haushalte bewerten. Frühere Modelle waren stets zweidimensional: Bei Wohnraumbesteuerung orientierten sich die Haushalte allein an den Bruttomieten, was Nettomieten und Besteuerung in einer Variable zusammenfasste. Frühere Modelle mit Einkommensteuer beinhalteten hingegen keinen modellierten Wohnungsmarkt bzw. keine unterschiedlichen Präferenzen der Einwohner für Wohnraum.

Der formale Beweis eines einzigen existierenden Gleichgewichts gelingt dem Autor nicht, es ist aber auf der Basis der verwendeten Gleichungen möglich, numerische Gleichgewichte zu errechnen. Der Autor kalibriert das Zahlenmodell für die Metropolregion Zürich. Aufgrund der heterogenen Präferenzen für Wohnraum ist eine perfekte Segregation nach Einkommen nicht gegeben. Zwar hat die reichere Gemeinde weiterhin niedrigere Steuersätze, die Differenzen bei Mietpreisen, Steuersätzen, Einkommen und LÖG-Niveau sind jedoch gering und damit nahe an der Realität. Dies zeigt, dass die Orientierung an anderen Aspekten als allein dem Steuersatz die Wanderungsimpulse mindert. Die negativen Folgen lokaler Steuerkompetenzen sind durch die geringere Segregation gemindert, und der durchschnittliche Wohlfahrtsverlust ist mit 0,1 Prozent des Bruttoeinkommens gering. Insbesondere die sehr armen und die sehr reichen Haushalte stellen sich durch Dezentralisierung besser.²⁶³

²⁶² Vgl. Schmidheiny (2006).

²⁶³ Ein wichtiger Modellparameter ist die Substituierbarkeit des LÖG durch das private Gut. Liegt sie bei Null, so wird in beiden Gemeinden die gleiche Menge an LÖG angeboten. Für sehr hohe Substituierbarkeiten hingegen ist die Bereitstellung in der reichen Gemeinde deutlich höher als in der ärmeren Gemeinde, teilweise sogar bei höheren Steuersätzen. Das liegt daran, dass im Modell lineare Ausgabensysteme angenommen wurden, bei denen Grenzrate der Substitution zwischen LÖG und dem privaten Gut mit dem Einkommen steigt, d.h. mit steigendem Einkommen wird das LÖG relativ gesehen immer knapper.

Beide Modelle zeigen, dass bereits die isolierte Existenz eines Wohnungsmarktes die Möglichkeiten zur dezentralen Umverteilung stärkt.

4.D Erfahrungen in der Realität: die schweizerische Sozialhilfe

Um ein in der Realität existierendes Redistributionssystem, welches auf dezentraler Ebene angesiedelt ist, zu betrachten, wird die schweizerische Sozialhilfe herangezogen. Sie ist eine dezentral organisierte und finanzierte Transferleistung. Die schweizerische Sozialhilfe unterstützt nur, wenn der Lohn, die Arbeitslosenversicherung oder andere Institutionen das Existenzminimum nicht abdecken können. Die gesetzliche Ausgestaltung der Sozialhilfe liegt bei den Kantonen, ihre (mit gewissen Freiheiten verbundene) Durchführung liegt bei den Kommunen.

Jeder Kanton in der Schweiz verfügt über ein eigenes Sozialhilfe- bzw. Fürsorgerecht. Einige Kantone übernehmen die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) und schreiben sie in ihren Sozialhilfeverordnungen gesetzlich vor.²⁶⁴ Die kantonalen Sozialhilfegesetze regeln die Organisation, Zuständigkeit und Finanzierung der Sozialhilfe. Die Höhe der Sozialausgaben und die Zahl der Sozialhilfebezieher hängen von der kantonalen Sozialgesetzgebung und von der jeweils kantonsspezifischen Leistungspalette ab. Es gibt merkliche Unterschiede bei Aufbau und Organisation der Sozialhilfe zwischen den Kantonen. So beträgt die Standardabweichung der Sozialausgaben (von denen die Sozialhilfe allerdings nur einen Teil ausmacht), die von den Kantonen und Gemeinden eines Kantons getragen werden, ca. 640 Schweizer Franken pro Kopf. Bei durchschnittlichen Sozialausgaben von ca. 1500 Franken pro Kopf ergibt dies einen Variationskoeffizienten von 0,42.²⁶⁵

In allen Kantonen ist die Sozialhilfe als „Beiträge an Menschen in Notlage“ festgelegt. Sie wird von der Wohngemeinde des Empfängers organisiert. Viele Gemeinden besitzen Sozialberatungen, die als Anlaufstelle für Sozialhilfeanträge dienen und die regelmäßig in Gesprächen mit dem Sozialhilfeempfänger dessen Situation analysieren und Verbesserungsmöglichkeiten suchen. Kommunale Sozialhilfebehörden haben über die Sozialhilfesuche zu entscheiden. Die Höhe der Sozialhilfe richtet sich nach der persönlichen Lage des Antragstellers und wird von der Gemeinde festgelegt. Zuvor ist zu klären, in wie weit private Hilfe in Anspruch genommen werden kann.²⁶⁶ Gibt es Widersprüche gegen Sozialhilfebescheide, so werden diese in erster Instanz von der Sozialhilfebehörde selbst bearbeitet, in zweiter Instanz wird der Rechtsstreit zumeist von einer kantonalen Aufsichtsbehörde entschieden.

Wie werden die Leistungen finanziert? Die Gemeinden tragen in der Regel die vollen Kosten der Einrichtung und des Betriebes (also vor allem Raum- und Personalkosten) der kommunalen Beratungs- und Betreuungsstelle. Die Sozialhilfekosten selbst werden je nach Kanton unterschiedlich verteilt: In Solothurn beispielsweise trägt die einzelne Einwohnergemeinde 30% und die Gesamtheit der Gemeinden im Kanton 70%. Der Kanton ist für das Controlling, die Quali-

²⁶⁴ Näheres siehe unter www.skos.ch.

²⁶⁵ Zahlen für 1997. Vgl. Vatter, Freitag, Müller (2002).

²⁶⁶ Näheres ist unter <http://www.portal-stat.admin.ch/soz-inventar/de/cantons/cant.html> zu finden.

tätssicherung und den Lastenausgleich zuständig.²⁶⁷ In Basel-Stadt oder Schwyz tragen die Einwohnergemeinden die vollen Kosten der Sozialhilfe. Im Kanton Uri unterstützt der Kanton eine Gemeinde nur dann finanziell, wenn diese – gemessen an ihren finanziellen Leistungsmöglichkeiten – durch die Gewährung von Sozialhilfe überdurchschnittlich belastet wird.²⁶⁸

Um die Externalitäten aus regionalen Leistungsunterschieden zu mindern, existiert in der Schweiz folgende Regelung: Sozialhilfe, die ein neu zugezogener Bürger in einem Kanton in Anspruch nimmt, wird zwei Jahre lang vom Heimatkanton dieses Bürgers finanziert. Dies führt zwar zu einer räumlichen Externalität, von der der Wohnkanton profitiert, da der Heimatkanton den sozialen Frieden im Wohnkanton eine gewisse Zeit lang finanziert. Doch es führt auch dazu, dass ein Kanton geringere Anreize hat, seine Umverteilung zu senken, um seinen Armen die Abwanderung schmackhaft zu machen.²⁶⁹ Innerhalb des Kantons Luzern existiert diese Regelung auch auf Gemeindeebene: „Verlegt ein Kantonsbürger, der mehr als ein Jahr in einer Gemeinde gewohnt hat, den Wohnsitz in eine andere Gemeinde des Kantons oder in einen anderen Kanton, bleibt die bisher kostenpflichtige Einwohnergemeinde noch ein Jahr kostenersatzpflichtig.“²⁷⁰ Der Kanton Luzern ersetzt der Gemeinde die Kosten der Sozialhilfe für Kantonsbürger nach Ablauf eines Jahres seit Wohnsitzbegründung in einem anderen Kanton. Offenbar funktioniert die in dieser oder ähnlicher Form seit Jahrzehnten existierende schweizerische Sozialhilfe, es findet kein "Race to the bottom" statt, obwohl die Entscheidungskompetenzen über die Ausgestaltung kantonale und über die Einzelfälle sogar kommunal angesiedelt ist.

4.E Fazit

Redistribution scheint sich auf den ersten Blick nicht für eine dezentrale Ansiedlung zu eignen. Zu groß erscheinen die Anreize für Arme und Reiche, sich je nach ihrer wirtschaftlichen Lage in stark oder gering umverteilende Regionen zu begeben und damit letztlich den Spielraum für Umverteilung zumindest deutlich zu mindern.

Untersucht man jedoch modellhaft die Auswirkungen einer Einbeziehung weiterer Einflüsse – in Form eines Arbeitsmarktes und eines Wohnungsmarktes – auf die Siedlungsentscheidung, so zeigt vor allem die Einbeziehung des Wohnungsmarktes, dass die Abwanderungseffekte relativiert werden und genannten Konsequenzen relativiert werden und eine dezentrale Umverteilung nicht doch möglich sein könnte.

Möglicherweise ist eine Kombination aus zentralen und dezentralen Elementen der Umverteilung erfolversprechend, wie sie bei der schweizerischen Sozialhilfe verwirklicht sind: Die Kantone sind in ihre Gesetzgebung bezüglich der Sozialhilfe frei, orientieren sich dabei aber an einem Leitfaden der SKOS. Die Gemeinden haben Freiheiten in der Einzelfallprüfung der Ant-

²⁶⁷ Das Gesetz ist einsehbar unter <http://www.portal-stat.admin.ch/soz-inventar/de/cantons/SO-1-1.html>.

²⁶⁸ Vgl. <http://www.portal-stat.admin.ch/soz-inventar/de/sections/11-1-8.html>.

²⁶⁹ Artikel 16 des schweizerischen Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger besagt: „Wenn der Unterstützte noch nicht zwei Jahre lang ununterbrochen in einem andern Kanton Wohnsitz hat, so erstattet der Heimatkanton dem Wohnkanton die Kosten der Unterstützung, die dieser selber ausgerichtet (...) hat.“ Vgl. auch Eichenberger (2000), S. 107 – 117.

²⁷⁰ § 32 SHG des Kantons Luzern, abrufbar z.B. unter <http://www.portal-stat.admin.ch/soz-inventar/de/cantons/LU-1-1.html>

räge, die Kantone greifen nur in Streitfällen ein. Aufgrund ihrer Vorteile wie der besseren Beobachtbarkeit von Moral Hazard etc. ist eine solche "teildezentralisierte" Umverteilung durchaus bedenkenswert. Transferzahlungen sollten in diesem Sinne in ihren Grundlinien von der höchsten staatlichen Ebene bestimmt werden, wobei die Ausführung auf unteren Ebenen erfolgen kann.²⁷¹

²⁷¹ Vgl. Lenk, Schneider (2000), Huber (1999).

Kapitel 5 Vertikale Externalitäten zwischen Gebietskörperschaften

In mathematisch-formalen Analysen der horizontalen Externalitäten der Besteuerung werden oft nur Gebietskörperschaften der gleichen Ebene betrachtet, eine übergeordnete Gebietskörperschaft kommt entweder nicht vor oder fungiert – anscheinend unberührt von den Interessen und Zwängen, denen die untergeordneten GKS unterliegen – als Instanz, die (durch Zuweisungen oder selektive Besteuerung) in der Lage ist, das „Fehlverhalten“ der untergeordneten GKS zu korrigieren.²⁷²

In letzterem Falle werden der übergeordneten Ebene zwei Aufgaben zugeschrieben: Erstens ein vertikaler Finanzausgleich mit horizontalem Effekt, zweitens die Internalisierung von horizontalen fiskalischen Externalitäten. Innerhalb der unten näher skizzierten formalen Modellwelt wird angenommen, die übergeordnete GKS versuche, die Volkswirtschaft so nah wie möglich an das optimale Ergebnis bei einem zentralstaatlichen (nicht föderalen) Aufbau zu bringen. Dieses Ergebnis entspricht demjenigen, das ein wohlfahrtsoptimierender Entscheider wählen würde, der zwar einerseits alle Informationen hat, die sowohl übergeordnete GKS (im Rest des Kapitels vereinfachend als „Bund“ bezeichnet) als auch die untergeordneten GKS (vereinfachend im Rest des Kapitels vereinfachend als „Länder“ bezeichnet) zur Verfügung haben, der aber andererseits nicht durch föderale Strukturen „behindert“ wird.²⁷³

Eine solche Analyse ist letztlich unbefriedigend, denn sie bezieht nicht die Gründe (wie asymmetrische Informationsverteilung und politökonomische Anreize) mit ein, aus denen föderale Strukturen überhaupt vorteilhaft sein können. Ein weiterer wichtiger Baustein zu einer realitätsnäheren, umfassenderen Theorie des Fiskalföderalismus ist das Verständnis, wie sich übergeordnete und untergeordnete GKS gegenseitig in ihren Entscheidungen beeinflussen.

Ein Bereich, in dem sich die staatlichen Ebenen gegenseitig beeinflussen, ist der Bereich der vertikalen fiskalischen Externalitäten. Diese Art von Externalitäten wird von Aktivitäten einer staatlichen Ebene verursacht, welche die Bemessungsgrundlage einer Steuer verändert, deren Ertrag einer anderen Ebene zufließt. Diese Aktivitäten können im Bereich der Besteuerung liegen (Abschnitt 5.A), aber auch im Bereich der Ausgabenpolitik (Abschnitt 5.B).

5.A Vertikale Externalitäten der Besteuerung

Besteht ein Staat aus mehreren Ebenen, und erhebt eine dieser Ebenen eine Steuer, welche das Steueraufkommen einer anderen Ebene beeinflusst, liegen so genannte vertikale fiskalische Externalitäten der Besteuerung vor.²⁷⁴ Diese Externalität kann, muss aber nicht, aus einer gemeinsamen Besteuerung derselben Bemessungsgrundlage (auch Steuerbasisüberlappung ge-

²⁷² Ein Beispiel für das Ausblenden vertikaler Strukturen ist Gordon (1983), S. 567 – 586.

²⁷³ Die Bezeichnung als Bund und Länder erfolgt ausschließlich im gesamten Abschnitt Kapitel 5 aus Gründen der Lesbarkeit anstelle der Ausdrücke "übergeordnete Gebietskörperschaft" und "untergeordnete Gebietskörperschaft". Damit sind also nicht die deutschen Gebietskörperschaften gemeint.

²⁷⁴ Vgl. Wilson (1999), S. 289.

nannt) resultieren. Sie kann auch aus einer Steuerbasisbeeinflussung resultieren, die auftritt, ohne dass tatsächlich dieselben Bemessungsgrundlagen besteuert werden.²⁷⁵

Steuerbasisüberlappung existiert dann, wenn ein und dieselbe Bemessungsgrundlage von zwei verschiedenen staatlichen Gebietskörperschaften besteuert wird. Es ist schwierig, das Ausmaß der Effekte der Steuerbasisüberlappung zu schätzen. Eine einfache Analyse der Steuereinnahmenverteilung unter den verschiedenen staatlichen Ebenen reicht nicht aus, da sie nicht zwischen Verbundsystemen und tatsächlicher Steuersetzungsmacht unterscheidet. Mit „gemeinsamer Besteuerung“ ist nämlich nicht gemeint, dass die Erträge einer Steuer nach bestimmten Quoten auf die verschiedenen staatlichen Ebenen aufgeteilt werden. Der Begriff bezeichnet vielmehr die gleichzeitige Nutzung derselben Bemessungsgrundlage durch mehrere staatliche Ebenen, wobei diese Ebenen die Macht haben, zumindest ihre Steuersätze eigenständig festzulegen. Der Fall der deutschen Verbundsteuern, welche nach festgelegten Anteilen an die GKS verteilt werden, ist nach dieser Definition also keine gleichzeitige Besteuerung. Die Sales Tax in den USA, die sowohl von zahlreichen Bundesstaaten als auch von vielen Counties und Städten erhoben wird, ist hingegen ein solcher Fall.²⁷⁶ Eine quantitative Einschätzung der Steuerbasisüberlappung erfordert also genaue Kenntnisse über die steuerrelevante Kompetenzverteilung im Bundesstaat.

Vermutlich noch schwieriger ist die es, die Steuerbasisbeeinflussung zu quantifizieren. Sie ist für die reale Steuerpolitik relevant. Angenommen, nur die Länder erheben Mehrwertsteuer, und nur der Bund erhebe eine Einkommensteuer mit proportionalem Tarif. Die Steuerbasisüberlappung ist in einem solchen Fall gleich Null, da keine Bemessungsgrundlage von mehr als einer staatlichen Ebene besteuert wird. Faktisch ist die Steuerbasisbeeinflussung jedoch erheblich, da die beiden Steuern äquivalent sind.²⁷⁷ In der Realität wird es kaum möglich sein, in föderalen Staaten ein Steuersystem zu konstruieren, das Steuerbasisbeeinflussung vollkommen vermeidet.

Das Problem der Vertikalen fiskalischen Externalitäten der Besteuerung ist letztlich ein Allmendeproblem öffentlicher Güter, bei dem das öffentliche Gut die Steuerbemessungsgrundlage ist, die von den verschiedenen Ebenen durch Steuern beeinflusst werden kann. Es kommt zu einer Übernutzung des öffentlichen Gutes, also zu einer Überbesteuerung.²⁷⁸ Dies soll im folgenden Modell von Keen (1998) am Beispiel einer Steuerbasisüberlappung skizziert werden.

Es gebe eine zentrale Ebene (Bund) und mehrere GKS der dezentralen Ebene (Länder). Alle Länder sind identisch und bestehen nur aus einem einzelnen Konsumenten, und die Bemessungsgrundlage ist zwischen den Ländern immobil, so dass keinerlei horizontale fiskalische Externalitäten auftreten können. X sei ein privates, normales Gut, welches unter steigenden oder konstanten Grenzkosten produziert wird. N sei die Nachfrage nach diesem Gut. Die Nachfrageelastizität des Preises von X sei kleiner als minus eins; das Angebot (A) sei vollkommen

²⁷⁵ Vgl. Boadway, Marchand, Vigneault (1998), S. 466 und Keen (1998), S. 459.

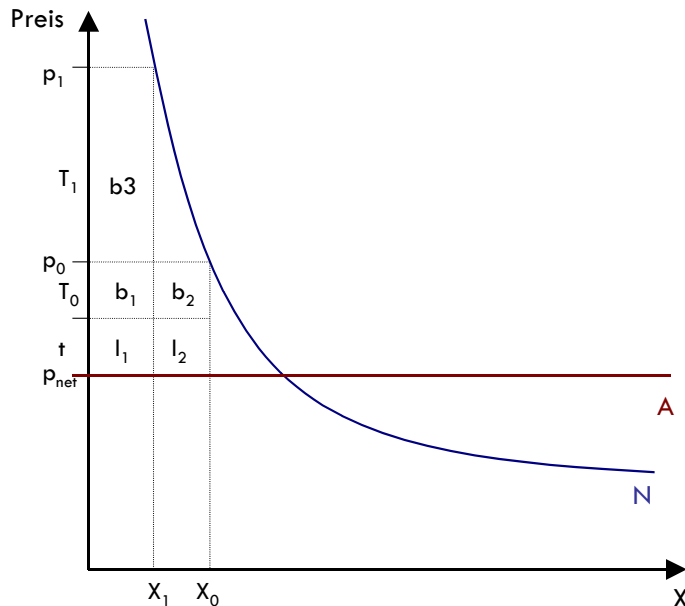
²⁷⁶ In den USA erheben die einzelnen Staaten unterschiedliche hohe Sales-Tax-Sätze, sie reichen von null Prozent in einigen Staaten (Alaska, Delaware, Montana, New Hampshire, Oregon) bis 6,5 Prozent (in Minnesota und Washington). Für aktuelle Daten siehe <http://www.taxadmin.org/FTA/rate/sales.html>.

²⁷⁷ Dies gilt zumindest bei perfekt funktionierenden Kapitalmärkten. Vgl. Keen (1998).

²⁷⁸ Vgl. Dahlby, Wilson (1996), S. 93.

preiselastisch, so dass das Gut stets zu einem Nettopreis (ohne Steuern) von p_{net} angeboten wird.

Abbildung 32: Steuersatzerhöhung bei gemeinsamer Nutzung einer Bemessungsgrundlage durch mehrere staatliche Ebenen.



Quelle: Eigene Darstellung nach Dahlby, Wilson (1996), S. 103.

Nun erheben zwei Ebenen – z.B. Bund und Länder – jeweils eine Produzentensteuer mit den Steuersätzen T_0 bzw. t auf das Gut X . Die Steuersätze addieren sich, es gibt keine Abzugsmöglichkeiten. Ansonsten gebe es keine Steuern. Diese Situation ist in Abbildung 32 dargestellt. Das Steueraufkommen des Bundes ist als Fläche (b_1+b_2) dargestellt, dasjenige der Länder als (l_1+l_2) . Es ergibt sich ein Bruttopreis von p_0 für das Gut bei einer Absatzmenge von X_0 .²⁷⁹ Erhöht der Bund seinen Steuersatz von T_0 auf T_1 , so steigt der Bruttopreis von p_0 auf p_1 , und die Nachfrage nach X sinkt von X_0 auf X_1 .

Der Bund wird dabei seinen Steuersatz derart erhöhen, dass er sein Steueraufkommen dadurch steigert. Die Fläche b_1+b_3 wird also größer sein als die Fläche b_1+b_2 . Die Länder hingegen werden durch die Aktivitäten des Bundes ceteris paribus eine Einbuße ihrer Steuereinnahmen in Höhe der Fläche l_2 hinnehmen müssen. Sie erleiden also eine negative (fiskalische) Externalität aus der Besteuerung durch den Bund. In der Gegenrichtung wirken die Externalitäten ebenso: Durch die Besteuerung der Bemessungsgrundlage durch die Länder gehen dem Bund Steuereinnahmen verloren.²⁸⁰

²⁷⁹ Es gilt: $p_0 = p_{\text{net}} + T_0 + t$.

²⁸⁰ Vgl. Dahlby, Wilson (1996), S. 92 – 103.

Nimmt jede Ebene die Handlungen der anderen Ebene in einem Nash-Spiel als gegeben hin, so dass sie den Einfluss ignoriert, den eine Anhebung ihres Steuersatzes auf andere staatliche Ebenen hat, dann werden die Länder ihren Steuersatz so wählen, dass der Grenznutzen des durch die Länder bereitgestellten ÖG den Grenzkosten des entgangenen Konsums durch die Besteuerung in den Ländern entspricht.

Steigern nun die Länder ihren Steuersatz t , um den Gesamtnutzen ihres ÖG zu steigern, so beachten sie allein die Auswirkungen, die eine sinkende Bemessungsgrundlage auf ihre eigenen Steuereinnahmen hat. Diese Auswirkungen gehen jedoch darüber hinaus, denn die tatsächlichen „sozialen“ Grenzkosten der Besteuerung beinhalten auch die Auswirkungen der schrumpfenden Bemessungsgrundlage auf die Einnahmen des Bundes.²⁸¹

Im Gleichgewicht gilt, dass die bundesweiten, „sozialen“ Grenzkosten der Besteuerung höher sind als die von einem einzelnen Land empfundenen Grenzkosten der Besteuerung: Die Länder nehmen die Kosten der Besteuerung zu gering wahr und setzen die Steuersätze damit zu hoch an. Aufgrund der negativen Externalität wählen die Länder einen Steuersatz über dem gesamtwirtschaftlich optimalen Wert, da sie ausschließlich ihre eigenen Grenzkosten und -nutzen ins Kalkül ziehen und die Kosten, die dem Bund in Form der niedrigeren Steuererträge entstehen, vernachlässigt.²⁸² Für den Bund gilt dasselbe Argument: Nimmt er das Verhalten der Länder als gegeben hin, wird auch er die Steuersätze zu hoch ansetzen.

Setzen beide Ebenen ihre Steuersätze zu hoch an, so kann dies sogar zu einem sinkenden Steueraufkommen bei steigenden Steuersätzen führen, wenn sich die Ebenen auf dem absteigenden Teil der Laffer-Kurve befinden.²⁸³ Die Summe der Steuersätze ($\tau = t+T$) läge dann über demjenigen Steuersatz, der das Steuersummenmaximum erbringen würde.

5.B Vertikale externe Effekte der Staatsausgaben

Bisher wurde nicht betrachtet, dass Ebene A nicht nur Steuern erhebt und damit die Steuereinnahmen der Ebene B schmälert, sondern mit diesen Steuereinnahmen öffentliche Güter finanziert, die eventuell die Steuereinnahmen von B steigern. Dann treten vertikale fiskalische Externalitäten der Bereitstellung von Gütern auf, sobald die Ausgabenpolitik einer Ebene die Bemessungsgrundlage beeinflusst, welche von einer anderen Ebene besteuert wird.²⁸⁴

Erhebt Ebene A beispielsweise Steuern auf alkoholische Getränke und finanziert damit den Ausbau des Straßennetzes, und erhebt Ebene B Steuern auf Kraftstoffe, so kann eine Steuersatzerhöhung von A mittelbar zu einer Steuereinnahmensteigerung von B führen. In einem solchen Fall wird Ebene A die Steuern aus gesamtwirtschaftlicher Sicht eher zu niedrig ansetzen. Ein weiteres Beispiel sind Bildungsausgaben: In den meisten föderalen Volkswirtschaften ist z.B. die Schulbildung einer staatlichen Ebene zugeordnet. Schulbildung steigert das Human-

²⁸¹ Siehe hierzu näher Keen (1998).

²⁸² Vgl. Keen, Kotsogiannis (2002), S. 365.

²⁸³ Vgl. Dahlby, Wilson (1996), S. 92 sowie Wrede (1999).

²⁸⁴ Vgl. Dahlby, Wilson (1996), S. 94-95.

kapital und erhöht damit die Produktivität des Produktionsfaktors Arbeit. Steigen dadurch die Löhne, so steigen dadurch ceteris paribus auch die Einnahmen durch die Einkommensteuer. Fließen diese Einnahmen nicht allein derjenigen Ebene zu, die die Schulbildung finanziert hat, so haben die anderen Ebenen einen Nutzen aus der Aktivität der finanzierenden Ebene. Es handelt sich also um eine fiskalische Externalität der Staatsausgaben mit vertikaler Wirkung.

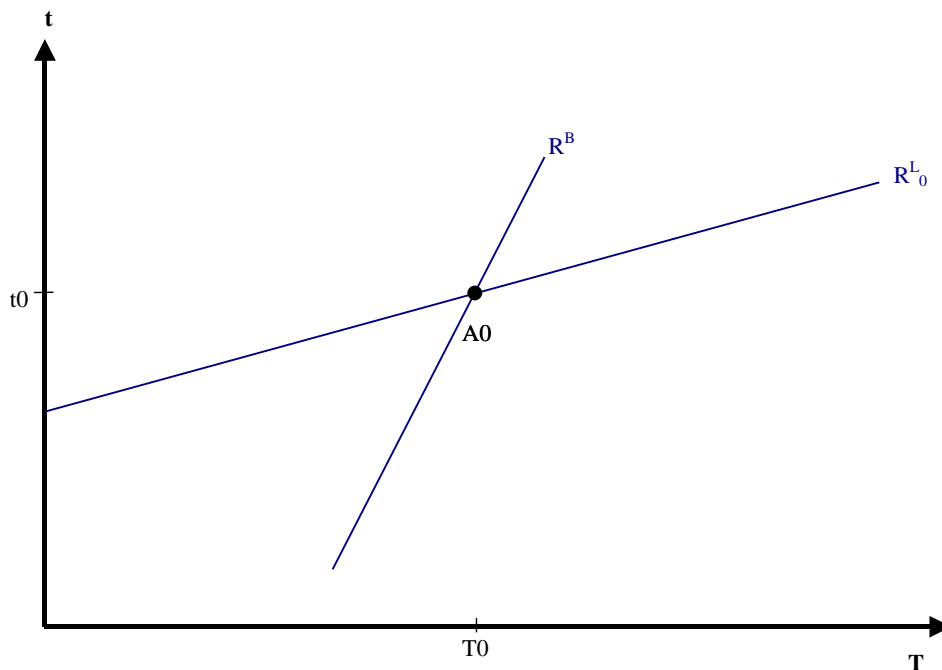
Diese Externalität könnte dadurch internalisiert werden, dass alle von der Ausbildung profitierenden Ebenen an den Bereitstellungskosten der Ausbildung beteiligt werden. Dann würde mehr in die Schulbildung investiert, und zwar so viel, bis der soziale Grenznutzen den Grenzkosten der Schulbildung entspricht.

Vertikale fiskalische Externalitäten der Besteuerung und der Bereitstellung treten kaum isoliert voneinander auf, denn Steuern (welche Besteuerungsexternalitäten verursachen können) werden zur Finanzierung von Ausgaben erhoben (die wiederum Externalitäten der Bereitstellung auslösen können). Daher ist zu klären, unter welchen Umständen die Nettoexternalität positiv bzw. negativ wird. Offenbar wird die Nettoexternalität positiv sein, wenn Bemessungsgrundlage wächst. Ob dies der Fall ist, hängt von der Art des finanzierten Gutes ab und ist nicht pauschal zu beantworten.

5.C Kombinierte Analyse vertikaler Externalitäten

Anscheinend wirken vertikale fiskalische Externalitäten – der Besteuerung und der Bereitstellung von Gütern – in entgegengesetzte Richtungen. Doch welcher Effekt überwiegt?

Abbildung 33: Reaktionsfunktion der Steuersätze von Bund und Ländern aufeinander



Quelle: Eigene Darstellung, angelehnt an Keen (1998), S.472.

Geht man davon aus, dass sich die GKS unkoordiniert verhalten, so werden sie wie in einem Nash-Spiel die Steuersätze der jeweils anderen Ebene als gegeben annehmen und daraufhin ihre eigenen Steuersätze wählen. Es lässt sich formal herleiten, dass stets $dt/dT > 0$ gilt, wenn die Länder den Nutzen des Konsumenten zu maximieren trachten. Dafür ist allerdings Bedingung, dass die Nutzenfunktion $U(g_L, g_B)$ additiv ist.²⁸⁵ Bei g_L und g_B handelt es sich um die von Land bzw. Bund öffentlich bereitgestellten Güter. Dasselbe gilt umgekehrt: $dT/dt > 0$. Dies ist in Abbildung 33 skizziert.

In ihr sind die Reaktionsfunktionen R^B (des Bundes) und R^L (der Länder) auf den Steuersatz der jeweils anderen Ebene abgebildet. Zunächst sei R^L_0 die Reaktionsfunktion der Länder. Dann ist die Volkswirtschaft im Punkt A_0 im Gleichgewicht.

Allerdings gelten die dargestellten Reaktionsfunktionen nur unter der Bedingung, dass die öffentlich bereitgestellten Güter g_L und g_B substitutiv wirken, da die Nutzenfunktion $U(g_L, g_B)$ als additiv definiert wurde. Verhalten sich die Güter komplementär, so ist es wahrscheinlich, dass die Reaktionsfunktionen fallen, anstatt – wie oben – zu steigen.²⁸⁶

5.D Gleichzeitiges Auftreten horizontaler und vertikaler Externalitäten der Besteuerung

Bezieht man – im Gegensatz zur gerade durchgeführten Analyse – die Möglichkeit horizontaler Externalitäten der Besteuerung in die Überlegungen ein, wird klar, dass zwei gegenläufige Effekte aufeinander treffen: Horizontale Externalitäten der Besteuerung senken die Steuersätze der Länder tendenziell unter ihr Optimum, vertikale Externalitäten der Besteuerung hingegen senken den Steuersatz der Länder, der optimal wäre. Welcher der beiden Effekte wird dominieren?

Zwei Faktoren werden dies beeinflussen: Erstens ist dies die Mobilität des besteuerten Tatbestands, denn je höher diese ist, desto höher sind auch die horizontalen Externalitäten. Der zweite Einflussfaktor ist der Steuersatz des Bundes. Je höher dieser Steuersatz ist, desto stärker sind die vertikalen Externalitäten, die eine marginale Erhöhung der Steuersätze der Länder mit sich bringt.

Ist der Steuersatz des Bundes hoch genug, so ist bei einer marginalen Senkung der Steuersätze der Länder der Betrag, um den die Steuereinnahmen des Bundes steigen, höher als der Betrag, um den die Steuereinnahmen der Länder sinken. Wenn dies tatsächlich der Fall ist und die GKS in der Art eines Leviathans Budgetmaximierung betreiben, so werden sich die staatlichen Ebenen mit Sicherheit auf dem fallenden Teil der Laffer-Kurve befinden. Dieser extreme Fall ist in Abbildung 34 graphisch dargestellt.

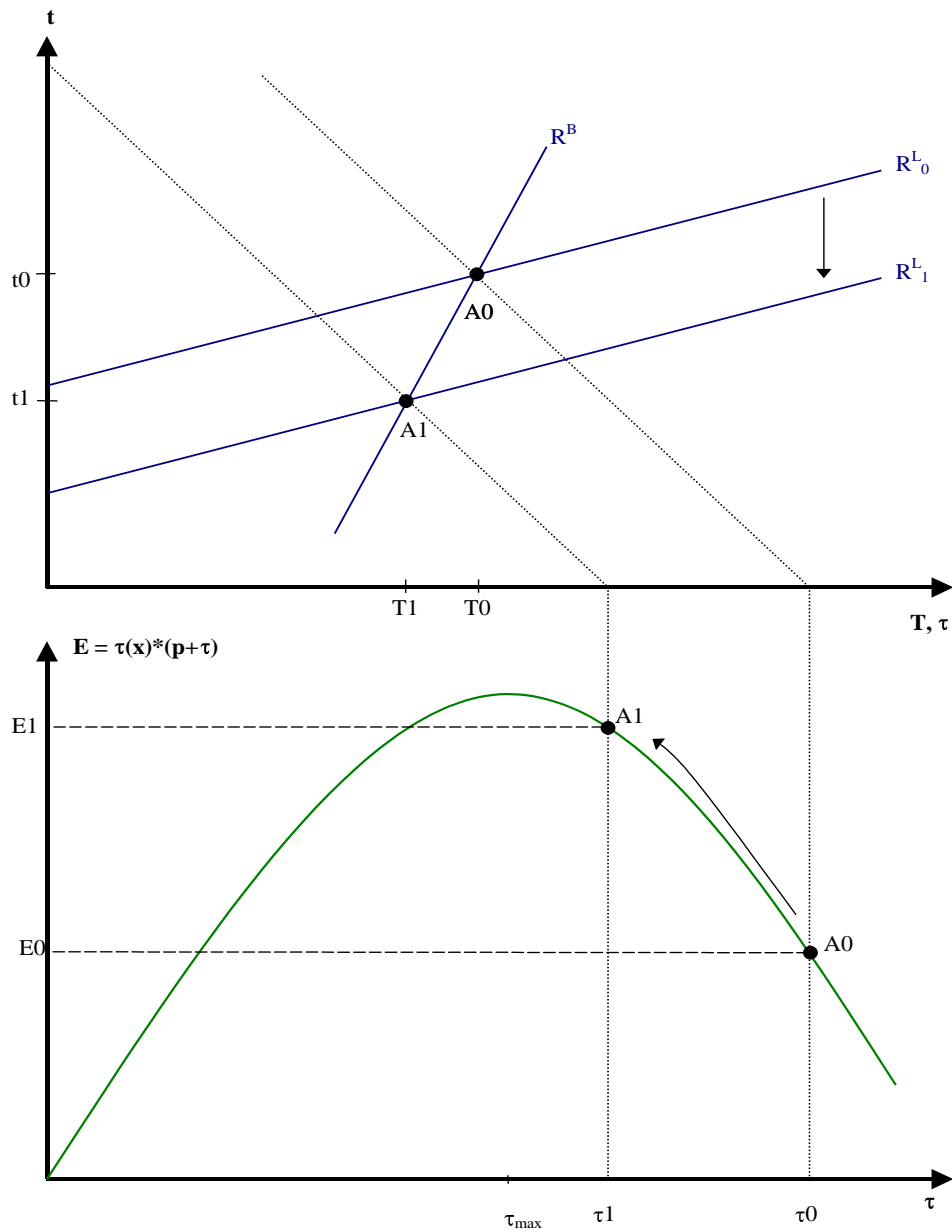
Im oberen Diagramm sind die Reaktionsfunktionen der GKS auf den Steuersatz der jeweils anderen GKS abgebildet; R^B ist die Reaktionsfunktion des Bundes, R^L ist die Reaktionsfunktion

²⁸⁵ Für den formalen Beweis siehe Keen (1998), S. 481.

²⁸⁶ Vgl. Bulow, Geanakoplos, Klemperer (1985).

der Länder. Letztere wird nicht nur durch T beeinflusst, sondern auch durch den horizontalen Steuerwettbewerb. Zunächst gelte die Reaktionsfunktion R^L_0 . Die Volkswirtschaft sei zunächst einmal im Punkt A_0 im Gleichgewicht. Die gepunktete Linie mit der Steigung minus eins trägt an der Abszisse den Gesamtsteuersatz $\tau = t+T$ ab.

Abbildung 34: Auswirkungen verstärkter horizontaler fiskalischer Externalitäten bei Existenz vertikaler fiskalischer Externalitäten auf die gesamten Steuereinnahmen



Quelle: Eigene Darstellung, angelehnt an Keen (1998), S.472.

Im unteren Diagramm ist das Verhältnis zwischen Gesamtsteuersatz und gesamten Steuereinnahmen E dargestellt. Die Steuereinnahmenkurve steigt zunächst an, hat in τ_{\max} ihr Maximum

und sinkt danach wieder; damit hat sie den für die Laffer-Kurve typischen Verlauf. Die gesamten Steuereinnahmen der GKS beim Gesamtsteuersatz τ_0 betragen E_0 .

Was passiert in einem solchen Fall nun bei gesteigertem horizontalem Wettbewerb um den besteuerten Tatbestand, sei es durch eine gesteigerte Mobilität oder durch eine wachsende Zahl an Ländern? Die Steuersätze in den Ländern werden *ceteris paribus* sinken, und damit wird sich auch ihre Reaktionsfunktionskurve R^L nach unten verschieben, und zwar von R^L_0 nach R^L_1 . Damit ändert sich auch der Schnittpunkt der R^L -Kurve mit der Reaktionsfunktion des Bundes, er liegt nun in A1. Somit sinkt auch T von T0 nach T1.²⁸⁷

In der unteren Grafik wird sofort deutlich, dass die gesamten Steuereinnahmen durch die Steuersatzsenkungen nicht etwa fallen, sondern von E_0 nach E_1 steigen. Diese Entwicklung – steigende Steuereinnahmen bei sinkenden Steuersätzen – ist offensichtlich wohlfahrtssteigernd.

Es gibt noch einen weiteren, in der Literatur wenig beachteten Effekt. Nicht nur die Höhe, sondern auch die Zusammensetzung der LÖG verändert sich durch die dezentrale Bereitstellung und den damit einhergehenden Wettbewerb. Dezentralisierung steigert – wie oben skizziert – die Präferenzgerechtigkeit und die Effizienz der Bereitstellung von LÖG, so wird dies vermutlich marktstärkend wirken.

Die Ergebnisse einer Analyse der Wohlfahrtswirkungen horizontaler fiskalischer Externalitäten hängen also davon ab, ob man eine höhere staatliche Ebene in diese Analyse einbezieht. Tut man dies, und nimmt man an, dass die GKS Budgetmaximierung zum Ziel haben, so sind horizontale fiskalische Externalitäten mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit wohlfahrtssteigernd.²⁸⁸

5.E Ansätze zur Lösung des Problems

Eine Möglichkeit, das Problem einer zu hohen Besteuerung zu vermeiden, liegt in einer geeigneten Aufteilung staatlicher Aufgaben auf die einzelnen Ebenen. Wie oben dargestellt, steigen die Steuersätze der einen Ebene bei steigenden Steuersätzen der anderen Ebene nur dann, wenn die bereitgestellten öffentlichen Güter zueinander substitutiv wirken. Wirken sie hingegen komplementär, ergänzen sie sich also, so ist es nicht unwahrscheinlich, dass eine Steuersatzerhöhung der einen Ebene zu einer Senkung der Steuersätze der anderen Ebene führt. Dadurch kann z.B. eine Besteuerung auf dem fallenden Teil der Laffer-Kurve vermieden werden.

Eine Möglichkeit, entstehende Externalitäten zu internalisieren, besteht dann, wenn die staatlichen Ebenen das Verhalten der jeweils anderen nicht als gegeben hinnehmen. Es ist vorstellbar, dass beispielsweise der Bund die Auswirkungen seiner Handlungen auf die Länder antizipiert und die Budgetrestriktionen der Länder kennt. Hat der Bund die Möglichkeit, vertikale Transfers nach seinem Willen einzusetzen, ergeben sich daraus zumindest im theoretischen Modell interessante Möglichkeiten: Dann ist der Bund nämlich in der Lage, die vertikalen Externalitä-

²⁸⁷ Vgl. Keen (1998).

²⁸⁸ Vgl. Keen (1998). Damit soll *nicht* angedeutet werden, dass es etwa sinnvoll wäre, wenn von staatlicher Seite versucht wird, horizontale Externalitäten zu verstärken, um die vertikalen zu konterkarieren, um so zu einer second-best-Lösung zu kommen.

ten vollständig zu beseitigen und das Ergebnis herzustellen, das in einem nichtföderalen Staat möglich wäre, wenn die dortige Regierung den Steuersatz τ sowie die Ausgaben für g_L und g_B festsetzen kann. Zu diesem Zweck wählt der Bund einen Steuersatz T , der zu einem optimalen Gesamtsteuersatz $\tau = t+T$ führt. Die Steuereinnahmen, die sich auf den verschiedenen Ebenen ergeben, verteilt das Land mittels vertikaler Zuweisungen so um, dass die staatlichen Ebenen ihre optimalen Niveaus an öffentlichen Gütern bereitstellen können.

Vertreter der Leviathan-These wie Brennan und Buchanan (1980) lehnen derartige Kooperationen im Bereich der Besteuerung ab, weil eine solche den Wettbewerbscharakter des Föderalismus einschränke. Die hier gewonnenen Erkenntnisse machen laut Keen (1998) eine solche Bewertung weniger eindeutig. Selbst wenn es sich um budgetmaximierende GKS handle, ermögliche eine koordinierte Besteuerung derselben Bemessungsgrundlage inklusive vertikaler Zuweisungen – welche im Maximum der Laffer-Kurve stattfinden würde – allein schon durch die niedrigeren Steuersätze ein höheres Wohlfahrtsniveau als eine unkoordinierte Besteuerung.²⁸⁹ Seien horizontale Externalitäten vorhanden, sollte dem Bund die Kompetenz zur Steuererhebung und zur Festlegung der vertikalen Zuweisungen gegeben werden.

Dem sind drei Argumente entgegenzuhalten. Erstens führen, wie in Abschnitt 3.E gesehen, horizontale fiskalische Externalitäten der Besteuerung nicht notwendiger Weise zu einer zu geringen Bereitstellung öffentlicher Güter. Zweitens werden, falls ein horizontaler Steuerkraftausgleich durchgeführt wird, die horizontalen Externalitäten gemindert, da die Länder den Effekt, den höhere Steuersätze auf ihre Bemessungsgrundlage haben, weniger stark spüren. So wird der Abwärtsdruck auf die Steuersätze gemindert. Die vertikalen Externalitäten kommen dadurch umso stärker zum Tragen.²⁹⁰ Man kann allerdings kaum erwarten, dass sich horizontale und vertikale Externalitäten derart gegenseitig auslöschen, dass letztendlich eine Besteuerung in optimaler Höhe zustande kommt. Drittens sind bei einer sinnvollen vertikalen Kompetenzaufteilung ohnehin nicht unbedingt zu hohe Steuersätze zu erwarten.

Eine Möglichkeit, eine zu hohe Besteuerung weniger wahrscheinlich werden zu lassen, kann es sein, die Bürger selbst direkt, beispielsweise in Volksabstimmungen, über die Steuergesetze der Ebenen entscheiden können. Schließlich haben sie als Steuerzahler ein hinreichendes Interesse daran, nicht zu hoch besteuert zu werden. Insgesamt bleibt aus theoretischer Sicht also unklar, ob einer föderalen Staatsstruktur aufgrund vertikaler Externalitäten ein Hang zu ineffizient hohen Steuersätzen innewohnt. Aus diesem Grund sollen die in diesem Kapitel dargestellten Argumente nicht in die weiter unten gegebenen Empfehlungen für eine Finanzverteilung eingehen.

²⁸⁹ In einem Modell von Brennan, Buchanan (1977) ist es sogar der Fall, dass ein fixer Anteil an allen Steuereinnahmen für volkswirtschaftlich sinnvolle Projekte ausgegeben werden muss. In diesem Fall ist der Wohlfahrtsvorsprung durch koordinierte Besteuerung noch höher.

²⁹⁰ Vgl. Keen (1998), S. 474 – 476.

Kapitel 6 Grundzüge einer wettbewerbsfördernden Finanzverteilung

Nach der Darstellung der verschiedenen Staatsaufgaben, einer eingehenden Analyse der Vor- und Nachteile einer dezentralen öffentlichen Bereitstellung von lokal wirksamen Gütern sowie der Betrachtung der Vorteile und der Nachhaltigkeit eines dezentralen Umverteilungssystems sollen die in den einzelnen Abschnitten gewonnenen Erkenntnisse in diesem Kapitel zusammengefasst und in den Vorschlag einer Finanzverteilung eingebettet werden.

6.A Finanzierung der Bereitstellung öffentlicher Güter

Bei der Bereitstellung von ÖG könnte man entweder alle relevanten Kompetenzen auf eine Ebene übertragen oder auf zentrale und dezentralere Ebene aufteilen. Letzteres ist Mittel der Wahl, wenn man die Vorteile einer föderalen Struktur ausschöpfen möchte.

6.A.I Nationale öffentliche Güter

Der Fall der im gesamten Staatsgebiet wirksamen Güter ist relativ unumstritten. Um Trittbrettfahrerverhalten von Regionen zu vermeiden, sollte das Gut von der höchsten Staatsebene bereitgestellt werden. Auch wenn ein Gut aus bestimmten Gründen im gesamten Staatsgebiet gleich ausgestaltet sein soll, legt dies eine zentrale Bereitstellung nahe. Die Kompetenz,

- über die Art und Höhe der Bereitstellung nationaler öffentlicher Güter zu entscheiden (Entscheidungskompetenz),
- diese Bereitstellung durchzuführen (Durchführungskompetenz),
- die Pflicht, diese Aufgabe zu finanzieren (Finanzierungspflicht) und
- die Kompetenz, die für diese Finanzierung notwendigen Einnahmen per Gesetz zu generieren und den Ertrag einzunehmen (Einnahmenkompetenz),²⁹¹

sind daher auf nationaler Ebene anzusiedeln.

Die Ansiedlung der drei Kompetenzen bei derselben Gebietskörperschaft ist mit der ZMT-Regel zu begründen.²⁹² Sie muss mindestens über eine fiskalisch ertragreiche Steuer verfügen, um ihre Aufgaben wirksam erfüllen zu können.²⁹³ Welche Steuern im Einzelnen geeignet wären, soll in dieser Arbeit nicht behandelt werden. Soll größtmögliche Äquivalenz von Steuern und Leistungen gewahrt werden, werden sinnvoller Weise andere Steuerarten genutzt als wenn eine breite Umverteilung das Ziel ist (siehe nachfolgend der Abschnitt zur Redistribution).

²⁹¹ Es wird angenommen, Gesetzgebungs- und Ertragshoheit seien stets bei derselben GKS angesiedelt.

²⁹² Zur ZMT-Regel siehe Grosseckler (2007), S. 626.

²⁹³ Vgl. McLure (1996), S. 318.

6.A.II Lokale öffentliche Güter

Von welcher staatlichen Ebene sollen lokale öffentliche Güter bereitgestellt werden? In den vorangegangenen Kapiteln sind die verschiedenen Vorteile einer dezentralen Bereitstellung öffentlicher Güter sowohl in statischer als auch in dynamischer Betrachtung verdeutlicht worden:

- Regionale Präferenzen können sowohl einfacher erkannt als auch besser bedient werden,
- die Informationskosten für Politiker und Wähler sind geringer,
- Politiker haben höhere Anreize, die Präferenzen ihrer Bürger zu beachten,
- Wähler haben höhere Anreize, sich politisch zu informieren,
- die Möglichkeit der Abwanderung ermöglicht Nutzensteigerungen für den Wandernden und insbesondere einen Schutz für Minderheiten, und
- der effizienzsteigernde Fortschritt bei der Bereitstellung von Gütern wird beschleunigt.

Diese Aspekte sprechen eindeutig für eine dezentrale Bereitstellung. Die nachfolgenden Punkte, die in der Literatur angeführt werden, sprechen tendenziell dagegen. Inwiefern sie tatsächlich relevant sind, wurde in der Vorliegenden Arbeit ausführlich untersucht. Die Ergebnisse werden nun kurz skizziert:

- Falls Regionen unter fallenden Durchschnittskosten produzieren, so gibt es je nach Gut dafür unterschiedliche Lösungsansätze. Handelt es sich um ein punktinfrasturkturelles Gut, könnten benachbarte Regionen kooperieren, um die Durchschnittskosten zu senken. Handelt es sich um andere Güter, so könnten die einzelnen Regionen die Herstellung einem (privaten) Anbieter überlassen und von diesem diejenigen Mengen erwerben, die den Präferenzen ihrer Einwohner entsprechen.
- Ein daraus abgeleitetes Problem sind die drohenden ineffizienten Wanderungen bei zu geringer Siedlungsdichte und daher nicht ausgeschöpften Skaleneffekten in einer Region. Kann diese Region nicht sinnvoller Weise mit einer anderen bei der Bereitstellung kooperieren, droht ihr eine Entleerung. Die Lösung dieses Problems liegt in einer Bepreisung der Neuansiedler, die zeitweilig unter den Durchschnittskosten liegt und die somit geeignet ist, die Region für Neuansiedler attraktiv zu machen und gleichzeitig die Durchschnittskosten zu senken.
- Spillover-Effekte sind idealer Weise durch Verhandlungen zwischen den betroffenen GKS internalisierbar. Treten Spillover-Effekte auf, so kann eine Internalisierung dieser technologischen Externalitäten durch eine Finanzzuweisung vom Empfänger an den Sender der Spillovers erfolgen. Diese Kompensationszahlung werden idealer Weise freiwillig vereinbart. Können sich die GKS nicht einigen, sind Finanzzuweisungen der nächsthöheren Ebene an diejenige GKS denkbar, die die positiven Externalitäten produziert.
- Horizontale fiskalische Externalitäten der Besteuerung entstehen durch Wanderungsbewegungen und sind nicht zwangsläufig internalisierungsbedürftig. Horizontale fiskalische Externalitäten sollten bei präferenzgerechter Bereitstellung öffentlicher Güter gar nicht erst

entstehen. Eine Internalisierung der Externalitäten birgt zudem stets die Gefahr, die Präferenzen signalisierende Wirkung der Abwanderung zu eliminieren. Aus diesem Grund sollte auf eine Internalisierung verzichtet werden.

- Vertikale fiskalische Externalitäten sind insgesamt noch nicht ausreichend erforscht. Insbesondere bleibt unklar, ob einer föderalen Staatsstruktur ein Hang zu ineffizient hohen Steuersätzen innewohnt. Aufgrund dieses vagen Befundes werden diese Externalitäten in dieser Arbeit als nicht relevant für eine Empfehlung einer Finanzverteilung für die Praxis gehalten.
- Erhebt eine Region Steuern von Regionsoutsidern, ohne ihnen einen Gegenwert zu bieten, so verteilt sie zu Regionsinsidern um. Letztlich wird eine ineffizient hohe Menge an Gütern öffentlich bereitgestellt. Dieses Problem dürfte in der Realität durch politische Prozesse und die Möglichkeit zur Abwanderung zwar gemildert werden, seine vollständige Lösung ist dadurch hingegen nicht gewährleistet.
- Eine erhebliche fiskalische Ungleichheit zwischen den GKS wird zu ineffizienten Wanderungsanreizen führen. Diese Ungleichheit muss gemildert werden, um eine effizientere Allokation der Produktionsfaktoren zu fördern. Dies kann von den einzelnen GKS nicht geleistet werden und bedarf daher der Koordination durch eine übergeordnete Ebene. Dieser Punkt wird daher später noch einmal aufgegriffen.

Bis auf den letzten Punkt handelt es sich bei den in dieser Arbeit behandelten Einwänden gegen eine dezentrale staatliche Bereitstellung öffentlicher Güter also entweder um irrelevante Argumente oder um Probleme, für die sich Lösungen auf dezentraler Ebene anbieten, wie die Kooperation der GKS oder die Grenzkostenbepreisung von Neuansiedlern. Es dürfte eine empirisch zu klärende Frage sein, wie bedeutsam die beiden letzten Punkte sind, und inwiefern sich verschiedene Externalitäten kompensieren. Die Vorteile einer dezentralen Bereitstellung überwiegen nach Einschätzung des Verfassers die Nachteile deutlich. Im Nachfolgenden werden die dazu erforderlichen Kompetenzen betrachtet.

6.A.II.1 Entscheidungskompetenz, Durchführungskompetenz und Finanzierungspflicht

Diejenige dezentrale GKS, deren Einzugsgebiet am ehesten dem Wirkungsgebiet des einzelnen öffentlichen Gutes entspricht, sollte es bereitstellen. Die einzige Ausnahme besteht, wenn Skaleneffekte der Bereitstellung von einer einzelnen, auf untergeordneter Ebene angesiedelten GKS nur unzureichend ausgeschöpft werden können. Abhilfe kann die gemeinsame Bereitstellung des Gutes durch mehrere GKS schaffen, wobei hier ein Trade-Off zwischen dem Ausnutzen von Skalenerträgen und einer präferenzgerechten Bereitstellung des Gutes in Kauf genommen werden muss. Zur Bereitstellung benötigen die Regionalregierungen ausreichende Kompetenzen, um lokal gültige Gesetze zu erlassen, um die Bereitstellung an LÖG den lokalen Bedürfnissen anpassen zu können und um Steuersätze festzulegen und Steuern zu erheben (welche idealer Weise den Nutzen aus den LÖG widerspiegeln). **Entscheidungskompetenz und Durchführungskompetenz** müssen also bei der Region angesiedelt sein. also Hat die

Region keine ausreichenden Kompetenzen, so kann sie ihre Politik nicht den örtlichen Erfordernissen anpassen. Dies schränkt den innerstaatlichen Wettbewerb ein. Außer der Region selbst sollte keine andere GKS (z.B. auf höhergestellter Ebene) die Kompetenz haben, lokale öffentliche Güter für Bürger und Unternehmen ihrer Region bereitzustellen.²⁹⁴ Ansonsten kann es zur Verwischung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sowie zur (z.B. parteipolitisch motivierten) Bevorzugung von Regionen durch GKS auf höherer Ebene kommen.

Zu klären ist, wie man „die Region“ definiert. Nach dem Prinzip der ungeteilten demokratischen Nutzen-Kosten-Verantwortung sollten alle diejenigen, die von der Entscheidung über Bereitstellung und Finanzierung eines öffentlichen Gutes betroffen sind, auch darüber – direkt oder indirekt – abstimmen können. Folgt man diesem Argument, so sollten auch Individuen betreffen, die nicht in der Region wohnen, aber dort Steuern zahlen und öffentliche Güter konsumieren, das Recht haben über das Bereitstellungsniveau mit abzustimmen. Auf diesen Punkt wird im kommenden Abschnitt näher eingegangen.

Zu beachten ist, dass Dezentralisierung nur dann zu effizienten Bereitstellungsniveaus führt, wenn die Bedingung der fiskalischen Äquivalenz erfüllt ist: Die LÖG sollen von denjenigen – und nur von denjenigen – finanziert werden, die diese LÖG in Anspruch nehmen. Die **Finanzierungspflicht** sollte also allein bei der Region liegen. Nur dann werden ihre Bürger den Nutzen dieser LÖG exakt gegen die Kosten, die sie verursachen, abwägen. Würde z.B. das Budget für LÖG von der Zentralregierung bereitgestellt, dann hätten die Einwohner jeder Region den Anreiz, für eine vermehrte Bereitstellung von LÖG zu kämpfen, denn davon profitierte nur ihre Region, die Kosten trügen jedoch alle Regionen.²⁹⁵ Es handelt sich dann um ein Allmendeproblem zwischen Gebietskörperschaften. Eine hundertprozentig effiziente Bereitstellung öffentlicher Güter würde bedeuten, dass die Jurisdiktion, die das LÖG finanziert, genau alle Profiteure dieses LÖG erfasst. Da dies nicht stets der Fall ist, sind wie oben gesehen, Kooperationen der GKS sinnvoll.

6.A.II.2 Einnahmenkompetenz

Es wäre inkohärent, einer Region die Kompetenz zur Wahrnehmung der Aufgabe der Bereitstellung von LÖG zuzuteilen, ihr gleichzeitig aber nicht die Möglichkeit zu geben, ihre Einnahmen entsprechend anzupassen. Dies wäre nur dann denkbar, falls die Region die LÖG nur in ihrer Art, aber nicht in ihrer Gesamthöhe (besser gesagt: in ihren Gesamtkosten) bestimmen könnte. Dann wäre die Zuweisung eines festen Betrages an die Region denkbar. Doch dies erschwert eine präferenzgerechte Bereitstellung der LÖG und macht zudem wertvolle Informationsanreize zunichte. Denn die Möglichkeit, dezentral über ihre eigene Besteuerung zu entscheiden, steigert das Bewusstsein der Bürger für den Wert ihrer LÖG und für ihr Regionsbudget. Dadurch wachsen die Anreize, öffentliche Finanzmittel effektiv und effizient einzusetzen. Dabei ist entscheidend, dass die Bürger die Höhe der Steuern in ihrer Region – direkt oder indirekt – selbst festlegen können.²⁹⁶ Die **Einnahmenkompetenz** sollte also ebenfalls in der Hand der Region liegen. Die Ansiedelung der vier genannten Kompetenzen in einer Hand ermöglicht

²⁹⁴ Vgl. Musgrave (1959), Oates (1972).

²⁹⁵ Vgl. Oates (1972), S. 13.

²⁹⁶ Vgl. Eichenberger (2000), S. 107 – 117.

die Wahrung des Kongruenzprinzips. Will eine Region lokale öffentliche Güter finanzieren, so sollte sie darauf achten, Steuern von denjenigen Wirtschaftssubjekten zu erheben, die die LÖG auch tatsächlich als Gegenleistung empfinden. Will die GKS nicht bewusst umverteilen, so sollte sie insbesondere vermeiden, mobile Wirtschaftssubjekte zu besteuern, ohne ihnen eine Gegenleistung in Form präferenzgerechter LÖG zu bieten. Erfolgt diese Gegenleistung, so ist die Besteuerung des mobilen Wirtschaftssubjektes in der Regel unproblematisch. Stellt eine dezentrale Ebene beispielsweise Güter bereit, welche die lokale Produktivität des (mobilen) Kapitals steigert, so sollte sie Kapital entsprechende besteuern. Tun dies alle Regionen, so führt dies zu einer effizienten Kapitalallokation.²⁹⁷

Dezentrale Regionen müssen über Steuerquellen verfügen, die folgende Bedingungen erfüllen sollten, damit die Regionen ihre Aufgaben wirksam erfüllen zu können. Sie sollten

- fiskalisch ertrageich sein,
- im Zeitablauf einigermaßen stabile Steuererträge erzielen, also nicht extrem konjunktur-reagibel sein,
- das Wachstum von Wirtschaft und Bevölkerung proportional nachvollziehen, um erstens Anreize zu Wachstumsfreundlicher Politik zu geben und zweitens durch Wachstum gestiegene Bedarfe an öffentlichen Gütern finanzieren zu können und
- eine möglichst gering umverteilende Wirkung haben.

Was könnten geeignete Bemessungsgrundlagen sein? Untergeordnete Gebietskörperschaften sind Orte des Wohnens, des Arbeitens und der unternehmerischen Tätigkeit. Um diese Aktivitäten zu ermöglichen, muss eine solche GKS Güter bereitstellen: Straßen, Schulen usw. Diese Bereitstellung verursacht der GKS Kosten. Daher ist es sinnvoll, solche Steuern zu wählen, die an die Tatbestände Wertschöpfung und Wohnen anknüpfen. Idealerweise sollten diese Steuern von einem großen Teil der ortsansässigen Bürger und Unternehmen gezahlt werden, um eventuelle Abhängigkeiten von wenigen großen Steuerzahlern zu vermeiden. Dem Äquivalenzprinzip folgend sollten die Kostenverursacher möglichst in Höhe dieser Kosten besteuert werden.

Eine geeignete Bemessungsgrundlage für eine Besteuerung des Tatbestands „Wohnen“ ist der Grundbesitz. Grundbesitz muss erschlossen werden und ist insofern ein Verursacher von Verkehrswegekosten. Zudem müssen Gebäude vor Einbruch oder Vandalismus geschützt werden, wofür ebenfalls Kosten anfallen. Insofern wäre vermutlich nicht allein die Quadratmeterzahl, sondern auch die Bebauung ein einzubeziehender Maßstab.

Eine weitere geeignete Bemessungsgrundlage stellt die Zahl der Haushaltsmitglieder dar. Jedes Haushaltsmitglied verursacht Kosten, z.B. in den Bereichen Verkehrswege, Infrastruktur und

²⁹⁷ In dieser Arbeit werden allein Steuern als Finanzierungsinstrumente betrachtet. Selbstverständlich könnten Regionen zur Finanzierung von Kollektivgütern statt dessen (an den Grenzkosten orientierte) Gebühren und – falls die Gebühren nicht ausreichen – Beiträge erheben. Um auch einkommensschwächeren Individuen die Zahlung dieser Beiträge und Gebühren zu ermöglichen, könnte der Zentralstaat im notwendigen Maße umverteilen. Diese Konstellation wäre mit erheblichen Vorteilen verbunden, da dann viele in dieser Arbeit genannte Probleme einer dezentralen Bereitstellung nicht aufräten, vgl. Grossekkettler (2006). Als Konsequenz daraus wäre ein Finanzausgleich zwischen Gebietskörperschaften unnötig. Ein solches System schlug auch Oates (1972) vor. Es hat unzweifelhaft viele Vorteile. Aufgrund der Beschränkung dieser Arbeit auf das Finanzierungsinstrument der Steuern wird dieses System jedoch nicht weiter verfolgt.

Sicherheit. Konsequenterweise wären die Haushalte als Verursacher von Kosten zu betrachten und entsprechend zu besteuern, indem pro Haushaltsmitglied ein einkommensunabhängiger Steuerbetrag zu entrichten wäre – also eine Kopfsteuer. Hier scheinen zwei Arten der Differenzierung möglicherweise sinnvoll: Erstens eine Differenzierung nach Größe des Haushalts, falls Skaleneffekte der Haushaltsgröße bei der Kostenverursachung in der Form auftreten, dass die Kosten, die ein zusätzliches Haushaltsmitglied verursacht, mit der Zahl der Haushaltsmitglieder sinkt. Zweitens eine Differenzierung nach dem Alter der Haushaltsmitglieder, falls sich herausstellt, dass Haushaltsmitglieder in unterschiedlichem Alter unterschiedlich hohe Kosten verursachen.

Eine geeignete Besteuerung für den Tatbestand „Arbeiten“ könnte in einem Festbetrag pro Arbeitnehmer bestehen. Jeder Arbeitnehmer verursacht Verkehrskosten auf dem Weg zur Arbeit, beansprucht am Arbeitsort Schutz vor kriminellen Handlungen und nimmt in der Nähe seines Arbeitsortes möglicherweise öffentlich bereitgestellte Güter in Anspruch. Insofern ist es nur folgerichtig, der Bürgersteuer eine Arbeitnehmersteuer zur Seite zu stellen, die der Arbeitnehmer in derjenigen Region entrichtet, in der er arbeitet. Wohnt und arbeitet er in Region A, so wären beide Steuern in A zu entrichten. Wohnt er in Region A und arbeitet in Region B, so müsste er die Bürgersteuer in A und die Arbeitnehmersteuer in B entrichten.

Für die Besteuerung des Tatbestands „unternehmerische Tätigkeit“ ist ebenfalls der Grundbesitz relevant (mit ähnlichen Argumenten wie oben). Des Weiteren verursacht die unternehmerische Tätigkeit oft weitere Kosten: die Anlieferung oder Abholung von Gütern sowie der Kundenverkehr nehmen Verkehrswege in Anspruch, usw. Die Höhe dieser Inanspruchnahme dürfte von der Größe, d.h. vom Umsatz, des Unternehmens abhängen, aber auch von seiner Branchenzugehörigkeit: Eine Bank wird erheblich weniger Schwerlastverkehr verursachen als ein Stahlwerk. Insofern wäre es denkbar, Unternehmen nach Umsatz und Branche in Klassen einzuteilen, um so nach der Inanspruchnahme der Infrastruktur zu differenzieren. Ein derartiges Klassifikationsschema könnte – differenzierter als die vorliegende Arbeit herauszuarbeiten vermag – zentral vorgegeben werden, um den Vergleich zwischen der Unternehmensbesteuerung in den Regionen zu erleichtern. Es sollte in der alleinigen Kompetenz der Regionen liegen, den Steuersatz für jede Unternehmensklasse festzulegen. Hierbei ist zu beachten, dass nicht allein Unternehmen sondern auch andere Arbeitgeber, wie staatliche oder gemeinnützige Einrichtungen, als Kostenverursacher auftreten und daher ebenso besteuert werden sollten.

Letztendlich ergäben sich vier Steuern:

1. Eine Grundsteuer, die von privaten Haushalten und Unternehmen gleichermaßen zu entrichten wäre und die nicht allein die Quadratmeterzahl, sondern auch die Bebauung berücksichtigt,
2. eine Bürgersteuer, die von privaten Haushalten zu tragen wäre und deren Höhe sich einkommensunabhängig allein an der Zahl und Struktur der Haushaltsmitglieder bemisst,
3. eine Arbeitnehmersteuer, die in gleicher Höhe von allen Arbeitnehmern zu entrichten wäre und
4. eine Unternehmensbesteuerung, deren Höhe von einer Einordnung des Unternehmens in eine Kostenverursachungsklasse abhängt und die sich zumindest näherungsweise an den Kosten orientieren sollte, die ein Unternehmen der Region verursacht.

Ein Steuersystem wie das hier vorgeschlagene müsste von einer Redistribution auf der zentralen Ebene ergänzt werden, die stark genug ist, um persönliche Härten bei einkommensschwachen Individuen hinreichend zu mildern. Dieses Steuersystem würde die oben genannten Kriterien erfüllen, denn es wäre bei entsprechender Ausgestaltung fiskalisch ertragreich, der Steuerertrag wäre nicht übermäßig konjunktur reagibel, es würde das Wachstum von Wirtschaft und Bevölkerung nachvollziehen, und es folgt – zumindest in seiner Intention – dem Äquivalenzprinzip.

Um die Gefahr des Steuerexportes zu mindern, ist es denkbar, die Entscheidung darüber, wie hoch der jeweilige Steuersatz sein soll und was mit dem Steuerertrag finanziert werden soll, allen Steuerzahlern zu übertragen. Das bedeutet, dass auch diejenigen, die in einer Region nicht wohnen, aber dort arbeiten oder unternehmerisch tätig sind, ein Stimmrecht über die Verwendung der Mittel in dieser Region erhalten sollten. Beispielsweise könnte man jedem Individuum genau zwei Stimmrechte in Wahlprozessen geben: Ein „Bürgerstimmrecht“, das es in seiner Wohnregion ausüben kann, und ein „Arbeitnehmerstimmrecht“, das es in seiner Arbeitsregion ausüben kann. Sind Wohn- und Arbeitsregion identisch, wären beide Stimmrechte in derselben Region auszuüben.²⁹⁸ Grundbesitzer könnten die Möglichkeit erhalten, ihr Bürgerstimmrecht in eine Region zu verlagern, in der sie Grund und Boden besitzen. Durch eine derartige Ausgestaltung des Stimmrechtes könnte man dem Prinzip der ungeteilten demokratischen Nutzen-Kosten-Verantwortung ein Stück näher kommen. Eine weitere Annäherung an dieses Prinzip wäre möglicherweise durch Eichenbergers Konzept der politischen Teilung der Gebietskörperschaft zu erreichen, z.B. die Teilung einer Gemeinde in eine Einwohnergemeinde und eine Infrastrukturnutzergemeinde. Dieser Gedanke soll in der vorliegenden Arbeit nicht weiter verfolgt werden.²⁹⁹

Um ineffiziente Wanderungen bei zu geringer Siedlungsdichte, bei der eine Region nicht sinnvoller Weise mit einer anderen bei der Bereitstellung kooperieren kann, zu mindern, sollten die Regionen die Möglichkeit erhalten, sich neu ansiedelnde Unternehmen oder Bürger zeitweilig mit anderen Sätzen zu besteuern als die Altansiedler. So könnten allzu dünn besiedelte Regionen für Neuansiedler attraktiv werden und gleichzeitig die Durchschnittskosten der öffentlichen Bereitstellung von Gütern gesenkt werden.

Die politische Realisierbarkeit des oben dargestellten Steuerkonzepts erscheint eher gering. So dürfte erstens die Einrichtung eines gesonderten Stimmrechts für Arbeitnehmer in politischen Wahlen in weiter Ferne liegen. Zweitens dürfte die systematische Diskriminierung zwischen Alt- und Neuansiedlern umstritten sein und zudem z.B. EU-Recht widersprechen. Drittens ist eine direkte Besteuerung der Haushalte durch eine staatliche Ebene ohne eine Berücksichtigung des Haushaltseinkommens oder -vermögens z.B. in Deutschland (auch bei einer flankierenden, hohen Umverteilung durch den Bund) kaum denkbar. Die in England und Wales 1990 einge-

²⁹⁸ Auch andere Varianten dieses Prinzips sind denkbar. Eichenberger schlägt vor, die Stimmrechte nach der Höhe der Steuerzahlung zu gewichten. Vgl. Eichenberger (2002), S. 9. Im Kontext der vorliegenden Arbeit würde dies folgendes bedeuten: Beträgt die Bürgersteuer das Doppelte der Arbeitnehmersteuer, so würde ein Bürgerstimmrecht zweifach gewertet, ein Arbeitnehmerstimmrecht hingegen einfach.

²⁹⁹ Vgl. Eichenberger (2002), S. 10. Betrachtet man derartige Vorschläge näher, so wird deutlich, dass es sich um das Bestreben handelt, sich an ein System anzunähern, in dem Zwangsverbände die Bereitstellung einzelner öffentlicher Güter übernehmen. Der Umstand, dass in der vorliegenden Arbeit die vorgeschlagene Trennung einer Gemeinde in eine Einwohnergemeinde und eine Infrastrukturnutzergemeinde nicht näher untersucht wird, stellt keine Kritik an Eichenbergers Vorschlag dar.

fürte „Community Charge“, die pro Kopf erhoben wurde und den Gemeinden zufließt, wurde nach erheblichen Protesten weiter Teile der Bevölkerung bereits 1993 wieder abgeschafft.³⁰⁰

Insofern sind andere, politisch eher durchsetzbare Möglichkeiten der Besteuerung in einem **zweiten Modell** zumindest zu beleuchten. So wäre eine Kopplung des Betrages, den der Haushalt zu entrichten hat, an das Haushaltseinkommen vermutlich notwendig. Dies sollte zum Beispiel in Form einer proportionalen Besteuerung des Haushaltseinkommens (ohne Freibeträge) erfolgen. Ein reines Zuschlagsrecht auf die deutsche Einkommensteuer erscheint weniger geeignet, da aufgrund von Freibeträgen und Ausnahmetatbeständen bereits eine Proportionalbesteuerung zu einer progressiven Belastung führte. Auch im Bereich der Unternehmensbesteuerung könnte die Leistungsfähigkeit des Unternehmens berücksichtigt werden: Anstelle der Zahl der Arbeitnehmer könnte die Lohnsumme proportional besteuert werden – der Logik folgend, dass ein Unternehmen, das seinen Arbeitnehmern hohe Löhne zahlt, vergleichsweise leistungsfähig ist und dementsprechend auch eine höhere Steuerlast tragen kann.³⁰¹ Auch hier ist wieder zu beachten, dass staatliche oder gemeinnützige Einrichtungen ebenso besteuert werden sollten. Letztlich ergäben sich somit folgende Steuern:

1. Eine Grundsteuer, die von Privaten und Unternehmen gleichermaßen zu entrichten wäre,
2. Eine Bürgersteuer, die von privaten Haushalten als Proportionalsteuer auf das Einkommen zu entrichten wäre.
3. Eine proportionale Lohnsummensteuer, die von allen Arbeitgebern zu tragen wäre.³⁰²

Im Vergleich zum zuvor skizzierten Steuerpaket ergeben sich hier vier Nachteile. Erstens ist hier vermutlich eine geringere Äquivalenz von Steuerzahlung und Kostenverursachung gegeben, da nicht ersichtlich ist, weshalb Bürger mit höherem Einkommen und Unternehmen mit höheren Durchschnittslöhnen auch entsprechend höhere Kosten verursachen sollten. Zweitens ergibt sich durch die Anwendung des Leistungsfähigkeitsprinzips das Problem, dass sich die GKS in ihrer Steuerkraft pro Einwohner erheblich unterscheiden dürften: Fiskalische Ungleichheit entsteht. Bei erheblichen Ungleichheiten könnte ein Finanzausgleich aus ökonomischer Sicht sinnvoll werden, der weiter unten dargestellt wird. Drittens droht Steuerexport durch die Belastung von nicht in der Region wohnenden Steuerzahlern, falls Regionsexterne Steuerzahler kein Stimmrecht in der Region besitzen. Viertens drohen bei Nichtdiskriminierung zwischen Alt- und Neuansiedlern ineffiziente Wanderungen und die Entleerung von Regionen.

³⁰⁰ Unter anderem demonstrierten am 31.03.1990 – dem Tag der „Poll Tax Riots“ – 100.000 Briten in London gegen diese Steuer. Margaret Thatchers entschiedenem Eintreten für diese Steuer wird ein maßgeblicher Anteil an ihrem Ende als Premierministerin des Vereinigten Königreichs zugeschrieben. Siehe hierzu http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/march/31/newsid_2530000/2530763.stm

³⁰¹ Lohnsummensteuer wurde in Deutschland bis Ende 1979 erhoben. In Österreich wird eine derartige Steuer unter dem Namen Kommunalsteuer erhoben, die Betriebe entrichten dort 3 Prozent der Bruttolohnsumme an die Gemeinden, in denen sich die Betriebe befinden. Siehe weiteres unter <http://www.wkw.at/docextern/abtfinpol/extranet/wkoat/Lohnverrechnung/Kommunalsteuerwko.pdf>.

³⁰² Zur Steigerung der Transparenz der regionalen steuerlichen Verhältnisse könnte es sinnvoll sein, einheitliche Bemessungsgrundlagen und Tarifverläufe für diejenigen Steuern zu definieren, die die untergeordneten GKS erheben, und allein den Steuersatz in das Ermessen der GKS zu stellen. Dadurch gibt es nur einen regional unterschiedlichen Parameter pro Steuer, an dem sich die Wirtschaftssubjekte leicht orientieren können. Für eine normative Analyse der lokalen Besteuerung und einen praktischen Vorschlag für eine Gemeindesteuerreform in Deutschland vgl. Deubel (2006).

6.B Finanzierung von Redistribution

6.B.I Redistribution über den Weg progressiver Besteuerung

Im Bereich der Redistribution sind zwei Fälle zu unterscheiden. Zum einen mag eine breite Redistribution von Einkommen angestrebt sein, wie sie z.B. über die progressive Besteuerung des Haushaltseinkommens erreicht wird. Auch eine Redistribution von Vermögen ist denkbar. Die Erträge der Besteuerung könnten beispielsweise zur Finanzierung von öffentlichen Gütern verwendet werden. Eine derartige, breite Redistribution ist aus ökonomischer Sicht normativ kaum zu beurteilen. Klar ist: Wird eine Redistribution über progressive Besteuerung angestrebt, so sollte sie ausreichend zentral erfolgen, um ineffiziente Wanderungsbewegungen zu vermeiden.

6.B.II Sozialtransfers

Im Fall mancher Sozialleistungen (z.B. der Arbeitslosenunterstützung oder der Sozialhilfe) hingegen ist die Sachlage weniger klar, da ein Trade-Off auftritt: Einerseits gibt es Gründe dafür, die Entscheidung über und die Finanzierung von Sozialleistungen dezentral anzusiedeln, etwa eine Steigerung der Effizienz und der Zielgenauigkeit von Sozialleistungen wie dem Einkommensersatz für Arbeitslose. Andererseits erscheinen bei dezentraler Ansiedlung die Anreize für die Individuen – obwohl abgeschwächt durch die weiteren Parameter der Wohnortwahl eines Wirtschaftssubjektes – signifikant, sich je nach ihrer persönlichen Situation in stark oder gering umverteilenden Regionen niederzulassen, was das Maß der möglichen Umverteilung mindert. Es ist abzuwägen, wie hoch die jeweiligen Effekte sind und welchen Wert man ihnen beimisst. Letztlich wird auch an dieser Stelle eine pragmatische Entscheidung zu treffen sein.

Möglicherweise ist eine Kombination aus zentralen und dezentralen Elementen der Umverteilung Erfolg versprechend, wie sie bei der schweizerischen Sozialhilfe verwirklicht sind.³⁰³ Aufgrund ihrer Vorteile ist eine solche "teildezentralisierte" Umverteilung durchaus bedenkenswert.

6.B.II.1 Entscheidungskompetenz und Durchführungskompetenz

Im Falle dieser Sozialleistungen bietet es sich an, die **Entscheidungskompetenz** auf einer relativ hohen Ebene anzusiedeln. Dies bedeutet, dass beispielsweise der Zentralstaat über die Existenz oder Nichtexistenz eines Umverteilungsinstruments und über seine grundsätzliche Ausrichtung und Höhe entscheidet. So wäre es kontraproduktiv, wenn Gemeinden über die Höhe der Sozialhilfe vollkommen frei entscheiden könnten, da daraus ein Unterbietungswettbewerb

³⁰³ Zur Erinnerung: Die zentrale Ebene gibt in Form der SKOS einen Leitfadens heraus, an dem sich die Kantone orientieren. Sie sind in ihrer Gesetzgebung bezüglich der Sozialhilfe frei. Die Gemeinden müssen sich dem Kantonsrecht unterordnen haben aber Freiheiten in der Einzelfallprüfung der Anträge, die Kantone greifen nur in Streitfällen ein.

resultieren könnte, wenn jede Gemeinde die Armen loswerden will und Reiche anlocken möchte. Es ist jedoch denkbar und sinnvoll, den untergeordneten Gebietskörperschaften gewisse Freiheiten – und damit Entscheidungskompetenzen – einzuräumen. So könnte beispielsweise der Bund ein Rahmengesetz zu den Sozialleistungen vorgeben, innerhalb dessen Grenzen die Länder eigene Regelungen vornehmen könnten, die wiederum den Gemeinden einen gewissen Spielraum lassen.

Die **Durchführungskompetenz** sollte im Bereich der Sozialleistungen, bei denen Moral-Hazard-Verhalten droht, grundsätzlich auf der niedrigsten staatlichen Ebene liegen, da Moral-Hazard-Verhalten hier am leichtesten beobachtbar ist und die Kenntnisse über lokale Verhältnisse, z.B. auf dem Arbeitsmarkt, am höchsten sein dürften. Letztendlich ist die Durchführung von Umverteilung, insbesondere von Sozialtransfers, auch stets mit gewissen Entscheidungskompetenzen verbunden: Zwar muss der Sachbearbeiter Gesetz und Vorschrift achten, aber er hat letztlich in Grenzfällen zu entscheiden, ob ein Individuum transferberechtigt ist oder nicht. Zudem ist die Organisation eines Sozialamtes o.ä. auch stets mit Entscheidungen verbunden, die sinnvoller Weise auf lokaler Ebene angesiedelt sein sollten, um dezentrales Experimentieren mit Strukturen zu ermöglichen

6.B.II.2 Finanzierungspflicht und Einnahmenkompetenz

Die **Finanzierungspflicht** sollte bei denjenigen liegen, die Entscheidungskompetenz besitzen, da sie die Höhe der zur Umverteilung notwendigen Finanzmittel beeinflussen können. Können, wie oben dargestellt, letztlich mehrere Ebenen das Ausmaß der Umverteilung beeinflussen, sollten diese Ebenen zur Finanzierung herangezogen werden. Insbesondere die lokale Ebene sollte nicht vollständig aus ihrer Finanzierungspflicht entlassen werden. Da sie es ist, die am ehesten die Möglichkeit hat, Missbrauch der Transferleistungen zu erkennen oder Arbeitssuchende einen neuen Arbeitsplatz zu vermitteln, sollte sie auch den finanziellen Anreiz dazu haben.

Sowohl dezentrale als auch zentrale Ebene müssen Steuern erheben, um den von ihnen zu tragenden Teil der Kosten an den Sozialleistungen zu decken, jede Ebene benötigt dementsprechend eine ausreichende **Einnahmenkompetenz**. Die zentrale Ebene kann relativ problemlos derartige Non-Benefit-Steuern erheben, denn dort wird diese Art der Steuererhebung aufgrund der Größe der Gebietskörperschaft wesentlich weniger Wanderungen und interjurisdiktionale Verzerrungen hervorrufen.

Belegen hingegen untergeordnete Ebenen mobile Steuerobjekte mit Steuern, ohne ihnen eine direkte Gegenleistung zu bieten, so werden zumindest einige dieser Steuerobjekte abwandern. Zwar kann die Höhe beispielsweise der Sozialhilfe zentralstaatlich festgeschrieben sein, doch unterschiedliche Häufigkeiten des Sozialhilfebezugs pro Einwohner begründeten letztlich doch unterschiedliche Finanzierungsbedarfe und unterschiedlich hohe Steuersätze. Solche Wanderungen machen dezentrale Umverteilung nicht unmöglich, sie rufen allerdings fiskalische Externalitäten hervor und sind daher mit Blick auf eine effiziente Allokation möglichst zu vermeiden. Daher sollte der Staat darauf achten, dass untergeordnete Gebietskörperschaften mobile

Wirtschaftssubjekte nur begrenzt mit derartigen Non-Benefit-Steuern belasten.³⁰⁴ Da die dargestellten Ineffizienzen mit der interregionalen Mobilität wachsen, ist es sinnvoll, immobile Steuergegenstände heranzuziehen, um auf dezentraler Ebene Umverteilung zu finanzieren. Sie können sich nicht durch Wanderung der Besteuerung entziehen. Grund und Boden, per definitionem immobil, sind dafür besonders geeignet.³⁰⁵ Auch hier ist die Grundsteuer also zumindest ein Mittel der Wahl der untergeordneten Gebietskörperschaften.

6.C Steuerverwaltung

Im Rahmen der Einnahmenkompetenz ist ebenfalls zu klären, welche Ebene die Steuern verwalten soll.³⁰⁶ Dabei werden zwei Ziele verfolgt: Erstens sollten die Steuergesetze im Sinne des Gesetzgebers in die Tat umgesetzt werden, zweitens sollte die Verwaltung effizient erfolgen.³⁰⁷ Die Verwaltungshoheit ist in vielen Varianten denkbar, von denen hier drei genannt werden sollen:

- Eine Ebene erhält die ausschließliche Verwaltungshoheit, sie beteiligt die anderen Ebenen je nach Gesetzgebungs- und Ertragshoheit mit Anteilen oder Zuweisungen am Steueraufkommen. Ein wesentlicher Vorteil einer zentralen Verwaltung liegt insbesondere in den Größenvorteilen der Verwaltung, aufgrund der großen Zahl von betreuten Steuerzahlern erreichbar sind. Dezentralen Ebenen könnte die notwendige Ausstattung für eine effiziente Verwaltung fehlen. Sind hingegen Detailkenntnisse der lokalen Steuerobjekte notwendig, so kann eine zentrale Verwaltung suboptimal sein.
- Mehrere staatliche Ebenen verwalten die Steuern und teilen sie anteilmäßig untereinander auf bzw. es erfolgen nach bestimmten Regeln Transfers zwischen den GKS.
- Jede einzelne Ebene verwaltet die Steuern, für die sie Gesetzgebungs- und Ertragshoheit hat, selbst.

Verwalten dezentrale Ebenen Steuern, deren Gesetzgebungs- und Ertragskompetenz ausschließlich bei der zentralen Ebene liegt, so ist die Wahrscheinlichkeit gegeben, dass Steuerzahler systematisch ungleich behandelt werden, obwohl der Gesetzgeber dies nicht vorsieht.³⁰⁸ Dies ist aus drei Gründen denkbar.

- Erstens ist eine einheitliche Behandlung der Steuerzahler ohne Informationsaustausch der dezentralen GKS gefährdet, da ihnen zwar ein Gesetzesrahmen vorgegeben ist, bei der Ausführung der Gesetze jedoch in der Regel Interpretationsbedarf besteht. Es könnte also unabsichtlich zu unerwünschten Ungleichbehandlungen kommen.

³⁰⁴ Vgl. Tanzi (1996), S. 312 und Oates (1975), S. 141.

³⁰⁵ Vgl. van Suntum (1999), S. 20.

³⁰⁶ Die Bedeutung der Steuerverwaltungshoheit unterstreichen Vehorn, Ahmad (1997).

³⁰⁷ Die Verwaltung umfasst die Steuereinzahlung, die Steuerprüfung, Sanktionierungen, Revisionen und Informationsleistungen.

³⁰⁸ Vgl. Vehorn, Ahmad (1997), S. 113 – 114.

- Zweitens können die dezentralen GKS durchaus Anreize haben, die in ihnen wohnenden Wirtschaftssubjekte mit Absicht effektiv möglichst gering zu besteuern, wenn der Steuerertrag an eine übergeordnete Ebene geht. Die Kosten einer derartigen bewussten Steuereinnahmensenkung tragen nämlich zum großen Teil andere Regionen, während der Nutzen vollständig bei den eigenen Wirtschaftssubjekten bleibt. Es handelt sich somit um ein Prinzipal-Agenten-Problem zwischen Gebietskörperschaften, das vermieden werden kann, wenn Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Ertragskompetenzen in einer Hand liegen. In Deutschland sind die Länder bei den aufkommensstarken Gemeinschaftsteuern – wie bei der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer – im Auftrag des Bundes tätig. Mehrmals hat der Bundesrechnungshof Mängel bei der Verwaltung dieser Steuern in den Bereichen Organisation und Personal festgestellt, für die die Länder allein verantwortlich sind, ebenso wie im Bereich der Rechtsanwendung, in dem der Bund nur eingeschränkte Rechte hat.³⁰⁹
- Ein drittes Prinzipal-Agenten-Problem besteht darin, dass Anreize zu Falschangaben bestehen, wenn durch solche Falschangaben Finanzausgleichszahlungen und Auszahlungen von rechtmäßigen Steueranteilen bei Gemeinschaftsteuern an die anderen Ebenen vermindert werden können. Da sich die Ebenen auf die Angaben der anderen Ebenen verlassen müssen, besteht durchaus ein gewisses Täuschungspotential. Dieses Problem tritt nur bei Verbundsteuersystemen oder bei Systemen mit Finanzausgleich auf.

Wird eine Steuer von mehreren staatlichen Ebenen (z.B. bei regionalen Hebesätzen) erhoben, so erscheint es insgesamt durchaus sinnvoll, nur eine Ebene mit der Verwaltung zu betrauen. Bei reinen Trennsteuern sollte hingegen die Ebene, die die Einnahmenkompetenz für diese Steuer hat, die Steuer auch selbst verwalten.

6.D Finanztransfers zwischen Gebietskörperschaften

Erheben Gebietskörperschaften der gleichen Ebene Steuern nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip, wie in Abschnitt 6.A.II.2 in Modell 2 vorgeschlagen, so wird es mit hoher Wahrscheinlichkeit zu fiskalischer Ungleichheit zwischen diesen GKS kommen. Ein horizontaler Finanzkraftausgleich zwischen Gebietskörperschaften der gleichen Ebene wird oft aus umverteilungspolitischen Gründen und aus Aspekten der Chancengleichheit befürwortet.³¹⁰ Es gibt jedoch auch mit Blick auf die Allokationseffizienz gute Gründe, erhebliche fiskalische Ungleichheiten zu mildern. Wie in Abschnitt 3.D erläutert wurde, können diese zu ineffizienten Wanderungsanreizen führen. Dies rechtfertigt eine vom Zentralstaat koordinierte, (unvollständige) Angleichung der Finanzkraft pro Kopf – einen Finanzausgleich. Im Folgenden soll daher die Einführung eines horizontalen Finanzausgleichs näher betrachtet werden.

³⁰⁹ Vgl. Bundesrechnungshof (2006a), S. 5

³¹⁰ Zur Theorie des Finanzausgleichs vgl. Peffekoven (1980) sowie kurz Grossekketter (2007), S. 614 – 617.

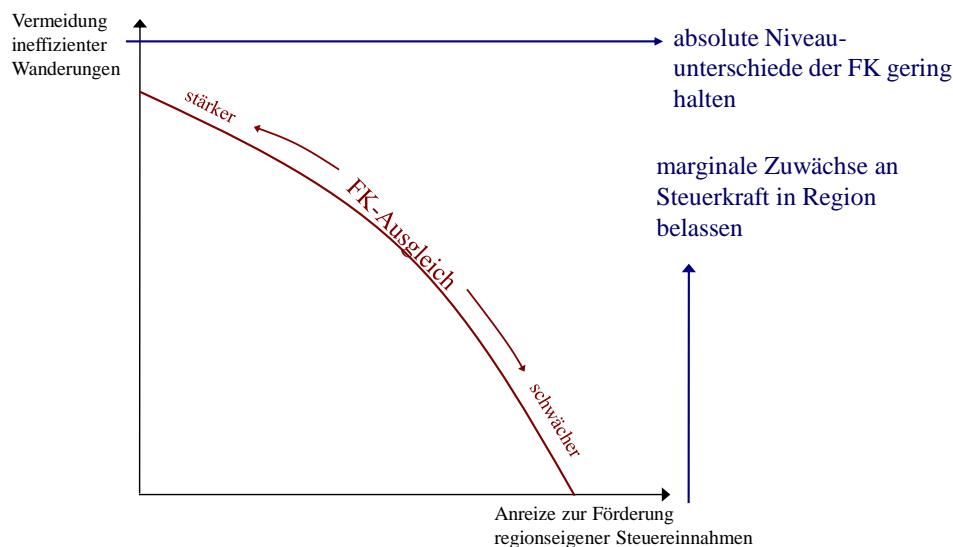
6.D.I Das optimale Maß des Finanzausgleichs

Auch bei der Gestaltung eines Finanzausgleichs sieht man sich einem Trade-Off gegenüber. Einerseits ist eine Annäherung an fiskalische Gleichheit, wie oben dargestellt, effizienzsteigernd. Andererseits werden die Regierenden einer Region nur dann darauf bedacht sein, ihre Steuerbasis zu pflegen, etwa durch eine sinnvolle Bereitstellung öffentlicher Güter, wenn die Region einen ausreichenden Teil ihrer Steuereinnahmen behält. Daher ist den Regionen ausreichend eigene Steuerkraft zuzuteilen, um deren Interesse, lokales Wirtschaftswachstum zu fördern, zu stärken.

6.D.II Zuwächse den Regionen belassen

Dieser Trade-Off kann jedoch etwas abgeschwächt werden, wenn man sich vor Augen führt, dass es weniger die absolute Höhe der Finanzkraft ist, die von einem Politiker beeinflusst werden kann, sondern die Veränderung in der Zukunft. Man kann einen erheblichen horizontalen Finanzausgleich und hohe fiskalische Grenzanreize für Politiker miteinander kombinieren, indem man ein Transfersystem entwirft, welches die Zuwächse an Steuerkraft den Regionen belässt. Dieser Zusammenhang ist in Abbildung 35 skizziert und soll an zwei fiktiven Systemen beispielhaft erläutert werden.

Abbildung 35: Trade off zwischen der Vermeidung ineffizienter Wanderungen und dem Belassen der Anreize, regionseigene Steuereinnahmen zu fördern.



Quelle: Eigene Darstellung.

System 1: Der Zentralstaat erhebt die Steuern in einer Region. Man stelle sich einmal vor, das totale Steueraufkommen betrage 11 Mrd. Euro. Der Zentralstaat behalte in System 1 davon

75% und die Region erhält 25%. Damit erhielte der Bund 8,25 Mrd. und die Region 2,75 Mrd. Euro. Von jeder Erhöhung der Steuersumme erhält die Region hier lediglich ein Viertel.

Ein anderes System (System 2) könnte so aussehen: Von Steuereinnahmen bis zu einer Höhe von 10 Mrd. Euro erhält die Zentralregierung 80% und die Region selbst 20%. Von darüber hinaus gehenden Steuereinnahmen erhält die Region 75% und die Zentralregierung 25%. Auch hier erhält die Region im Status quo 2,75 Mrd. und der Zentralstaat 8,75 Mrd. Euro. Allerdings sind hier die Anreize für die Region erheblich höher, ihre lokale Wirtschaftskraft zu verbessern: Erhöhte Steuereinnahmen blieben hier zu 75% in der Region. Wachsen die Steuereinnahmen z.B. fünf Jahre lang um 10% pro Jahr (also insgesamt um 61%), so steigt in System 1 das Budget der Region um 1,68 Mrd. Euro (61%), in System 2 hingegen um 6,04 Mrd. Euro (183%), also deutlich stärker.

Das System 2 hat zwei Vorteile: Erstens gibt es den Regionen Anreize, das Wirtschaftswachstum zu fördern. Zweitens werden so zwar einige Regionen reicher als andere, doch wird auch die Zentralregierung von zusätzlichem Wirtschaftswachstum der Region profitieren, und kann damit mehr an die ärmeren Regionen transferieren. So kann es jeder Region letztendlich besser gehen. Zu beachten ist, dass dieses System politisch missbraucht werden kann: Die Zentralregierung kann nach einigen Jahren die bisher erreichten Wachstumsgewinne der Regionen für sich beanspruchen. Geschieht dies in unvorhersehbarer Weise oder in zu großem Ausmaß, können die Wachstumsanreize für die Regionen dahin sein (der so genannte „Ratchet Effect“).³¹¹ Eine allmähliche, vorhersehbare Beanspruchung der Wachstumsgewinne durch den Zentralstaat ist hier vorzuziehen.

Ein real existierendes System ähnlich System 2 existierte bereits, nämlich in der Volksrepublik China in den letzten beiden Jahrzehnten des vergangenen Jahrhunderts. In China wurden zu Beginn der 1980er Jahre die fiskalischen Beziehungen zwischen Zentralregierung und Provinzen reformiert.³¹² Durch diese Reform erlangten die Provinzen die Macht, darüber zu entscheiden, wofür sie ihr Budget ausgaben und wie sie die sub-provinziellen Fiskalbeziehungen regelten. Darüber hinaus wurde die Einnahmenseite neu geordnet. So wurden Einnahmen aus direkten Steuern, aus Zöllen und die zentralstaatlichen Unternehmensgewinne dem Zentralstaat zugeordnet, alle anderen staatlichen Einnahmen den Regionen. Von diesen Einnahmen mussten die Regionen einen Teil abgeben, dessen absolute Höhe einige Jahre im Vorhinein bestimmt wurde.³¹³ Insgesamt bot das System hohe Anreize zur Steigerung der eigenen Steuereinnahmen: Die durchschnittliche Steuereinnahmen-Einbehaltungsquote lag Anfang der 1990er Jahre bei fast 90%, und mehr als zwei Drittel der Regionen konnten sämtliche Grenzsteuereinnahmen für sich behalten. Die Zentralregierung sicherte sich somit stabile und erhebliche Steuereinnahmen und gab gleichzeitig den Regionen den Anreiz, die lokale Wirtschaft zu stärken und so ihre Steuereinnahmen zu steigern.³¹⁴ Eine empirische Studie stellte bedeutende Effekte des Steuer-

³¹¹ Vgl. Weingast (2006).

³¹² Zur chinesischen Fiskalordnung in dieser Zeit vgl. Qian (2003).

³¹³ So musste z.B. die (reiche) Provinz Guangdong von 1980 bis 1987 jedes Jahr eine Billion Yuan an den Zentralstaat zahlen, und von 1988 an einen Fixbetrag, der um 9% pro Jahr wuchs. Die ärmere Provinz Guizhou erhielt demgegenüber Subventionen, die um den festen Satz von 10% im Jahr stiegen. Allerdings war nicht in allen Regionen die Zahlung an / die Subvention durch den Zentralstaat unabhängig von den eigenen Steuereinnahmen: Die Region Jiangsu transferierte einen festgelegten Anteil ihrer Einnahmen an die Zentrale.

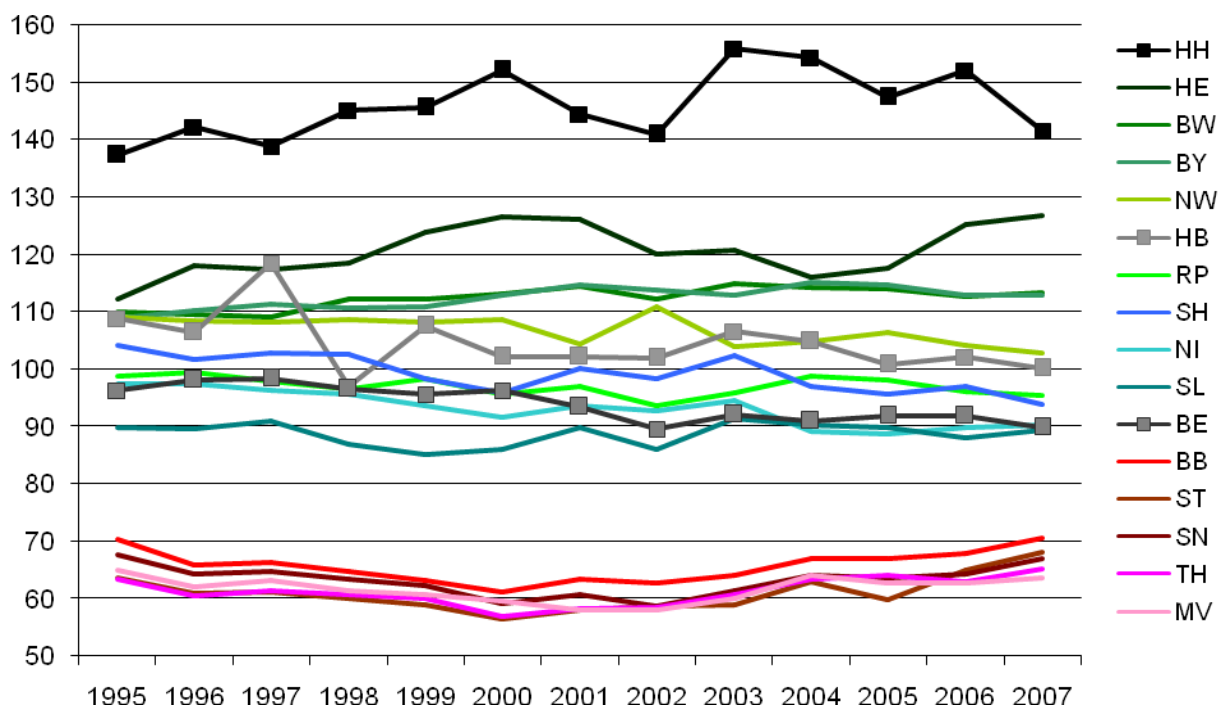
³¹⁴ Vgl. Qian (2003).

einnahmen-Einbehalts auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung fest: Eine Steigerung der Grenzsteuereinnahmen-Einbehaltungsquote einer Region um 10 Prozentpunkte korrespondierte mit einem um einen Prozentpunkt höheren Wachstum der Erwerbstätigenzahl bei nichtstaatlichen Unternehmen in dieser Region. Des Weiteren scheint eine höhere Einbehaltungsquote die Reformfreudigkeit staatlicher Betriebe gestärkt zu haben und die Löhne von Zeitarbeitern zu steigern.³¹⁵

6.D.III Modellrechnung für deutsche Bundesländer

Wie würde sich ein derartiger, zweigeteilter Finanzkraftausgleich auf die Finanzausstattung der deutschen Bundesländer auswirken? Zurzeit gibt es erhebliche Unterschiede in der ursprünglichen Finanzkraft (vor dem Finanzausgleich) der Bundesländer, wie Abbildung 36 zeigt, die den Verlauf der Finanzkraft der Länder pro Einwohner von 1995 bis 2007 abbildet.

Abbildung 36: Finanzkraft der Bundesländer pro Einwohner, nach Ländersteuern und bei Verteilung des Umsatzsteueranteils der Länder nach Einwohnerzahl in Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft pro Einwohner.



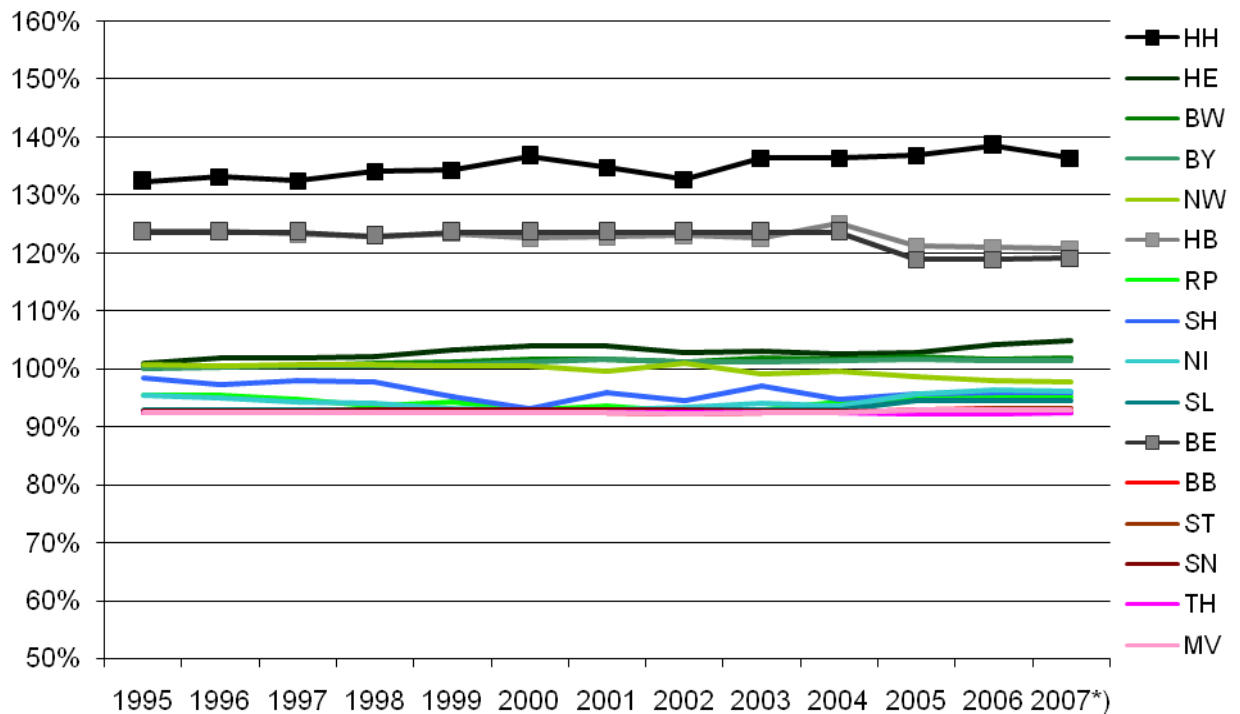
Quelle: Darstellung eigener Berechnungen nach Bundesfinanzministerium (2008)³¹⁶

³¹⁵ Zu diesen empirischen Ergebnissen siehe Jin, Qian, Weingast (2001).

³¹⁶ Für Grundlegendes zum deutschen Finanzausgleich siehe Ehrlicher (1980) sowie Grosseckler (2007), S. 691 – 696. Die Daten, die zu den in der vorliegenden Arbeit durchgeführten Berechnungen verwendet wurden, finden sich im Dokument

In die Steuereinnahmen der Länder gehen in dieser Rechnung die Ländersteuern³¹⁷ und der Anteil der Länder an der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer ein sowie der Anteil der Länder an der Umsatzsteuer, der hier proportional nach Einwohnerzahl der Länder verteilt wird.³¹⁸

Abbildung 37: Finanzkraft der Bundesländer pro Einwohner nach dem Länderfinanzausgleich



Quelle: Darstellung eigener Berechnungen nach Bundesfinanzministerium (2008)³¹⁹

Die ostdeutschen Länder liegen dann bei ca. 60 bis 70 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft und sind damit die finanzschwächsten Regionen. Finanzstärkstes Land ist durchgängig Hamburg mit 140 bis 155 Prozent des Durchschnitts. Zu beachten ist, dass die proportionale

„Daten zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung, zum Länderfinanzausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen“ unter der URL:

http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_4480/DE/BMF__Startseite/Service/Downloads/Abt__V/KAP__V__3,templateId=raw,property=publicationFile.pdf. Abruf der Daten am 18.12.2008.

³¹⁷ Dazu gehören die Vermögensteuer, die Erbschaftsteuer, die Kraftfahrzeugsteuer, die Biersteuer, die Rennwett- und Lotteriesteuer mit Ausnahme der Totalisatorsteuer, die Feuerschutzsteuer und die Spielbankabgabe mit Ausnahme der Sonderabgabe und der Troncabgabe. Siehe dazu § 7 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern in der Version vom 7.3.2007.

³¹⁸ In der Realität wird der Länderanteil der Umsatzsteuer anders verteilt. Einen Teil des Länderanteils an der Umsatzsteuer, höchstens jedoch 25%, erhalten diejenigen Länder als so genannte Ergänzungsanteile, deren Einnahmen aus der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und den Landessteuern je Einwohner unterhalb des Länderdurchschnitts liegen, wobei ein linear-progressiver Auffüllungstarif verwendet wird. Der Rest des Länderanteils an der Umsatzsteuer, also mindestens 75%, wird nach der Einwohnerzahl verteilt.

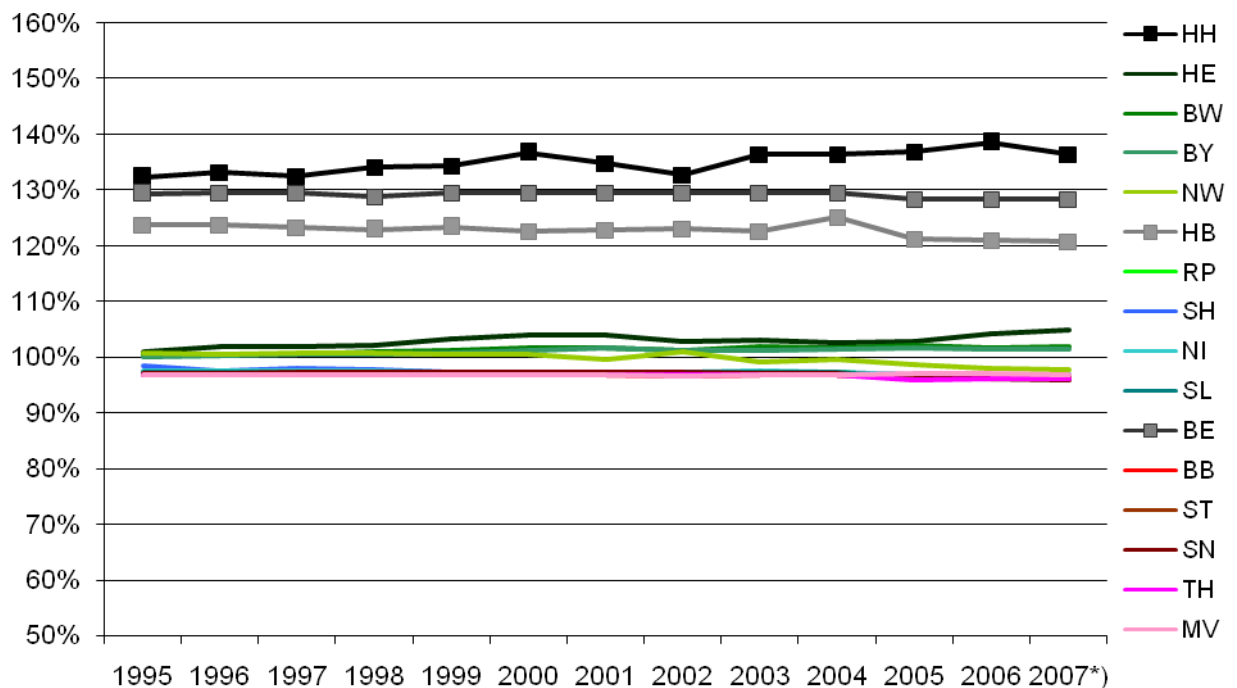
³¹⁹ ebenda.

Verteilung des Anteils der Länder an der Umsatzsteuer nach der Einwohnerzahl der Länder die Finanzkraft bereits deutlich nivelliert. Trotzdem treten immer noch erhebliche Unterschiede in der Finanzkraft der Länder auf, das finanzstärkste und das finanzschwächste Land unterscheiden sich um etwa 80 Prozentpunkte in ihrer Finanzkraft.

Diese Unterschiede werden in der Realität durch den horizontalen Finanzausgleich erheblich nivelliert, wie Abbildung 37 zeigt. Es fällt auf, dass die Finanzkraft der Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin erheblich über der Finanzkraft der anderen Bundesländer liegt. Dies hat seinen Ursprung in der Stadtstaatenveredelung, durch die jeder Einwohner der Stadtstaaten das 1,35-fache Gewicht im Länderfinanzausgleich erhält. Die Flächenländer variieren in ihrer Finanzkraft pro Einwohner nun zwischen Werten von 93 und 105 Prozent über den gesamten Zeitverlauf, die Stadtstaaten zwischen 119 und 138 Prozent.

Der bundesstaatliche Finanzausgleich ist damit noch nicht beendet. Ein weiteres Element sind die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen, welche ein Land erhält, dessen Finanzkraft nach dem horizontalen Finanzausgleich weniger als 99,5 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft beträgt. Der Fehlbetrag zu diesen 99,5 Prozent wird zu 77,5 Prozent durch allgemeine Bundesergänzungszuweisungen aufgefüllt. Das Ergebnis zeigt Abbildung 38.

Abbildung 38: Finanzkraft der Bundesländer pro Einwohner nach dem Länderfinanzausgleich und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen.



Quelle: Darstellung eigener Berechnungen nach Bundesfinanzministerium (2008)³²⁰

³²⁰ ebenda.

Zu beachten ist, dass in dieser Abbildung die Skala zur vorhergegangenen Abbildung identisch ist, der Wert von 100 Prozent entspricht in beiden Abbildungen demselben Absolutbetrag in Mio. Euro. Wenig überraschend zeigt sich, dass die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen die Varianz der Finanzkraft pro Kopf in den Ländern noch weiter senken. Die Flächenländer mit der geringsten Finanzkraft pro Kopf liegen nun bei 97 Prozent, diejenigen mit der größten Finanzkraft pro Kopf weiterhin bei 105 Prozent. Auch die Stadtstaaten rücken etwas näher zusammen, der finanzschwächste Stadtstaat liegt nun bei 121 Prozent des Durchschnitts, der finanzstärkste bei 138 Prozent. Auf eine Darstellung der Auswirkungen der Sonder-Bundesergänzungszuweisungen wird verzichtet, da diese Zuweisungen nicht regelgebunden zum Zweck der Finanzkraftnivellierung erfolgen, sondern nach anderen, politisch definierten Bedarfskriterien.³²¹

Das zuvor skizzierte Alternativmodell für einen bundesstaatlichen Finanzausgleich besteht darin, eine möglichst hohes absolutes Ausgleichsmaß anzustreben, unter der Nebenbedingung, den Ländern einen großen Teil des Zuwachses (oder Verlustes) an Finanzkraft selbst zu überlassen. Dies ist dann möglich, wenn die folgende Formel für die Finanzkraft eines Landes nach dem Finanzausgleich verwendet wird:

$$\begin{aligned} \text{FK}_{\text{nach},j} &= A * \text{DFK}_{j-t} + (1 - A) * \text{FK}_{\text{vor},j-t} \\ &+ W * (\text{FK}_{\text{vor},j} - \text{FK}_{\text{vor},j-t}) \\ &+ (1 - W) * (\text{DFK}_j - \text{DFK}_{j-t}) \end{aligned}$$

wobei

- $\text{FK}_{\text{nach},j}$ für die Finanzkraft des Landes nach dem Finanzausgleich im Jahr j steht,
- $\text{FK}_{\text{vor},j}$ für die Finanzkraft des Landes vor dem Finanzausgleich im Jahr j ,
- $\text{FK}_{\text{vor},j-t}$ für die Finanzkraft des Landes vor dem Finanzausgleich im Jahr $j-t$ steht,
- DFK_j für die durchschnittliche Finanzkraft im Bund im Jahr j ,
- DFK_{j-t} für die durchschnittliche Finanzkraft im Bund im Jahr $j-t$,
- j für die Zahl an Jahren zwischen dem Ausgleichsjahr j und dem Jahr $j-t$. Es wird die Veränderung der Finanzkraft des Landes innerhalb dieses Zeitraums betrachtet und dem Land (zum Teil) selber belassen.
- W steht für den Anteil der Veränderung der Finanzkraft eines Landes vom Jahr $j-t$ bis zum Jahr j , der dem Land selbst bleibt, und liegt zwischen Null und Eins, und

³²¹ Zurzeit werden Sonder-BEZ für folgende Tatbestände gezahlt: Zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten, zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung.

- A steht für den Ausgleichsgrad der Finanzkraft im hypothetischen Vergleichsjahr $j-t$ und liegt zwischen Null und Eins.

Veränderbare Parameter sind in dieser Formel die Variablen A, W und t.

Verwendeten die deutschen Bundesländer einen derartigen Finanzkraftausgleich, so wäre es denkbar, den Zeitraum der vom Ausgleichsprinzip „freigestellten“ Zuwächse auf ca. vier bis acht Jahre anzulegen.³²² Politiker hätten dadurch den Anreiz, eine das Wirtschaftswachstum fördernde Politik zu betreiben, um nach einigen Jahren die Früchte dieser Anstrengung zu ernten. Der Parameter t würde also zwischen 4 und 8 betragen. Zu beachten ist, dass das Ziel der Angleichung der Finanzkraft pro Kopf ausreichend erfüllt werden muss, damit es nicht zu ineffizienten Wanderungsbewegungen kommt. Der Parameter A muss daher ausreichend hoch gewählt werden, der Parameter W ausreichend niedrig.

In der folgenden Modellrechnung für Deutschland wird allein vom Steueraufkommen ausgegangen, das aus den Ländersteuern, den Länderanteilen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer und dem Länderanteil an der Umsatzsteuer, welche nach Einwohnerzahl verteilt wird, besteht. Die Finanzkraft pro Einwohner vor dem Finanzausgleich wurde bereits in Abbildung 36 dargestellt.

Für die Parameter t, A und W werden die Werte $t=6$ (Jahre), $A=0,97$ und $W=0,6$ gewählt. Dies bedeutet, dass ein Land die Zuwächse an Finanzkraft, die es im Vergleich zur Finanzkraft von vor 6 Jahren erzielt hat, zu sechzig Prozent behalten darf, vierzig Prozent des Zuwachses fließen proportional nach Bevölkerungszahl an alle Länder. Der Großteil der Nivellierung findet über den Parameter A statt, der festlegt, dass der Abstand des Steuerertrags des Landes von vor sechs Jahren zum durchschnittlichen Steuerertrag von vor sechs Jahren zu 97 Prozent ausgeglichen wird.

Abbildung 39 zeigt das Ergebnis: In den sieben Jahren von 2001 bis 2007, die mit den vorliegenden Daten simuliert werden konnten, lag das finanzkraftschwächste Land je nach Jahr bei 92 bis 97 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft pro Einwohner. Das finanzkraftstärkste Land lag je nach Jahr bei 103 bis 113 Prozent.³²³

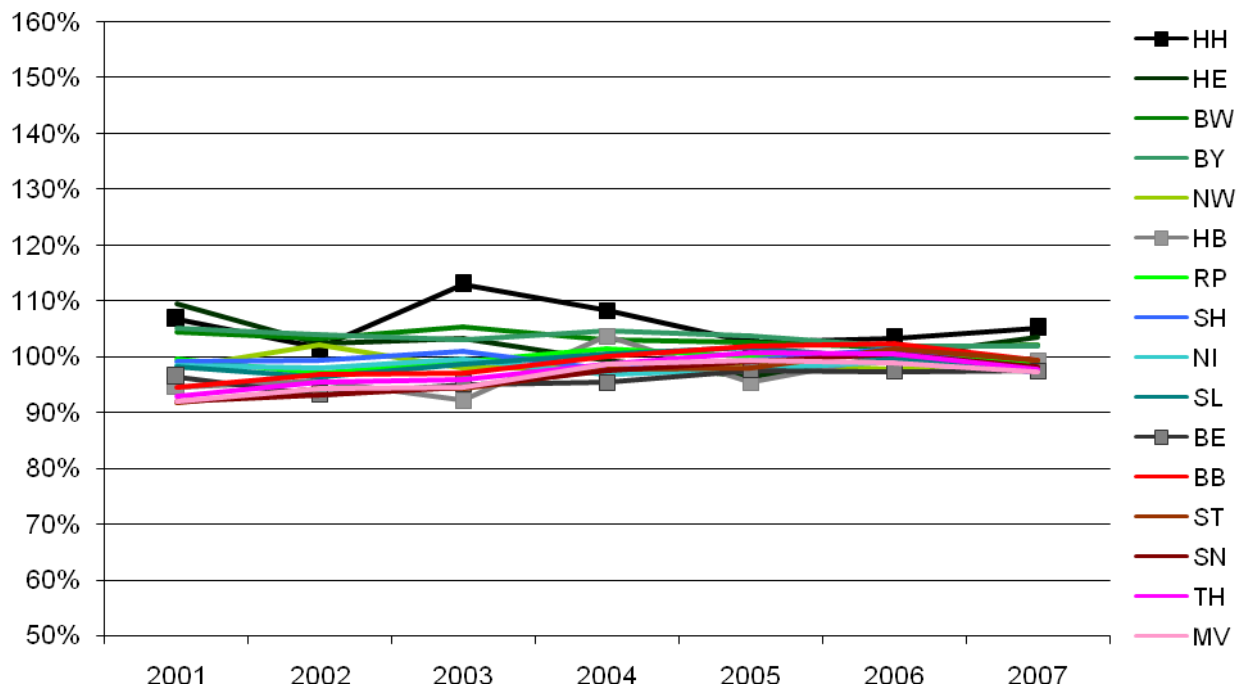
Vergleicht man dies mit dem existierenden Finanzausgleich (dort lag die Finanzkraft pro Einwohner bei 93 bis 105 Prozent, siehe Abbildung 37), so ist das Maß an Finanzkraftangleichung durchaus vergleichbar. Das sehr hohe Maß an Finanzkraftnivellierung, das in Deutschland durch die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen erreicht wird, ist durch die hier vorgestellte Formel allerdings nicht zuwege zu bringen. Es ist ohnehin fraglich, ob eine derart starke Nivellierung aus ökonomischer Sicht notwendig ist. Es ist nicht

³²² Tatsächlich existiert im deutschen Länderfinanzausgleich ein ähnliches Wachstumselement, allerdings in schwacher Form und wenig systematisch. Die Einnahmen derjenigen Länder werden rechnerisch gekürzt, in denen die Steuereinnahmen je Einwohner im Vergleich zum Vorjahr schneller wachsen als im Bundesdurchschnitt (vgl. das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, §7). Der Kürzungsbetrag beläuft sich allerdings nur auf 12 Prozent des absoluten Wachstumsbetrages. Zudem ist die Zeitspanne – ein Jahr – deutlich zu kurz bemessen, um Wachstumspfade einigermaßen adäquat abzubilden. Stattdessen dürften vor allem zufällige Unterschiede in der konjunkturellen Entwicklung der Länder zum Tragen kommen.

³²³ Eine Stadtstaatenveredelung wurde in der Modellrechnung nicht vorgenommen, wäre aber problemlos integrierbar. Des Weiteren wäre analog zur Besteuerung anzustreben, bei der Berechnung nicht allein die Zahl der Einwohner zu berücksichtigen, sondern auch die Zahl der Arbeitsplätze.

unplausibel, dass Unterschiede der Finanzkraft pro Kopf von zehn bis 15 Prozentpunkten von den Individuen nur sehr unvollständig wahrgenommen werden und nur für Wenige Grund für die Wohnortwahl sein werden.

Abbildung 39: Finanzkraft der Länder pro Einwohner in Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft pro Einwohner, nach eigener Modellrechnung



Quelle: Darstellung eigener Berechnungen nach Bundesfinanzministerium (2008)³²⁴

Eine Besonderheit des vorgestellten Modells ist, dass die Reihenfolge in der Finanzkraft pro Einwohner vor und nach dem Finanzausgleich *nicht* identisch ist. Die Existenz des Wachstumselements im Modell führt dazu, dass finanzkraftschwache, aber in ihren Steuererträgen stark wachsende Regionen nach dem Finanzausgleich vor finanzkraftstärkeren, aber schwach wachsenden oder gar schrumpfenden Regionen stehen. Dieser Effekt ist um so stärker, je höher die Parameter A und W gewählt werden. In der Literatur wird eine derartige Übernivellierung der Finanzkraft kritisch gesehen.³²⁵ Geht man davon aus, dass steigende Steuererträge eines Landes langfristig Teil des Sockelbetrags des Landes werden, so profitiert in dieser langen Frist – im Modell sechs Jahre – die Ländergesamtheit von dieser Steigerung. Dies macht nach Ansicht des Verfassers eine Übernivellierung vertretbar. Will man die Übernivellierung vermeiden und gleichzeitig die Wachstumsanreize beibehalten, muss man den Parameter A senken, somit aber auch die Nivellierung im Finanzausgleich.

³²⁴ ebenda.

³²⁵ Vgl. Grossekkettler (2007), S. 616 – 617.

6.D.IV Kombination mit dezentral variierbaren Steuersätzen

Fraglich ist, wie man einen Finanzausgleich in einem System umsetzen kann, in dem die betroffenen GKS frei über ihre lokalen Steuersätze entscheiden können. Werden die Steuererträge pro Kopf nivelliert, so ist dies nur sinnvoll, wenn überall dieselben Steuersätze herrschen. Anderenfalls würde jede GKS ihre Steuersätze senken, da die Verluste an Steuerertrag zum größten Teil von den anderen am Finanzausgleichssystem beteiligten GKS getragen würden.

Für die Lösung dieses Problems bietet sich ein Modell nach Art des in Kanada zur Anwendung kommenden „Representative Tax System“ an. Die Finanzausgleichseinzahlung oder -auszahlung einer Region entspricht in diesem Modell der Differenz zwischen den durchschnittlichen Steuererträgen der Regionen pro Kopf und dem Steuerertrag, den die Region erzielen könnte, wenn sie den regionalen Durchschnittssteuersatz erheben würde.³²⁶ Letztlich ist hier nicht der Steuerertrag sondern die Bemessungsgrundlage (multipliziert mit einem durchschnittlichen Steuersatz oder – alternativ – einem von der höheren Ebene vorgegebenen Steuersatz) die entscheidende Größe.

Dieses Modell bietet zwar die Möglichkeit, einen Finanzkraftausgleich mit lokal variierbaren Steuersätzen kombinieren zu können. Andererseits hat es den Nachteil, den beteiligten Gebietskörperschaften Anreize zu allzu hohen Steuersätzen zu geben. Wird nämlich in einer GKS eine Bemessungsgrundlage sehr hoch besteuert, und sinkt infolge dessen die Bemessungsgrundlage – sei es aufgrund von Abwanderung oder einer Einschränkung des besteuerten Tatbestandes – so wird dieser Verlust an Steuerkraft durch den Finanzausgleich in erheblichem Maße ausgeglichen.³²⁷

³²⁶ Vgl. Smart (1997).

³²⁷ Vgl. zu dieser Kritik ebenfalls Smart (1997).

Zusammenfassung

Die in dieser Arbeit betrachteten Ziele des Staates werden in Kapitel 1 skizziert. Es handelt sich um die effiziente Bereitstellung öffentlicher Güter und die Redistribution. Da die betrachteten Ziele zueinander nicht vollkommen harmonisch sind, sollte jedem von ihnen ein nicht auch zur Realisierung der anderen Ziele eingesetztes Mittel zugeordnet werden. Beide Ziele sind in der Realität mit Problemen verbunden. Bei den öffentlichen Gütern existiert ein Koordinationsproblem: Individuen pflegen ihre Nachfrage für diese Güter nicht zu offenbaren. Es droht daher eine Unter-, Über- und Fehlbereitstellung öffentlicher Güter, mit der einhergehenden Gefahr eines Nettonutzenverlustes für einige Individuen. Eine zu starke Umverteilung droht, Leistungsanreize zu mindern und Moral-Hazard-Verhalten zu provozieren. Fraglich ist nicht allein das richtige Maß von Umverteilung, sondern es besteht auch ein qualitatives Problem: Möglicherweise wird von Interessensgruppen Rent-Seeking betrieben, mit dem Resultat, dass Güter staatlich bereitgestellt werden, die von der Mehrheit (in dieser Form) nicht gewünscht werden. Dies stellt eine negativ einzuschätzende Art von Umverteilung dar.

Der Raum spielt in der vorliegenden Arbeit eine zentrale Rolle: Die Einbeziehung des Raums in die Analyse ermöglicht es, Phänomene wie Wanderungen, Besiedlungsdichten sowie unterschiedliche Größen von Gebietskörperschaften zu berücksichtigen. Grundlegend ist die Unterscheidung der öffentlichen Güter in solche mit nationaler und solche mit lokaler Wirksamkeit. Insbesondere sollte in dieser Arbeit die Frage untersucht werden, wie die Zuteilung von Kompetenzen auf verschiedene staatliche Ebenen sich auf die Effektivität und Effizienz der Erreichung oben genannter staatlicher Ziele auswirkt, und ob durch eine geschickte Zuteilung eine Minimierung der ebenfalls oben angesprochenen Probleme möglich ist.

Zum Zweck der genaueren Unterscheidung von Wirkungsketten wurde in Kapitel 2 die Möglichkeit von Wanderungsbewegungen zunächst einmal außer acht gelassen. Hier wurde zunächst graphisch und anhand von Zahlenbeispielen dargestellt, wie Wallace Oates' Ansatz der dezentralen im Vergleich zu einer zentralisierten Bereitstellung von Gütern zu einer präferenzgerechteren Bereitstellung führen kann. Dieser Vorteil muss sich nicht allein auf die Bereitstellung von Gütern beschränken, sondern kann auch auf die Umverteilung umfassen. Es wurde herausgearbeitet, dass es – im Gegensatz zu Oates' Darstellung – bei einem in der Realität anwendbaren kollektiven Entscheidungsmechanismus nicht sicher ist, ob es durch die Dezentralisierung tatsächlich zu einer eindeutigen Wohlfahrtsverbesserung kommt. Trotzdem ist zu vermuten, dass bei dezentraler Bereitstellung räumlich heterogene individuelle Präferenzen auch in der Realität vermutlich besser abgebildet werden, als bei zentralisierter Bereitstellung.

Weitere Vorteile der dezentralen Bereitstellung bzw. Umverteilung liegen darin, dass politökonomische Probleme dadurch gemildert werden. Das Handeln der Politiker ist aus der räumlichen Nähe einer untergeordneten Gebietskörperschaft besser zu kontrollieren, als aus der relativen Ferne, die in übergeordneten Gebietskörperschaften herrscht. Transferempfänger, wie z.B. Arbeitslose, sind in ihrem Verhalten besser zu beobachten und somit gegebenenfalls zu sanktionieren. Zudem haben Individuen in ihrer Funktion als Teilnehmer am politischen Prozess – sei es als Wähler, als Informant oder Diskutant in der Öffentlichkeit oder als Kandidat für ein politisches Amt in einer kleinen Gebietskörperschaft vergleichsweise hohe Chancen auf Einfluss. Dies steigert Ihre Anreize, am politischen Prozess teilzunehmen. Zuletzt wurde auch die Möglichkeit, kleinräumig innovative Politiklösungen zu testen und bei Bewährung zu übernehmen, dargestellt.

Bislang war allein von den Vorteilen dezentraler Staatstätigkeit die Rede. Dabei treten jedoch auch Probleme auf. Die (in der Realität sinnvolle) Beschränkung der staatlichen Organisation auf eine bestimmte, zumeist niedrige, Zahl an Ebenen führt dazu, dass bei der Bereitstellung mancher öffentlicher Güter Skaleneffekte der Bereitstellung von einer einzelnen, auf untergeordneter Ebene angesiedelten Gebietskörperschaft nur unzureichend ausgeschöpft werden können. Dabei wurde hervorgehoben, dass es sich dabei um Punktinfrastrukturgüter handelt, bei denen die Bereitstellungsmenge zwischen verschiedenen finanzierenden Gebietskörperschaften kaum variiert werden kann. Als Abhilfe wurde die gemeinsame Bereitstellung des Gutes durch mehrere Gebietskörperschaften vorgeschlagen, wobei hervorzuheben ist, dass hier ein Trade-Off besteht: Die Kooperation mehrerer Gebietskörperschaften ermöglicht das Ausnutzen von Skalenerträgen, kann aber einer lokal präferenzgerechten Bereitstellung des Gutes entgegenstehen.

Ein ähnlicher Trade-Off besteht bei den Spillover-Effekten, die durch öffentlich bereitgestellte Güter ausgelöst werden: Je größer die Gebietskörperschaft gestaltet wird, desto geringer werden ceteris paribus die von ihr ausgehenden Spillovers sein. Den Spillover-Effekten liegt ebenfalls letztlich der Umstand zugrunde, dass aus Kostengründen nur eine gewisse Zahl an staatlichen Ebenen bzw. Gebietskörperschaften gebildet werden dürfte. Und auch für dieses Problem ist in der Realität zwar nicht perfekt, aber doch teilweise lösbar. So können Spillover-Effekte durch eine gemeinsamen Bereitstellung des Gutes vermieden werden, was wie oben der präferenzgerechten Bereitstellung schaden kann; sie können durch eine freiwillig zwischen den Gebietskörperschaften vereinbarte Kompensationszahlung internalisiert werden, welche in der Realität durchaus vorkommen. Ein Beispiel sind die Umlandgemeinden der Stadt Zürich, die sich finanziell an Leistungen der Stadt Zürich beteiligen. Eher letztes Mittel sollte die Bereitstellung des Gutes durch eine höhere Ebene sein.

Bezieht man Wanderungen in die Analyse der Effekte einer dezentralen Bereitstellung von öffentlichen Gütern ein, so zeigen sich weitere Vor- und Nachteile, die in Kapitel 3 dargestellt wurden. Das oben genannte Koordinationsproblem bei öffentlichen Gütern könnte durch eine dezentrale Bereitstellung gemildert werden, wie bereits Tiebout beschrieb. Werden lokale öffentliche Güter dezentral bereitgestellt werden, so gibt dies den Individuen die Möglichkeit, sich für zu ihren Präferenzen passende Steuer-Güter-Bündel zu entscheiden. Durch ihre Siedlungsentscheidung decken sie ihre Präferenzen für öffentliche Güter gleichsam auf. Diese positiven Effekte werden in der Realität zwar dadurch gemindert, dass es erhebliche weitere Einflussfaktoren für die Siedlungsentscheidung gibt, doch sie bestehen tendenziell durchaus fort.

Durch derartige Wanderungen werden die Regionen intern immer homogener, da sich Bürger zusammenfinden, deren Präferenzen für Steuer-Güter-Bündel sich ähneln. Die Regionen selbst werden hingegen zunehmend heterogener. Dies vergrößert noch die Vorteile der Berücksichtigung lokaler Präferenzen, die weiter oben dargestellt wurden. Die drohende Abwanderung von Individuen gibt den Politikern zudem zusätzliche Anreize, die Präferenzen ihrer Bürger zu beachten. Sie steigert auch die Anreize Bürger, sich über die Verhältnisse in anderen Regionen politisch zu informieren und erhöht so die Wahrscheinlichkeit einer Diffusion von Innovationen.

Doch es gibt auch problematische Aspekte einer dezentralen Bereitstellung öffentlicher Güter, die durch Wanderungen entstehen. Steuerexport kann dazu führen, dass eine Region durch die geschickte Erhebung von Steuern von Regionsoutsidern zu Regionsinsidern umverteilt und letztlich eine ineffizient hohe Menge an Gütern öffentlich bereitstellt. Dieses Problem wird in

der Realität durch politische Prozesse und die Möglichkeit zur Abwanderung zwar vermutlich gemildert, aber nicht beseitigt. Daher wäre über eine Zuteilung von regionalen Stimmrechten an Individuen nachzudenken, die in dieser Region Steuern zahlen, aber nicht dort wohnen.

Unterschiedliche Siedlungsdichten können bei einer Durchschnittskostenbepreisung von Neuansiedlern dazu führen, dass dünn besiedelte Regionen weiter entvölkert werden, während bereits (zu) dicht bewohnte Regionen weitere Ansiedlung erfahren. Dies ist gesamtwirtschaftlich ineffizient, da die Neuansiedler in den dichteren Regionen höhere Grenzkosten der Ansiedlung verursachen. Diese Ineffizienzen stellen ein schwieriges Problem dar, das aber lösbar erscheint. Werden die Neuansiedler für ihre Ansiedlung „korrekt“, das heißt nahe der von ihnen verursachten Grenzkosten bepreist, so kann es gelingen, auch dünn besiedelte Regionen wieder „aufzufüllen“. Eine solche Bepreisung ist sowohl aus Sicht der Regionen günstig, als auch effizienzsteigernd aus Sicht der Gesamtwirtschaft. Das Verfahren ist daher durchaus von den betroffenen unteren Gebietskörperschaften selbst durchführbar. Das Problem divergierender Siedlungsdichten ist aus Sicht des Verfassers daher nicht schwerwiegend genug, um gegen eine dezentrale Bereitstellung öffentlicher Güter zu sprechen.

Das Problem erheblicher fiskalischer Ungleichheiten ist demgegenüber von anderer Qualität. Diese Ungleichheiten können zu ineffizienten Wanderungsanreizen führen, falls sich wandernde Individuen allein aufgrund des Reichtums der hohen Steuerzahlungen der dort wohnenden Individuen für eine Region entscheiden. Dieses Problem unterschiedlicher Finanzkraft pro Kopf ist nicht dezentral von den betroffenen Gebietskörperschaften zu lösen. Das Ziel einer effizienteren Allokation der Produktionsfaktoren rechtfertigt daher aus Sicht des Verfassers eine vom Zentralstaat koordinierte Umverteilung zwischen den betroffenen Gebietskörperschaften, wobei eine vollständige Angleichung der Finanzkraft pro Kopf nicht als notwendig erscheint, da es einen Unschärfbereich geben dürfte, innerhalb dessen die regionalen Finanzkräfte sich voneinander unterscheiden dürfen, ohne dass es zu signifikanten Wanderungsbewegungen kommt.

Eine weit beachtete, vermeintliche Schwäche dezentraler staatlicher Aktivitäten sprachen in den 1980er Jahren Zodrow und Mieszkowski an. Durch die dezentrale Besteuerung in einer Region wanderten laut den Autoren die besteuerten Tatbestände in andere Regionen ab und könnten dort besteuert werden, was zu positiven horizontalen fiskalischen Externalitäten führen kann. Die dezentral organisierte Besteuerung falle daher systematisch zu niedrig aus. Diese negativen Einschätzungen setzten sich in der Literatur bis in das aktuelle Jahrtausend fort. Eine dezentrale Koordination von Besteuerung und staatlichen Leistungen könnte laut dieser Aussagen also zu Ineffizienzen führen, die die oben dargestellten Vorteile dezentraler Allokationspolitik möglicherweise in ihr Gegenteil verwandeln könnten. Aus diesem Grund wurden horizontale fiskalische Externalitäten der Besteuerung in dieser Arbeit besonders detailliert betrachtet

Zu diesem Zweck wurde das Modell von Zodrow und Mieszkowski in Wildasins Darstellung präsentiert und nachfolgend mit einigen Abwandlungen versehen. Hier zeigte sich, dass eine lokale Besteuerung auch mobiler Steuerobjekte nicht unbedingt zu Ineffizienzen führt. Steht der Besteuerung eine entsprechende Gegenleistung gegenüber, so findet keine Abwanderung statt. Dieser Befund spricht eindeutig nicht gegen eine dezentrale Bereitstellung öffentlicher Güter. Das zuvor betrachtete Tiebout-Modell spricht sogar dafür: Dezentrale Bereitstellung erleichtert Abwanderung und die zunehmende Deckungsgleichheit von öffentlichem Angebot und persönlicher Präferenz. Die dezentrale Bereitstellung von LÖG ist also aus der Kombination beider Modelle heraus zu empfehlen. Fehlt im Zodrow-Mieszkowski-Modell hingegen eine ausreichend hohe Gegenleistung für die Besteuerung – handelt es sich also letztendlich um eine Art

der Umverteilung –, so findet Abwanderung statt, mit zwei Folgen: Erstens folgt daraus eine geschwächte gesamtwirtschaftliche Effizienz, zweitens eine – angesichts des externen Nutzens – eine zu geringe Höhe der Umverteilung. Dieser Befund legt tendenziell eine zentral festgelegte, einheitliche Umverteilung nahe.

Die Dezentralisierung der Umverteilungsfunktion ist je nach der Beurteilung von Umverteilung selbst zu beurteilen. Ist Umverteilung gewollt, so sind die mit dezentraler Umverteilung einhergehenden Ineffizienzen ein Grund für eine zentrale Ansiedlung der Kompetenzen zur Umverteilung. Ist Umverteilung hingegen unerwünscht, so stellt die dezentrale Ansiedlung von Kompetenzen ein Mittel zur Linderung dar. Umverteilung umfasst im Zodrow-Mieszkowski-Modell sämtliche Kombinationen von Besteuerung ohne adäquate Gegenleistung für den Besteuereten, also ausgesprochen unterschiedlich zu bewertende Tätigkeiten. Dazu gehören negativ zu bewertende Aktivitäten, wie die Bereitstellung unpassender Steuer-Güter-Bündel und die Ergebnisse von Rent-Seeking. Diese Aktivitäten werden durch die Abwanderungsmöglichkeit der Bürger und die dadurch erfolgende Disziplinierung der Politiker eingeschränkt. Dies gilt als Vorteil dezentraler Kompetenzansiedlung. Die öffentliche Bereitstellung von lokalen öffentlichen Gütern sollte also auch im Geiste des Zodrow-Mieszkowski-Modells dezentral vorgenommen werden, um negativ zu bewertende Typen der Umverteilung zu vermeiden.

Dazu gehören ebenfalls – wie zuvor gezeigt, allokativ gerechtfertigte – Transfers als staatliche Absicherung gegen Risiken. Die Schlussfolgerung aus dem im Zodrow-Mieszkowski-Modell lautet, Transfers zentral vornehmen zu lassen. Zwar könnte eine Internalisierung der horizontalen fiskalischen Externalitäten der Besteuerung dazu beitragen, die Umverteilung auf dem angestrebten Niveau zu gewährleisten. Hier ist allerdings Vorsicht geboten: Ist nicht trennscharf zwischen Abwanderung aufgrund allokativer Diskrepanzen und Abwanderung aufgrund der Verfolgung redistributiver Ziele zu unterscheiden, so birgt eine Internalisierung stets die Gefahr, die Präferenzen signalisierende Wirkung der Abwanderung zu eliminieren. Auch weite Teile der Literatur halten die Distributionsaufgabe für eine Aufgabe, die auf zentraler Ebene angesiedelt werden sollte. Gegen diesen Befund spricht die bereits in Kapitel 2 geführte Analyse. Dort wurde gezeigt, dass es ernstzunehmende Gründe dafür gibt, staatliche Aktivitäten, also auch Transfers, dezentral durchführen zu lassen, wie z.B. die leichtere Erkennbarkeit und Sanktionierung von Moral-Hazard-Verhalten bei Transferempfängern oder eine bessere Erkennbarkeit ineffizienter Transfersysteme.

Daher wurde in Kapitel 4 untersucht, ob es möglich ist, die Ineffizienzen dezentraler Koordination von Umverteilung gering zu halten, um ihre Vorteile nutzen zu können. Zunächst wurde der Fall betrachtet, in dem Regionen unterschiedlich stark umverteilen und es keinerlei Migrationshemmnisse zwischen ihnen gibt. Die Siedlungsentscheidung falle ausschließlich aufgrund der Nettonutzenposition aus der staatlichen Umverteilung. Aus diesen Bedingungen resultiert letztlich ein System, in dem die Wohlhabenden in gering umverteilende Regionen wandern, die stark umverteilenden Regionen die Redistribution senken und die Armen den Wohlhabenden hinterher ziehen. Die Umverteilungsmenge, die den "soziale Frieden" sichert, stellt dabei die Untergrenze der Umverteilung dar. Ein solches System wird aufgrund dauernder Umzüge ausgesprochen instabil sein. Mildert man jedoch die strenge Annahme ab, allein die Umverteilung sei für die Siedlungsentscheidung ausschlaggebend, ändert sich das Bild. Bereits durch die Einbeziehung weniger zusätzlicher Einflüsse in die Analyse ist die Aussage, es komme bei dezentraler Umverteilung zu erheblichen Wanderungen und zu stark sinkenden Umverteilungsmengen, nicht mehr haltbar. Bei den zusätzlich untersuchten Einflüssen handelt es sich um den Markt für Arbeit und den Markt für Wohnraum. Insbesondere die Einbeziehung des Woh-

nungsmarktes zeigt, dass die Abwanderungseffekte relativiert werden und somit eine dezentrale Umverteilung in den Bereich des Möglichen rücken könnte.

Da bereits die modellhafte Einbeziehung eines einzelnen Marktes die Unmöglichkeit dezentraler Umverteilung in Frage stellt, erscheint es lohnend, nach einem Beispiel aus der Praxis zu suchen, in dem Transfers dezentral koordiniert werden. Dieses Beispiel wurde in der schweizer Sozialhilfe gefunden. Sie zeichnet sich durch die Besonderheit aus, zentrale und dezentrale Elemente der Umverteilung in sich zu vereinigen. Die schweizer Kantone beschließen die für die Sozialhilfe relevanten Gesetze und orientieren sich dabei an einem zentralstaatlichen Leitfadens. Die Durchführung der Sozialhilfe erfolgt auf Ebene der Gemeinden, die dort erhebliche Freiheiten in der Einzelfallprüfung der Anträge haben. Die Finanzierung der Sozialhilfe erfolgt in den meisten Kantonen zur Gänze oder teilweise auch durch die Gemeinden. Dadurch ist ein Interesse der Gemeinden, also der Ebene mit den besten Informationen bezüglich der Transferempfänger, an einer effizienten Verwaltung der Mittel sichergestellt. In dieser oder ähnlicher Form funktioniert die schweizer Sozialhilfe seit Jahrzehnten; die oben dargestellten Probleme extremer Wanderungen oder eines Absinkens des Niveaus an Umverteilung treten nicht auf, obwohl die Entscheidungskompetenzen über die Ausgestaltung der Sozialhilfe kantonale und über die Einzelfälle sogar kommunal angesiedelt sind. Aufgrund der besseren Beobachtbarkeit von Moral Hazard ist eine solche "teildezentralisierte" Umverteilung bedenkenswert. Die grundlegenden Bedingungen und Ausführungen der Transferzahlungen sollten in diesem Sinne von der höchsten staatlichen Ebene bestimmt werden, wobei die Ausführung auf unteren Ebenen erfolgen kann.

Bislang wurde die Frage ausgespart, wie sich die Existenz einer übergeordneten Gebietskörperschaft auf die untergeordneten auswirkt. Ein weiterer wichtiger Baustein zu einer realitätsnäheren und umfassenderen Theorie des Fiskalföderalismus ist aber das Verständnis, wie sich übergeordnete und untergeordnete GKS gegenseitig in ihren Entscheidungen beeinflussen. Daher wurde in Kapitel 5 auf den Bereich der vertikalen fiskalischen Externalitäten eingegangen. Diese Art von Externalitäten wird von Aktivitäten einer staatlichen Ebene verursacht, welche die Bemessungsgrundlage einer Steuer verändert, deren Ertrag einer anderen Ebene zufließt. Bei diesen Aktivitäten kann es sich um Besteuerung oder um die Bereitstellung von Gütern handeln. Je nachdem, wie die bereitgestellten öffentlichen Güter zueinander wirken – substitutiv oder komplementär – kann eine Steuersatzerhöhung der einen Ebene zu einer Senkung oder Steigerung der Steuersätze der anderen Ebene führen. Insgesamt bleibt aus Sicht der Theorie zumindest nach aktuellem Stand unklar, ob einer föderalen Staatsstruktur ein Hang zu ineffizient hohen Steuersätzen innewohnt. Daher fließt das mögliche Problem vertikaler Externalitäten im Folgenden nicht in die folgenden Handlungsempfehlungen ein.

In Kapitel 6 wurden die in den vorangegangenen Abschnitten gewonnenen Erkenntnisse zusammengefasst und flossen in den Vorschlag einer Finanzverteilung. Nationale öffentliche Güter sollten von der höchsten Staatsebene bereitgestellt werden, die mit entsprechenden Kompetenzen der Besteuerung auszustatten ist (Entscheidungskompetenz, Durchführungskompetenz, Finanzierungspflicht und Einnahmenkompetenz).

Lokale öffentliche Güter sollten von untergeordneten Gebietskörperschaften bereitgestellt werden, da die vorangegangenen Kapitel klare Vorteile für eine derartige Bereitstellung aufzeigten. Argumente gegen die lokale Bereitstellung, wie die Produktion unter fallenden Durchschnittskosten, die geringe Siedlungsdichte mancher Regionen, Spillover-Effekte, horizontale fiskalische Externalitäten der Besteuerung sowie vertikale fiskalische Externalitäten, wurden im Vor-

angegangenen ebenfalls behandelt. Sie erschienen dem Verfasser im Verlauf der Analyse als entweder dezentral lösbar oder gar irrelevant. Diese Probleme sprechen daher kaum gegen eine dezentrale Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter. Anders ist die bei einer erheblichen fiskalischen Ungleichheit zwischen den untergeordneten Gebietskörperschaften, welche zu ineffizienten Wanderungsanreizen führt. Eine derartige Ungleichheit muss von einer übergeordneten Ebene abgemildert werden, um eine effiziente Allokation der Produktionsfaktoren zu fördern.

Sollen untergeordnete Gebietskörperschaften lokale öffentliche Güter bereitstellen, so brauchen sie entsprechende Kompetenzen. Entscheidungskompetenz, Durchführungskompetenz, Finanzierungspflicht und Einnahmekompetenz sollten bei ihnen liegen. Eine dezentrale Ebene sollte breite Umverteilung vermeiden und daher bei der Finanzierung von lokalen öffentlichen Gütern darauf achten, Steuern von denjenigen Wirtschaftssubjekten zu erheben, die die LÖG auch tatsächlich als Gegenleistung empfinden. Ihre Steuerquellen sollten zudem fiskalisch ertragreich und im Zeitablauf stabil sein sowie das Wachstum von Wirtschaft und Bevölkerung proportional nachvollziehen. Untergeordnete Gebietskörperschaften stellen Güter bereit, die Wertschöpfung und Wohnen ermöglichen, so dass auch Steuern zu wählen sind, die an diese Tatbestände anknüpfen. Aus diesen Kriterien schließend wurden zwei Modelle vorgeschlagen. Das erste Modell umfasst eine Steuer auf Grundbesitz, eine Steuer, die die Zahl der Haushaltsmitglieder als Bemessungsgrundlage hat, eine Kopfsteuer pro Arbeitnehmer und eine Unternehmensbesteuerung nach Kostenverursachungsklassen. Über Besteuerung und Bereitstellung sollten nicht allein die Regionseinwohner, sondern alle Steuerzahler entscheiden können. Eine Differenzierung zwischen Alt- und Neuansiedlern wäre anzustreben.

Da die politische Realisierbarkeit eines derartigen Steuerkonzepts gering erscheint, wurde ein zweites Modell betrachtet, in dem die Haushalte eine Proportionalsteuer auf das Haushaltseinkommen und die Unternehmen eine Proportionalsteuer auf die Lohnsumme entrichten. Das zweite Modell hat die Nachteile, dass eine geringere Äquivalenz von Steuerzahlung und Kostenverursachung gegeben ist und dass das Problem der fiskalischen Ungleichheit entstehen dürfte, was einen Finanzkraftausgleich notwendig macht.

Im Bereich der Redistribution sind zwei Fälle zu unterscheiden. Eine breite Redistribution von Einkommen sollte, falls angestrebt, auf einer Ebene erfolgen, die ausreichend zentral ist, um ineffiziente Wanderungsbewegungen zu vermeiden. Sozialleistungen hingegen sollten nach Ansicht des Verfassers teildezentralisiert organisiert werden. Die Entscheidungskompetenz ist auf einer relativ hohen Ebene, beispielsweise dem Zentralstaat anzusiedeln, die Durchführungskompetenz sollte im Bereich der Sozialleistungen, bei denen Moral-Hazard-Verhalten droht, grundsätzlich auf der niedrigsten staatlichen Ebene liegen. Die Finanzierungspflicht sollte zwischen diesen Ebenen geteilt werden, um der unteren Ebene Anreize zu geben, z.B. Missbrauch der Transferleistungen zu erkennen. Zur Finanzierung müssten beide Ebenen Steuern erheben. Die zentrale Ebene kann relativ problemlos derartige Non-Benefit-Steuern erheben, tun dies untergeordnete Ebenen, so droht die Abwanderung zumindest einiger Steuerobjekte. Daher ist es sinnvoll, immobile Steuergegenstände wie Grund und Boden heranzuziehen, um auf dezentraler Ebene Umverteilung zu finanzieren.

Erheben untergeordnete Gebietskörperschaften Steuern nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip (wie zuvor in Modell 2 skizziert), so kommt es wahrscheinlich zu fiskalischen Ungleichheiten. Sind diese erheblich, rechtfertigt dies eine vom Zentralstaat koordinierte, unvollständige Angleichung der Finanzkraft pro Kopf. Problematisch ist, dass die Politiker einer Region nur dann ihre Steuerbasis pflegen, wenn die Region einen ausreichenden Teil ihrer Steuereinnahmen

behält. Da von Politikern insbesondere die Veränderung der Steuereinnahmen in der Zukunft beeinflusst werden kann, sollte man ein möglichst hohes absolutes Ausgleichsmaß anstreben, unter der Nebenbedingung, den Regionen einen großen Teil des Zuwachses (oder Verlustes) an Finanzkraft selbst zu überlassen. Dazu wurde in der Arbeit eine geeignete Formel entworfen und in einer Modellrechnung auf die deutschen Bundesländer angewandt. Bei geeigneter Wahl der Parameter ist es möglich, einem Land die Zuwächse an Finanzkraft, die es im Vergleich zur Finanzkraft von vor 6 Jahren erzielt hat, zu sechzig Prozent zu erhalten und gleichzeitig eine erhebliche Nivellierung der Finanzkraft der Länder pro Einwohner zu erreichen. Diese Nivellierung liegt nahe an derjenigen, die im geltenden Länderfinanzausgleich nach der Verteilung der Umsatzsteuer und den Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen erreicht ist.

Die grundlegenden Empfehlungen für eine Finanzverteilung, die im Lauf der Analyse untermauert und in Kapitel 6 dargestellt wurden, sind durchaus orthodox zu nennen, denn die Ansiedlung der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter auf lokaler Ebene ist ebenso wenig eine innovative Empfehlung wie die Rolle des Zentralstaates, national wirksame öffentlicher Güter bereitzustellen und die Haupt- und Führungsrolle bei der staatlichen Umverteilung zu übernehmen. Allerdings wurde diese klassisch zu nennende Rollenverteilung in der Vergangenheit durchaus in Frage gestellt: Insbesondere Gebietskörperschaften der unteren Ebenen seien aufgrund von Externalitäten nicht dauerhaft in der Lage, selbst effizient Steuern einzutreiben. Zudem machten Spillover-Effekte, ineffiziente Wanderungen usw. eine effiziente Bereitstellung öffentlicher Güter unmöglich.

Im Reich der wohlfahrtstheoretischen Modellwelten mögen diese Einschränkungen durchaus zutreffen: Dezentrale Bereitstellung wird dort mit Schwächen behaftet sein, unter denen eine zentrale Bereitstellung mit einem allwissenden und wohlmeinenden Zentralstaat nicht leidet. Die vorangegangene Analyse hat demgegenüber versucht, die oft eingeschränkte Relevanz dieser Kritikpunkte für die Realität darzustellen, ebenso die beachtlichen Möglichkeiten der dezentralen Ebene, mit diesen Problemen umzugehen.

Literaturverzeichnis

- Andreoni, J. (1989): Giving with impure altruism: Applications to charity and ricardian equivalence, in: *Journal of Political Economy* 97, S. 1447 – 1458
- Arikan, G.G. (2004): Fiscal Decentralization: A Remedy for Corruption?, in: *International Tax and Public Finance* 11/2, S. 175 – 195.
- Arndt (2000): Entflechtung 2005 – Zehn Vorschläge zur Optimierung der Regierungsfähigkeit im deutschen Föderalismus.
- Alchian, A.A. (1950): Uncertainty, Evolution and Economic Theory, in: *Journal of Political Economy* 58, S. 211 – 221.
- Andel, N. (1998): Finanzwissenschaft.
- Arnott, R.J., Grieson, R. (1981): Optimal Fiscal Policy for a State or Local Government, in: *Journal of Urban Economics* 9, S. 23 – 48.
- Ashworth, J., Heyndels, B., Smolders, C. (2002): Redistribution as a local public good: An empirical test for Flemish municipalities, in: *Kyklos* 55 Nr. 1, S. 27 – 56.
- Bayindir-Upmann, T. (1998): Two Games of Interjurisdictional Competition When Local Governments Provide Industrial Public Goods, in: *International Tax and Public Finance* 5, S. 471 – 487.
- Bayoumi, T.A., Rose, A.K.: Domestic savings and intra-national capital flows, in: *European Economic Review* 37 (1993) 1197 – 1202.
- Berthold, N., Neumann, M. (2001): Sozialsysteme im Wettbewerb – das Ende der Umverteilung?, *Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik* 41.
- Berthold, N., Thode, E. (1998): Globalisierung – Drohendes Unheil oder schöpferische Kraft für den Sozialstaat, in: Knappe, E., Berthold, N. (Hrsg.): *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*, S. 319 – 360.
- Berthold, N., Thode, E. (2000): Umverteilung in der Mittelschicht – Notwendiges Übel im Kampf gegen Armut, in: Kantzenbach, E. (Hrsg.): *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 45, S. 173 – 207.
- Berthold, N., von Berchem, S. (2004): Reform der Arbeitslosenversicherung – Markt, Staat oder beides?, *Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik* 70.
- Bird, R.M. (1993): Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralisation, in: *National Tax Journal* 46, S. 207 – 277.
- Besley, T., Case, A.C. (1995): Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax Setting and Yardstick Competition, in: *American Economic Review* 85, S. 25 – 45.
- Bjorvatn, Schjelderup (2002): Tax Competition and International Public Goods, in: *International Tax and Public Finance* 9, S. 111 – 120.
- Blankart, C.B. (2008): Öffentliche Finanzen in der Demokratie.
- Blankart, C.B. (2000): Diskussionsbeitrag, in: Schmidt-Trenz, H.-J., Fonger, M. (Hrsg.): *Bürgerföderalismus. Zukunftsfähige Maßstäbe für den bundesdeutschen Finanzausgleich*.
- Block, W. (1983): Public Goods and Externalities: The Case of Roads, in: *The Journal of Libertarian Studies* 7/1, S. 1 – 34.
- Block, W. (1996): O.J.'s Defense: A Reductio ad absurdum of the Economics of Ronald Coase and Richard Posner, in: *European Journal of Law and Economics* 3, S. 265 – 286.
- Boadway, R.W., Flatters, F.R. (1982): Efficiency and Equalization Payments in a Federal System of Government: A Synthesis and Extension of Recent Results, in: *Canadian Journal of Economics* 15, S. 613 – 633.
- Boadway, R.W., Marchand, M., Vigneault, M. (1998): The Consequences of Overlapping Tax Bases for Redistribution and Public Spending in a Federation, in: *Journal of Public Economics* 68, S. 453 – 478.
- Boss, A. (1988): Unternehmensbesteuerung und Standortqualität – Ein internationaler Vergleich, in: *Kieler Diskussionsbeiträge* 145/146.
- Brennan, G. (1973): Pareto Desirable Redistribution: The non-altruistic dimension, in: *Public Choice* 14, S. 43 – 67.
- Brennan, G., Buchanan, J.M. (1977): Towards a Tax Constitution for Leviathan, in: *Journal of Public Economics* 8, S. 255 – 273.
- Brennan, G., Buchanan, J.M. (1980): The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution.

- Brown, C.C., Oates, W.E. (1987): Assistance to the Poor in a Federal System, in: *Journal of Public Economics* 32, S. 307 – 330.
- Brümmerhoff, D. (2007): *Finanzwissenschaft*.
- Buchanan, J.M. (1950): Federalism and Fiscal Equity, in: *American Economic Review* 40, S. 583 – 599.
- Buchanan, J.M. (1965): An Economic Theory of Clubs, in: *Economica* 32, S. 1 – 14.
- Buchanan, J.M. (1993): How can constitutions be designed so that politicians who seek to serve public interest can survive and prosper?, in: *Constitutional Political Economy* 4/1, S. 1 – 6.
- Buchanan, J.M. (1995): Federalism as an Ideal Political Order, in: *The Journal of Federalism* 25, S. 19 – 27.
- Bulow, J.I., Geanakoplos, J.D., Klemperer, P.D. (1985): Multimarket Oligopoly: Strategic Substitutes and Complements, in: *The Journal of Political Economy* 93/3, S. 488 – 511.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006): *Sozialbudget 2005 (Tabellenauszug)*.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg., 2005): *Dokumentation Nr. 551 – zur finanziellen Stabilität des deutschen Förderstaates*.
- Bundesministerium der Finanzen (1995): *Unsere Steuern von A-Z*.
- Bundesministerium der Finanzen (2008): *Bund – Länder – Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassung*. Quelle: www.bundesfinanzministerium.de.
- Bundesrechnungshof (2006a): *BWV Gutachten „Probleme beim Vollzug der Steuergesetze“*, im März 2007 abrufbar unter <http://www.bundesrechnungshof.de/bundesbeauftragter-bwv/bwv-baende/steuervollzug-zusammenfassung.pdf>
- Bundesrechnungshof (2006b): *Probleme beim Vollzug der Steuergesetze, Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Band 13*.
- Büttner, T. (1999): Determinants of Tax Rates in Local Capital Income Taxation: A theoretical Model and Evidence from Germany, in: *Finanzarchiv* 56, S. 363 – 388.
- Büttner, T. (2003): Tax Base Effects and Fiscal Externalities of Local Capital Taxation: Evidence from a Panel of German Jurisdictions, in: *Journal of Urban Economics* 54, S. 110-128.
- Calabrese, S.M. (2001): Local redistribution financed by income tax, in: *Public Finance Review* 29/4, S. 259 – 303.
- Careaga, M., Weingast, B.R. (2003): Fiscal federalism, Good Governance and Economic Growth in Mexico, in: D. Rodrik (Hrsg.): *In Search of Prosperity*, S. 399 – 435.
- Cerniglia, F. (2000): Decentralisation in the Public Sector: Quantitative Aspects in Federal and Unitary Countries.
- Clarke, E.H. (1971): Multipart Pricing of Public Goods, in: *Public Choice* 11, S. 17 – 33.
- Coase, R.H. (1937): The Theory of the Firm, in: *Economica (New Series)* 4, S. 386 – 405.
- Coase, R.H. (1960): The Problem of social Cost, in: *Journal of Law and Economics* 3, S. 1 – 44.
- Cooter, R. D. (2003): The Optimal Number of Governments for Economic Development, in: Azfar, O., Cadwell, C.A. (Hrsg.): *Market-Augmenting Government: The Institutional Foundations for Prosperity*.
- Dahlby, B., Wilson, S. (1994): Fiscal Capacity, Tax Effort and Optimal Equalization Grants, in: *The Canadian Journal of Economics*, S. 657 – 672.
- Dahlby, B., Wilson, S. (1996): Tax Assignment and Fiscal Externalities in a Federal State, in: Boothe, P. (Hrsg.): *Reforming Fiscal Federalism for Global Competition*, S. 87 – 107.
- Daveri, F., Tabellini, G. (2000): Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries, in: *Economic Policy* 18, S. 47 – 103.
- De Jasay, A. (1994): Public Goods Theory, in: Boettke, P.J. (Hrsg.): *The Elgar companion to Austrian economics*, S. 276 – 284.
- Deubel, I. (2006): Reform des des Gemeindesteuersystems – Zurück zur kommunalen Selbstverwaltung, in: *Wirtschaftsdienst* 01/2006, S. 1 – 10.
- Deutsche Bundesbank (1997): Die Bedeutung internationaler Einflüsse für die Zinsentwicklung am Kapitalmarkt, in: *Monatsbericht* Juli 1997, S. 1 – 40.

- Dickertmann, D., Gelbhaar, S. (1996): Finanzverfassung und Finanzausgleich — Ökonomische Grundfragen und methodische Konzepte, in: WISU, Heft 4, S. 385 — 402.
- Downs, A. (1957): *An Economic Theory of Democracy*.
- Egger, J. (1974): The Austrian Method, in: Spadaro, L. (Hrsg.): *New Directions in Austrian Economics*, S. 19 — 39.
- Ehrlicher, W. (1980): Finanzausgleich III: Der Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*, Band 2, S. 662 — 689.
- Eichengreen, B. von Hagen, J. (1996): Fiscal Policy and Monetary Union: Is there a Tradeoff Between Federalism and Budgetary Restrictions?, in: *NBER Working Paper* 5517.
- Eichenberger, R. (2000): Steuerwettbewerb — Lehren aus der Schweiz, in: Schmidt-Trenz, H.-J., Fonger, M. (Hrsg.): *Bürgerföderalismus. Zukunftsfähige Maßstäbe für den bundesdeutschen Finanzausgleich*.
- Eichenberger, R. (2002): Starker Föderalismus: Drei Reformvorschläge für fruchtbaren politischen Wettbewerb, in: Wagschal, U., Rentsch, H. (Hrsg.): *Der Preis des Föderalismus*, S. 177 — 199.
- Eichenberger, R., Frey, B.S. (2006): Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions (FOCJ): A Complement and Alternative to Today's Federalism, in: Ahmad, E. Brosio, G. (Hrsg.): *Handbook on Fiscal Federalism*. Cheltenham, S. 154 — 181.
- Ellingsen, T. (1998): Externalities and Internalities: A Model of Political Integration, in: *Journal of Public Economics* 68, S. 251 — 268.
- Erlei, M. Leschke, M., Sauerland, D. (2007): *Neue Institutionenökonomik*.
- Fisman, R., Gatti, R. (2002): Decentralization and corruption: evidence across countries, in: *Journal of Public Economics* 83/3, S. 325 — 345.
- Feld, L.P. (2000): Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution.
- Feld, L.P. (2000a): Tax Competition and Income Redistribution: An Empirical Analysis for Switzerland, in: *Public Choice* 105, S. 125 — 164.
- Feld, L.P., Kerber, W. (2006): Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssysteme: zur variablen Architektur von Integration, in: *Marburg Papers on Economics*. Abrufbar im März 2007 unter http://www.uni-marburg.de/fb02/makro/forschung/gelbereihe/artikel/2006-05_Feld-Kerber.pdf. Wird veröffentlicht in "Ökonomische und politische Grenzen von Wirtschaftsräumen", *Schriften des Vereins für Socialpolitik*.
- Feldstein, M.S., Horioka, C. (1980): Domestic Saving and International Capital Flows, in: *The Economic Journal* 90, S. 314 — 329.
- Frey, R.L. (1985): Die These von der Ausbeutung der Kernstädte: Eine Überprüfung für die Schweiz, *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, 81 — 93.
- Fritsch, M., Wein, T., Ewers, H. (2007): *Marktversagen und Wirtschaftspolitik*.
- Fuest W. (1990): Unternehmensbesteuerung: Reform infolge international unterschiedlicher Belastung, in: Besters, H. (Hrsg.): *Unternehmensbesteuerung als Standortfaktor*.
- Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K. (1976): *Regionale Wirtschaftspolitik*.
- Giovannini, A. (1990): International capital mobility and capital income, in: *European Economic Review* 34, S. 480 — 488.
- Goodspeed, T.J. (2002): Bailouts in a Federation, in: *International Tax and Public Finance* 9, S. 409 — 421.
- Gordon, R.H. (1983): An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism, in: *Quarterly Journal of Economics* 98, S. 567 — 586.
- Grossekettler, H. (2006): Verbände zwischen Markt und Staat aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: Schmidt-Trenz, H. —J., Stober, R. (Hrsg.): *Jahrbuch Recht und Ökonomik des Dritten Sektors 2005/2006: Der Dritte Sektor im 21. Jahrhundert — Auslauf- oder Zukunftsmodell?*, S. 13 — 35.
- Grossekettler, H. (2007): Öffentliche Finanzen, in: *Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*, Band I, S. 561 — 721.
- Groves, T. (1977): Optimal Allocation of Public Goods, in: *Econometrica* 45, S.783 — 810.
- Haggard, S., Webb, S.B. (2004): Political Incentives and Intergovernmental Fiscal Relations: Argentina, Brazil, and Mexico Compared, in: Montero, A.P., Samuels, D.J. (Hrsg.): *Decentralization and Democracy in Latin America*.

- Harbaugh, W.T. (1998): What do donations buy? A model of philanthropy based on prestige and warm glow, in: *Journal of Public Economics* 67, S. 269 – 284.
- Hesselberger, D. (2003): Das Grundgesetz.
- Hochman, H.M., Rodgers, J.D. (1969): Pareto Optimal Redistribution, in: *American Economic Review* 59, S. 542 – 557.
- Holmstrom, Tirole (1989): The Theory of the Firm, in: Schmalensee, R., Willig, R.D. (Hrsg.): *Handbook of Industrial Organization* I, S. 61 – 133.
- Homburg, S. (1993): Eine Theorie des Länderfinanzausgleichs: Finanzausgleich und Produktionseffizienz, in: *Finanzarchiv* 50, S. 458 – 486.
- Hoyt, W.H. (1991): Property Taxation, Nash Equilibrium and Market Power, in: *Journal of Urban Economics* 34, S. 123 – 131.
- Huber (1999): Tax Competition and Tax Coordination in an Optimum Income Tax Model, in: *Journal of Public Economics* 71, S. 441 – 458.
- Huizinga, H., Nielsen, S.B. (1997): Capital Income and Profit Taxation with Foreign Ownership of Firms, in: *Journal of International Economics* 42, S. 149 – 165.
- Inman, R.P., Rubinfeld, D.L. (1997): Rethinking Federalism, in: *Journal of Economic Perspectives* 11, S. 43 – 64.
- Keen, M. (1998): Vertical Tax Externalities in the Theory of Fiscal Federalism, in: *IMF Staff Papers* 45/3, S. 454 – 485.
- Keen, M., Marchand, M. (1997): Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending, in: *Journal of Public Economics* 66, S. 33 – 53.
- Keen, M., Kotsogiannis, C. (2002): Does Federalism Lead to Excessively High Taxes?, in: *American Economic Review* 92, S. 363 – 370.
- Kellermann, K. (1998): Die internationale Konvergenz der Arbeitsproduktivitäten: Eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung von öffentlichen Inputfaktoren und des Finanzausgleichs, in: *Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten* 67, S. 233 – 260.
- Kellermann, K. (2000): Die Rolle interregionaler Finanztransfers im Wettbewerbsföderalismus, in: Brücker, J. (Hrsg.): *Heidenheimer Schriften zur Regionalwissenschaft – August Lösch in Memoriam*, Heft 15, S. 51 – 71.
- Kellermann, K., Schmidt, H. (1997): Regional Growth and Convergence in a tax sharing system, in: Danson, M. (Hrsg.): *Regional Governance and Economic Development*, *European Research in Regional Science* 7, S. 210 – 228.
- Kellermann, K., Schlag, C.-H. (2006): Kosten der Kleinheit und die Föderalismusdebatte in der Schweiz. Im März 2007 verfügbar unter: http://www.socialpolitik06.uni-bayreuth.de/papers/Schlag_C-H.pdf
- Kerber, W. (1998): Zum Problem einer Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 17, S. 199 – 230.
- Kirchgässner, G. (2002): Föderalismus und Staatsquote, in: Wagschal, U., Rentsch, H. (Hrsg.): *Der Preis des Föderalismus*, S. 71 – 91.
- Kleinewefers-Lehner, A. (1998): Kapitalmobilität in der Europäischen Union, in: *Quartalshefte der Schweizerischen Nationalbank* 1/98, S. 49 – 54.
- Kollman, K., Miller, J.H., Page, S.E. (2000): Decentralization and the Search for Policy Solutions, in: *Journal of Law, Economics and Organization* 16, S. 102 – 128.
- Krelove, R. (1992): Competitive tax theory in open economies: Constrained inefficiency and a Pigouvian remedy, in: *Journal of Public Economics* 48, S. 361 – 175.
- Krueger, A.B. (2000): From Bismarck to Maastricht: The March to European Union and the Labour Compact, NBER Working Paper 7456.
- Laffont, J.-J., Tirole, J. (1988): The Dynamics of Incentive Contracts, in: *Econometrica* 56, S. 1153-1175.
- Lenk, T., Schneider, F. (2000): Grundzüge der föderalen Finanzverfassung aus ökonomischer Perspektive – Trennsystem versus Mischsystem, in: Schmidt-Trenz, H.-J., Fonger, M. (Hrsg.): *Bürgerföderalismus. Zukunftsfähige Maßstäbe für den bundesdeutschen Finanzausgleich*.
- Lindbeck, A. (1985): Redistribution policy and the Expansion of the Public Sector, in: *Journal of Public Economy* 28, S. 309 – 328.
- Lüchinger, S., Stutzer, A. (2002): Skalenerträge in der öffentlichen Kernverwaltung – Eine empirische Analyse anhand von Gemeindefusionen, in: *Swiss Political Science Review* 8, S. 27 – 50.
- Madiès, T., Paty, S., Rocaboy, Y. (2004): Horizontal and vertical externalities: An Overview of theoretical and empirical Studies, in: *Urban Public Economics Review* 002, S. 63 – 93.
- Migué, J.L., Bélanger, G. (1974): Toward a General Theory of Managerial Discretion, in: *Public Choice* 17, S. 27 – 43.

- Musgrave, R. (1959): *Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, New York.
- Musgrave, R.A. (1971): *Economics of Fiscal Federalism*, in: *Nebraska Journal of Economics and Business* 10, S. 3 — 13.
- Musgrave, R.A., Musgrave, P.B., Kullmer, L. (1992): *Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis — Band 3*.
- Musgrave, R.A., Musgrave, P.B., Kullmer, L. (1994): *Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis — Band 1*.
- Niskanen, W.A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*.
- Norregaard, J. (1997): *Tax Assignment*, in: Ter-Minassian, T. (Hrsg.): *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, S. 49 — 72.
- North, D.C. (1981): *Structure and Change in Economic History*.
- North, D.C. (1990): *Institutions, Institutional Changes and Economic Performance*.
- Nourse, H.O. (1968): *Regional Economics — A Study in the Economic Structure, Stability and Growth of Regions*.
- Oates, W.E. (1972): *Fiscal Federalism*.
- Oates, W.E. (1975): *Automatic Increases in Tax Revenues: The Effect on the Size of the Public Budget*, in: Oates, W.E. (Hrsg.): *Financing the New Federalism: Revenue sharing, Conditional Grants, and Taxation*, S. 139 — 160.
- Oates, W.E. (1988): *On the measurement of congestion in the provision of local public goods*, in: *Journal of Urban Economics* 24, S. 85 — 94.
- Oates, W.E. (Hrsg., 1991): *Studies in Fiscal Federalism*.
- Oates, W.E. (1993): *Fiscal decentralization and economic development*, in: *National Tax Journal* 46, 237 — 243.
- Oates, W.E. (1999): *An Essay on Fiscal Federalism*, in: *Journal of Economic Literature* 37/3, S. 1120 — 1149.
- Oates, W.E., Schwab, R. (1991): *The Allocative and Distributive Implications of Local Fiscal Competition*, in: Daphne Kenyon (Hrsg.): *Interjurisdictional Tax and Policy Competition*, S. 127 — 145.
- Olson, M. (1969): *The Principle of „Fiscal Equivalence“*, in: *American Economic Review* 59, S. 479 — 487.
- Pauly, M.V. (1973): *Income Redistribution as a Local Public Good*, in: *Journal of Public Economics* 2, S. 35 — 58.
- Peffekoven, R. (1980): *Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen*, in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*, Band 2, S. 608 — 636.
- Peffekoven, R. (1993): *Finanzausgleich im Spannungsfeld zwischen allokativen und distributiven Zielsetzungen*, *Probleme des Finanzausgleichs in nationaler und internationaler Sicht*, in: *Beihefte der Konjunkturpolitik* 41, S. 11 — 27.
- Persson, T., Tabellini, G. (1996): *Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Moral Hazard*, in: *Econometrica* 64, S. 623 — 646.
- Pfingsten, A., Wagener, A. (1997): *Centralized vs. Decentralized Redistribution: A Case for Interregional Transfer Mechanisms*, in: *International Tax and Public Finance* 4, S.429 — 451.
- Piketty, T. (1996): *A federal voting mechanism to solve the fiscal externality problem*, in: *European Economic Review* 40, S. 3 — 17.
- Pommerehne, W.W., Krebs, S. (1991): *Fiscal Interactions of Central City and Suburbs: The Case of Zurich*, in: *Urban Studies* 28, S. 781 — 801.
- Posner, R. (1979): *Utilitarianism, Economics and legal Theory*, in: *Journal of legal studies* 8, S. 103 — 140.
- Poterba, J.M., von Hagen, J. (Hrsg., 1999): *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*.
- Potter, B. (1997): *Budgetary and Financial Management*, in: Ter-Minassian, T. (Hrsg.): *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, S. 135 — 155.
- Qian, Y. (2003): *How Reform worked in China*, in: D. Rodrik (Hrsg.): *In Search of Prosperity*, S. 297 — 333.
- Qian, Y., Weingast, B.R. (1997): *Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives*, in: *Journal of Economic Perspectives* 11, Nr. 4, S. 83 — 92.
- Renzsch (2000): *Kompetenzzuordnung und Finanzverantwortung — Eine Vorbemerkung und zehn Thesen*, in: Schmidt-Trenz, H.-J., Fonger, M. (Hrsg.): *Bürgerföderalismus. Zukunftsfähige Maßstäbe für den bundesdeutschen Finanzausgleich*.
- Reiter, M. Weichenrieder, A. (1997): *Are Public Goods Public? A Critical Survey of the Demand Estimates for Local Public Services*, in: *Finanzarchiv* 54/3, S. 374 — 408.

- Riley (1979): Informational Equilibrium, in: *Econometrica* 47, S. 331 – 359.
- Riker, W.H. (1964): *Federalism: Origin, Operation and Significance*.
- Rizzo, L. (2000): *Equalisation and Fiscal Competition*, MPRA Paper No. 5335.
- Robbins (1952): *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*.
- Röck, W. (1995): *Versorgung und Preisbildung durch Markt – Macht – Staat: Allokationstheorie und Allokationspolitik unter besonderer Berücksichtigung der Kommunen*.
- Rodden, J. (2005): *Hamilton's Paradox: Promise and Perils of Fiscal Federalism*.
- Rodden, J., Eskeland, G., Litvack, J. (Hrsg., 2001): *Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*.
- Rolle, C. (2000): *Europäische Regionalpolitik zwischen ökonomischer Rationalität und politischer Macht: eine föderalismustheoretische und politökonomische Analyse*.
- Rose-Ackerman, S. (1980): *Risk-Taking and Reelection: Does Federalism Promote Innovation?*, in: *Journal of Legal Studies* 9, S. 593 – 616.
- Rothbard, M. (1956): *Toward a Reconstruction of Utility and Welfare Economics*, in: Sennholz, M. (Hrsg.): *On Freedom and Free Enterprise*.
- Samuelson, P.A. (1954): *The pure theory of public expenditure*, in: *The Review of Economics and Statistics* 36/4, S. 387 – 389.
- Sauerland, D. (1997): *Föderalismus zwischen Freiheit und Effizienz: Der Beitrag der ökonomischen Theorie zur Gestaltung dezentralisierter politischer Systeme*.
- Schaltegger, C.A. (2002): *Budgetregeln und ihre Wirkung auf die öffentlichen Haushalte: Empirische Ergebnisse aus den US-Bundesstaaten und den Schweizer Kantonen*, in: *Schmollers Jahrbuch* 122, S. 369 – 413.
- Schaltegger, C.A. (2003): *Zum Problem räumlicher Nutzen-Spillovers zentralörtlicher Leistungen*, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 223/2, S. 159 – 175
- Schaltegger, C.A., Frey, R.L. (2001): *Föderalismus zwischen dezentraler Autonomie und zentralstaatlicher Koordination*, in: *Wirtschaftsdienst* 3, S. 176 – 180.
- Schmidheiny, K. (2006): *"Income Segregation from Local Income Taxation When Households Differ in Both Preferences and Incomes"*, in: *Regional Science and Urban Economics* 36 (2), S. 270 – 299.
- Schnellenbach, J. (2004): *Dezentrale Finanzpolitik und Modellunsicherheit: Eine theoretische Untersuchung zur Rolle des fiskalischen Wettbewerbs als wissengenerierender Prozess*.
- Seidel, B., Vesper, D. (1999): *Fiscal Federalism – An International Comparison*, DIW Diskussionspapiere 183.
- Sen, A. (1997): *Inequality, Unemployment and contemporary Europe*, in: *International Labour Review* 36/2, S. 155 – 172.
- Shah, A. (1997): *Balance, Accountability and Responsiveness: Lessons about Decentralization*. World Bank Working Paper Nr. 2021.
- Siebert, H. (1997): *Disziplinierung der nationalen Wirtschaftspolitik durch die internationale Kapitalmobilität*, Kieler Arbeitspapiere 832.
- Sinn, H.-W. (1990): *Tax Harmonization and Tax Competition in Europe*, in: *European Economic Review* 34, S. 489 – 504.
- Sinn, H.-W. (1997): *The selection principle and market failure in systems competition*, in: *Journal of Public Economics* 66, S. 247 – 274.
- Sinn, S. (1992): *Saving-Investment correlations and capital mobility: On the evidence from annual data*, in: *The Economic Journal* 102, S. 1162 – 1170.
- Smart, M. (1998): *Taxation and Deadweight Loss in a System of Intergovernmental Transfers*, in: *The Canadian Journal of Economics* 31/1, S. 189 – 206.
- Statistische Ämter der Länder (2005). : *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder. Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern und Ost-West-Großraum-Regionen Deutschlands 1991 bis 2005, Vorabversion zu Band I, Reihe I Länderergebnisse, Band I*:
- Stigler, G.J. (1957): *The Tenable Range of Functions of local government*, in: *Joint Economic Committee: Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*, S. 213 – 219.
- Tanzi, V. (1996): *Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects*, in: Bruno, M., Pleskovic, B. (Hrsg.): *Annual World Bank Conference on Development Economics*, S. 295 – 316.

- Ter-Minassian, T. (1997): Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview, in: Ter-Minassian, T. (Hrsg.): *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, S. 3 – 24.
- Thomas, I. (1993): Eine Theorie des interregionalen Finanzausgleichs – Zum Verhältnis von Effizienz, Konvergenz und interregionaler Umverteilung.
- Tiebout, C.M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, in: *Journal of Political Economy* 64, S. 416 – 424.
- Tideman, T.N., Tullock, G. (1976): A new and superior process for Making Social Choices, in: *Journal of Political Economy* 84, S. 1145 – 1159.
- Töpfer, K. (1969) *Regionalpolitik und Standortentscheidung – Die Beeinflussung privater Pläne, dargestellt an der unternehmerischen Standortentscheidung.*
- Treier, V. (2002): Steuerwettbewerb in Reformländern Mittel- und Osteuropas: Transitorisch oder permanent?, in: Sulyok-Pap, M., Wenzel, H.-D. (Hrsg.): *Finanzwissenschaft in Transformationsländern.*
- Treisman, D. (2000): The Causes of Corruption: A Cross-National Study, in: *Journal of Public Economics* 76, S. 399 – 457.
- van Suntum, U. (1981a): Regionalpolitik in der Marktwirtschaft – Kritische Bestandsaufnahme und Entwurf eines alternativen Ansatzes am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland.
- van Suntum, U. (1981b): Plädoyer für eine Kehrtwende, in: *Wirtschaftsdienst – Wirtschaftspolitische Monatsschrift* 1981/IV, S. 184 – 188.
- van Suntum, U. (1984): Regionalpolitik in der Marktwirtschaft – Fremdkörper oder notwendige Ergänzung?, in: *Jahrbuch für Regionalwissenschaft* 5, S. 111 – 128.
- van Suntum, U. (1999): Die Idee des wettbewerblichen Föderalismus, in: Morath, K (Hrsg.): *Reform des Föderalismus*, Seite 13 – 22.
- Varian, H.R. (2003): *Intermediate Microeconomics.*
- Vatter, A., Freitag, M., Müller, C. (2002): Politische, soziale und ökonomische Daten zu den Schweizer Kantonen, 1983 bis 1998, zitiert aus: Armingeon, K., Bertozzi, F., Bonoli, G. (2004): *Swiss worlds of welfare*, in: *West European Politics* 27/1, S. 20 – 44.
- Vehorn, C.L., Ahmad, E. (1997): Tax Administration, in: Ter-Minassian, T. (Hrsg.): *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, S. 108 – 134.
- von Hayek, F.A. (1948): *Individualism and the Economic Order.*
- von Hayek, F.A. (1960): *Constitution of Liberty.*
- von Hayek, F.A. (1968): Die Verfassung eines freien Staates, in: von Hayek: *Freiburger Studien.*
- von Hayek, F.A. (1978): Competition as a Discovery Procedure, in: F.A. von Hayek: *Studies in Philosophy, Politics and Economics*, S. 66 – 81.
- von Mises, L. (1998): *Human Action (The Scholar's Edition)*
- Weingast, B.R. (1995): The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development, in: *Journal of Law, Economics and Organization*, S. 1 – 31.
- Weingast, B.R. (2006): Second generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development, (Diskussionspapier), im März 2007 abrufbar unter <http://politicalscience.stanford.edu/faculty/documents/Weingast-second%20generation%20fiscal%20federalism.pdf>
- Wellisch, D. (1995): *Dezentrale Finanzpolitik bei hoher Mobilität.*
- Wellisch, D. (2000): *Theory of Public Finance in a Federal State.*
- Wildasin, D.E. (1989): Interjurisdictional Capital Mobility: Fiscal Externality and a corrective Subsidy, in: *Journal of Urban Economics* 25, S. 193 – 212.
- Wildasin, D. (1991): Income Redistribution in a Common Labor Market, in: *American Economic Review* 81/4, S. 757 – 774.
- Wildasin, D. (1996): Comment on "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", in: Bruno, M., Pleskovic, B. (Hrsg.): *Annual World Bank Conference on Development Economics*, S. 323 – 328.
- Williamson, O. (1985): *The Economic Institutions of Capitalism.*
- Williamson, O. (1996): *The Mechanisms of Governance.*
- Wilson, J.D. (1986): A Theory of Interregional Tax Competition, in: *Journal of Urban Economics* 19, S. 296 – 315 (1986).
- Wilson, J.D. (1999): Theories of Tax Competition, in: *National Tax Journal* 52, S. 269 – 304.

- Wissenschaftlicher Beirat beim Ministerium der Finanzen (1992): Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, in: BMF Schriftenreihe 47.
- Wittman, D. (1989): Why Democracies are efficient, in: *Journal of Political Economy*, S. 1395 – 1424.
- Wrede, M. (1999): Tragedy of the Fiscal Commons?: Fiscal Stock Externalities in a Leviathan Model of Federalism, in: *Public Choice* 101, S. 177 – 193.
- Zhuravskaya, E.V. (2000): Incentives to provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style, in: *Journal of Public Economics* 76/3, S. 337 – 368.
- Zimmermann, Henke (2005): *Finanzwissenschaft*.
- Zodrow, G.R., Mieszkowski, P. (1986): Pigou, Tiebout, Property Taxation and the Underprovision of Local Public Goods, in: *Journal of Urban Economics* 19, S. 356 – 370.

