

JAN SCHNELLENBACH

Dezentrale Finanzpolitik und Modellunsicherheit

*Die Einheit der
Gesellschaftswissenschaften*

129

Mohr Siebeck

Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften

Studien in den Grenzbereichen der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Band 129

Begründet von

Erik Boettcher

Unter der Mitwirkung von

Hans Albert · Andreas Diekmann · Gerd Fleischmann · Dieter Frey
Volker Gadenne · Wolfgang Kerber · Christian Kirchner · Arnold Picot
Viktor Vanberg · Christian Watrin · Eberhard Witte · Reinhard Zintl

herausgegeben von

Karl Homann



Jan Schnellenbach

Dezentrale Finanzpolitik und Modellunsicherheit

Eine theoretische Untersuchung
zur Rolle des fiskalischen Wettbewerbs
als Wissen generierender Prozeß

Mohr Siebeck

Jan Schnellenbach, geboren 1973; Studium der Wirtschaftswissenschaften an der Universität Wuppertal; 2002 Promotion (St. Gallen); wissenschaftlicher Assistent an der Universität Marburg.

ISBN 3-16-148293-X / eISBN 978-3-16-163030-9 unveränderte eBook-Ausgabe 2024
ISSN 0424-6985 (Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften 129)

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

© 2004 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Josef Spinner in Ottersweier gebunden.

Vorwort

Die Arbeit an der vorliegenden Dissertation erfolgte vom April 1998 bis zum April 2002 an der Universität St. Gallen. Die erste Phase durfte ich bis zum August 2000 als Assistent am Lehrstuhl von Herrn Prof. em. Dr. ALFRED MEIER verbringen, der auch die Arbeit des Hauptgutachters übernommen hat. Hierfür, sowie für zahlreiche kritische und konstruktive Anmerkungen und vor allem für die einzigartige Arbeitsatmosphäre an seinem Lehrstuhl bin ich ihm zu großem Dank verpflichtet. Die zweite Phase der Ausarbeitung der Dissertation erfolgte am Schweizerischen Institut für Außenwirtschaft und angewandte Wirtschaftsforschung, SIAW, bei Herrn Prof. Dr. GEBHARD KIRCHGÄSSNER. Ihm danke ich natürlich für die Übernahme des Zweitgutachtens, vor allem aber auch für die Möglichkeit, am SIAW zu arbeiten und von der forschungsorientierten Atmosphäre dort zu profitieren.

Für hilfreiche Anmerkungen zum Manuskript danke ich den Teilnehmern zahlreicher wissenschaftlicher Seminare und Konferenzen – stellvertretend seien hier genannt: die Summer Schools zur Evolutorischen Ökonomik in Buchenbach bei Freiburg i.Br. 1999 und 2001, die Jahrestagungen der European Association for Evolutionary Political Economy (Siena, 2001 und Aix-en-Provence, 2002), der European Public Choice Society (Belgirate, 2002 und Arhus, 2003), der Royal Economic Society (Warwick, 2002) und des Vereins für Socialpolitik (Zürich, 2003) – bei denen Teile aus dieser Arbeit zur Diskussion gestellt wurden. Für ihre fachliche Diskussionsbereitschaft und (wenn nötig) moralische Unterstützung muß ich mich auch bei meinen St. Galler Kolleginnen und Kollegen bedanken, insbesondere bei CHRISTIAN COBBERS, LARS P. FELD, LUKAS HAGEN, MATTHIAS LUTZ, CHRISTOPH SCHALTEGGER und WOLFGANG SCHROTER. Selbstverständlich gilt aber auch hier der übliche Hinweis, daß trotz allem noch im Manuskript verbleibende Fehler ausschließlich vom Autor selbst zu verantworten sind.

Vor allem danke ich allerdings meinen Eltern, PAUL ARTUR und CHRISTIANE SCHNELLENBACH, ohne deren Unterstützung ich diese Arbeit sicherlich nicht geschrieben hätte.

Marburg, im Februar 2004

Jan Schnellenbach

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	V
--------------	---

Einleitung.....	1
-----------------	---

Teil I

Dezentrale Finanzpolitik ohne Modellunsicherheit

Kapitel 1

Die Theorie des fiskalischen Föderalismus.....	5
1.1 Steuerzahlermobilität im Tiebout-Modell.....	5
1.2 Vertikale Differenzierung von Staatsaufgaben.....	10
1.2.1 Grundsätzliche Überlegungen.....	10
1.2.2 Skalenerträge und räumliche Externalitäten.....	12
1.2.3 Die Zuordnung von Besteuerungskompetenzen.....	15
1.3 Schlußfolgerungen.....	19

Kapitel 2

Allokationseffizienz bei dezentraler Finanzpolitik.....	22
2.1 Fiskalische Externalitäten: Einführung.....	22
2.2 Steuerpolitik bei Haushaltsmobilität.....	27
2.3 Dezentrale Finanzpolitik bei Kapitalmobilität.....	32
2.3.1 Effiziente dezentrale Kapitaleinkommensteuern.....	33
2.3.2 Fiskalischer Wettbewerb um Kapital.....	42
2.4 Dezentrale Besteuerung von Güterströmen.....	54
2.5 Schlußfolgerungen.....	63

Kapitel 3

Zur Möglichkeit dezentraler Distributionspolitik.....	69
3.1 Der Wohlfahrtsstaat in der Abwärtsspirale.....	69
3.2 Umverteilung und der soziale Frieden.....	72
3.3 Umverteilung im demokratischen Prozeß.....	78
3.4 Schlußfolgerungen.....	80

Kapitel 4

Die politische Ökonomie dezentraler Finanzpolitik	84
4.1 Abstimmungen und Abwanderungen	85
4.2 Steuerpolitik als Aufkommensmaximierung	89
4.3 Fiskalföderalismus und institutioneller Wandel	94
4.4 Schlußfolgerungen	100

*Teil II**Informelle Institutionen und ihre Relevanz für
Finanzpolitik unter Modellunsicherheit: Vorüberlegungen*

Kapitel 5

Zur Relevanz von Modellannahmen: Rationalität, Information und historische Zeit	103
5.1 Rationalitätsannahmen	104
5.2 Knappheit von Information und das Subjektivismusproblem	113
5.3 Zeit in der ökonomischen Theorie: Risiko und Ungewißheit	122
5.4 Schlußfolgerungen	130

Kapitel 6

Bausteine des Modells	133
6.1 Motivation des Modells	134
6.2 Restriktionen der Finanzpolitik: ein Überblick	136
6.2.1 Formale Institutionen	137
6.2.2 Informelle Institutionen	141
6.2.3 Theoriewissen und Steuerwiderstand	147
6.3 Zentrale Verhaltensannahmen des Modells	151
6.4 Schlußfolgerungen	155

Kapitel 7

Informelle Institutionen und das Kontrollproblem	156
7.1 Politische Kontrolle durch formale Institutionen	156
7.1.1 Die Evolution von Finanzverfassungen	156
7.1.2 Spielräume für impliziten Verfassungswandel	160
7.1.3 Bedingungen expliziten Verfassungswandels	166
7.2 Informelle Institutionen und politischer Wettbewerb	168
7.3 Informelle Institutionen und individueller Steuerwiderstand	172
7.3.1 Informelle Institutionen und Steuermoral	173
7.3.2 Aufkommensmaximierung bei positiven Dissonanzkosten	184
7.4 Schlußfolgerungen	188

Teil III
Ein Institutionenvergleich: zentralisierte und
dezentrale Finanzpolitik unter Modellunsicherheit

Kapitel 8	
Isolierte Finanzpolitik unter Modellunsicherheit	191
8.1 Die Entstehung informeller Institutionen	192
8.1.1 Zur Unterscheidung von Interessen- und Theoriekonflikten	192
8.1.2 Das Kognitionsproblem auf der individuellen Ebene	196
8.1.3 Von der Theorie zur Institution	205
8.2 Finanzpolitische Rationalität in isolierten Volkswirtschaften	214
8.2.1 Die Zufallsabhängigkeit finanzpolitischer Entscheidungen	214
8.2.2 Marktzutritt neuer Anbieter	220
8.2.3 Zur Möglichkeit von Positionsveränderungen	224
8.2.4 Zur Effizienz staatlicher Ausgaben	231
8.3 Schlußfolgerungen	240
 Kapitel 9	
Dezentrale Finanzpolitik mit immobilien Individuen	244
9.1 Kapitalabflüsse als Anreize für Lernprozesse	245
9.2 Drei Arten von Politikinnovationen	249
9.3 Yardstick Competition und Rank Order-Turniere: der Informationsbedarf eines rationalen finanzpolitischen Diskurses	259
9.4 Die Rolle der Ähnlichkeit von Regionen und die Dynamik des finanzpolitischen Wettbewerbs	265
9.5 Schlußfolgerungen	269
 Kapitel 10	
Dezentrale Finanzpolitik mit mobilen Individuen und mobilem Kapital	270
10.1 Individuelle Voraussetzungen für Abwanderungen	270
10.1.1 Entstehung und Abbau von Loyalität	271
10.1.2 Abwanderungsentscheidungen unter Einfluß von Loyalität	279
10.2 Eine Ausgangssituation für Faktorwanderungen	284
10.3 Kurzfristige Auswirkungen von Faktormobilität	291
10.4 Institutionelle Variation nach Faktorwanderungen	300
10.4.1 Pessimistische Varianten: Faktorwanderungen mit fehlenden oder problematischen Lerneffekten	303
10.4.2 Optimistische Varianten: Finanzpolitisches Experimentieren nach Faktorwanderungen	310
10.5 Ein problematisches Bild: der Finanzpolitiker als Unternehmer	318
10.6 Schlußfolgerungen	321

Kapitel 11

Abschließende Bemerkungen: der Hayeksche Evolutionsoptimismus
und die Schwierigkeit normativer Schlußfolgerungen 322

Literaturverzeichnis 326

Personenverzeichnis 359

Sachverzeichnis 366

Einleitung

„*In cases of uncertainty, economic reasoning will be of no value*“, erklärt Robert Lucas jr.,¹ der für seine Arbeiten zu einer auf rationalen Erwartungen aufbauenden Konjunkturtheorie den Nobelpreis erhielt. Ganz anders äußert sich mit Friedrich A. von Hayek ein anderer Nobelpreisträger: „*And it is probably no exaggeration to say that every important advance in economic theory during the last hundred years was a further step in the consistent application of subjectivism*“.² Mit diesen beiden Meinungen konfrontiert, schlägt sich die vorliegende Arbeit eindeutig auf die Seite Hayeks, dessen Verwendung des Begriffs „*subjectivism*“ ökonomische Theorien des Umgangs mit Unsicherheit bezüglich der zur Verfügung stehenden Handlungsoptionen und der wahren Restriktionen einer Entscheidungssituation ausdrücklich einschließt. Das zentrale Thema volkswirtschaftlicher Theorie war für Hayek stets die Frage, welche Institutionen auch dann rationale Resultate herbeiführen, wenn an das Wissen der einzelnen handelnden Akteure nur geringe Anforderungen gestellt werden – wenn die Individuen also hinsichtlich vieler Dinge unsicher sind, welche sie in Lucas' Theoriegebäude kennen müssen.

Wenn man nun noch einen dritten Nobelpreisträger zu Wort kommen läßt, nämlich James A. Mirrlees, dann sollte es leicht fallen, die vorliegende Arbeit thematisch einzuordnen: „*A good way of governing is to agree upon objectives, discover what is possible, and to optimize*“³. Die Neue Politische Ökonomie als positive und Social Choice als normative Disziplin konzentrieren sich meist auf den ersten Schritt; die heute dominierende Neue Finanzwissenschaft⁴ interessiert sich dagegen fast nur für den letzten Schritt, das Optimieren. Hier geht es stattdessen darum zu fragen, wie der Schritt dazwischen, das Entdecken finanzpolitischer Möglichkeiten, funktioniert: Wie

1 Siehe LUCAS (1981), S. 224.

2 Siehe HAYEK (1942), S. 281.

3 Siehe MIRRLEES (1986), S. 1197.

4 Vgl. RICHTER/WIEGARD (1993) für einen Überblick über die Neue Finanzwissenschaft, sowie SÖLLNER (1994) für eine Kritik an ihrer Vorgehensweise.

müssen, wenn die Entscheidungsträger das wahre Modell der Volkswirtschaft nicht kennen und insofern unter Modellunsicherheit handeln, die Rahmenbedingungen aussehen, die ihnen rationale Lernprozesse über finanzpolitische Routinen erlauben?

Der Plan der Arbeit sieht wie folgt aus: Zunächst wird im ersten Teil, der aus den Kapiteln 1 bis 4 besteht, ein Überblick über die Literatur zur Rationalität dezentraler Finanzpolitik ohne Modellunsicherheit gegeben. Es wird sich zeigen, daß die Einschätzung ihrer Rationalität wesentlich von der Perspektive abhängt. Während beispielsweise wohlfahrtsökonomisch orientierte Ansätze tendenziell ineffiziente Ergebnisse vor allem aufgrund fiskalischer Externalitäten prognostizieren, neigen polit-ökonomische Ansätze, welche die Unvollkommenheiten des politischen Prozesses berücksichtigen, eher dazu, effiziente Ergebnisse zu erwarten. Auf der einen Seite verändern räumliche Verlagerungen von Ressourcen die Möglichkeiten und Anreize der dezentralen Sozialplaner so, daß sie nicht mehr in der Lage oder nicht mehr bereit sind, aus einer globalen Perspektive effizient erscheinende Allokationen herbeizuführen. Auf der anderen Seite erlauben es die gleichen räumlichen Verlagerungen, die Möglichkeiten eigennützig handelnder, das Steueraufkommen maximierender Regierungen und Bürokratien so einzuschränken, daß effizientere Lösungen herbeigeführt werden. Ob man dezentrale Finanzpolitik befürwortet oder nicht, hängt in dieser statischen Perspektive letztendlich davon ab, welche Verhaltensannahme für den öffentlichen Sektor man für zutreffend hält.

Im zweiten Teil dieser Arbeit geht es darum, in einigen Vorüberlegungen die Grundlagen für einen eigenen Ansatz zur dezentralen Finanzpolitik zu legen, der das Problem der Modellunsicherheit berücksichtigt und sich damit von der statischen Perspektive, in der ein gegebener Wissensstand der Individuen zu den konstanten Randbedingungen gehört, entfernt. Hierzu ist ein längerer Umweg notwendig: In Kapitel 5 werden grundsätzliche Überlegungen über die Möglichkeiten und Notwendigkeiten der theoretischen Berücksichtigung von Modellunsicherheit angestellt. In Kapitel 6 werden die Annahmen und Bausteine des Modells eingeführt und diskutiert. Anschließend soll in Kapitel 7 gezeigt werden, daß eigennützige Finanzpolitiker, wenn sie in irgendeiner Form erfolgreich durch die Bürger kontrolliert werden, unter Modellunsicherheit in jedem Fall durch informelle Institutionen restringiert werden. Solche informellen Institutionen folgen aus dem von der Mehrheit der Individuen geteilten finanzpolitischen Theoriewissen. Wenn man also vom Kontrollproblem im traditionellen Sinne abstrahiert und die Untersuchung auf das Wissensproblem beschränkt, dann ist die Evolution informeller Institutionen ein geeigneter Ansatzpunkt.

Daran anknüpfend wird im dritten Teil ein Vergleich der Rationalität zentralisierter und dezentraler Finanzpolitik unter Modellunsicherheit durchgeführt. In Kapitel 8 werden finanzpolitische Lernprozesse in einer zentralisierten Modellökonomie untersucht – man könnte auch von einer isolierten Modellökonomie sprechen – in der es weder einen Austausch von Ressourcen, noch von Informationen mit anderen Gebietskörperschaften gibt. In den Kapiteln 9 und 10 wird diese Annahme der Isolation schrittweise aufgeweicht. Eine Situation, in der nur Information zwischen Gebietskörperschaften fließt, aber keine Ressourcen, wird ebenso untersucht wie Szenarien mit mobilem Kapital und schließlich mobilem Kapital und mobilen Arbeitskräften. In Kapitel 11 werden schließlich einige Schlußfolgerungen gezogen.

Kapitel 1

Die Theorie des fiskalischen Föderalismus

1.1 Steuerzahlermobilität im Tiebout-Modell

Als Ausgangspunkt der Überlegungen zur Rationalität einer dezentralen Finanzpolitik kann der Ansatz von Tiebout (1956) dienen, der zeigt, daß bei Gültigkeit einiger Annahmen die räumliche Mobilität von Individuen als Mechanismus verstanden werden kann, der eine effiziente Bereitstellung öffentlicher Güter durch lokale Gebietskörperschaften ermöglicht. Diese Annahmen sind:¹

- (1) Völlige und kostenlose Mobilität der vollständig über die zur Auswahl stehenden Einnahmen- und Ausgabenstrukturen informierten Individuen;
- (2) ein Angebot von im Grenzfall unendlich vielen Gebietskörperschaften;
- (3) die Abwesenheit von grenzüberschreitenden Nutzen- oder Kosten-spillovers im Konsum öffentlicher Güter;
- (4) die Abwesenheit globaler Skalenerträge im Konsum öffentlicher Güter;
- (5) die lokalen Gebietskörperschaften streben stets danach, die kostenminimale Anzahl von Bürgern zu beherbergen;
- (6) die Bürger der betrachteten Gebietskörperschaften beziehen lediglich Dividendeneinkommen;
- (7) die Besteuerung erfolgt lediglich über nicht anreizverzerrende Kopfsteuern.

¹ Vgl. TIEBOUT (1956), S. 419f. BEWLEY (1981) leitet formal ein effizientes Tiebout-Gleichgewicht für den speziellen Fall her, in dem Freihandel herrscht, reine öffentliche Güter angeboten werden und zumindest so viele unterschiedliche Gebietskörperschaften existieren, wie es verschiedene Arten von Individuen gibt. Für die Herleitung von Bedingungen, unter denen ein Gleichgewicht unter Einbeziehung von Abstimmungen über öffentliche Güter existiert, vgl. EPPLE ET AL. (1984).

Sind diese Bedingungen erfüllt, so werden die Individuen sich jeweils in der Gebietskörperschaft niederlassen, deren Angebot öffentlicher Güter ihren Präferenzen entspricht. Haben die Akteure im grundlegenden Modell von Samuelson noch keinerlei Anreiz, gegenüber ihrer Regierung, die als monopolistischer Anbieter öffentlicher Güter auftritt, ihre wahren Präferenzen offenzulegen², so wird dieses Problem bei Tiebout durch Migration zwischen lokalen Gebietskörperschaften gelöst.³ Beachtenswert ist an diesem Mechanismus, daß er lediglich auf einem Anpassungsverhalten auf Seiten der Individuen beruht, während das Angebot öffentlicher Güter jeder einzelnen Gebietskörperschaft als exogen angenommen wird.⁴ Am Ende dieses Anpassungsprozesses steht ein Gleichgewichtszustand, in dem in jeder einzelnen Gebietskörperschaft hinsichtlich ihrer Präferenzen für öffentliche Güter und ihres Einkommens homogene Individuen leben.⁵ Das Angebot öffentlicher Güter wird effizient im Durchschnittskostenminimum produziert, die zu seiner Finanzierung geleisteten Steuern sind Äquivalenzsteuern.⁶

Das Ergebnis eines paretoeffizienten Angebotes öffentlicher Güter wird jedoch dann nicht erreicht, wenn einige der – sehr restriktiven – Annahmen des Modells gelockert werden. Die Annahme 4 gewährleistet, daß Rivalität im Konsum öffentlicher Güter herrscht und daß somit eine kostenminimale Menge jedes öffentlichen Gutes existiert. Dies trifft jedoch auf reine öffentliche Güter gerade nicht zu; äußere Sicherheit ist ein Beispiel für ein solches kaum übernutzbares Gut. Für solche Güter existiert mangels eines Kostenminimums aber keine optimale Größe der Gebietskörperschaft. Dennoch kann eine effiziente Bereitstellung dieser Güter durch dezentrale Finanzwirtschaften möglich sein, wenn diese zu einer Form von freiwilliger Kooperation bei der Bereitstellung finden.⁷ Ein Beispiel für eine solche Kooperation ist die Finanzierung von Hochschulen in der Schweiz: Offensichtlich wäre es nicht kosteneffizient, wenn jeder einzelne Kanton eigene Hochschulen bereitstellen würde. Die Hochschulkantone konnten aber mit den Nichthochschulkantonen eine interkantonale Vereinbarung zur Hochschulfinanzierung abschließen, die eine Kostenbeteiligung der Nichthochschulkantone sichert. Ein anderes Beispiel ist die sich abzeichnende Tendenz der Europäischen

2 Vgl. SAMUELSON (1954) und SAMUELSON (1955). Die Individuen haben hier einen Anreiz, sich als Freifahrer zu verhalten und ihre wahre Zahlungsbereitschaft für öffentliche Güter zu verschleiern.

3 Das Argument, daß im dezentralen Rahmen eine präferenznahe Bereitstellung öffentlicher Güter möglich wird, vertritt auch STIGLER (1957).

4 Vgl. TIEBOUT (1956), S. 420.

5 Vgl. RUBINFELD (1987), S. 582.

6 Vgl. KENYON (1997A), S. 20.

7 Vgl. BLANKART (1996), S. 88 und INMAN/RUBINFELD (1997), S. 82.

Union, in der Außen- und Sicherheitpolitik zu kooperieren, was sicherlich kosteneffizienter wäre als eine rein dezentrale Handhabung dieses Politikfeldes. Zwar benötigen solche freiwilligen Kooperationsformen dezentraler Gebietskörperschaften in der Praxis oft längere Zeit, um konkrete Gestalt anzunehmen, aber im Vergleich zur vollständigen Zentralisierung bietet die Kooperation den Vorteil, daß sie gegebenenfalls leichter wieder rückgängig gemacht oder neu verhandelt werden kann, wenn sich z.B. die Präferenzen eines Kooperationspartners ändern.

In der Verteidigungs- und Hochschulpolitik kann, zumindest theoretisch, zwischen Gebietskörperschaften das Ausschlußprinzip durchgesetzt werden. Die Region A kann sich weigern, B im Verteidigungsfall zu Hilfe zu kommen, oder Studenten von dort zu ihren Hochschulen zuzulassen, solange B sich weigert, einen Kostenbeitrag zu leisten. Problematischer wird es, wenn Annahme 3 verletzt wird und mit dem Angebot öffentlicher Güter in einer Gebietskörperschaft positive räumliche Externalitäten für andere Gebietskörperschaften verbunden sind. Der Samuelson-Bedingung folgend ist ein paretooptimaler Zustand mit öffentlichen Gütern dadurch gekennzeichnet, daß die Summe der individuellen Grenzzraten der Substitution zwischen privatem und öffentlichem Gut der Grenzrate der Transformation entsprechen muß.⁸ Liegen positive räumliche Externalitäten vor, so haben jedoch die Bürger jeder einzelnen Gebietskörperschaft die Möglichkeit, von dem in der anderen Region bereitgestellten öffentlichen Gut zu profitieren. Handelt es sich um ein reines öffentliches Gut, welches in beiden Regionen konsumiert werden kann, dann verhalten sich die Akteure in beiden Regionen als Freifahrer und produzieren jeweils unter Einbeziehung der von der anderen Gebietskörperschaft bereitgestellten Menge selbst nur eine so große Menge des öffentlichen Gutes, daß die Samuelson-Bedingung nur für jede einzelne, isoliert betrachtete Gebietskörperschaft erfüllt ist.⁹ Würde hingegen ein einzelner dezentraler Wohlfahrtsmaximierer die optimale Menge öffentlicher Güter bestimmen, indem er beide Regionen wie eine einzige große Region behandelt, dann würde er G solange ausweiten, bis die Samuelson-Bedingung für die gesamte Modellökonomie erfüllt ist.

Für den Fall von zwei Regionen mit N bzw. M Einwohnern, in denen ein privates Gut P und ein öffentliches Gut G zu den Grenzkosten f_P und f_G

8 Vgl. SAMUELSON (1954).

9 Vgl. PAULY (1970), S. 574ff.

bereitgestellt werden und die marginalen Nutzen u_P und u_G stiften, gilt dann

$$(1) \quad \sum_{n=1}^N \frac{u_G^n}{u_P^n} = \sum_{m=1}^M \frac{u_G^m}{u_P^m} = \frac{f_G}{f_P} \quad \text{anstelle von}$$

$$(2) \quad \sum_{n=1}^N \frac{u_G^n}{u_P^n} + \sum_{m=1}^M \frac{u_G^m}{u_P^m} = \frac{f_G}{f_P}.$$

Den normalen Fall vorausgesetzt, daß mit einer steigenden Menge von G die Grenzraten der Substitution sinken und die Grenzrate der Transformation steigt, resultiert ein Unterangebot öffentlicher Güter. Ein die gesamte Volkswirtschaft überblickender Wohlfahrtsmaximierer würde die Menge von G ausweiten, bis (2) erfüllt ist. Auf dieses Problem der räumlichen Externalitäten wird in Abschnitt 1.2 noch näher einzugehen sein.

Eine weitere problematische Bedingung bei Tiebout ist Annahme 6, die sicherstellt, daß die Allokation von Ressourcen im privaten Sektor völlig unabhängig ist von dem Ort, an dem das Individuum sich niederläßt.¹⁰ Die Intuition hinter dieser analytischen Trennung zwischen dem Wohnort und dem Ort der privaten Produktion ist die Vorstellung einer städtischen Metropole mit einer großen Anzahl Vorortgemeinden. Während im Zentrum durch Faktoreinsatz Einkommen im privaten Sektor erwirtschaftet werden, wird der Wohnsitz und mit ihm das Angebot lokaler öffentlicher Güter in einem der Vororte gewählt.¹¹ Wird diese Annahme fallengelassen und wird unterstellt, daß mit dem Wohnortwechsel auch eine räumliche Reallokation eines mobilen Produktionsfaktors verbunden ist, dann besteht die Gefahr, daß fiskalische Externalitäten entstehen, welche die effiziente räumliche Allokation von Ressourcen beeinträchtigen. Die Wanderungsentscheidung des Akteurs impliziert dann soziale Kosten oder einen sozialen Nutzen für die übrigen Individuen, die aber im privaten Kosten-Nutzen-Kalkül keine Berücksichtigung finden.¹² Dieses Problem der fiskalischen Externalitäten und ihrer Bedeutung für die Effizienzeigenschaften dezentraler Finanzpolitik wird in Kapitel 2 ausführlich besprochen.

Wird Annahme 7 fallengelassen und werden stattdessen Steuern erhoben, die an der Leistungsfähigkeit der Zensiten orientiert sind, dann muß im Tiebout-Modell kein stabiles Gleichgewicht mehr existieren.¹³ Gebietskörperschaften mit einem großzügigen Angebot öffentlicher Güter erleben dann einen Zuzug von weniger zahlungsfähigen Individuen, die von den höheren

10 Vgl. BUCHANAN/GOETZ (1972), S. 28.

11 Vgl. MIESZKOWSKI/ZODROW (1989), S. 1131.

12 Vgl. für eine Übersicht solcher fiskalischer Externalitäten GORDON (1983).

13 Vgl. OATES (1977), S. 8.

Steuerzahlungen der bereits ansässigen Individuen profitieren. Es kommt zu einer Umverteilung von Einkommen innerhalb der lokalen Gebietskörperschaften, die mit den Bedingungen für ein Migrationsgleichgewicht bei kostenloser Wanderung nicht ohne zusätzliche Annahmen vereinbar ist. Damit werden zwei wichtige Themenbereiche angesprochen: Erstens die Auswirkungen verzerrender Steuern, soweit sie von dezentralen Finanzwirtschaften erhoben werden¹⁴ sowie die Frage, ob und inwiefern Distributionspolitik in einem dezentralen Rahmen möglich ist. Dieses Problem wird in Kapitel 3 behandelt.

Das Modell von Tiebout zeichnet sich außerdem durch die völlige Abwesenheit politischer Entscheidungsprozesse aus. Es stellt sich die Frage, ob die Mobilität von Steuerzahlern auch dann noch zu effizienten Resultaten führt, wenn Medianwähler über das Angebot öffentlicher Güter und über die Steuern bestimmen. Eine andere Möglichkeit ist, daß die „exit“-Option der Steuerzahler eigennützige Bürokraten und Repräsentanten erst dazu zwingt, eine Finanzpolitik im Sinne der Bürger zu betreiben. Es stellt sich also auch die Frage nach der politischen Ökonomie dezentraler Finanzpolitik. Diese wird in Kapitel 4 behandelt.

Folgt man Tiebout, so führt Mobilität von Individuen zwischen einer großen Anzahl dezentraler öffentlicher Finanzwirtschaften also zu einer effizienten Bereitstellung öffentlicher Güter, ohne die räumliche Allokation von Ressourcen zu beeinträchtigen. Dies gilt jedoch nur unter derart restriktiven Annahmen, daß der empirische Gehalt dieses Ergebnisses bezweifelt werden muß. Die entscheidende Frage ist allerdings, wie robust die Aussagen des Tiebout-Modells sind, wenn seine Annahmen gelockert werden. Genau dies ist das Thema der folgenden Kapitel in Teil 1 dieser Arbeit. Es steht damit die Fragestellung im Mittelpunkt dieses ersten Teils, wo eine dezentrale Organisation der Finanzpolitik mit gängigen Effizienzkriterien vereinbar ist und wo im Gegensatz dazu eine Zentralisierung von Kompetenzen anzuraten ist, um beispielsweise Paretoeffizienz zu erreichen. Zuvor wird aber noch im folgenden Abschnitt der Schritt von der horizontalen Differenzierung der Staatstätigkeit zur vertikal gegliederten, föderalen Finanzverfassung rekonstruiert. Dabei werden die schon erwähnten räumlichen Spillovereffekte öffentlicher Güter eine zentrale Rolle spielen. In diesem Rahmen wird auch die Frage der optimalen Zuordnung von Besteuerungskompetenzen in föderalistisch organisierten Gemeinwesen aufgeworfen.

14 Siehe dazu ausführlich Kapitel 2.

1.2 Vertikale Differenzierung von Staatsaufgaben

1.2.1 Grundsätzliche Überlegungen

Das oben besprochene Tiebout-Modell geht von einer horizontalen Differenzierung des Angebots öffentlicher Güter aus: Anstelle einer einzigen Gebietskörperschaft koexistieren eine Vielzahl von öffentlichen Finanzwirtschaften und stellen unabhängig voneinander die öffentlichen Güter bereit, die den Präferenzen ihrer Bürger entsprechen. Nun werden in der finanzpolitischen Praxis Ausgaben- und Einnahmenkompetenzen aber verschiedenen Ebenen staatlicher Gewalt zugeordnet: den Gemeinden, Ländern oder Kantonen, Nationalstaaten und auch supranationalen Instanzen. Die folgende Diskussion gibt einen kurzen Überblick über ökonomische Überlegungen zur Rationalität einer vertikalen Aufteilung von Kompetenzen und zu der Frage, wie diese Aufteilung effizient erfolgen kann.

Olson (1969) unterscheidet drei mögliche räumliche Nutzensausdehnungen öffentlicher Güter relativ zur Größe der sie bereitstellenden Gebietskörperschaft und untersucht ihre allokativen Effizienzeigenschaften. Im ersten Fall der Nutzenspillovers in andere Gebietskörperschaften resultieren die im vorherigen Abschnitt bereits besprochenen Ineffizienzen durch Freifahrerverhalten. Im zweiten, von Olson als „Internalität“ bezeichneten Fall profitiert nur ein Teil der Gebietskörperschaft von der Bereitstellung eines öffentlichen Gutes. Dies wäre etwa dann der Fall, wenn auf nationalstaatlicher Ebene über lokale Infrastruktureinrichtungen entschieden wird. Es scheint offensichtlich, daß eine solche Politik keine Pareto-Verbesserung im Vergleich zur dezentralen Lösung bewirken kann, denn die Anzahl der profitierenden Individuen ist nur eine Teilmenge derjenigen, die als Steuerzahler diese Maßnahme finanzieren. Diese Teilmenge wird besser gestellt, während die übrigen Steuerzahler schlechter gestellt werden. Zwar ist es grundsätzlich denkbar, daß Repräsentanten lokaler Interessen in Verhandlungen eintreten und daß durch ein log-rolling lokaler Anliegen doch noch ein soziales Optimum erreicht wird.¹⁵ Die empirische Relevanz dieser Hypothese ist jedoch zweifelhaft, da eine Vielzahl von sehr problematischen Annahmen notwendig sind, um durch log-rolling zu einem paretooptimalen Gleichgewicht zu

¹⁵ Vgl. zur Hypothese von positiven Effizienzeigenschaften von log-rolling COLEMAN (1966).

gelangen.¹⁶ Somit kommt Olson zu dem Fazit, daß es systematische Mechanismen gibt, die allokativer Effizienz entgegenwirken, falls keine institutionelle Äquivalenz in dem Sinne herrscht, daß für jedes bereitgestellte öffentliche Gut Steuerlasten und Nutzen die gleichen Individuen betreffen.¹⁷

Auf den Grundsatz der institutionellen Äquivalenz aufbauend formuliert Oates (1972) sein Dezentralisierungstheorem nach dem gilt, daß ein reines öffentliches Gut von jeder lokalen Gebietskörperschaft, welche die Äquivalenzbedingung erfüllt, effizienter (oder zumindest genauso effizient) bereitgestellt werden kann, als von jeder Gebietskörperschaft mit einer größeren Ausdehnung, sofern die dezentrale Bereitstellung zu gleichen Kosten möglich ist, wie die zentrale Bereitstellung.¹⁸ Wird das Dezentralisierungstheorem bei der vertikalen Zuordnung von Kompetenzen berücksichtigt, so wird in dem Grenzfall, in dem jedes Gut einer unterschiedlichen Menge von Individuen Nutzen spendet, auch jedes öffentliche Gut einer anderen Entscheidungsebene auf der vertikalen Achse zugeordnet.¹⁹ Je weiter man sich auf dieser vertikalen Ebene weg von der Zentralregierung bewegt, desto größer werden die Spielräume für eine horizontale Differenzierung des Angebots öffentlicher Güter im Sinne des Tiebout-Modells. So wird Landesverteidigung als kaum übernutzbares öffentliches Gut üblicherweise auf der zentralstaatlichen Ebene einheitlich für alle Individuen bereitgestellt, während beispielsweise das Angebot an öffentlichen Parks als übernutzbares öffentliches Gut von lokalen Gebietskörperschaften in der Art und Menge bereitgestellt werden kann, die den Präferenzen der Individuen vor Ort entspricht. Die Zuordnung von Kompetenzen zur Erhebung von Steuern folgt dem durch die Ausgabenkompetenzen entstandenen Finanzierungsbedarf und stellt keinen eigenständigen Problembereich dar.²⁰

16 So können z.B. Akteure einen Anreiz haben, ihre wahren Präferenzen zu verschleiern um ihre Verhandlungsposition zu stärken, vgl. MUELLER (1967). Dann käme es nicht zu der von Coleman erhofften Offenlegung der Präferenzintensitäten.

17 Vgl. auch OLSON (1986). Der gleiche Sachverhalt wird von OATES (1972) „perfect correspondence“ und von BRETON (1965) „perfect mapping“ genannt. Von „institutioneller Kongruenz“ ist in Anlehnung an WICKSELL (1896) dann die Rede, wenn Steuerzahler, Nutznießer und Entscheidungsträger übereinstimmen, vgl. BLANKART (1998), S. 25.

18 Vgl. OATES (1972), S. 35.

19 Eine positive Theorie der Herausbildung solcher Jurisdiktionen mit dem Ziel der Bereitstellung eines öffentlichen Gutes mit begrenzbarem Nutzerkreis bietet die Clubtheorie, vgl. BUCHANAN (1965).

20 Vgl. SPAHN (1993), S. 69.

Diese Darstellung beschreibt die unproblematischste aller fiskalföderalistischen Welten. Sie ist frei von Externalitäten und politische Entscheidungsprozesse bleiben ausgeklammert. Zusätzliche Jurisdiktionen zur Bereitstellung öffentlicher Güter können auf der vertikalen Achse jederzeit und kostenlos den individuellen Präferenzen folgend gegründet werden. Einige dieser Annahmen werden in den folgenden Unterabschnitten gelockert mit dem Ziel, die Gültigkeit des Dezentralisierungstheorems unter empirisch relevanten Bedingungen zu überprüfen.

1.2.2 Skalenerträge und räumliche Externalitäten

Oates selbst hält die Möglichkeit, bei der Bereitstellung eines öffentlichen Gutes auf der zentralen Ebene Skalenerträge zu erzielen, für ein hinreichendes Argument, um auf seine dezentrale Bereitstellung zu verzichten.²¹ Dies gilt tatsächlich jedoch nur, wenn einige zusätzliche Bedingungen erfüllt sind. Alle Gebietskörperschaften erfüllen annahmegemäß die Anforderung der fiskalischen Äquivalenz. Daraus folgt aber, daß die Zentralisierung der Bereitstellung eines öffentlichen Gutes zur Ausschöpfung von Skalenerträgen allenfalls dann sinnvoll wäre, wenn mehrere Gebietskörperschaften auf der gleichen vertikalen Ebene gleichzeitig dieses öffentliche Gut bereitstellen. Präferieren die Bürger in den Jurisdiktionen *A* und *B* die gleiche Menge des öffentlichen Gutes *G* und lassen sich Skalenerträge realisieren, dann kann die Übertragung der entsprechenden Kompetenz auf eine Gebietskörperschaft *C*, die *A* und *B* umfaßt, sinnvoll sein. Besteht in *B* hingegen keine Nachfrage nach *G*, dann sind Skalenerträge auch kein Argument für eine Zentralisierung, da diese notwendigerweise den Grundsatz institutioneller Äquivalenz verletzen würde.²²

Als eine grundsätzlich elegantere Lösung im Vergleich zur Zentralisierung von Bereitstellungskompetenzen kann man das Kontrahieren für öffentliche Leistungen anführen. Den einzelnen Gebietskörperschaften steht es frei, vertraglich mit anderen Jurisdiktionen von Fall zu Fall bei der Bereitstellung öffentlicher Güter zu kooperieren und auf diese Weise Skalenerträge zu nutzen.²³ Eine solche Regelung zeichnet sich durch eine höhere Flexibilität im Gegensatz zu einer in der Realität kurzfristig unumkehrbaren Zentralisierung von Kompetenzen aus. Im Fall des Kontrahierens werden die Entscheidungen weiterhin auf lokaler Ebene getroffen und differenzierte regionale Präferenzen können in der vertraglichen Ausgestaltung der Kooperation berücksichtigt werden.

21 Vgl. OATES (1972), S. 37.

22 Vgl. z.B. OLSON (1969), S. 485.

23 Vgl. BLANKART (1998), S. 529ff.

Wie bereits im Rahmen der Besprechung des Tiebout-Modells gezeigt wurde, können jedoch mit der Existenz von grenzüberschreitenden, positiven Nutzenspillovers Anreize zum Freifahrerverhalten verbunden sein, woraus ein Unterangebot öffentlicher Güter resultieren wird. In einer idealen fiskalföderalistischen Verfassung nach Oates wird diesem Problem begegnet, indem neben der horizontalen auch eine vertikale Differenzierung von Gebietskörperschaften durchgeführt wird, und zwar genau solange, bis für jedes bereitgestellte öffentliche Gut eine Gebietskörperschaft existiert, deren räumliche Ausdehnung derart ist, daß die Anforderung der fiskalischen Äquivalenz erfüllt ist. Ist dies der Fall, so erfolgt eine vollständige Internalisierung aller mit dem Konsum eines öffentlichen Gutes verbundenen Kosten und Nutzen allein durch die räumliche Ausdehnung der Gebietskörperschaften. Diese Möglichkeit der Vermeidung von Spillovers wird aber dann nicht zur Verfügung stehen, wenn die Gründung neuer Gebietskörperschaften mit hohen Kosten verbunden ist.²⁴ Wird die Anzahl von vertikal differenzierten Gebietskörperschaften nicht mehr endogen im Modell ermittelt, sondern findet man eine Anzahl von Jurisdiktionen vor, denen die Ausgabenkompetenzen zugeordnet werden müssen, so wird fiskalische Äquivalenz in den seltensten Fällen vollständig erreicht werden. In diesem Fall würden sich als alternative Ansätze zur Lösung des Externalitätenproblems Coase-Verhandlungen oder zentral koordinierte finanzielle Transfers als Kompensation für positive und negative Externalitäten anbieten.²⁵

Folgt man dem Coase-Theorem, so wäre das Problem grundsätzlich dezentral durch die einzelnen Gebietskörperschaften zu lösen.²⁶ Voraussetzung dafür sind eindeutig spezifizierte Eigentumsrechte und die Abwesenheit jeglicher Kosten der Nutzung des Marktes für Externalitäten. Ist dies der Fall, so würde über Verhandlungen zwischen den von Externalitäten betroffenen Gebietskörperschaften immer ein identisches, pareto-effizientes Ergebnis erreicht, unabhängig von der ursprünglichen Spezifikation der Eigentumsrechte. Coase berücksichtigt in diesem Szenario allerdings nicht die Möglichkeit der Verhandlungsparteien zu strategischem Verhalten. So ist es etwa denkbar, daß Gebietskörperschaft *A* knappe Ressourcen investiert, um ihrem Nachbarn *B* glaubhaft mit einer negativen Externalität drohen zu können und sich

24 Vgl. auch MEIER (1997), S. 163.

25 Es handelt sich hier um zwei sich gegenseitig ausschließende Möglichkeiten. Ist eine Coase-Lösung möglich, so würden Transfers das Erreichen eines effizienten Zustandes verhindern, vgl. BUCHANAN/STUBBLEBINE (1962) und TURVEY (1963).

26 Vgl. COASE (1960).

eine gute Ausgangsposition für Verhandlungen um Kompensationszahlungen zu verschaffen.²⁷ Die Möglichkeit, über die Rechte zur Produktion von Externalitäten zu verhandeln, würde dann Anreize zu einer unproduktiven Ressourcenverschwendung für Drohgebärden beinhalten. Sobald mehr als eine Gebietskörperschaft von der Einstellung der Produktion einer negativen Externalität profitiert, erhält der erreichbare Wohlfahrtsgewinn die Eigenschaften eines reinen öffentlichen Gutes. Jede einzelne Gebietskörperschaft hat dann einen Anreiz, sich als Freifahrer zu verhalten und ihre Zahlungsbereitschaft nicht offenzulegen. Diese Argumentation behält auch für positive Externalitäten Gültigkeit. Profitiert eine Gebietskörperschaft von einem Nutzenspillover und tritt sie in Verhandlungen darüber ein, wie der Produzent dieses Spillovers zu kompensieren und damit der externe Nutzen zu internalisieren ist, so hat ihr Verhandlungsführer keinen Anreiz, die wahre Zahlungsbereitschaft seiner Bürger offenzulegen.²⁸

Es ist also zweifelhaft, ob eine dezentrale Lösung des Spillover-Problems praktikabel ist.²⁹ Musgrave (1969) sieht daher eine Aufgabe von höheren Entscheidungsebenen im föderalen System darin, die Koordination von intergouvernementalen Transferzahlungen zu übernehmen mit dem Ziel, externe Kosten und Nutzen zu internalisieren und somit eine effiziente Produktion öffentlicher Güter auf lokaler Ebene zu gewährleisten. Es käme dann zu einem horizontalen Finanzausgleich, an dem die übergeordnete Gebietskörperschaft lediglich mit ihren Koordinierungsaktivitäten beteiligt ist.³⁰ Das Ziel besteht lediglich in der Herstellung von Allokationseffizienz, indem durch Transferzahlungen lokale Kosten (Nutzen) und soziale Kosten (Nutzen) angeglichen werden.³¹ Darüber hinausgehende Transferströme zwischen den

27 Vgl. MUMEY (1971), S. 720.

28 Anders kann es aussehen, wenn die Spillovers generierende Gebietskörperschaft zusätzlich politische Mitspracherechte im Gegenzug für Kompensationszahlungen der von Spillovers profitierenden Gebietskörperschaften anbieten kann, vgl. FELD (1999), S. 54. Allerdings ist es fraglich, ob in dem dort angeführten Beispiel tatsächlich Kompensationszahlungen für Spillovers gezahlt wurden, oder ob schlicht politischer Einfluß erkaufte wurde.

29 Trotz aller oben formulierten Einwände vermuten allerdings einige Autoren, daß dies möglich ist. Bei vollständiger Mobilität impliziert nämlich ein Migrationsgleichgewicht einen interregionalen Nutzensausgleich und dies wiederum führt zu identischen Zielfunktionen wohlfahrtsmaximierender, lokaler Sozialplaner. Damit könnte, wie z.B. WELLISCH (1993) zeigt, ein Anreiz zur selbständigen Internalisierung räumlicher Spillovers gegeben sein. Besteht jedoch nur unvollständige Mobilität, so kann nicht mehr mit einer vollständigen Internalisierung externer Effekte gerechnet werden, vgl. WELLISCH (1994).

30 Unter Umständen muß jedoch auch ein vertikaler Finanzausgleich erfolgen, etwa dann, wenn eine von einem Nutzenspillover profitierende Gebietskörperschaft aufgrund ihrer Budgetrestriktion keine Zahlung leisten kann, vgl. SPAHN (1993), S. 79.

31 Vgl. PIGOU (1924), Part II, Chapter IX.

einzelnen Gebietskörperschaften sind mit dem Argument einer effizienten Allokation von Ressourcen nur selten zu rechtfertigen.

Kommt es dennoch zu einer weiteren Ausdehnung des horizontalen und auch des vertikalen Finanzausgleichs, so werden in aller Regel weniger Effizienz- als Verteilungs- und Gerechtigkeitsziele das auslösende Motiv sein. Ein Beispiel ist das im deutschen Grundgesetz verankerte Leitbild einer Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, welches eine interregionale Umverteilung aufgrund von außerökonomischen Überlegungen legitimiert. Alternativ dazu schlägt Buchanan ein Kriterium von fiskalischer Gerechtigkeit vor, das vorsieht, daß alle Individuen gleicher Leistungsfähigkeit unabhängig von ihrem Wohnort mit einem gleich hohen fiskalischen Residuum, definiert als Differenz zwischen Steuern und erhaltenen öffentlichen Leistungen, belastet werden.³² Musgrave schließlich schlägt vor, progressive Besteuerung, die er auf der lokalen Ebene nicht mit einem Migrationsgleichgewicht für vereinbar hält, auf der bundesstaatlichen Ebene durchzuführen, das Steueraufkommen aber über einen vertikalen Finanzausgleich auf die lokalen Gebietskörperschaften zu verteilen und diesen die Ausgabenkompetenz zu überlassen.³³ Es wird also deutlich, daß das für die Effizienz dezentraler Finanzpolitik verantwortliche Prinzip der institutionellen Kongruenz umso mehr ausgehöhlt wird, je mehr die Finanzausgleichsmechanismen nach solchen Distributionszielen gestaltet werden. Von Musgrave wird außerdem, im offenen Widerspruch zum Grundsatz der fiskalischen Kongruenz, die systematische Trennung von Besteuerungs- und Ausgabenkompetenzen in die Diskussion eingeführt.³⁴ Auf dieses Problem wird im folgenden Abschnitt einzugehen sein.

1.2.3 Die Zuordnung von Besteuerungskompetenzen

Die Steuerpolitik ist in einer idealen fiskalföderalistischen Verfassung kein eigenständiges Problem: Die einzelnen Gebietskörperschaften haben das Recht, eigene Steuern zu erheben und sie tun dies in Form von verzerrungsfreien Kopfsteuern. Diese haben nicht nur den Vorteil, daß sie keine Anreize zur Steuervermeidung auf Güter- und Faktormärkten schaffen. Darüber hinaus gehen von ihnen auch keinerlei Anreize zur räumlichen Reallokation von Ressourcen aus, solange es sich um Äquivalenzsteuern handelt. In einem so finanzierten, föderalistisch verfaßten Gemeinwesen, welches auf der Ausgabenseite in jeder Gebietskörperschaft der Anforderung der

32 Vgl. BUCHANAN (1950), S. 592ff.

33 Vgl. MUSGRAVE (1997), S. 68.

34 Vgl. außerdem bereits HANSEN/PERLOFF (1944), Chapter 7 und neuerdings RIVLIN (1992) für Vorschläge der Trennung von Einnahmen- und Ausgabenkompetenzen.

fiskalischen Äquivalenz genügt oder Spillovers mit optimalen Pigou-Transfers kompensiert, ist eine effiziente Allokation von Ressourcen gesichert. In diesem allokationstheoretischen Idealzustand spielen Verteilungs- und Gerechtigkeitsziele, die das steuerpolitische Tagesgeschäft bestimmen, allerdings keine Rolle. Werden sie berücksichtigt, so ergeben sich notwendigerweise Abweichungen vom gedanklichen Ausgangspunkt vollständiger Effizienz.

Weitere Schwierigkeiten bestehen etwa in der Möglichkeit lokaler Regierungen, die Lasten der von ihnen erhobenen Steuern zu einem Teil in andere Gebietskörperschaften zu exportieren.³⁵ Aus Sicht der Individuen in der Steuern exportierenden Jurisdiktion sinken die relativen Preise öffentlicher Güter und es besteht ein Anreiz zu deren Überangebot. Ein weiteres Problem besteht in den fiskalisch induzierten Wanderungen mobiler Faktoren, welche zu einer ineffizienten Produktionsstruktur im privaten Sektor führen können. Der Kern dieser beiden hier beispielhaft erwähnten Probleme ist das Auftreten fiskalischer Externalitäten: Eine nicht koordinierte, dezentrale Finanzpolitik schafft Anreize für eine ineffiziente Allokation von Ressourcen, z.B. indem sie Faktorwanderungen fiskalisch lohnend erscheinen lässt, weil die sozialen Kosten der Migrationsentscheidung systematisch vernachlässigt werden. Einige Autoren sehen hier auch die Gefahr eines „race to the bottom“ heraufziehen, wenn subzentrale Gebietskörperschaften um mobile Bemessungsgrundlagen mit einem Steuersenkungswettlauf reagieren.³⁶ Im Detail wird auf dieses Problem in Kapitel 2 näher einzugehen sein, hier dient es lediglich als Ausgangspunkt der Diskussion der Vorschläge von Musgrave.

Aus dem Auftreten fiskalischer Externalitäten können einige pragmatische Leitlinien für eine Verteilung von steuerlichen Zugriffsrechten auf die verschiedenen vertikalen Ebenen einer Föderation abgeleitet werden.³⁷

- (1) Je höher die Mobilität des besteuerten Faktors, desto zentralisierter sollte das entsprechende steuerliche Zugriffsrecht angesiedelt werden;
- (2) Steuern, die mit dem Ziel der Einkommensumverteilung erhoben werden (also insbesondere progressive Steuern) sollten von den Zentralregierungen erhoben werden;

35 MCLURE (1967) zeigt in einer empirischen Studie für amerikanische Bundesstaaten, daß diese teilweise mehr als $\frac{1}{3}$ ihrer Steuerlasten exportierten.

36 Vgl. bereits BREAK (1967) sowie kritisch hierzu OATES (1999).

37 Vgl. z.B. MUSGRAVE (1983) und KENYON (1997B).

- (3) Steuern, die zur konjunkturpolitischen Stabilisierung dienen, sollten zentral erhoben werden³⁸ ebenso wie Steuern, deren Aufkommen starken Schwankungen unterworfen ist;
- (4) Nach dem Wohnsitzprinzip erhobene persönliche Einkommensteuern und indirekte Steuern mit räumlichem Bezug zu lokalen Leistungen (z.B. Automobilsteuern, die zur Finanzierung lokaler Verkehrsinfrastruktur verwendet werden), können lokal erhoben werden. Eine allgemeine Mehrwertsteuer oder Steuern auf Unternehmensgewinne, deren Bezug zu lokalen öffentlichen Gütern unklar ist, sollen hingegen zentralisiert erhoben werden;
- (5) Gebühren und Abgaben, die unmittelbar als Preise für die Nutzung öffentlicher Güter erhoben werden können, können auf jeder föderalen Ebene erhoben werden.

Ordnet man nach diesen Leitlinien verschiedene Steuerarten verschiedenen Ebenen eines föderalistischen Gemeinwesens zu, so ergibt sich ein Bild wie in Tabelle 1 dargestellt. Es wird deutlich, daß diese Leitlinien zur Verteilung von Zugriffsrechten auf Bemessungsgrundlagen der zentralstaatlichen Ebene die bei weitem umfassendsten Einnahmequellen zubilligen. Der Steuerhoheit des Zentralstaates unterliegen mit der progressiven, persönlichen Einkommensteuer, der allgemeinen Mehrwertsteuer und der Steuer auf Unternehmensgewinne diejenigen Steuerarten, bei deren Erhebung in entwickelten Volkswirtschaften meist das höchste Steueraufkommen erzielt wird. Dieser Vorschlag zur Verteilung von Einnahmequellen, dessen Motiv vor allem die Reduzierung fiskalischer Externalitäten ist, zielt genau in die entgegengesetzte Richtung der Verteilung von Ausgabenkompetenzen, die eine präferenznahe Bereitstellung öffentlicher Güter erlauben und die Voraussetzung für effiziente Entscheidungen über das Ausmaß staatlicher Leistungen schaffen soll. Während auf der Ausgabenseite die Verlagerung eines bedeutenden Teils der staatlichen Aufgaben auf untere Entscheidungsebenen angestrebt wird, soll auf der Einnahmenseite zur Verhinderung fiskalischer Externalitäten eine weitgehende Zentralisierung der Steuerpolitik durchgeführt werden.

Werden beide Empfehlungen befolgt, so wird ein umfassender vertikaler Finanzausgleich notwendig sein, um die Gebietskörperschaften auf den unteren Ebenen mit den Budgetspielräumen auszustatten, die sie benötigen, um die ihnen nach dem Dezentralisierungstheorem zugewiesenen Aufgaben

³⁸ Dies folgt aus der von Musgrave traditionell befürworteten Zentralisierung konjunkturpolitischer Kompetenzen, vgl. MUSGRAVE (1959), S. 132ff. Diese Auffassung wird jedoch in jüngerer Zeit zunehmend in Frage gestellt und es zeichnen sich Spielräume ab für eine dezentrale Beeinflussung makroökonomischer Variablen, vgl. den Survey von FOX/MURRAY (1997).

bewältigen zu können. Wird dieser Finanzausgleich in Form von Pauschaltransfers durchgeführt, so wäre zu erwarten, daß diese bei den empfangenden Gebietskörperschaften lediglich einen Einkommenseffekt bewirken. Die betroffenen Individuen werden das ihnen zusätzlich zur Verfügung stehende Einkommen genauso verwenden, wie jedes andere Einkommen: Entspricht es beispielsweise ihren Präferenzen, 10% ihres Einkommens auf öffentliche Leistungen zu verwenden, dann sollte ein vertikaler Pauschaltransfer von 100 SFr eine Ausweitung der lokalen Staatstätigkeit um 10 SFr nach sich ziehen.³⁹ In diesem Fall wären solche Transfers unter dem Gesichtspunkt der Allokationseffizienz unbedenklich.

Tabelle 1: *Zuordnung von Besteuerungskompetenzen.* Quelle: eigene Darstellung unter Einbeziehung von KENYON (1997B), S. 72.

<i>Bundesebene</i>	Allgemeine individuelle Einkommensteuern, Steuern auf Unternehmensgewinne, allgemeine Mehrwertsteuer, einzelne Verbrauchsteuern, Ressourcensteuern, Zölle, Vermögensteuern, Gebühren für zentralstaatliche Leistungen.
<i>Landes- oder Kantonebene</i>	nicht-progressive Einkommensteuern, einzelne Verbrauchsteuern, Ressourcensteuern, Gebühren für kantonale Leistungen.
<i>Lokale Ebene</i>	Grundsteuern, Gebühren für lokale Leistungen.

Die empirische Evidenz zeichnet jedoch ein anderes Bild. Für die Vereinigten Staaten zeigen eine Reihe von Studien, daß jeder als Pauschaltransfer von einer übergeordneten Regierung gezahlte Dollar vor Ort einen Zuwachs der öffentlichen Leistungen zwischen einem Viertel und einem Dollar auslöste, während aufgrund der theoretischen Überlegungen ein Zuwachs um nur 5 bis 10% zu vermuten gewesen wäre.⁴⁰ Eine mögliche Erklärung für diesen sogenannten Flypaper-Effekt ist das eigennützige Verhalten budgetmaximierender Bürokraten, die ihren Informationsvorsprung gegenüber dem Bürger nutzen, um ihre budgetären Handlungsspielräume unter Zuhilfenahme der

³⁹ Vgl. HINES/THALER (1995), S. 218.

⁴⁰ Vgl. z.B. GAMKHAR/OATES (1996), CASE ET AL. (1993), OLMSTED ET AL. (1993), FISHER (1982), BOWMAN (1974), WEICHER (1972).

vertikalen Transfers auszubauen.⁴¹ Vertikale Finanzausgleichsmechanismen besitzen also auch in Form von Pauschaltransfers das Potential, ein Überangebot lokaler öffentlicher Güter herbeizuführen. Dies wird noch mehr der Fall sein, wenn vertikale Finanzausgleichszahlungen darauf angelegt sind, die relativen Preise öffentlicher und privater Güter auf lokaler Ebene zu verändern mit dem Ziel, lokale Entscheidungsträger zu einer Änderung ihres Ausgabenverhaltens zu veranlassen.

Zusätzliche Kosten eines großzügigen vertikalen Finanzausgleiches dürften entstehen, wenn lokale Regierungen in einen Wettbewerb um bundesstaatliche Transferzahlungen eintreten. Das tiefergreifende Problem besteht aber darin, daß die Informationsfunktion von Steuerzahlungen als Preise für öffentliche Güter weitestgehend verlorengeht. Bei der Abwägung von Kosten und Nutzen lokaler öffentlicher Güter werden lokal zu geringe Kosten kalkuliert und es ist eine systematische Tendenz zu einem Überangebot öffentlicher Güter zu erwarten.⁴² Indem die Anforderung der institutionellen Kongruenz verletzt wird, entsteht eine neue Quelle von Ineffizienzen, von der in diesem Fall die Entscheidungsprozesse über das Angebot öffentlicher Güter betroffen sind.

1.3 Schlußfolgerungen

Es sind drei Kernaussagen, die an dieser Stelle nochmals resümiert werden sollen. Zunächst ist dies das Dezentralisierungstheorem von Oates, welches eine starke Argumentationsgrundlage für die dezentrale Bereitstellung öffentlicher Güter bietet. Denn diese ist, solange der Grundsatz der institutionellen Kongruenz erfüllt ist, mit Effizienzgewinnen verbunden. Dies gilt im bisherigen Argumentationsrahmen allein aufgrund der Möglichkeit zur präferenznahen Bereitstellung öffentlicher Güter.⁴³ Von fiskalischem Wettbewerb im engeren Sinne war bisher noch nicht die Rede, auch nicht im Tiebout-Modell, denn dieses geht von einem exogenen

41 Vgl. OATES (1979) und FILIMON ET AL. (1982). Diese Interpretation ist allerdings nicht ganz unumstritten. So argumentiert etwa HAMILTON (1986), daß ein solches Ausgabenverhalten auch mit der Maximierung des Nutzens eines repräsentativen Individuums vereinbar sein könnte, da bei der Finanzierung über vertikale Transfers keine Wohlfahrtsverluste wie bei der Finanzierung über lokale Steuern entstehen, so daß die Opportunitätskosten der öffentlichen Ausgaben in diesem Fall geringer sind.

42 Vgl. OATES (1972), S. 151.

43 Vgl. auch OATES (1998) für einen Versuch, die Effizienzgewinne durch dezentrale Entscheidungen über Staatsausgaben in einem wohlfahrtsökonomischen Rahmen abzuleiten.