

Blankart, Charles Beat

Article — Digitized Version

Braucht Europa mehr zentralstaatliche Koordination? Einige Bemerkungen zu Hans-Werner Sinn

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Blankart, Charles Beat (1996) : Braucht Europa mehr zentralstaatliche Koordination? Einige Bemerkungen zu Hans-Werner Sinn, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 76, Iss. 2, pp. 87-91

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137325>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Charles B. Blankart

Braucht Europa mehr zentralstaatliche Koordination?

Einige Bemerkungen zu Hans-Werner Sinn

In der Maiausgabe 1995 des WIRTSCHAFTSDIENST veröffentlichten wir einen Aufsatz von Professor Hans-Werner Sinn mit dem Thema „Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik“. Dazu eine Replik von Professor Charles B. Blankart und abschließend eine Erwiderung von Professor Sinn.

Wer den Argumenten von Hans-Werner Sinn folgt, kommt zum scheinbar zwangsläufigen Schluß, daß die Finanzverfassungen Europas zentral zu koordinieren seien: „[Es] kann der Wettbewerb zwischen Staaten auch bei Abwesenheit grenzüberschreitender externer Effekte nicht funktionieren, weil Staaten eine Selektion jener Aufgaben erfüllen, bei denen der privatwirtschaftliche Wettbewerb versagt. Da Marktversagen Staatsaufgaben begründet, hat es wenig Sinn, den Markt durch die Hintertür des Systemwettbewerbs wieder einzuführen. Wenn also z.B. der Staat öffentliche Güter produziert, deren privatwirtschaftliche Bereitstellung zu einem ruinösen Wettbewerb führt, ist dann nicht ein ruinöser Wettbewerb zwischen den Staaten zu erwarten? Und wenn der Sozialstaat entstanden ist, weil Probleme der adversen Selektion eine privatwirtschaftliche Versicherungslösung ausschließen, muß man dann nicht befürchten, daß auch der Wettbewerb der Sozialstaaten am Problem der adversen Selektion scheitern wird?“²

Sinn mißtraut dem Systemwettbewerb unter Staaten. So könne im Falle der Europäischen Union nicht darauf gebaut werden, daß sich langfristig die besten Steuersysteme durchsetzen, die den Bürgern der Mitgliedstaaten öffentliche Güter und Umverteilung im gewünschten Umfang und zu den mindestmöglichen Kosten bereitstellen. Vielmehr komme es nach dem Wegfall der Binnengrenzen zu Wanderungen von Arbeit und Kapital und damit zur Erosion der nationalen Besteuerungsbasen. Als Folge des Wettbewerbs unter Mitgliedstaaten könnten diese weder die öffent-

lichen Güter noch die Umverteilung mehr finanzieren. Ein solcher Zusammenbruch des öffentlichen Sektors lasse sich jedoch verhindern, wenn die Systeme der wichtigsten Steuern (nicht jedoch die einzelnen Steuersätze) in der EU koordiniert würden.

Sinns Überlegungen mögen hinsichtlich der Mehrwertsteuer nachvollziehbar sein. Insbesondere im Bereich grenzüberschreitender Käufe von Konsumgütern kann es zu Wettbewerbsverzerrungen kommen. Kunden betreiben Steuerarbitrage zwischen Hoch- und Niedrigsteuerstaaten, wenn sie jenseits der Grenze einkaufen. Allerdings lebt die EU nunmehr schon seit drei Jahren mit diesem „schlechten“ System, ohne daß es bisher zu größeren Klagen über Verzerrungen des Handels gekommen wäre. In Zukunft mag sich dies freilich noch ändern. Die Entwicklung muß also weiter beobachtet werden. Im folgenden soll aber die Frage der Mehrwertsteuer nicht näher betrachtet werden.

Hinsichtlich der Körperschaftsteuer und im umfassenden Sinne hinsichtlich des gesamten Komplexes der Einkommensteuer ist Sinns These von der Notwendigkeit einer europäischen Koordination aber unbegründet. Man mag wie Sinn gegenüber dem Systemwettbewerb kritisch eingestellt sein, man mag auch dessen Zweckmäßigkeit als Mittel zur Bändigung eines übermächtigen staatlichen Leviathan in Frage stellen. Darin möchte ich Sinn nicht widersprechen. Doch daraus kann noch nicht geschlossen werden, ohne Systemkoordination komme es zu ruinöser Konkurrenz unter den EU-Mitgliedstaaten und zu einem Zusammenbruch der Staatstätigkeit.

Prof. Dr. Charles B. Blankart, 53, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Humboldt-Universität zu Berlin und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft.

¹ H.-W. Sinn: Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 75. Jg. (1995), H. 5, S. 240-249.

² Ebenda, S. 241.

Die Zusammenbruchhypothese

Wie aber gelangt Sinn zur Hypothese der ruinösen Konkurrenz? Sein Ausgangspunkt ist im wesentlichen das Modell des amerikanischen Ökonomen Charles Tiebout aus dem Jahr 1957³. Tiebout betrachtet Gebietskörperschaften als Unternehmungen, die ihren Bürgern lokale öffentliche Leistungen gegen Steuern anbieten. Die Bürger werden als völlig mobil angenommen. Sie suchen sich die Gebietskörperschaft mit dem für sie günstigsten Steuerpreis-/Leistungsverhältnis aus. Dadurch geraten die Gebietskörperschaften unter Wettbewerbsdruck. Für Tiebout ist dies aber nicht von Nachteil. Denn die Gebietskörperschaften sehen sich dadurch gezwungen, den Präferenzen der Bürger zu folgen. Es kommt zu einer Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter im gerade richtigen Umfang.

Das optimistische Ergebnis von Tiebout hängt von einer Reihe einschränkender Annahmen ab. Dazu zählen insbesondere: Absenz von grenzüberschreitenden externen Effekten (z. B. Absenz von Umweltschutzmaßnahmen mit grenzüberschreitenden Wirkungen), Erhebung nichtverzerrender Steuern sowie Nichtexistenz von Skalenerträgen in der Nutzung öffentlicher Güter (d.h. Absenz von Kostenvorteilen für die Individuen, wenn eine zunehmende Anzahl ein öffentliches Gut nutzt).

In Abweichung von Tiebout läßt Sinn die letzte Annahme fallen. Er unterstellt (zunächst) zunehmende Skalenerträge in der Nutzung, wie sie im Lehrbuchfall reiner öffentlicher Güter vorliegen (S. 248). Die Annahme der Absenz grenzüberschreitender externer Effekte läßt er durchweg bestehen. Hinsichtlich der übrigen Annahmen des Tiebout-Modells legt sich Sinn nicht explizit fest. Soviel läßt sich jedoch sagen: Sein Blick ist auf die lange Sicht gerichtet. Rigiditäten spielen keine Rolle. Die Bürger sind völlig flexibel in ihrer Wohnortwahl, und so muß wohl auch völlige Flexibilität bei den Gebietskörperschaften, die er als „Firmen“ betrachtet (S. 240), angenommen werden. Auch sie passen sich an die Gegebenheiten des Wettbewerbs an. Auf der Nachfrager- wie auf der Anbieterseite sind dann die Annahmen miteinander verträglich⁴.

Wie aber funktioniert der Wettbewerb unter Gebietskörperschaften unter diesen Bedingungen? Zunächst sei der Fall eines einzigen homogenen öffentli-

chen Gutes betrachtet. Bei zunehmenden Skalenerträgen in der Nutzung nehmen die Durchschnittskosten der Bereitstellung bezogen auf einen Nutzer stetig ab. Es liegt ein natürliches Monopol vor. Zwei Gebietskörperschaften, die beide das öffentliche Gut bereitstellen, haben höhere Kosten als eine einzige. Im Wettbewerb können sie nicht bestehen. Sie werden sich daher entweder verdrängen, oder sie werden fusionieren, oder sie werden sonstwie zusammenarbeiten. Das gleiche gilt im Fall mehrerer Gebietskörperschaften. Gibt es, wie gesagt, nur ein einziges homogenes öffentliches Gut, so kommt es letztlich zur Bildung einer einzigen großen Gebietskörperschaft oder zu einem einzigen großen Zweckverband von Gebietskörperschaften.

Wiewohl dieser erste Fall noch sehr abstrakt ist, treten die Unterschiede zu Sinns Hypothese schon deutlich zutage:

- Konkurrenz führt nicht zum Zusammenbruch der Bereitstellung öffentlicher Güter.
- Die Gefahr liegt nicht in einem Zuviel an Wettbewerb, sondern darin, daß das letztlich verbleibende Monopol Marktmacht ausüben könnte.
- Die von Sinn geforderte Koordination ist nicht eine Aufgabe der staatlichen Planung. Die effiziente Struktur der Gebietskörperschaften ergibt sich endogen.

Zu vollständiger Konzentration der Gebietskörperschaften wird es dann nicht kommen, wenn die Bürger Präferenzen für unterschiedliche öffentliche Güter haben, die sich je nach den örtlichen Gegebenheiten zu unterschiedlichen Kosten bereitstellen lassen. Wettbewerb führt dann zu mehreren Gebietskörperschaften. Ihre Größe ergibt sich im Wettbewerb aus der Abwägung von Produktvielfalt und Größenvorteilen entsprechend der Bürgerpräferenzen. Auch unter diesen Bedingungen gibt es durchaus stabile Lösungen.

Bei mehreren öffentlichen Gütern kann es schließlich zu unterschiedlichen Graden an Zentralisierung kommen. Zwei Beispiele sollen dies verdeutlichen: Verteidigung und Außenpolitik sind Bereiche, bei denen zunehmende Skalenerträge vermutet werden. Dennoch kann sich etwa im Rahmen der EU ein unterschiedlicher Zentralisierungsgrad ergeben, wenn die Verteidigung ein relativ homogenes, die Außenpolitik aber ein von Land zu Land relativ differenziertes Produkt ist. Die Abwägung zwischen Größenvorteilen und Produktvielfalt mag dann zu einer stärkeren Zentralisierung bei der Verteidigung als bei der Außenpolitik führen. Gesamteuropäische Außenpolitik

³ Ch. M. Tiebout: A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy, 64 (1956), S. 416-424.

⁴ Die Annahme nichtverzerrender Steuern braucht hier nicht weiter problematisiert zu werden. Als Äquivalenzsteuern betrachtet (vgl. H.-W. Sinn, a.a.O., S. 247) können Steuern als Zutrittspreise in den regionalen „Infrastrukturpark“ angesehen werden.

fällt damit schwerer als gesamteuropäische Verteidigungspolitik. Manche werden die so zustandegekommene Ohnmacht Europas in der Außenpolitik im Hinblick auf gegebene außenpolitische Ziele bedauern. Aber letztlich hat sich Politik nach den Präferenzen zu richten, und die Präferenzen haben sich nicht nach der Politik zu richten.

Auch in den hier betrachteten Fällen stellt Zentralisierung kein Planungsproblem dar. Die „Konstrukteure Europas“ (S. 248) sind nicht gefragt. Die Größe der Gebietskörperschaften und die Aufgaben auf jeder Ebene des Staatenbundes oder Bundesstaates sind im betrachteten Modell Ergebnis des Wettbewerbsprozesses.

Mehr Realitätsnähe

Es ist also schwer zu verstehen, wie das von Sinn betrachtete Wettbewerbsmodell zu Haushaltsverlusten und zum Zusammenbruch des Angebots öffentlicher Güter führen könnte. Gerade in der Sinnschen Welt gibt es keinen Grund zur Angst. Wenn Gebietskörperschaften als Unternehmungen angesehen werden (S. 240), so ist davon auszugehen, daß sie sich auch wie Unternehmungen verhalten: Sie sind bestrebt, Gewinne zu erzielen bzw. wenigstens ihre Kosten zu decken und sich daher in jeder möglichen Dimension anzupassen. Sicherlich werden sie nicht einfach wie Kaninchen vor der Schlange stehen und resignieren, wenn sie sich zunehmenden Skalenerträgen gegenübersehen. Auf diese Weise argumentiert auch die Theorie der bestreitbaren Märkte: Sie zeigt, daß sich bei zunehmenden Skalenerträgen eine Industriestruktur herausbildet, die in den einfachen Fällen (die mit denen von Sinn [S. 248] betrachteten durchaus vergleichbar sind) stabil ist.

Sinn hat jedoch recht, daß unter den gegebenen Produktions- und Wettbewerbsbedingungen kein Raum für Umverteilung mehr verbleibt. Alle Renten, die zur Umverteilung dienen könnten, werden wegkonkurriert. Die Problematik entschärft sich jedoch, wenn die restriktiven bisherigen Modellannahmen gelockert werden und das Modell damit näher an die Realität herangerückt wird.

□ *Überfüllungserscheinungen:* Bisher ist von annähernd reinen regionalen öffentlichen Gütern ausgegangen worden⁵. Doch in der Praxis unterliegen die meisten öffentlichen Einrichtungen der Überfüllung, wenn die Zahl ihrer Nutzer zunimmt. Beispiele sind In-

nenstadtstraßen, Parkplätze; Schulen, aber auch Universitäten, Krankenhäuser, Autobahnen, Flughäfen, Luftkorridore usw. Bei diesen nehmen die Skalenerträge in der Nutzung ab, wenn die Zahl der Nachfrager weiter steigt. Um der drohenden Überfüllung entgegenzuwirken, werden die wettbewerblichen Gebietskörperschaften Ansässigen wie Einwanderern höhere Steuern auferlegen. Die Steuern berechnen sich jetzt aus den kurzfristigen Grenzkosten der Beherbergung, einem Aufschlag für die Überfüllung und (falls noch notwendig) einem Finanzierungsbeitrag für die Kostendeckung⁶.

Empirischen Messungen zufolge liegt der Überfüllungsgrad für die meisten einzelstaatlichen Dienstleistungen in der Nähe von eins⁷. Die öffentlichen Dienstleistungen unterscheiden sich demnach hinsichtlich der Rivalität nicht wesentlich von privaten Gütern. Dennoch werden sie öffentlich bereitgestellt. Dies ist nicht einfach als Fehlleistung des Staates zu beklagen, wie man bei Sinn (S. 242) schließen könnte. Staatliche Bereitstellung solcher Güter mag vielmehr angezeigt sein, weil sich das Ausschlußprinzip nur schwer durchsetzen läßt (z.B. bei Fußgängerzonen) oder weil es aus politischen Gründen nicht durchgesetzt wird (z. B. bei Grundschulen). Bei einem Rivalitätsgrad von ungefähr eins und bei konstanten Kosten der Kapazitätsexpansion (eine neue Anlage kann zu konstanten Kosten neben eine schon bestehende gestellt werden) entfällt damit ein weiteres Argument für die von Sinn angenommenen Defizite.

□ *Versunkene Kosten* aus nichtwiederbringbaren Investitionen können eine Gefahr für den Wettbewerb darstellen, wenn sie in Verbindung mit zunehmenden Skalenerträgen in der Nutzung auftreten. Dieser Fall betrifft, wie die eben zitierten Messungen zeigen, offenbar nicht die Masse der gebietskörperschaftlichen Budgets, die nachweislich keine zunehmenden Skalenerträge haben⁸. Dennoch gibt es eine Reihe von Dienstleistungen wie Wasser-, Gas-, Elektrizitätsversorgung und Eisenbahntrassen, die zunehmende Skalenerträge in der Nutzung vermuten lassen. Sie alle sind mit versunkenen Kosten verbunden.

⁵ Von grenzüberschreitenden externen Effekten wird nach wie vor abstrahiert.

⁶ G. Knieps: Wettbewerb im europäischen Verkehrssektor: Das Problem des Zugangs zu Weginfrastrukturen, in: ifo-Studien, H. 3-4, 1992, S. 317-328.

⁷ Vgl. z.B. T. E. Borchering, R. T. Deacon: The Demand for the Services of Non-Federal Governments, in: American Economic Review, Vol. 62 (1972), S. 891-901.

⁸ Versunkene Kosten stellen für sich genommen noch keine Gefahr für den Wettbewerb dar. So ist Wettbewerb trotz fester Anlagen in den meisten Bereichen der Industrie und auf dem Wohnungsmarkt möglich.

Was bedeutet dies für den Wettbewerb unter Gebietskörperschaften? Herrschen im Ausgangszeitpunkt Überkapazitäten, so werden die Gebietskörperschaften ihre (Steuer-) Preise im Wettbewerb bis auf die kurzfristigen Grenzkosten absenken. Es tritt also ein Stück von Sinns ruinösem Wettbewerb auf. Doch dieser dauert nur solange, bis die Reinvestitionen fällig sind. Dann werden die Anbieter ihre Kapazität anpassen, die (Steuer-) Preise werden steigen, und volle Kostendeckung wird wieder erreicht.

Der dann noch verbleibende Wettbewerb ist freilich ein ganz anderer als der von Sinn prognostizierte. Die versunkenen Kosten eines Etablierten schrecken Außenseiter vom Markteintritt ab. Ein Etablierter kann stets drohen, im Falle eines Markteintritts seine Steuerpreise bis auf die Grenzkosten zu senken und dadurch den Markteindringling zu verdrängen. Der Markteintritt bleibt daher aus, und dies erlaubt es dem Etablierten, seine Monopolposition auszunutzen und den Steuerpreis über die Mindestkosten anzuheben. Der Wettbewerb ist so gesehen zu schwach und nicht, wie Sinn vermutet, zu stark. Ganz anders sind daher die zu ziehenden wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen.

□ *Unvollständige Mobilität* stellt ein weiteres stabilisierendes Element des gebietskörperschaftlichen Wettbewerbs dar. Die Selbsthaftigkeit der Bürger erlaubt es den Gebietskörperschaften, Monopolaufschläge auf die wettbewerblichen Steuerpreise zu legen. Auch die reichen Bürger sind nicht vollständig mobil. Sie wandern nicht bei jeder Steuererhöhung aus. Empirische Studien aus den USA deuten ebenfalls darauf hin, daß die steuerbedingte Mobilität in der Umgebung von Großstädten relativ hoch ist, mit wachsender Distanz aber beträchtlich abnimmt⁹. Beschränkte Mobilität gilt auch für den Faktor Realkapital¹⁰. Umgekehrt werden ärmere Einwanderer nur in dem Maße angezogen, als sie die geforderten Steuerpreise zu tragen bereit sind. Diese können, wie gezeigt, sehr wohl über den Kosten öffentlicher Dienstleistungen liegen¹¹.

⁹ Zur Frage der Gültigkeit der Tiebout-Hypothese vgl. W. E. Oates: The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis, in: Journal of Political Economy, 77 (1969), S. 957-971, und die nachfolgende Diskussion.

¹⁰ Siehe L. P. Feld, G. Kirchgäßner: Fiskalischer Wettbewerb in der Europäischen Union: Wird der Wohlfahrtsstaat zusammenbrechen?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 75. Jg. (1995), H. 10, S. 563-567.

¹¹ Manche werden einwenden, die unter diesen Annahmen sich ergebende Gebietskörperschaftsstruktur sei nicht wohlfahrtsoptimal. Es versage der Systemwettbewerb. Dies mag sein. Doch diese Optimalität ist im Mehrgüterfall mit Innovationen ohnehin kontrovers. Vgl. Ch. B. Blankart, G. Knieps: Kommunikationsgüter ökonomisch betrachtet, in: Homo oeconomicus, Bd. 11 (1994), Nr. 3, S. 449-463.

Der Umverteilungsstaat

Bis hierhin ist klar geworden, daß öffentliche Leistungen auch in einem föderalistischen System ohne zentralstaatliche Regulierung finanzierbar sind. Die Gebietskörperschaften sind sogar in der Lage, von den Steuerzahlern Überschüsse über die Kosten der Bereitstellung öffentlicher Güter zu erzielen. Überschüsse versetzen sie in die Lage, Umverteilung aus eigenen Kräften zu finanzieren. Es ist daher unrichtig, wenn Sinn argumentiert: "[Es] schwindet die Fähigkeit des Staates, eine Umverteilung ... wirksam vorzunehmen" (S. 245). Offen bleibt, ob die Haushalte der Gebietskörperschaften ausreichen, um das richtige Maß an Umverteilung zu finanzieren. Möglicherweise wird es notwendig sein, ausländische Zuwanderer von der unbeschränkten Teilnahme an den nationalen sozialen Sicherungssystemen auszuschließen, wenn sie keine Einzahlungen geleistet haben. Dies wird zum Teil heute schon getan. Eine Reihe weiterer praktikabler Vorschläge hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft vorgelegt¹². Sie verlangen in der Regel keine zentralstaatliche Aktion.

Besonders umstritten ist in diesem Zusammenhang das Beispiel der Schweiz. Offensichtlich vermögen hier 26 Kantone in weitgehender Finanzautonomie zu koexistieren. Die interkantonalen Mobilitätskosten sind gering, und dennoch kommt es nicht zu der von Sinn prognostizierten ruinösen Konkurrenz und zum Zusammenbruch der Versorgung mit öffentlichen Gütern und der Umverteilung¹³. Dem wird entgegengehalten, die Schweiz sei selbst Spieler im internationalen Steuerwettbewerb. Sie ziehe durch ihre Steuerpolitik so viel Realkapital und wohlhabende Menschen an, daß die negativen Auswirkungen des interkantonalen Steuerwettbewerbs nicht zum Vorschein kämen. Auch dieses Argument überzeugt nicht: Warum sollten diese Ausländer aus Steuergründen in die Schweiz ziehen und, sobald sie die Landesgrenze überschritten haben, nicht mehr zwischen Hoch- und Niedrigsteuern kantonen unterscheiden? Warum verlegen sie ihren Wohnsitz, wie Sinn schreibt, in das Tessin (S. 240), wo doch gerade dort die Steuerbelastung gar nicht besonders niedrig ist? Die Antwort kann nur lauten: Bei der Wohnsitzwahl kommt es nicht nur auf die Steuern an. Das heißt, die Gebietskörperschaften verfügen auch in der Schweiz über einen Monopolspielraum, der es ihnen erlaubt, von ihren Einwohnern

¹² Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft: Ordnungspolitische Orientierung für die Europäische Union, BMWi-Dokumentation, Nr. 356, Bonn 1994.

¹³ Vgl. L. P. Feld, G. Kirchgäßner, a.a.O., S. 564 f.

mehr an Steuern abzuverlangen, als sie ihnen als Gegenleistung bieten.

Anders verhält es sich bei der Besteuerung des Finanzkapitals. Dieses entlehrt der Belastung, wo es nur kann. Die Erfahrungsgemitt dem deutschen Zinsabschlag belegen es. Letztlich kommt darin zum Ausdruck, daß sich das Wohritzlandprinzip bei der Kapitaleinkommensbesteuerung immer weniger durchsetzen läßt, ganz egal ob ein Staat hohe oder niedrige Steuersätze anwendet oder ob die EU sie vereinheitlicht. Es bleibt dann nur noch die Besteuerung des Realkapitals an der Quelle, wofür die obigen Überlegungen gelten¹⁴.

Wirtschaftspolitische Konsequenzen

Es bringt offenbar wenig, das Gespenst des Systemwettbewerbs unter Gebietskörperschaften heraufzubeschwören, wenn ein solcher Wettbewerb offensichtlich nur sehr begrenzt und auch nicht in ruinöser Form stattfindet. Die Gebietskörperschaften, allen voran die Mitgliedstaaten der EU, sind aus den angeführten Gründen in der Lage, weitgehend eine eigene Finanzpolitik zu betreiben. Eine EU-Steuerkoordinierung ließe darüber hinaus, wettbewerbsferne Anbieter unter den Schutz eines wettbewerblichen Ausnahmereichs zu stellen.

Ferner bleibt völlig unbeantwortet, wer die von Sinn geforderte Koordination handhaben soll und nach welchen Kriterien entschieden werden soll, wenn sich die Mitgliedstaaten einmal auf bestimmte Steuersysteme geeinigt haben. Man kann Koordination nicht nur postulieren. Man muß auch sagen, wie sie in einem interessendominierten Staatenverbund funktionieren soll. Einfach auf Selbsterfüllung zu setzen, wäre sicher zu kurzfristig.

Auch ich bin für eine Regulierung der Gebietskörperschaften, aber aus einem ganz anderen Grund. Es soll die Marktmacht der Gebietskörperschaften als Anbieter von öffentlichen Dienstleistungen reguliert werden, damit sich die Präferenzen der Bürger durchsetzen können. Ich plädiere für das in anderem Zusammenhang schon vorgeschlagene Prinzip der disaggregierten Regulierung¹⁵. Seine Grundidee ist einfach: Gebietskörperschaften werden als horizontal und teilweise auch vertikal integrierte Unternehmungen

angesehen. Die von ihnen verfolgte Optimierung von Größenvorteilen und Produktvielfalt ist aus den dargelegten Gründen monopolistisch verzerrt. Doch Regulierung kann das Problem auch nicht ohne weiteres lösen, weil es bei der Größe des Leistungsumfangs zu komplex ist und weil es auch der Innovation nicht Rechnung trägt. Um diese Schwierigkeiten möglichst zu vermeiden, ist die Regulierung disaggregiert zu betrachten. Es sind jene Teile aus dem Leistungsbündel der Gebietskörperschaften auszugliedern, die, weil sie keine versunkenen Kosten haben, dem Wettbewerb zugänglich sind. Sie sind zu deregulieren und dem Markt zu überlassen. Damit wird der verbleibende Monopolbereich verkleinert und für die Regulierung der Marktmacht leichter handhabbar.

Wer aber soll regulieren? Aus individualistischer Sicht ist die Antwort klar: die Bürger der jeweiligen Gebietskörperschaft. Sie bezahlen die Steuern zur Finanzierung der öffentlichen Leistungen, sie sind deren Nutznießer, und sie sollen daher auch entscheiden. Dies ist das Prinzip der institutionellen Symmetrie, d.h. der Grundsatz der Übereinstimmung von Nutznießern, Entscheidungsträgern und Steuerzahlern, der im Kern vor hundert Jahren vom schwedischen Nationalökonom Knut Wicksell postuliert worden ist¹⁶. Sind die Bürger aus Praktikabilitätsgründen nicht in der Lage, selbst über die öffentlichen Finanzen abzustimmen, und betrauen sie stattdessen Parlamentarier mit der Wahrung ihrer Interessen, so können sie sich in umstrittenen Fragen doch das Recht des Referendums vorbehalten.

Das Fazit lautet: Nicht Planung der Steuersysteme, sondern demokratische Regulierung der Gebietskörperschaften ist erforderlich. Regulierung ist notwendig, weil die Gebietskörperschaften in der Regel über Marktmacht verfügen und daher in der Lage sind, die Steuern über den Kosten für öffentliche Güter anzusetzen. Die so erzielten Zusatzmittel sind aber nicht von vornherein als Übel anzusehen. Sie sind notwendig, um die Umverteilung zu finanzieren. Die Regulierung muß dafür sorgen, daß die Zusatzmittel nicht verschleudert werden und daß die Steuerzahler nicht mehr als notwendig belastet werden. Daher muß die Regulierung demokratisch fundiert sein. Sie muß aus einer Finanzverfassung bestehen, die die Interessensphären der Gebietskörperschaften durch das Prinzip der institutionellen Symmetrie voneinander abgrenzt und damit eine Chance hat, im Konsens gebilligt zu werden.

¹⁴ Es versteht sich, daß die über den Finanzplatz Zürich laufenden ausländischen Transaktionen nicht einfach als Kapitalimport in die Schweiz angesehen werden dürfen. Es handelt sich zum großen Teil um Dienstleistungen der dortigen Banken zugunsten einer internationalen Kundschaft, also um Dienstleistungsexporte. Im weiteren vgl. L. P. Feld, G. Kirchgäßner, a.a.O.

¹⁵ Ch. B. Blankart, G. Knieps: Netzökonomik, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 11. Bd. (1992), S. 73-87, und Ch. B. Blankart, G. Knieps: Kommunikationsgüter ökonomisch betrachtet, a.a.O.

¹⁶ K. Wicksell: Finanztheoretische Untersuchungen, Jena (Gustav Fischer) 1896.